

FIRB - FACULDADES INTEGRADAS RIO BRANCO
CURSO DE DIREITO

IAN LIBARDI PEREIRA
R.A. 202.368

**O CATADOR DE MATERIAIS RECICLÁVEIS COMO AGENTE
PARA A CONSTRUÇÃO DAS CIDADES SUSTENTÁVEIS
À LUZ DO PANORAMA JURÍDICO ATUAL**

São Paulo – SP
2012

IAN LIBARDI PEREIRA

R.A. 202.368

**O CATADOR DE MATERIAIS RECICLÁVEIS COMO AGENTE
PARA A CONSTRUÇÃO DAS CIDADES SUSTENTÁVEIS
À LUZ DO PANORAMA JURÍDICO ATUAL**

Monografia como Trabalho de Conclusão de Curso apresentada ao Curso de Direito das Faculdades Integradas Rio Branco - FIRB, como requisito para obtenção do grau de Bacharel em Direito, sob orientação da Professora Doutora Renata Marques Ferreira.

FIRB – Faculdades Integradas Rio Branco

São Paulo – SP

2012

Presidente da Fundação de Rotarianos de São Paulo

Dr. Eduardo De Barros Pimentel

Direção Geral das Faculdades Integradas Rio Branco

Prof. Dr. Edman Altheman

Diretor Acadêmico

Prof. Dr. Alexandre Ratsuo Uehara

Coordenação do Curso de Direito

Prof. Dr. Paulo Sérgio Feuz

Orientação

Prof^a. Dra. Renata Marques Ferreira

P491 Pereira, Ian Libardi

O catador de materiais recicláveis como agente para a construção das cidades sustentáveis: à luz do panorama jurídico atual. / Ian Libardi Pereira. – 2012.

178 f.; 30cm.

Monografia (Conclusão de Curso) – Curso de Graduação em Direito, Faculdades Integradas Rio Branco, São Paulo, 2012.

Bibliografia: f. 171.

1. Direito Ambiental. 2. Resíduos Sólidos. 3. Cidades Sustentáveis. 4. Catador de Materiais Recicláveis e Reutilizáveis. 5. Sustentabilidade. 6. Dignidade da Pessoa Humana. I. Título.

CDD – 341.347

**O CATADOR DE MATERIAIS RECICLÁVEIS COMO AGENTE
PARA A CONSTRUÇÃO DAS CIDADES SUSTENTÁVEIS
À LUZ DO PANORAMA JURÍDICO ATUAL**

IAN LIBARDI PEREIRA

Banca Examinadora

Prof. Dr. Paulo Sergio Feuz

Prof^a. Dra. Renata Marques Ferreira

Prof. Dr.

São Paulo, ____ de _____ de 2012.

**À minha nova família: Carmen,
Davi e Tomás.**

e

**Aos catadores, que em sua
simplicidade e firmeza, batalham
diariamente pela sua dignidade.**

AGRADECIMENTOS

Antes de tudo, agradeço ao arquiteto universal, causa primeira de todas as coisas, indefinido e infinito enigma de todos os seres pensantes que nos provê belezas indescritíveis. Grato por permitir a minha existência.

Ao meu pai e minha mãe, por me proporcionarem conhecimento, estrutura e todo o amor que possuem, pelos seus esforços em me educar, espero um dia poder retribuir e reconhecer o sacrifício de cada um. Grato por me parir, criar e amar.

Aos filhotes amados, Davi e Tomás, pequenas criaturas que pulverizam qualquer escuridão do meu ser apenas com um olhar. Grato pela experiência de ser seu pai.

À Carmen, companheira, mãe, professora e amiga. Por me aturar em meio as minhas chatices e por apoiar em meio a tantas atribulações. Espero poder construir muitas histórias ao seu lado.

Aos familiares, tios, primos, avós e avôs, pela bela infância que pude vivenciar com cada um deles, pois nessa curta caminhada, cada um auxiliou na formação de meu caráter.

Por mais que digam ser incorreto ou inadequado, não há como deixar de agradecer à orientadora, Professora Renata Ferreira Marques, pelos anos divididos na relação de docente e discente, os aprendizados foram vastos, espero poder ter a oportunidade de partilhar outras experiências.

Ao professor Luís Antônio Vital Gabriel, auxiliou a despertar o censo crítico, a curiosidade e a manter o eterno questionamento sobre as informações que nos apresentam, além de agradecer pelo empréstimo de um volume considerável de livros para auxiliar na elaboração da presente obra. Espero tê-lo sempre como um amigo.

Ao professor Valério Rodrigues Dias, pela retidão de caráter, exemplo extremo de profissionalismo, pessoa que não permite uma fagulha de deslize ou desvio, a sua figura servirá de exemplo para todas as minhas empreitadas profissionais.

A todos os colegas que demonstraram companheirismo durante os cinco árduos anos de aprendizado, passaram a ser amigos e assim espero que permaneçam.

Agradeço a ti, leitor, que faz com que as palavras aqui escritas se tornem vivas, pois sem você, qualquer obra escrita é morta. A partir do momento que os olhos humanos absorvem e refletem sobre o conteúdo expresso em uma obra escrita, a obra passa a se tornar relevante e os pensamentos aqui expressos passam a ser reproduzidos.

“Reconectar-se com a teia da vida significa construir, nutrir e educar comunidades sustentáveis, nas quais podemos satisfazer nossas aspirações e nossas necessidades sem diminuir as chances das gerações futuras. Para realizar essa tarefa, podemos aprender valiosas lições extraídas do estudo de ecossistemas, que são comunidades sustentáveis de plantas, de animais e microorganismos. Para compreender essas lições, precisamos aprender os princípios básicos da ecologia. Precisamos nos tornar, por assim dizer, ecologicamente alfabetizados. Ser ecologicamente alfabetizado, ou “eco-alfabetizado”, significa entender os princípios de organização de comunidades ecológicas (ecossistemas) e usar esses princípios para criar comunidades humanas sustentáveis. Precisamos revitalizar nossas comunidades – inclusive nossas comunidades educativas, comerciais e políticas – de modo que os princípios da ecologia se manifestem nelas como princípios de educação, de administração e de política.”

Fritjof Capra. A Teia da Vida: Uma Nova Compreensão Científica dos Sistemas Vivos. 14ª ed. São Paulo: Pensamento-Cultrix LTDA., 2007. P. 231.

RESUMO

Trata-se de uma monografia na qual foi realizada uma incursão no histórico e no trato jurídico dado aos resíduos gerados nas cidades atrelada à função dos catadores, passando desde a origem dessa relação até a atualidade. Foi constatado que foi criado um sistema jurídico que determina solução a toda essa problemática. Ademais, buscou-se demonstrar não somente a inclusão social de um grupo marginal à sociedade por meio do seu trabalho com os resíduos, mas também que essas figuras passaram a assumir um papel extremamente relevante perante a sociedade, com potencial de estimular a economia, os valores sociais e ambientais. Assim, foi conscientizado que as figuras analisadas merecem tutela jurídica pela sua relevância e não somente pela sua miserabilidade. Por ser um tema relativamente recente, foi efetuada a exploração de um conteúdo ainda pouco explorado, principalmente quando observadas as produções jurídicas e doutrinárias, portanto, a elaboração desta obra necessitou de um aprofundamento extra-jurídico e uma análise própria da legislação existente. A pesquisa foi efetuada por diversos meios, abarcando leituras de livros, artigos, jornais etc; foram assistidos diversos documentários, entrevistas e outros vídeos; e também foram realizadas algumas entrevistas semi-estruturadas e participação em debates, os quais não foram apresentados diretamente no trabalho, mas consolidaram o entendimento aqui expresso. O resultado dessa imersão temática foi a percepção de que os antigos catadores passarão a ser somente de materiais recicláveis e reutilizáveis, pois somente estes possuem função econômica, social e ambiental. Da mesma forma, deverão buscar a total formalidade, tendo em vista que somente as associações e cooperativas formadas por essas figuras serão beneficiadas pelas normas que tratam sobre o tema. Outra constatação foi a imposição e necessidade de inserir os catadores no gerenciamento dos resíduos sólidos para dar a efetiva destinação adequada dos resíduos sólidos. A conclusão mais relevante é um encadeamento de causas e consequências geradores de um sistema interdependente: somente é possível garantir um meio ambiente saudável por meio da adequada coleta e destinação dos resíduos, só com a coleta dos resíduos adequados se efetivam as cidades sustentáveis, a coleta de materiais recicláveis e reutilizáveis devem ter como figura os catadores de materiais recicláveis, portanto, os catadores quando são incluídos passam a poder exercer a cidadania e obter a sua dignidade, o que por fim, efetiva um dos fundamentos do nosso país, a dignidade da pessoa humana.

Palavras-chave: Direito Ambiental. Resíduos Sólidos. Cidades Sustentáveis. Catador de Materiais Recicláveis e Reutilizáveis. 5. Sustentabilidade. Dignidade da Pessoa Humana.

ABSTRACT

It is a monograph in which an incursion was conducted on the historical and legal treatment given to waste generated in cities linked to the role of scavengers, passing from the origin of this relationship to the present. It was noted that was created a legal system that determines the whole solution to this problematic situation. Furthermore, we sought to demonstrate not only the social inclusion of a marginal group of society through his work with waste, but also that these figures began to assume an extremely important role in society, with potential to stimulate the economy, social and environmental values. Therefore was conscientized that the analyzed figures deserve legal protection for their relevance and not only by their misery. For being a relatively recent theme was effected the exploration of a still yet explored content, mainly when observed the legal and doctrinal productions, therefore the elaboration of this work required an extra-legal deepening and a proper analysis of the existing legislation. The research was performed by several means, spanning readings of books, articles, papers, newspaper and other documents, have been watched several documentaries, interviews and other videos and were also realized some semistructured interviews, as well were featured participation in debates, wich were not presented directly in this work, but they consolidated the understanding here expressed. The result of this thematic imersion was the perception that the ancients scavengers will become to be only the reusable and recyclable materials, cause only these have economical, social, environmentall function because only these have economic, social and envorinmental function. The same way they should seek the total formality, considering that only associations and cooperatives formed by these figures will be benefited by the rules that deal with de theme. Another conclusion was the imposition of the need to insert the scavengers in the management of solid waste to give efective destination and disposal of solid waste. The most relevant conclusion is the chain of causes and consequences of an interdependent system of generators namely: It is only possible to guarantee a healthy environment by means of the adequade collection and disposal of waste. Only with the adequate waste collection will become effective the sustainable cities. The collection of recyclable and reusable materials should have as figure the pickers of recyclable materials therefore when the scavengers are included now be able to exercise their citizenship and get their dignity which ultimately effective one of the foundations of our country, the dignity of the human person.

Keywords: Environmental Law. Solid Waste. Sustainable Cities. Recyclable and Reusable Garbage Pickers. Scavengers. Sustainability. Dignity of the Human Person.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	9
CAPÍTULO I - 2. FATOS HISTÓRICOS	11
2.1. HISTÓRICO DOS CATADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS	11
2.2. CASOS RELEVANTES	28
2.2.1. CÉSIO 137	28
2.2.2. O PROBLEMA DOS LIXÕES E OS RESÍDUOS HOSPITALARES	30
2.2.3. ATERRO INDUSTRIAL MANTOVANI S/C LTDA.	31
2.2.4. CIDADE DOS MENINOS	38
2.2.5. ATERRO METROPOLITANO DE JARDIM GRAMACHO	40
CAPÍTULO II - 3. CONCEITOS FUNDAMENTAIS PARA ANÁLISE DO TEMA CENTRAL ABORDADO NO PRESENTE TRABALHO	48
3.1. MEIO AMBIENTE	48
3.1.1. ESPÉCIES DE MEIO AMBIENTE	51
3.1.1.1. <i>Meio Ambiente Artificial</i>	52
3.2. BEM	53
3.2.1. BEM JURÍDICO	53
3.2.2. BEM AMBIENTAL	54
3.3. CIDADES SUSTENTÁVEIS	56
3.3.1. CIDADE	56
3.3.2. SUSTENTÁVEL	58
3.3.3. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	59
3.3.4. CONCEITO DE CIDADE SUSTENTÁVEL	63
3.4. SANEAMENTO BÁSICO	66
3.5. RESÍDUOS SÓLIDOS E EXPRESSÕES CORRELATAS	67
3.5.1. LIXO	67
3.5.2. RESÍDUO SÓLIDO	69
3.5.2.1. <i>Espécies de Resíduos Sólidos</i>	71
3.5.3. REJEITO	76
3.6. A FIGURA DO CATADOR DE MATERIAIS REUTILIZÁVEIS E RECICLÁVEIS	78
3.7. O CONCEITO TÉCNICO-JURÍDICO DE POLUIÇÃO PARA A LEGISLAÇÃO AMBIENTAL	82
3.7.1. POLUIÇÃO POR RESÍDUOS SÓLIDOS	85
CAPÍTULO III - 4. ANÁLISE JURÍDICA DO TEMA SOB ESTUDO	87
4.1. ASPECTO CONSTITUCIONAL	87
4.1.1. DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA	89
4.1.2. VALORES SOCIAIS DO TRABALHO E DA LIVRE INICIATIVA	93
4.1.3. OBJETIVOS DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL – ARTIGO 3º DA CRFB/88	95
4.1.4. DA RELEVÂNCIA DA ATIVIDADE DOS CATADORES E DA DESTINAÇÃO ADEQUADA DOS RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS SOB O PRISMA DA ORDEM ECONÔMICA	98
4.1.5. COMPETÊNCIA SOBRE O TRATO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS	102
4.1.5.1. <i>Competência Legislativa</i>	103
4.1.5.2. <i>Competência Material</i>	105
4.1.6. DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO	106
4.1.7. CONSTITUCIONALIZAÇÃO DA TUTELA AMBIENTAL	110
4.2. LEI FEDERAL Nº 12.305/10 - POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS (PNRS)	114
4.2.1. PRECEDENTES	116
4.2.1.1. <i>Decreto Federal nº 5.940 de 25 de outubro de 2006</i>	116
4.2.1.2. <i>Lei Federal nº 11.445/07 – Política Nacional de Saneamento Básico (PNSB)</i>	118
4.2.2. PRINCÍPIOS PERTINENTES AO TEMA PREVISTOS NA PNRS	121

4.2.2.1. <i>Protetor-recebedor</i>	122
4.2.2.2. <i>Visão sistêmica</i>	123
4.2.2.3. <i>Desenvolvimento Sustentável</i>	123
4.2.2.4. <i>Ecoeficiência</i>	124
4.2.2.5. <i>Cooperação entre diversos setores</i>	125
4.2.2.6. <i>Responsabilidade Compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos</i>	125
4.2.2.7. <i>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</i>	126
4.2.3. DOS OBJETIVOS DA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS	127
4.2.3.1. <i>Proteção da saúde pública e da qualidade ambiental</i>	128
4.2.3.2. <i>Encadeamento de prioridades sobre a gestão e gerenciamento dos resíduos</i>	128
4.2.3.3. <i>Redução do volume e de periculosidade dos resíduos perigosos</i>	130
4.2.3.4. <i>Incentivo à indústria de reciclagem</i>	130
4.2.3.5. <i>Gestão integrada de resíduos sólidos</i>	131
4.2.3.6. <i>Articulação entre as diferentes esferas do poder público e do setor empresarial</i>	131
4.2.3.7. <i>Capacitação técnica continuada na área de resíduos sólidos</i>	132
4.2.3.8. <i>Regularidade, continuidade, funcionalidade e universalização da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos</i>	132
4.2.3.9. <i>Prioridade nas aquisições e contratações governamentais</i>	134
4.2.3.10. <i>Integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos</i>	135
4.3. DA INSERÇÃO DO CATADOR DE MATERIAIS RECICLÁVEIS POR MEIO DA PNRS	136
4.3.1. PLANOS DE RESÍDUOS SÓLIDOS	138
4.3.2. COLETA SELETIVA OU COLETA SELETIVA SOLIDÁRIA?	144
4.3.3. RESPONSABILIDADE COMPARTILHADA	146
4.3.4. LOGÍSTICA REVERSA	152
4.3.5. INSTRUMENTOS DE INCENTIVOS ECONÔMICOS, FISCAIS E CREDITÍCIOS	154
4.3.6. DECRETO FEDERAL Nº 7.405/10 – PROGRAMA PRÓ-CATADOR	159
4.4. DAS PROIBIÇÕES DA PNRS	161
4.5. DOS CRIMES E INFRAÇÕES SOBRE A DESTINAÇÃO INADEQUADA E A DISPOSIÇÃO FINAL INADEQUADA DOS RESÍDUOS SÓLIDOS	163
5. CONCLUSÃO	165
6. BIBLIOGRAFIA E FONTES	168
6.1. BIBLIOGRAFIA	168
6.2. FONTES	171

1. INTRODUÇÃO

A presente obra visa aprofundar, demonstrar a confluência e tutela jurídica sobre temas que se encontram em voga na atualidade: as cidades sustentáveis, a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) e a inserção socioeconômica dos catadores de materiais recicláveis.

O intuito principal da presente obra é analisar como o sistema jurídico pátrio possibilita a implantação e impõe um o desenvolvimento das cidades sustentáveis, dando finalidade adequada aos resíduos por meio dos catadores de materiais recicláveis.

Restou demonstrado por esta pesquisa, que junto à necessidade de direcionamento adequado dos resíduos, existem figuras na sociedade que são marginalizadas, os catadores de materiais recicláveis, porém extremamente necessários para a realidade atual, tendo em vista a deficiência do sistema de coleta seletiva promovida pelos municípios.

Em razão dessa necessidade de instrumentos para as cidades sustentáveis, acompanhada pelo não reconhecimento de tais agentes sociais, demonstraremos como pode-se dar e utilizar a legislação pátria para trabalharem em favor da mesma finalidade.

No primeiro capítulo, apresentaremos os fatos históricos e jurídicos sobre os catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis (posição socioeconômica e tutela jurídica) e alguns exemplos que demonstram a gravidade de um direcionamento inadequado dos materiais descartados.

Após apresentar a problemática que o tema envolve, é necessário fazer com que o leitor compreenda o tema em questão, cabendo então conceituar os termos fundamentais da presente monografia, o que será feito no capítulo dois, com o fim de delimitar a abordagem jurídica (que será o tema do capítulo três). Serão definidos e conceituados os bens ambientais, as cidades sustentáveis, a diferenciação e

conceituação das espécies de catadores, resíduos, lixo, rejeitos entre outros.

Já no terceiro capítulo, serão apresentados os instrumentos jurídicos nacionais que constroem o direcionamento adequado dos resíduos sólidos, os seus diversos meios, as finalidades da Lei Federal nº 12.305/2010 e o papel do catador de materiais recicláveis dentro do atual sistema legal.

Essa cadeia fática, ainda em construção e com recente tutela jurídica, possibilita aos catadores exercer a sua função como agentes socioambientais, com um conjunto de instrumentos que visam inseri-los na sociedade com acesso a todos os direitos garantidos a qualquer pessoa humana.

Com isso, buscaremos demonstrar que a nação brasileira está construindo um sistema normativo que possibilita e até impõe a construção de uma sociedade que tutela o meio ambiente e garante os direitos sociais aos agentes envolvidos.

Toda a análise jurídica terá embasamento na Lei Fundamental da nação brasileira, a Constituição Federal de 15 de outubro de 1988. Sob o prisma constitucional, observaremos a confluência do sistema infraconstitucional, principalmente, a partir das Leis Federais nº 12.305/2010, nº 10.257/2001, nº 11.445/2007 e nº 9.638/1981 e os Decretos Federais nº 7.404/2010, nº 7.405/2010 e nº 7.217/2010.

CAPÍTULO I

2. FATOS HISTÓRICOS

Conforme mencionado na introdução, neste capítulo abordaremos os fatos históricos que consolidaram o panorama social, econômico e jurídico que envolve os catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis. Em outro tópico do presente capítulo serão apresentados alguns casos de alta relevância, principalmente sob o viés de contaminação do meio ambiente e oferecimento de risco à vida humana, assim como será demonstrada a dificuldade em remediar aqueles locais em que os resíduos foram descartados de forma indiscriminada.

2.1. Histórico dos Catadores de Materiais Recicláveis

Nos primórdios da relação humana sempre existiu um polo enfraquecido, mais frágil e desamparado, aquele considerado como pária pela sociedade e, portanto, aquém às relações sociais. A referida camada da sociedade sobrevive, em muitos casos, com os restos do consumo de um outro ser humano, portanto, são seres humanos em situações sub-humanas.

São diversas as razões de exclusão, algumas decorrem de um sistemas de castas, como na Índia, outras são oriundas dos reflexos da escravidão, deficiência física ou mental, origens familiares, podem até ser vinculadas a fatores econômico-sociais relacionados à falta de qualificação técnica para inserção no mercado formal, da mesma forma, pode haver um sistema econômico que necessite de pessoas marginalizadas para que exerçam funções vitais para a sua sustentabilidade. Como símbolo, tem-se a figura do mendigo, existente desde os relatos mais remotos da história humana, espécie de relação (des)humana que persiste até os dias de hoje, o

respeitável Vernáculo Cristão, a Bíblia, apresenta diversas passagens sobre essa figura, por exemplo:

“Havia um homem rico que se vestia de púrpura e de linho finíssimo, e que todos os dias se banqueteava e se regalava.
Havia também um mendigo, por nome Lázaro, todo coberto de chagas, que estava deitado à porta do rico.
Ele avidamente desejava matar a fome a fome com as migalhas que caíam da mesa do rico...Até os cães iam lambe-lhe as chagas.”
Lucas 16:19-21¹

A passagem bíblica demonstra a discrepância social existente na época, em que as doenças de pele, genericamente chamadas de chagas ou lepra, faziam com que o indivíduo fosse excluído e dependesse dos restos dos outros.

Contudo, os fatores de exclusão variaram ao longo da história, por mais que a marginalização socioeconômica de pessoas persista com variações em diferentes épocas e em cada núcleo cultural. Podemos exemplificar por meio da relação entre servo e senhor na Idade Média, conforme o interessante relato de Leo Huberman:

“Os camponeses eram mais ou menos dependentes. Acreditavam os senhores que existiam para servi-los. Jamais se pensou em termos de igualdade entre senhor e servo. O servo trabalhava a terra e o senhor manejava o servo. E no que se relacionava ao senhor, esta pouca diferença fazia entre o servo e qualquer cabeça de gado de sua propriedade. Na verdade, no Século XI, um camponês francês estava avaliado em 38 soldos, enquanto um cavalo valia 100 soldos! Da mesma forma que o senhor ficaria aborrecido com a perda de um boi, pois dele necessitava para o trabalho da terra, também o aborrecia a perda de qualquer de seus servos – gado humano necessário ao trabalho na terra. Por conseguinte, se o servo não podia ser vendido sem a terra, tampouco poderia deixá-la. “Seu arrendamento era chamado de ‘título de posse’ mas, pela lei, o título de posse mantinha o servo, não o servo ao título.”²

É exatamente desta figura social, considerada como objeto de uso, excluída de qualquer oportunidade de dignidade, nasce a figura social que tratamos, o catador. Já no artigo científico elaborado por Luiz Cláudio Moreira Gomes, encontramos um trecho que exemplifica com clareza o que buscamos apresentar:

“Tanto as pessoas que trabalham com lixo como os locais em que ele é disposto recebem tratamento negativo similar ao de pessoas e espaços ligados a outras “produções” da sociedade igualmente antigas e indesejadas, como cemitérios, manicômios, hospitais terminais, prisões, áreas de prostituição e albergues para mendigos. São lugares malditos, relegados, de preferência aos “cantos” e à

¹ CASTRO, Frei João José Pedreira de, O. F. M. e equipe auxiliar da editora(revisores). Bíblia

² HUBERMMAN, Leo (autor) e DUTRA, Waltensir (tradutor). História da Riqueza do Homem. 11ª ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976. P. 17.

“periferia” da cidade. Aqueles que trabalham nesses lugares são discriminados, e em muitos casos considerados cidadãos de terceira categoria.”³

A figura do catador remonta ao passado de forma que não há como precisar a data de sua origem, pois o ignorado pela sociedade não está nos relatos do passado, remetem somente aos fatos grandiosos, como guerras e conquistas, a vida e rotina da alta corte etc, tais informações são minuciosamente registradas, já a vida do miserável não. A conclusão da origem remota dos catadores não é tese aqui inventada:

“É importante apontar que a recuperação de materiais extraídos do lixo é uma atividade milenar: desde os tempos antigos, os destituídos obtinham sua sobrevivência das sobras da sociedade (DIAS, 2002). A atividade de catação no Brasil e a sobrevivência de milhares de pessoas por meio do lixo já vêm ocorrendo há muitas décadas. Em Belo Horizonte, por exemplo, a catação de lixo remonta desde o final da década de 1930 (DIAS, 2002). No entanto, somente nas duas últimas décadas a atividade ganhou atenção pública e reconhecimento como um problema social.”⁴

Diversas poesias têm como tema a relação desumana do que é considerado inútil por uma camada da sociedade e outra que sobrevive deste “inútil”, dos restos. O poema “O Bicho”, elaborado por Manuel Bandeira, datado de 27 de dezembro 1947, expressa o espanto obtido com a situação:

“Vi ontem um bicho
Na imundice do pátio
Catando comida entre os detritos.
Quando achava alguma coisa,
Não examinava e nem cheirava:
Engolia com voracidade.
O bicho não era um cão,
Não era um gato,
Não era um rato,
O bicho, meu Deus, era um homem.”⁵

³ GOMES. Luiz Cláudio Moreira. A Cooperativa de Catadores de Materiais Recicláveis de Jardim Gramacho – COOPERGRAMACHO: uma nova identidade social a partir do trabalho cooperativo. Trabalho publicado nos anais do XVII Congresso Nacional do CONPEDI, realizado em Brasília nos dias 20, 21 e 22 de novembro de 2008.

⁴ PEREIRA, Maria Cecília Fomes; e TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. A inclusão de catadores em programas de coleta seletiva: da agenda local à nacional. - http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512011000300011&lng=pt&nrm=iso – acessado em 20 de julho de 2012, às 15: 25 hrs.

⁵ BANDEIRA, Manuel. Estrela da Vida Inteira. 20º ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993. In ALVES, Sérgio Luís Mendonça. Estado Poluidor. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003. P.

Com essa referência, de forte conteúdo, não restam dúvidas quanto a existência do catador como figura existente à séculos ou milênios, a depender da interpretação do que é catador (conceito trabalhado no capítulo II, item 3.6, P. 78).

Fundamentada na origem remota do catador, aliado à revolução industrial e ao sistema capitalista que preponderou durante o século XX em diante, o sistema econômico tomou nova proporção, passou a predominar com uma nova engenharia, tendo como estímulo vital a relação de produção e consumo massivo. Com essa nova engenharia, foram elaboradas novas estratégias, como a obsolescência programada dos produtos, o marketing intensivo criador de novas “necessidades”, entre outras que na verdade, confirmam a tese de que “a reciclagem esconde três problemas centrais: a necessidade de redução do consumo; de rever os padrões de produção, como as estratégias produtivas de descarte e da obsolescência planejada; e a exploração do trabalho de indivíduos marginalizados pela sociedade (LAYARGUES, 2002; LEAL, GONÇALVES e THOMAZ JUNIOR, 2009).”⁶

Posto isso, dentro da nova lógica econômica, os sujeitos marginais ao sistema econômico são, sob uma análise fria e calculista, um ônus econômico e social, pois não produzem, não possuem mais valia, seu potencial para trabalho não é minimamente qualificado para estar inserido socialmente, é um ser humano reduzido à nada. Além de não apresentarem a configuração profissional adequada para o mercado formal, adoecem, não recolhem tributos, sujam as áreas públicas, ocupam propriedades públicas e particulares, provocam desvalorização imobiliária (quando concentrados em um local), não possuem potencial de consumo, enfim, a sua existência é um ônus ao poder público e aos particulares.

Em confluência para a resolução desses acontecimentos, o paradigma da escassez de matéria prima passou a ser consolidado. Em 1972, com a publicação da obra “Os Limites do Crescimento”⁷, comissionado pelo Clube de Roma, que concluía pela existência de consumo insustentável de matéria prima. Já em 1987, a

⁶ Op. Cit. http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512011000300011&lng=pt&nrm=iso – acessado em 20 de julho de 2012, às 15: 25 hrs.

⁷ MEADOWS, D. L., MEADOWS, D. H., RANDERS, J. & BEHRENS, W.W. *Limites do crescimento - um relatório para o Projeto do Clube de Roma sobre o dilema da humanidade*. São Paulo: Ed. Perspectiva, 1972.

ideia de que os recursos naturais são limitados foram fortalecidos pelo Relatório de Brundtland (ou “O Nosso Futuro Comum”)⁸, elaborado pela Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento, criada pela ONU e presidida pela Gro Harlem Brundtland. Embasado em tais documentos, a sociedade internacional passou a observar os recursos naturais sob outro enfoque, para tanto, entende ser fundamental economizá-los, é necessário existir um desenvolvimento que não prejudique as gerações da humanidade que estão por vir.

A lógica da produção e consumo apresenta como a melhor forma de economizar matéria prima, buscar estender a vida útil dos produtos ou criar meios de inserir novamente no comércio o produto que perdeu utilidade. Estender a vida útil dos produtos não é interessante para um sistema fomentado pelo estímulo ao consumo contínuo, portanto, a reciclagem se tornou o meio mais interessante à lógica vigente, pois garante maior longevidade e potencial econômico ao resíduo e não ao produto. Deste modo, a reciclagem garante a estrutura de mercado e fornece a “solução” econômica e ambiental para o que era considerado anteriormente como um obstáculo.

A partir da consolidação desta teoria, passaram a ocorrer investimentos intensos em tecnologias com o intuito de reduzir, reutilizar e reciclar materiais que perderam a sua utilidade direta. Os novos processos industriais elaborados criaram a possibilidade de dar potencial econômico direto ao que antes era inservível, ou seja, com a tecnologia atual, o “inútil” passa a servir novamente de matéria prima, com intuito de inserir novos produtos no mercado, fomentando a economia.

Fundamentado no paradigma dos recursos escassos, a reciclagem passa a se tornar um novo nicho de mercado. Entretanto, a coleta e tratamento de resíduos é um procedimento oneroso e complexo que requer o exercício de cidadania de toda a população para sanar o problema, que em muitos casos não ocorre, principalmente sem tecnologia adequada, assim poderia haver a inviabilização da reciclagem. Por esse obstáculo nasce a possibilidade de remediar dois problemas: i. a necessidade de aumentar a vida útil da matéria prima por meio da reciclagem ii. e “inserir” parte dos excluídos da sociedade no sistema econômico. O que era um ônus para todo o

⁸ **WCED** Our common Future. Oxford: Oxford University Press, 1987.

sistema econômico, passa a ser útil, pois realizará um papel que atende a alguns interesses setoriais, assim, neste vácuo socioeconômico, o “excluído” pode se tornar mão de obra para a coleta de “matéria-prima”.

A colocação sobre a possibilidade da reciclagem é bem colocada quando se afirma que a “reciclagem de lixo urbano figura como atividade emergente após movimentos ambientalistas e de preservação ambiental. Embora gere vantagens ambientais indiscutíveis, sobressaem os aspectos econômicos. A catação de materiais recicláveis constitui, para muitos trabalhadores, única forma de garantir sobrevivência e possibilidade de inclusão num mercado de trabalho excludente.”⁹

Com essa breve exposição, o histórico dos catadores merece referências à datas específicas, tendo em vista que o seu nascimento aparenta surgir do nada para aqueles que viveram essa transição de forma desapercibida, no entanto, surge de uma batalha diária pela sobrevivência e garantia de direitos fundamentais:

“Transição essa que perdura por mais de 50 anos, a reciclagem iniciou-se timidamente da década de 1970 e “Embora a catação seja tal como a atividade de vendedor ambulante, realizada informalmente, a partir da década de 1980, os catadores começaram a se organizar em cooperativas ou associações, na busca pelo reconhecimento dessa atividade como profissão. Nos anos 1990, com o apoio de instituições não governamentais, foram promovidos encontros e reuniões em vários locais do país com essa finalidade. Novos parceiros foram incorporados, e o ano de 2001 culminou com a realização do “1º Congresso Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis e a 1ª Marcha da População de Rua” (Magera, 2003, p.105). Com o fortalecimento dessas manifestações, criou-se o movimento nacional de catadores.”¹⁰

Destarte, é notório que o tema aqui tratado não é uma novidade, já possui mais de 20 anos de evidência, contudo, passou a tomar conhecimento popular recentemente, assim como adquiriu trato jurídico específico nos últimos anos.

Na década de 1980, os catadores passaram a se organizar em grupos, a maioria por meio de cooperativas. Um exemplo merecedor de citação é a Cooperativa dos Catadores Autônomos de Papel, Aparas e Materiais

⁹ MEDEIROS, Luiza Ferreira Rezende de; e MACÊDO, Kátia Barbosa. Catador de material reciclável: uma profissão para além da sobrevivência? - http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-71822006000200009&lng=pt&nrm=iso - acessado em 27 de julho de 2012, às 18:53 hrs.

¹⁰ Idem. Ibidem.

Reaproveitáveis (COOPAMARE), instituída em 1986, trata-se de uma das pioneiras na área e serve de parâmetro para outras que visam o sucesso.

Outro exemplo é a ASMARE, originada em Belo Horizonte, no início da década de 1990, demonstra exatamente o que ocorre com os catadores de todo o Brasil e provavelmente, todo o mundo, a exclusão social intensa, seguida de pressões dos próprios catadores junto às instituições beneficentes que conscientizam a população até alcançar um nível mínimo de influência sobre o poder público¹¹.

¹¹ O artigo científico elaborado por Maria Cecília Gomes Pereira e Marco Antonio Carvalho Teixeira, demonstra a trajetória da associação:

“A dinâmica de organização de catadores de Belo Horizonte teve início quando algumas irmãs beneditinas da OAF migraram para a capital mineira e, por intermédio da Pastoral de Rua da Arquidiocese de Belo Horizonte, iniciaram, como em São Paulo, um trabalho com a população de rua que sobrevivia da cata de materiais no lixo (JACOBI e TEIXEIRA, 1997).

A Pastoral de Rua iniciou os primeiros contatos com esse grupo, que a princípio reagia de forma arredia, em virtude das situações de violência e opressão que estavam acostumados a sofrer por parte do poder público local. Os catadores eram vistos pela população e pelo poder público como “vagabundos” e “delinquentes” que sujavam a cidade, de modo que as políticas adotadas para a questão envolviam ações denominadas “operação limpeza”, que os retiravam à força do centro da cidade (JACOBI e TEIXEIRA, 1997; DIAS, 2002; GONÇALVES, OLIVEIRA e SILVA, 2008; PEREIRA, 2011).

Diante desse contexto, a Pastoral começou a desenvolver um trabalho sociopedagógico com os catadores, buscando mostrar, por meio de práticas socioeducativas, a importância do trabalho que realizavam, estimulando-os a formar uma associação para lutarem por seus direitos. Esse processo ofereceu as bases para a constituição da ASMARE no ano de 1990 (JACOBI e TEIXEIRA, 1997; DIAS, 2002; GONÇALVES, OLIVEIRA e SILVA, 2008; PEREIRA, 2011).

A organização dos catadores iniciou-se com uma atuação reivindicatória junto ao poder público municipal durante a gestão do então prefeito Eduardo Azeredo (1990-1992), realizando intensa mobilização, por meio de atos públicos, ocupação de espaços para a futura triagem de recicláveis e protestos encaminhados à Câmara Municipal. Essa atuação buscava forçar o poder público a romper com uma postura de discriminação e violência (GONÇALVES, OLIVEIRA e SILVA 2008). Nesse processo, a Pastoral sensibilizou outros atores e os catadores passaram a contar, também, com o apoio de organizações da sociedade civil local, como a Associação Mineira de Defesa do Meio Ambiente (AMDA) e a Pastoral de Direitos Humanos. Além disso, conseguiram apoio de alguns membros da Câmara Municipal, entre eles o então vereador Patrus Ananias, do PT.

Esse processo de mobilização viabilizou em 1990, por ocasião da votação da Lei Orgânica do Município (constituição municipal), a inclusão de instrumentos para a implantação de uma futura coleta seletiva no município, com preferência por cooperativas de trabalho na realização da coleta e comercialização de materiais recicláveis (JACOBI e TEIXEIRA, 1997). Outra conquista dos catadores ocorreu em 1992, quando teve início a construção de um galpão para triagem de resíduos pela prefeitura (GONÇALVES, OLIVEIRA e SILVA, 2008).

A partir de 1993 a relação com o poder público muda de forma significativa. Patrus Ananias, eleito prefeito de Belo Horizonte por uma coligação de partidos de esquerda, viabiliza, em sua gestão, a criação do programa de coleta seletiva municipal, firmando um convênio com a Asmare. Entre os membros da equipe da nova administração municipal, Heliana Kátia Tavares, que antes apoiava os catadores como militante de uma ONG ambiental, foi nomeada superintendente da autarquia de Limpeza Urbana de Belo Horizonte (SLU).

Foi firmado um convênio entre prefeitura, Pastoral de Rua e Asmare. As atribuições do poder público consistiam em criar as condições necessárias ao funcionamento da associação, tais como: prover toda a estrutura logística e operacional de suporte ao trabalho dos catadores, incluindo os galpões de triagem, implantação de contêineres para recebimento de materiais separados pela população, caminhões para a coleta dos recicláveis; assessoria no processo de

Os locais pioneiros foram, notoriamente, as capitais do sul e sudeste brasileiro:

“As primeiras experiências associativas de catadores no Brasil iniciaram-se em São Paulo, Porto Alegre e Belo Horizonte. Em São Paulo, por meio do trabalho de apoio à população de rua, desenvolvido pela Organização de Auxílio Fraternal (OAF), foi criada a Associação dos Catadores de Papel, em 1986. Mais tarde, em 1989, esta se tornou a Cooperativa dos Catadores de Papel, Papelão, Aparas e Materiais Reaproveitáveis (Coopamare). Neste mesmo ano, durante a gestão Luiza Erundina (1989-1992) foi implantado o primeiro programa de coleta seletiva da cidade, no entanto, nas gestões seguintes sofreu várias descontinuidades e retrocessos (JACOBI e VIVEIROS, 2006). Em Porto Alegre, no ano de 1986, foi criada a Associação dos Catadores de Material de Porto Alegre, na Ilha Grande dos Marinheiros, com o apoio do trabalho eclesial de base da Igreja Católica. Em 1990 foi implantada a coleta seletiva no município durante a gestão petista de Olívio Dutra (1989-1992) (MARTINS, 2004). Em Belo Horizonte, depois do trabalho de apoio aos catadores realizado pela Pastoral de Rua, em 1990, foi constituída a Associação dos Catadores de Papel, Papelão e Material Reaproveitável (Asmare). Em 1993, foi construído o programa de coleta seletiva de Belo Horizonte em um trabalho conjunto com a Asmare durante a gestão de Patrus Ananias (1993-1996) (PEREIRA, 2011).”¹²

capacitação dos catadores associados, por meio de trabalho conjunto entre a Secretaria de Desenvolvimento Social e a SLU; e repasse de recursos financeiros mensais para a manutenção das instalações. Também coube à prefeitura divulgar a coleta seletiva e mostrar à população a importância do trabalho da Asmare, ressaltando os benefícios ambientais, sociais e econômicos decorrentes dessas atividades. A Pastoral de Rua ficou responsável pelo cumprimento de todas as obrigações assumidas pela Associação, apoiando os catadores em seu trabalho e organização. A Asmare, por sua vez, responsabilizou-se pela realização da coleta de recicláveis, pela manutenção do galpão, pela organização do cadastro e identificação dos associados, além de buscar ampliar a presença da Associação por intermédio de núcleos de trabalho em pontos estratégicos da cidade, assim como zelar pelo bom andamento de todo o trabalho (JACOBI e TEIXEIRA, 1997; DIAS, 2002).

A forma como é concebido um problema social ou a categoria em que é inserido influencia o tratamento que lhe é dado mediante políticas públicas, como ressaltam Kingdon (1995) e Fuks (2000). Em Belo Horizonte, quando os catadores eram vistos como “vagabundos e delinquentes” que sujavam o centro, as ações adotadas eram de repressão e violência (JACOBI e TEIXEIRA, 1997; DIAS, 2002; GONÇALVES, OLIVEIRA e SILVA, 2008). Já a partir de 1993, o problema passou a ser concebido da lógica da necessidade de inclusão social desse grupo, sendo adotadas ações inclusivas no âmbito do programa de coleta seletiva.

A inserção da questão na agenda governamental local teve como principais atores a Pastoral de Rua, os catadores organizados por meio da Asmare, a AMDA, representada por sua presidenta Heliana Kátia Tavares – posteriormente integrante da burocracia estatal municipal – e um membro do legislativo local, o vereador Patrus Ananias, eleito, em seguida, prefeito de Belo Horizonte.”

Por fim faz outra manifestação conclusiva: “O convênio com o poder público ofereceu as bases para o desenvolvimento da Asmare e para o crescimento da organização, tendo a associação se tornado referência na unidade federativa e no país. O convênio entre Asmare e poder público se mantém até hoje, passando por algumas mudanças e adequações. A experiência da Associação levou a um processo de organização dos catadores em âmbito municipal.” - A inclusão de catadores em programas de coleta seletiva: da agenda local à nacional. -

Pereira, Maria Cecília Fomes; e Teixeira, Marco Antonio Carvalho. A inclusão de catadores em programas de coleta seletiva: da agenda local à nacional. - http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512011000300011&lng=pt&nrm=iso – acessado em 20 de julho de 2012, às 15: 25 hrs.

¹² Idem. Ibidem.

Portanto, a década de 1990 serviu de base para o trabalho coletivo dos catadores, que passaram a lutar pelo direito de voz pública. Foram diversas as denúncias sobre as situações precárias da população catadora.

Em 1998 foi criado o Fórum Nacional Lixo e Cidadania (FNLC), por iniciativa da UNICEF (United Nations Children's Fund), com o objetivo de “erradicar o trabalho de crianças e adolescentes em lixões; estimular a inserção social e econômica de catadores em programas de coleta seletiva; e mudar a forma de destinação do lixo no país, eliminando os lixões e adotando aterros sanitários.”¹³ Como desdobramento do fórum nacional, foram desenvolvidos diversos fóruns estaduais por todo o país, pulverizando na mente da população uma realidade, até então, ignorada.

No fim da década de 1990, os catadores passaram a se articular, por já existirem organizações locais, ao ponto de conseguirem se unir em um quadro nacional, dando a origem embrionária, em novembro de 1999, ao Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR), durante o 1º Encontro Nacional de Catadores de Papel, em Belo Horizonte - MG.

Somente em junho de 2001, durante o 1º Congresso Nacional de Catadores de materiais, em Brasília, foi efetivamente formalizado o MNCR. O congresso contou com aproximadamente 1600 participantes e 3000 na Marcha Nacional da População de Rua, no dia 7 de junho. O fruto do evento foi a Carta de Brasília¹⁴, a qual apresenta diversas reivindicações: garantia de repasse de recursos para fomentar empreendimento de catadores de materiais recicláveis; inclusão da classe no Plano Nacional de Qualificação Profissional; auxílio no aperfeiçoamento tecnológico; elaboração de uma política nacional de coleta seletiva; erradicação dos lixões em todo o país e auxílio das famílias ali inseridas; garantia de subsídios e financiamentos às empresas de catadores para ter domínio na cadeia de reciclagem; garantia de residência, educação, creches, computação dos moradores de rua na contagem do IBGE, direitos trabalhistas, atendimento ao SUS etc.

¹³ Idem. Ibidem.

¹⁴ http://www.mnrcr.org.br/box_1/principios-e-objetivos/carta-de-brasilia - acessado em 21 de julho de 2012, às 16: 23 hrs.

A pressão popular realizada em meados de 2001 acarretou em diversos desdobramentos positivos à classe dos catadores de materiais recicláveis. Um dos primeiros aspectos relevantes ocorreu em 2002, com o reconhecimento do catador de materiais recicláveis como uma ocupação profissional, por mais que continuasse desamparado em todos os aspectos legais, se tornar uma classe profissional com cadastro serviu de motivação para fortalecer os laços do MNCR e aumentar a auto-estima dos catadores. Tal reconhecimento se deu por meio do cadastro nacional, realizado pelo Ministério do Trabalho, passou a ser oficializado pela CBO¹⁵, sob o nº 5192¹⁶.

Esse reconhecimento foi um dos primeiros marcos institucionais para a inserção do catador no mercado de trabalho formal, germinando a possibilidade à aquisição de direitos. Entretanto, a simples inserção da figura do catador na CBO não gerou benefícios concretos e esperados.

Em janeiro de 2003 foi realizado o Primeiro Congresso Latino-Americano de Catadores de Materiais Recicláveis, em Caxias do Sul – RS, contou com a presença de catadores de diversos países. O resultado do Congresso foi a Carta de Caxias¹⁷, documento que estipula o compromisso internacional, em especial, latino-americano, de 18 metas em prol dessa classe trabalhadora e da sociedade em geral.

Destarte, com a inexistência de alteração do quadro totalmente excludente e a pressão popular organizada, foi elaborado, na esfera federal, o Decreto sem número, de 11 de setembro de 2003, que criou o Comitê Interministerial da Inclusão Social de Catadores de Lixo (CIISC).¹⁸ O decreto prevê três finalidades do comitê: implementar o Projeto Interministerial Lixo e Cidadania, voltado ao combate à fome,

¹⁵ “A Classificação Brasileira de Ocupações - CBO é o documento normalizador do reconhecimento (1), da nomeação e da codificação dos títulos e conteúdos das ocupações do mercado de trabalho brasileiro. É ao mesmo tempo uma classificação enumerativa e uma classificação descritiva. (1) Reconhecimento para fins classificatórios, sem função de regulamentação profissional.” - <http://www.mtecbo.gov.br/cbsite/pages/informacoesGerais.jsf#3> - acessado em 25 de julho de 2012, às 19: 40 hrs.

¹⁶ <http://www.mtecbo.gov.br/cbsite/pages/pesquisas/ResultadoFamiliaRecursosTrabalho.jsf> - acessado em 25 de julho de 2012, às 19: 40 hrs.

¹⁷ http://www.mncr.org.br/box_1/principios-e-objetivos/carta-de-caxias-do-sul/ - acessado em 8 de agosto de 2012, às 7:35 hrs.

¹⁸ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/2003/Dnn9975.htm - acessado em 2 de agosto de 2012, às 21:34 hrs.

a inclusão dos catadores, a extinção dos lixões, a gestão adequada dos resíduos sólidos nos municípios; definir mecanismos de monitoramento e avaliação da implantação de tais ações; e definir mecanismos de monitoramento e avaliação das ações articuladas.

O referido Decreto faz a primeira menção legislativa voltada diretamente aos catadores, atendendo parcialmente a Carta de Brasília e a de Caxias, mas de forma tímida e atabalhoada, pois cria um comitê para regulamentar grande parte das exigências apresentadas, não atende diretamente ao pleiteado nos encontros anteriores, pois cria um meio e não a solução. Além disso, trata os catadores apenas como um grupo de desamparados sociais, que necessitam de medidas de combate à fome e não como uma classe trabalhadora que merece amparo legal para exercer a sua profissão, ou seja, estimula a inserção dos catadores nos grupos beneficiados por ações afirmativas e não cria estímulos para a dignificação de seu trabalho.

De qualquer forma, o decreto serviu de meio para abertura de diálogos entre o poder público e os catadores de materiais recicláveis. Aqueles que passaram a integrar o CIISC foram as pessoas que acabaram por sair do FNCL, contratados para trabalhar em ministérios que integram o Comitê. “Já aqueles integrantes que não eram do governo começaram a ser convidados a reuniões do CIISC como o MNCR, o UNICEF, o Compromisso Empresarial para a Reciclagem (CEMPRE), entre outros.”¹⁹

Com a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em janeiro de 2004²⁰, a figura dos catadores foi inserida em diversas medidas desenvolvidas pelo referido órgão, que criou diversos mecanismos de inclusão socioprodutiva de catadores, desde a esfera municipal até a federal.

Entre a criação do MDS e o Decreto Federal nº 5.940/06, ocorreu o Segundo Congresso Latino-Americano em 2005. Em 2006 ocorreu a marcha em Brasília, contando com a presença de aproximadamente 1.200 catadores, que apresentaram

¹⁹ Op. Cit. - http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512011000300011&lng=pt&nrm=iso - acessado em 3 de agosto, às 22:45 hrs.

²⁰ <http://www.mds.gov.br/acesso-a-informacao/> - acessado em 5 de agosto de 2012, às 23:21 hrs.

diversas reivindicações ao Governo Federal, por exemplo, a criação de 40.000 novos postos de trabalho de catadores por todo o Brasil, além daquelas anteriormente não atendidas, como alimentação, moradia, inclusão no processo de gestão de resíduos etc.²¹

Sob o efeito das manifestações populares, em conjunto com o MDS e o CIISC, foi criado o Decreto Federal nº 5.940/06, que impõe a todos os órgãos e entidades da administração pública federal, direta e indireta, que realizem a separação dos resíduos recicláveis na fonte, e, doem à associações e cooperativas de catadores de materiais recicláveis, desde que: as organizações de catadores estejam devidamente formalizadas, que tenham a catação como única fonte de renda, não possuam fins lucrativos, possuam infraestrutura para realizar a coleta, a triagem e a classificação dos resíduos recicláveis e que apresentem o sistema de rateio entre os associados.²² O decreto prevê ainda, que a separação e destinação dos resíduos recicláveis aos catadores seja implantado por todos os órgãos e entidades da administração pública federal, direta e indireta, no prazo de 180 dias, contados da publicação do mesmo, ou seja, todos os órgãos deveriam fornecer os seus materiais recicláveis a partir do fim de abril de 2007 às cooperativas e associações de catadores de materiais recicláveis.

Em 8 de janeiro de 2007, foi publicada a Política Nacional de Saneamento Básico, Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estipula a coleta de resíduos como atividade de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos. Ademais, o mais importante foi a alteração que a lei realizou na Lei Federal nº 8.666/1993, pois inseriu o inciso XXVII no art. 24, que trata das hipóteses de dispensa de licitação, permitindo que seja dispensada na hipótese de contratar as organizações de catadores de materiais recicláveis para prestar serviços de coleta seletiva, facilitando, desta forma, a “inclusão social” e sua remuneração.

Com os avanços dos anos de 2006 e 2007, os catadores passaram a ter mais acesso ao auxílio do Poder Público, às verbas públicas, contudo, a efetivação das

²¹ http://www.mncr.org.br/box_1/sua-historia - acessado em 8 de agosto de 2012, às 7:40 hrs.

²² http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5940.htm - acessado em 6 de agosto de 2012, às 23:43 hrs.

previsões legais deixaram a desejar. Muitos órgãos não possuem destinação de seus resíduos, outros não assumem o “risco” de contratar a catação da coleta seletiva, enfim, as tímidas e esparsas previsões legais não foram suficientes. Neste meio tempo, foram realizadas diversas ações voltadas aos catadores, como em 2006, que o BNDES criou uma linha de financiamento própria para o setor de reciclagem, assim como outros exemplos:

“Entre as ações voltadas para os catadores desenvolvidas no MDS, inserem-se: o convênio (2004-2007) firmado entre a Cáritas Brasileira e o MDS, por meio da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), para a implantação da Coleta Seletiva Solidária na Esplanada; convênio com a OAF para capacitação de lideranças, fortalecimento do Movimento Nacional de Catadores e estudo do custo do posto de trabalho do catador; pesquisa para quantificação e caracterização da população em situação de rua das capitais e principais cidades brasileiras; edital da UNESCO para projetos de apoio à organização dos catadores e à população de rua, visando ao fortalecimento institucional dos catadores, propiciando encontros nacionais, articulações estaduais e capacitações; projeto BID/FUMIN, de apoio à organização de cadeias produtivas em comunidades de catadores, com o desenvolvimento de atividades que promovam a integração da família na comunidade, assim como o incentivo à melhoria das condições habitacionais; criação do Fórum Participa, um fórum permanente de articulação de parcerias, voltado para discussões de geração de trabalho e renda, organizado pela SAIP e que conta com representantes da sociedade civil e de empresas públicas e privadas. Neste fórum, a Fundação Avina atua no fortalecimento do MNCR e na integração com os movimentos da América Latina.”²³

Já em março de 2008, foi realizado o terceiro Congresso Latino Americano de Catadores de Materiais Recicláveis em Bogotá – Colômbia, contando com a presença de catadores de 15 países, marcando a manifestação da classe dos catadores como um movimento de expressão e integração internacional.

Outro evento relevante ao movimento nacional é a feira tecnológica social Reviravolta Expocatadores²⁴, que contou com a sua primeira edição em outubro de 2009, na Vila Guilherme, Zona Norte da Grande São Paulo. Evento realizado pelo MNCR, no qual ocorre o encontro, intercâmbio de experiências, tecnologias e ideias sobre os catadores de materiais recicláveis, com o intuito de divulgar e fortalecer a profissionalização do setor²⁵. Já nesse encontro foi amplamente discutido o Projeto de Lei nº 203/1991, que visava implantar a Política Nacional de resíduos Sólidos,

²³ Op. Cit. -http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512011000300011&lng=pt&nrm=iso – acessado em 10 de agosto de 2012, às 21:26 hrs.

²⁴ O termo reviravolta é utilizado no sentido de alteração na vida do catador e de paradigmas na sociedade. - <http://expocatadores.com.br/2010/06/ola-mundo/> - acessado em 12 de agosto de 2012, às 08:46 hrs.

²⁵ <http://expocatadores.com.br/2010/08/balanco-da-expocatadores/> - acessado em 12 de agosto, às 9:05 hrs.

com o intuito de inserir o catador dentro da cadeia de gestão dos resíduos, reconhecendo a coleta como um meio de geração de trabalho e renda. Além da presença de diversos países e aproximadamente três mil pessoas, compareceram diversas figuras públicas, como o ex-ministro Patrus Ananias e o ex-presidente Lula, que realizou um discurso se comprometendo a implementar, por meio do BNDES e outros bancos, mais R\$ 225 milhões para auxiliar os catadores, ressaltou também a dignidade e a falta de reconhecimento do trabalho dos catadores²⁶. As autoridades ali presentes assinaram documentos que visavam implantar “os seguintes projetos e iniciativas: protocolo para implantação do Plano Nacional de Coleta Seletiva, com a Eletrobras, BNDES e Itaipu Binacional; projeto de fortalecimento das cooperativas com a FBB, com verba da Secretaria de Economia Solidária e do Ministério do Trabalho; contratos de concessão de colaboração financeira não reembolsável, para aumentar a capacidade produtiva de quatro cooperativas, assinado com o BNDES; termo de cooperação mútua entre a Fundação Nacional de Saúde, o MNCR e cooperativas; e acordo de cooperação para implementação do Programa Catação.”²⁷

O ano de 2010 foi um divisor de águas para a categoria, pois em junho de 2010 foi publicado o Decreto Federal nº 7.217, de 21 de junho de 2010, que regulamenta a Política Nacional de Saneamento Básico. Nesse decreto, a catação de resíduos sólidos é considerado serviço público de saneamento básico, e refere-se especificamente, no artigo 2º, § 3º, que são prestadores de serviço público de manejo de resíduos sólidos, as associações ou cooperativas que executem a coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis e reutilizáveis²⁸. Torna-se necessário refletir sobre tais disposições, pois quem presta serviço público, necessariamente recebe contrapartida do poder público, neste caso, específico, não há necessidade de licitação, como já descrito acima.

No corrente ano, o grande marco legal foi a aprovação do Projeto de Lei (PL) nº 203/1991 (originado pelo PL nº 354/89), em uma quarta-feira, em 7 de julho de

²⁶ <http://expocatadores.com.br/2010/06/discurso-do-presidente-da-republica/> - acessado em 11 de agosto de 2012, às 22:15 hrs.

²⁷ Op. Cit. - http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512011000300011&lng=pt&nrm=iso - acessado em 6 de agosto de 2012, às 21: 45 hrs.

²⁸ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Decreto/D7217.htm - acessado em 8 de agosto de 2012, às 24:13 hrs.

2010 pelo Senado Federal, que, quando aprovado e publicado, se tornou a Lei Federal nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos, decorrente de um projeto de lei que tramitava há aproximadamente 20 anos e foi finalmente promulgada, por influência de diversas frentes sociais, inclusive, pela pressão dos catadores. A referida lei impôs diversos meios para inserção do catador de materiais recicláveis na gestão dos resíduos sólidos urbanos, tema que será abordado com maior profundidade no capítulo 3 da presente obra.

Na Expocatadores de 2010, em dezembro, o evento já contava com um quadro de pessoas públicas mais vasto, diversos Ministros, prefeitos, o ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva e a atual Presidenta Dilma Rousseff que discursou e ressaltou que “é muito importante que os catadores e as catadoras tenham acesso às mesmas condições profissionais de financiamento que qualquer profissão tem”, e segue, “esse nosso compromisso que eu quero dizer para vocês que eu vou continuar, de assegurar que a inclusão de vocês seja uma política permanente de financiamento, de apoio, de assistência, de integração aos serviços de educação e de saúde.” Nesse mesmo evento foram assinados diversos convênios entre diversos órgãos públicos e cooperativas, além disso, ocorreu a assinatura pelo ex-presidente da República, Lula, do Decreto que regulamenta a Política Nacional de Resíduos Sólidos, Decreto Federal nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010, assim como também assinou o Decreto que instituiu o programa Pró-catador, Decreto Federal nº 7.405, de 23 de dezembro de 2010²⁹.

Tais normas constroem um emaranhado legislativo muito positivo aos catadores de materiais recicláveis, que serão devidamente analisadas no capítulo 3 do presente trabalho.

Em 20 de julho de 2011, foi expedida a Portaria Interministerial do Ministério do Meio Ambiente junto ao Ministério do Desenvolvimento Social, sob o nº 265, atende ao decreto criador do Programa Pró-catador e cria o Regimento Interno do

²⁹ <http://expocatadores.com.br/2011/09/apresentacao-expocatadores/> - acessado em 13 de maio de 2012, às 13:37 hrs.

Comitê de Inclusão Social e Econômica dos catadores de materiais recicláveis (CIISC), com o fim de executar e monitorar o programa.

Nasceu, em 2012, o Movimento Limpa Brasil, voltado à conscientização da população na problemática dos resíduos, para realizar a catação por um dia e fomentar a cidadania³⁰. A iniciativa percorre todo o Brasil, conta com o auxílio de pessoas famosas, como Chico Buarque, Tião Santos (catador que ficou famoso no Documentário Lixo Extraordinário), Cássio Reis, Milton Nascimento etc. O movimento expressa grande relevância, pois qualquer pessoa pode realizar por um dia e de forma simbólica, o que os catadores de materiais recicláveis realizam diariamente, sensibilizando a população sobre a relevância da destinação adequada dos resíduos e do trabalho realizado pelos catadores. Ocorrerá em novembro de 2012, na Expo Center Norte - SP³¹, a terceira edição da Reviravolta Expocatadores, dando continuidade às conquistas já efetuadas pelo movimento.

Sob esse panorama jurídico e social, os catadores de materiais recicláveis estão tutelados por um conjunto de legislações que tecem a hipótese de uma suposta ascensão socioeconômica, possibilitando um processo de dignificação. Os catadores passam a ter, gradualmente, visibilidade da população e do governo, fatores que são relevantes, tendo em vista que “para uma condição objetiva se tornar problema, é necessário que a sociedade a reconheça como um problema social. Só quando um assunto é construído socialmente como um problema é que ele tem chance de entrar na agenda governamental.”³² Reconhecido o problema na esfera internacional, o poder público passou a dar atenção ao problema.

A organização do Movimento dos Catadores de Materiais Recicláveis e a pressão sobre o poder público foram fundamentais para todas as conquistas obtidas até o momento, necessária para impor garantias à uma classe que sempre foi ignorada pelo poder público e utilizada pelos envolvidos na cadeia da reciclagem. Deste modo, a “inserção, no caso de catadores, pode ocorrer pelo protagonismo do

³⁰ <http://www.limpabrasil.com/site/> - acessado em 12 de agosto de 2012, às 9:49 hrs.

³¹ <http://expocatadores.com.br/2012/04/vem-ai-expocatadores-2012/> - acessado em 12 de agosto, às 11:10 hrs.

³² Op. Cit. - http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512011000300011&lng=pt&nrm=iso - acessado em 9 de agosto de 2012, às 20:55 hrs.

grupo em uma luta para não se tornarem meramente úteis aos mecanismos de reprodução capitalista, mas sim para exercerem seus direitos como cidadãos.”³³

Contudo, a carência de amparo aos catadores ainda é um fato, trazendo dúvidas quanto à possibilidade de obter direitos realmente dignificantes. Nasce diversas outras dúvidas quanto ao futuro dessa classe, mesmo que a cata, por mais regulamentada que seja, não é um trabalho que respeita as garantias fundamentais (artigo 5º da CRFB/88) ou os direitos sociais (artigo 6º da CRFB/88) pela sua própria essência. Um trabalho que faz com que um ser humano carregue até 500 quilogramas por dia não pode ser considerado digno. De outro lado, o panorama atual transparece um momento favorável à essa classe de trabalhadores.

Com base no histórico descrito, sobressaem diversas dúvidas: É possível existir dignidade e reconhecimento social para essa profissão? Será que tal profissão pode ser tutelada de forma a garantir todos os direitos merecidos? Uma profissão que em sua origem é explorada pode ser transformada em uma profissão justa? As cidades possuem infra-estrutura para dar a destinação adequada dos resíduos sem o auxílio dos catadores? Quais são os instrumentos necessários para garantir a viabilidade da atividade de catação? Qual a responsabilidade do poder público sobre a coleta dos resíduos?

Embasado em tais questionamentos que a presente obra nasce e obtém desenvolvimento, para responder, durante seu desenvolver e seu fim, as dúvidas levantadas.

Recordamos que a função na presente obra não é somente demonstrar o abuso ou a falha sobre o trato social ou a política de inclusão social brasileira, mas apresentar a existência de um problema ambiental, social e econômico, e, ressaltar a possibilidade de resolver um problema, principalmente social.

Com essa breve explanação sobre a história dos catadores de materiais recicláveis e o levantamento de algumas dúvidas, o item que segue apresenta

³³ Idem. Ibidem.

diversos casos que demonstram a relevância do trato adequado dos resíduos e necessidade do cuidado com os seres humanos envolvidos neste processo.

2.2. Casos Relevantes

Posterior a abordagem histórica sobre o trato dos resíduos e os catadores, apresentamos aqui, de forma objetiva, fatos ocorridos que transparecem a relevância da destinação adequada dos resíduos sólidos e a figura do catador como parte diretamente afetada pelo trato inadequado dos resíduos.

2.2.1. Césio 137

O caso do Césio 137 obteve repercussão internacional, em razão da gravidade do fato e prejuízo à saúde de diversas pessoas, a causa foi destinação inadequada de uma cápsula de césio, como demonstra o trecho compilado:

“Em 17 de setembro de 1987, foi encontrada, nos depósitos de lixo do Instituto de Radiologia de Goiânia, uma cápsula de césio pesando cerca de cem quilos. Dois sucateiros - Roberto Santos Alves e Wagner Mota Pereira - encontraram o estranho objeto e o venderam ao dono do ferrolho, Devair Alves Ferreira. No ferrolho, a cápsula foi aberta e, depois da ruptura de sua camada de chumbo, do seu interior foi retirado um objeto do tamanho aproximado de um ovo e com um intenso brilho, chamado pelos físicos de alma de irídio. Esta denominação é atribuída à camada selante, usada para envolver o material radioativo. A camada, composta por uma rígida substância, teve que ser rompida com os golpes persistentes de uma marreta, operação que durou uma noite. Quando finalmente conseguiram abrir a camada, encantados com o brilho do seu conteúdo, Devair e seus ajudantes pensaram ter em mãos algo de grande valor. Desconhecedores da letalidade que a substância portava e fascinados pelo pó translúcido, fizeram-no passar de mão em mão. A esposa de Devair, Maria Gabriela Ferreira, passou o pó pelo seu corpo, como se fosse uma purpurina. Leide das Neves, uma menina de seis anos, ingeriu o pó junto com um alimento. Após alguns dias, as pessoas que tiveram contato com o pó apresentaram os sintomas da intoxicação por radiação. Maria Gabriela relacionou a presença dos sintomas com a descoberta da substância e levou a cápsula para a Coordenadoria de Vigilância Sanitária da Secretaria de Saúde do Estado – local onde foi diagnosticada a contaminação pelo césio 137. Foram contaminadas 244 pessoas. Quatro delas morreram logo após o contato direto com a cápsula de césio. Mais de cem pessoas passaram a receber atendimento médico na Fundação Leide das Neves - fundação criada naquela ocasião para atender as vítimas da contaminação e

que levou o nome da segunda vítima fatal, uma criança - e catorze pessoas, em estado grave, foram transferidas para um hospital no Rio de Janeiro.”³⁴

Mesmo com toda a repercussão necessária para determinar uma mudança das Políticas Públicas sobre os resíduos radioativos, o jornal Folha de São Paulo publicou em 1997, a reportagem **País não tem depósito de lixo radioativo**:

“Dez anos após o acidente radioativo com um cápsula de cézio-137 em Goiânia, o Brasil continua sem depósitos definitivos para receber lixo atômico variado, com exceção de um construído exclusivamente para armazenar os dejetos do material contaminado em Goiânia. Em setembro de 87, uma cápsula de cézio foi retirada do instituto Goiano de Radioterapia (IGR) por dois catadores de papel. A peça foi rompida a marretadas e vendida a um ferro-velho. A radiação provocou a morte de quatro pessoas e lesões corporais em pelo menos 16. Mais de 200 pessoas, no entanto, teriam sido expostas à radiação. Esse foi o maior acidente radiológico do mundo, segundo o físico José de Júlio Rozendal, que era coordenador do departamento de instalações nucleares da CNEN (Comissão Nacional de Energia Nuclear) na época.”³⁵

Percebe-se que nenhuma medida realmente eficaz foi tomada dentro de dez anos, a única atitude adotada foi aparentar seriedade ao destinar adequadamente e somente os resíduos decorrentes do acidente ocorrido em Goiânia. O caso que obteve repercussão além das fronteiras brasileiras foi remediado, dentro do possível, ou seja, isolaram o resíduo radioativo, mas não conseguiram salvar as diversas vidas, consequência da negligência do Poder Público.

Enquanto o resíduo do acidente supracitado foi destinado adequadamente, após diversos prejuízos, muitos outros resíduos radioativos ainda são destinados inadequadamente, expondo todos os seres humanos a diversos riscos. A principal camada da sociedade exposta a essa espécie de riscos são os catadores, pois são o elo vulnerável na cadeia da gestão dos resíduos sólidos por possuírem contato direto com o material descartado, a atividade envolve em sua essência a insalubridade e a periculosidade, o que não significa que o Poder Público pode ser omissos quanto a essa questão e descartar resíduos radioativos de forma inadequada.

³⁴ VELLOSO, Marta Pimenta. Da produção do lixo à transformação do resto. - http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232010000400037&lng=pt&nrm=iso - Acessado em 23 de agosto de 2012, às 23:22 hrs.

³⁵ LOZANO, André. País não tem depósito de lixo radioativo. Folha de São Paulo, Caderno Cotidiano, 28/Out/97, p. 3-1. In ALVES, Sergio Luis Mendonça. Estado Poluidor. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2003. P. 201.

2.2.2. O problema dos lixões e os resíduos hospitalares

Um caso chocante, merecedor de transcrição, ocorreu em Pernambuco e foi retratado pela Folha de São Paulo, em 1998, sob o título **“Cidade trata lixo desde que carne humana foi comida”**:

“O sistema de coleta de lixo hospitalar em Pernambuco sofreu alterações a partir de 1994, após a descoberta de que indigentes haviam comido um pedaço de carne humana recolhida do lixão de Olinda (Recife, PE). Na época, os detritos produzidos pelos hospitais da cidade eram jogados no depósito e misturado ao lixo doméstico. Cerca de 250 pessoas circulavam no local por dia. A catadora Leonildes Cruz Soares e seu filho Adilson Ramos Soares cozinham e comeram uma mama amputada encontrada por ele no lixão. ‘Assei no óleo e comi’, disse a mulher, na época. A denúncia de consumo de carne humana foi feita pela pastora da Igreja Anglicana Simea de Souza Meldrum, líder de um grupo de evangelização que atuava entre os favelados moradores do lixão. Técnicos da Secretaria da Saúde de Olinda foram ao aterro sanitário e encontraram fragmentos humanos, como ‘tecido adiposo (gordura) com pele suturada (costurada)’. A constatação provocou reações de indignação de ONGS e organizações oficiais. Nenhum hospital, no entanto, foi punido.”³⁶

Sobressai o fato chocante, percebe-se até que ponto um ser humano pode chegar quando vive em constante estado de necessidade, sem qualquer política pública voltada ao auxílio.

Ao observar a política de saneamento dada aos resíduos, também encontramos o extremo da omissão pública. Foi necessário que uma parcela da população exercesse a sua cidadania para modificar um panorama “monstruoso” em pleno século XX: um ser humano necessitou realizar um ato de canibalismo para sobreviver. Vale ressaltar que na época já estava vigente a nossa Constituição Federal, garantidora da dignidade da pessoa humana, de certo que a louvada Norma suprema ainda não surtiu todos os efeitos previstos em seu texto.

Sérgio Luis Mendonça ressalta, em sua dissertação de mestrado que “o resíduo hospitalar, proveniente dos estabelecimentos de saúde – “nosso sangue, hemoderivados, excreções, secreções, restos oriundos de áreas de isolamento, fetos e peças anatômicas” - em face da irresponsabilidade de nossos administradores e empresários do setor – empreiteiros de obra pública – que não cumprem com a legislação infraconstitucional e padrões ambientais, depositam

³⁶ GUIBU, Fábio. Cidade trata de lixo desde que carne humana foi comida. Folha de São Paulo, Caderno Cotidiano, 07/fev/98, p. 3-4, *apud* ALVES, Sergio Luis Mendonça. Estado Poluidor. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2003. P. 204.

resíduos orgânicos ou inorgânicos em aterros comuns, aqueles em que os excluídos da sociedade neoliberal vão buscar a sua sustentabilidade.”³⁷ O Procurador menciona a sustentabilidade em outro contexto, o da sobrevivência, da manutenção mínima de nutrientes para se manter vivo, a busca de restos dos alimentos descartados que sejam possíveis de ser ingeridos para garantir a manutenção da vida, mesmo que desnutrida.

A reportagem demonstra a total inadequação dos lixões, pois em tais locais ocorrem descartes de todas as espécies de resíduos, pois não há qualquer controle sobre os resíduos destinados ao local, portanto, são misturados resíduos de qualquer natureza (hospitalares, orgânicos, recicláveis, químicos etc), expondo a vida daqueles que sobrevivem diretamente do resíduos, como os catadores e até daqueles que, um dia, após a suposta recuperação do local, podem sofrer prejuízos, como o caso de um loteamento sobre a área que foi um lixão um dia.

2.2.3. Aterro Industrial Mantovani S/C Ltda.

Trata-se de um “aterro”, em verdade, um lixão³⁸, localizado no Sítio Pirapitiqui (com 25,3 ha), Rodovia Campinas – Mogi Mirim, Km 147, em área rural de Santo Antônio da Posse, São Paulo.³⁹ A área foi objeto de descarte indiscriminado de resíduos tóxicos, totalizando aproximadamente 320 mil toneladas (declaradas), agregando borras oleosas, fundos de coluna de destilação de solventes, produtos químicos, farmacêuticos e metalúrgicos, lodos de tratamento de efluentes líquidos, resíduos de acidentes rodoviários etc.

As responsáveis pelo fato foram 59 empresas⁴⁰ multinacionais, que se beneficiaram da inexistência de normas legais, na época, que regulamentavam o descarte de resíduos industriais no Brasil.

³⁷ Op. Cit. P. 116-117.

³⁸ Vide nota de rodapé nº 64.

³⁹

http://www.acpo.org.br/biblioteca/06_areas_contaminadas_%20saturadas/aterro_mantovani_cetri_n.pdf - acessado no dia 26 de agosto de 2012, às 9:15 hrs.

⁴⁰ Destacamos os responsáveis: Acebrás Acetatos do Brasil Ltda., Akzo Nobel Ltda., Basf S.A. Basf Brasileira S.A., Boehringer Ingelheim do Brasil Quím.e Farm. Ltda., Brazão Lubrificantes

O descarte dos materiais acima descritos pelas empresa ocorreram entre os anos de 1974 e 1987, quando as atividades foram interrompidas em razão das fiscalizações da CETESB (paralisação decorrente do início do Monitoramento de águas subterrâneas em 1985⁴¹), caracterizando atualmente como um “passivo ambiental de contaminação de solo e das águas subterrâneas por diversas substâncias químicas orgânicas e inorgânicas.”⁴²

Com a publicação da Lei Federal 6.938/81, o aterro foi licenciado pela CETESB, o que resultou no impedimento de depósito de alguns resíduos, contudo, as empresas continuaram descartando resíduos tóxicos no local. Segundo a CETESB, após a paralisação das atividades (1987), o órgão mantém constante “fiscalização e monitorização do local, por meio de inspeções técnicas e de amostragens periódicas de poços de monitoramento, poços de abastecimentos de sítios vizinhos e corpos d’água.”⁴³

Ltda., Buckman Laboratórios Ltda., CAGIGO Agro - industrial Ltda., Carioquímica - Ind.e Com.de Prod.Químicos Ltda., CBTI Companhia Brasileira de Tecnologia Industrial, Ciquine Plasbaté S.A., Clariant S.A., Companhia Petroquímica Ciquine, CTM Citrus S.A., DU PONT do Brasil S.A., EMBRAER Empresa Brasileira de Aeronáutica S. A., National Semicondutores da Ame. do Sul Ltda., Filtros Mann Ltda., Fronteira Indústria e Comércio Ltda., Gulf Lubrificantes Brasil Ltda., Huzicromo Galvanoplastia Ltda., Hydrosol Produtos Químicos Ltda., Ind. Campineira de Sabão e Glicerina Ltda., Indústria Elétrica Marangoni Moretti Ltda., Itelpa Screens Ltda., ITOIL Ind. Trat. Óleos Isolantes Ltda., Johnson & Johnson Indústria e Comércio Ltda., Johnson & Johnson S.A., Lubrasil Lubrificantes Ltda., Lubrinasa Lubrificantes Nacionais S.A., Mercedes-Benz do Brasil S.A., Moinhos Cruzeiro do Sul Ltda. (Cargil), Monte D'este Ind. e Com.de Mat. Elétricos Ltda., New Part Investimentos e Empreendimentos Ltda., Nobel Química Indústria e Comércio Ltda. (Centro), Nobel Química Indústria e Comércio Ltda. (Anhanguera), Parda Produtos Químicos e Hidrocarbonetos Ltda., Partington Chemicals S.A. Indústria e Comércio, Plestin Indústrias Químicas Ltda., Polipetro Ind. E com. de Prod.Químicos Ltda., PROQUIMA Produtos Químicos Ltda., PROSINT Produtos Sintéticos S.A., Quimiflex Indústria e Comércio Ltda., Quimpil Química Industrial Piracicabana Ltda., Refinaria de Petróleo de Manguinhos S.A., Regenera Ind. Com. Ltda., Robert Bosch Ltda., Sanofi Synthelabo Ltda., São Paulo Alpargatas S.A., Servind Indústria e Com. de Prod. Químicos Ltda., Sespo Indústria e Comércio Ltda., Sulfabrás S.A., Supremais Produtos Bioquímicos Ltda., TEXACO do Brasil S.A. Produtos de Petróleo, Texas Instrumentos Eletrônicos do Brasil Ltda., Vasilhames São Mateus Ltda., Vitória Química Tintas e Anticorrosivos Ltda., Wall Química S.A.(antiga Vasoil) e Yanmar do Brasil S.A. – informação obtida no site: http://www.acpo.org.br/biblioteca/06_areas_contaminadas_%20saturadas/aterro_montovani_cetri_n.pdf - acessado em 26 de agosto de 2012, às 15:33 hrs.

⁴¹ http://www.acpo.org.br/biblioteca/06_areas_contaminadas_%20saturadas/aterro_montovani_cetri_n.pdf - acessado em 26 de agosto de 2012, às 15:22 hrs.

⁴² <http://www.cetesb.sp.gov.br/areas-contaminadas/relacoes-de-areas-contaminadas/16-mantovani> - acessado em 26 de agosto de 2012, às 14:57 hrs.

⁴³ Idem. Ibidem.

O Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP) passou a atuar em 1988, promoveu uma ação civil pública distribuída na comarca de Mogi Mirim, que tramitou na 1ª Vara cível sob o nº 480/88.⁴⁴ Somente em 1995 o responsável pelo Aterro Mantovani foi condenado a pagar uma indenização para reabilitar a área de forma integral, o que não foi feito até o momento sob diversas escusas.

Pela inexistência de recuperação da área, o MPSP e a CETESB resolveram, em 2000, acionar as empresas responsáveis pela contaminação do local, culminando na assinatura de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) nos autos do IC nº 01/01 em 11 de setembro de 2001 (tramitou na 1ª Promotoria de Justiça de Jaguariúna), com 48 das 59 empresas responsáveis (portanto 11 não aderiram ao TAC, sendo que 6 já estavam com as suas atividades encerradas⁴⁵). Foram signatários do TAC o MPSP, o Ministério Público Federal e a CETESB como anuente.

No mesmo ano, foi detectada contaminação no posto de abastecimento do sítio vizinho, Santa Adélia, com quantidades de 1,2 – Dicloreto (substância cancerígena) acima dos valores recomendados para o consumo humano, segundo a Portaria do Ministério da Saúde nº 1469/00, o mesmo ocorreu com o Sítio Santo Antonio em maio de 2002.⁴⁶ Com esses resultados, a CETESB autuou o Aterro e as empresas envolvidas, totalizando 33 multas, chegando ao quociente de 385.000 UFESP's.

O TAC assinado foi aditado mais de dez vezes, sem a adequada remediação da área, sendo que o escopo principal é “resguardar os receptores de riscos,

44

http://www.acpo.org.br/biblioteca/06_areas_contaminadas_%20saturadas/aterro_montovani_cetri_n.pdf - acessado em 26 de agosto de 2012, às 15:22 hrs.

⁴⁵ Foram as seguintes empresas: CAGIGO Agro - industrial Ltda.; Campanhia Brasileira de Petróleo IBRASOL; Lubrinasa Lubrificantes Nacionais S.A.; Nobel Química Indústria e Comércio Ltda. (Centro); Nobel Química Indústria e Comércio Ltda. (Anhanguera); Partington Chemicals S. A. Indústria e Comércio; Regenera Ind. Com. Ltda.; Servind Indústria e Com. de Prod. Químicos Ltda.; Supremais Produtos Bioquímicos Ltda.; Vasilhames São Mateus Ltda.; e Vitória Química Tintas e Anticorrosivos Ltdaconsta –

http://www.acpo.org.br/biblioteca/06_areas_contaminadas_%20saturadas/aterro_montovani_cetri_n.pdf - acessado em 26 de agosto de 2012, às 15:22 hrs.

⁴⁶ Idem. Ibidem.

diagnosticar a contaminação da área e implantar as medidas necessárias para a sua reabilitação, atualmente em curso.”⁴⁷

A CETESB, relata em seu endereço virtual que as providências adotadas conforme o TAC deveriam ser:

- Adoção de todas as medidas cabíveis, para resguardar os receptores de risco identificados no entorno da área, incluindo o suprimento de água potável para os sítios vizinhos afetados;
- Cobertura dos resíduos sólidos que ainda se encontravam a céu aberto na área;
- Estabilização do aterro, incluindo reparação e regularização das camadas de cobertura e implantação de drenos de águas pluviais nos taludes das valas;
- Execução de um sistema adequado de drenagem, nas áreas laterais e frontal do aterro, com segregação dos líquidos percolados e das águas pluviais;
- Tratamento e destinação adequada dos líquidos percolados;
- Implantação de barreiras hidráulicas para a contenção das plumas de contaminação, de modo a evitar a propagação dos contaminantes para áreas externas à propriedade do Aterro;
- Implantação de sistema de bombeamento e tratamento de águas subterrâneas contaminadas, na região de maior contaminação, para reduzir sua propagação;
- Início da remoção e destinação adequada de resíduos pastosos e líquidos presentes sem cobertura em uma das valas;
- Realização de diagnóstico compreensivo da contaminação e de estudo de avaliação de risco;
- Monitoramento ambiental da área e seu entorno.

Encontram-se em discussão no âmbito do acordo firmado por parte das empresas que depositaram resíduos no local, o Ministério Público Estadual, o Ministério Público Federal e a CETESB ações a ser implementadas, com os seguintes objetivos:

- Complementação do diagnóstico da contaminação, em especial quanto à caracterização dos resíduos depositados, estudo de avaliação de risco e proposta de medidas para a reabilitação definitiva da área;
- Implantação das medidas para reabilitação definitiva da área, a serem definidas conjuntamente com a CETESB e Ministério Público.”⁴⁸

O prazo para o cumprimento do TAC foi de 18 meses, ou seja, em março de 2003 o TAC deveria estar integralmente cumprido, o que, notoriamente, não ocorreu. Com o diagnóstico ambiental concluído, diversas outras obrigações surgiram.

⁴⁷ <http://www.cetesb.sp.gov.br/areas-contaminadas/relacoes-de-areas-contaminadas/16-mantovani> - acessado em 26 de agosto de 2012, às 14:57 hrs.

⁴⁸ <http://www.cetesb.sp.gov.br/areas-contaminadas/relacoes-de-areas-contaminadas/16-mantovani> - acessado em 26 de agosto de 2012, às 14:57 hrs.

Em outubro de 2008, houve a assinatura de “novo aditamento ao TAC”, prevendo a adoção “emergencial” de medidas de contenção em curto prazo a fim de impedir o avanço da contaminação. Ficou acordado, outrossim, o fornecimento, pelas empresas, de água potável para os sítios Santa Adélia, Dois Irmãos, Santo Antônio e São José, acometidas pela contaminação.⁴⁹

Dois meses após a assinatura do oitavo aditamento, em dezembro de 2008, foi firmado um novo aditamento ao Termo de Compromisso, pelo qual as empresas signatárias se comprometeram a retirar as borras oleosas ainda depositadas nas valas abertas do aterro para dar destinação final ambientalmente adequada a este resíduo.

Das quinze mil toneladas de borras oleosas depositadas no Aterro, até a assinatura do presente aditamento, apenas 3 mil toneladas haviam sido retiradas⁵⁰.

Apenas em setembro de 2009, o Ministério Público Federal em Campinas (SP) e o Ministério Público Estadual (MP/SP) em conjunto com a prefeitura da cidade, firmaram um Termo de Ajustamento de Conduta para a interdição da área em decorrência da contaminação permanente do solo por mais de três décadas⁵¹.

Passados os anos e os diversos aditamentos, em 2010 o Jornal Estadão publicou na internet a reportagem **Aterro Mantovani continua sem solução**, relatando o seguinte sobre as medidas tomadas:

“Mas são ações que apenas contornam o problema. A fonte primária de poluição, que é o aterro, continua lá, ativa”, diz Lúcio Flávio Furtado Lima, gerente da agência ambiental de Paulínia (SP). “Não há um projeto definitivo de descontaminação da área”, diz.

No total, as empresas depositaram no aterro, ao longo dos anos, 326 mil toneladas de resíduos tóxicos. Segundo Lima, há dois anos houve a remoção de 3 mil toneladas de borras oleosas, que foram utilizados em fornos de indústrias de cimento. A maior parte dos resíduos ainda aguarda uma solução adequada.

Uma das propostas das empresas era acondicionar os resíduos em uma vala coberta por material impermeabilizado - que foi descartada pelo órgão ambiental. “Será

⁴⁹ Informações extraídas do artigo: Petrobras adere ao acordo de recuperação do aterro Mantovani em SP. Disponível em: http://www.abas.org/noticias_d.php?id_news=156 - acessado em 27 de agosto de 2012, às 18:25.

⁵⁰ Idem. Ibidem.

⁵¹ Idem. Ibidem.

preciso uma solução técnica mais eficiente. Mas não sabemos quanto tempo será necessário para que a área fique livre de contaminação.”⁵²

Mesmo com o sítio embargado, praticamente todas as 320 mil toneladas de resíduos continuam no local, fato que transparece a ineficiência do Ministério Público e do Poder Judiciário, causando descrédito às instituições brasileiras, pois não possuem poder coercitivo suficiente para impor aos responsáveis a medida adequada. Aparentemente o corporativismo internacional consegue superar a rigidez das instituições nacionais, o MPSP justifica a mora em razão da transferência contínua de cargos, em que um promotor toma um tempo para se inteirar sobre o caso e quando começa a atuar é transferido. Da mesma forma se encontra o trâmite processual dentro do MP, iniciou em Itu, foi para Jaguariúna e atualmente está com o GAEMA (Grupo de Atuação Especial de Defesa do Meio Ambiente) de Campinas.

Enquanto os trâmites burocráticos dilatam o prazo para a solução, o dano ambiental continua persistindo e possivelmente, crescendo. Interessante ressaltar que não foram constatados nas pessoas que moram na região qualquer sintoma de contaminação, contudo o município não permite que os moradores usem a água dos poços locais e, contraditoriamente, permite que sejam vendidos os produtos agrícolas.

O artigo 13^a Romaria das Terras e Águas de São Paulo, de 2011, ressalta a gravidade do caso e da omissão perpetrada até o momento:

“O caso completa 37 anos e até hoje os moradores não receberam nenhum tipo de acompanhamento, avaliação ou monitoramento da saúde. Dois moradores do local já faleceram, vítimas de câncer.

O Ministério Público Federal reconhece os riscos à saúde dos moradores do entorno. Além da presença de resíduos no solo, foi objeto da investigação a verificação de contaminantes nas águas subterrâneas. Os resultados das análises químicas realizadas em amostras extraídas dos poços de monitoramento e dos furos executados para amostragem dos resíduos indicaram a presença de metais, compostos orgânicos voláteis e semivoláteis no aquífero freático. O parecer técnico, referendando o diagnóstico ambiental da área, anteriormente realizado, concluiu que a distribuição desses resíduos perigosos expõe os moradores. Os riscos à saúde são inaceitáveis, ainda mais fazendo o consumo de alimentos produzidos no local.

Uma série de atos negligentes e omissos de entidades e órgãos responsáveis pela fiscalização do local arrastou o caso de maneira morosa e descomprometida, desde o início até o término de suas atividades. Moradores do entorno, expostos à contaminação invisível, não tinham nenhum tipo de acesso a laudos e análises. Vinte

⁵²

<http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,aterro-mantovani-continua-sem-solucao,540967,0.htm> - acessado em 26 de agosto de 2012, às 15:40 hrs.

e sete anos após o início das atividades no Aterro Mantovani, ou seja, em 2001, partes das empresas (48) assinaram um Termo de Ajustamento de Conduta, comprometendo-se a remediar a área. Os moradores já não podiam consumir a água de seus poços artesianos e nem plantar em suas terras. Um impacto na geração de renda das famílias, no valor de suas propriedades, na saúde, e principalmente, um grande impacto emocional. Pensar que durante anos e anos, sem saber, beberam da água, respiraram do ar e comeram da colheita plantada em terras contaminadas. Pensar que no tempo atual, a geração de filhos e netos também vive sob a mesma situação. Impossível classificar tamanha angústia.

Há casos de câncer, infertilidade e morte por causa da contaminação das águas na região. Depois da assinatura do TAC, pouco se avançou. Sem poder consumir a água de suas casas, os moradores recebem um caminhão de água por dia para abastecimento e nada mais.”⁵³

Após uma década de celebração do TAC, nada foi feito, **nenhuma ação remediadora dentre as tantas previstas foi implantada para remediar os danos dessa área que configura um dos maiores passivos ambientais no Estado de São Paulo.**

Em dezembro de 2011 ocorreu um evento na Comissão de Fiscalização e Controle da Assembleia Legislativa de São Paulo, contando com a presença do presidente da CETESB, Otávio Okano, que explanou sobre o caso:

“Conforme Okano, todas as medidas que estavam ao alcance da Cetesb foram adotadas. O maior problema, segundo ele, é que as reuniões com as empresas poluidoras (cerca de 62), são com os advogados das envolvidas e não com seus técnicos. “Os advogados usam de todos os mecanismos legais para prorrogar a solução definitiva, que é a descontaminação da área.”⁵⁴

No mesmo evento, o prefeito do município prejudicado relatou a problemática atuação do Ministério Público:

“O prefeito de Santo Antonio da Posse, Noberto de Olivério Júnior, sugeriu que os Ministérios Públicos Federal e Estadual designem um promotor permanente para cuidar da questão até sua conclusão. “Os promotores mudam de quando em quando, e até o novo promotor se inteirar do assunto demora três, quatro anos”, lamentou.”⁵⁵

Já o advogado Antonio Fernando Pinheiro Pedro, presente no evento, também se manifestou:

“Antonio Fernando Pinheiro Pedro defendeu a atuação da Cetesb e condenou o

⁵³ 13ª Romaria das Terras e Águas de São Paulo - <http://aterromantovani.wordpress.com/> - acessado em 26 de agosto de 2012, às 18:24 hrs.

⁵⁴ CETESB pede apoio para despoluir Aterro Mantovani. 6 de dezembro de 2011 - <http://www.observatorioeco.com.br/cetesb-pede-apoio-para-despoluir-area-do-aterro-mantovani/> - acessado em 26 de agosto de 2012, às 23:15 hrs.

⁵⁵ Idem. Ibidem.

desrespeito aos 12 Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) firmados com 48 das 62 empresas responsáveis pela contaminação ambiental. “Não vamos resolver nada se não houver força política e vontade do Estado.

“Essa é uma das regiões mais ricas do Estado, e os agricultores enfrentam sérios problemas por conta da contaminação do solo e da água.” Para o advogado, esse caso representa o total descaso institucional com uma questão totalmente objetiva.”⁵⁶

A conclusão do evento foi a necessidade de nova audiência com o intuito de chamar as empresas poluidoras para realizar uma audiência pública. Veremos até quando o prejuízo à população irá persistir e até que ponto as negociações irão sem a devida remediação da área.

2.2.4. Cidade dos Meninos

O caso conhecido como Cidade dos Meninos ocorreu em Duque de Caxias, no Estado do Rio de Janeiro, a partir de 1950.

Paulo de Bessa Antunes destaca essa história como um exemplo de um caso de danos gravíssimos, oriundo da deposição inadequada de resíduos sólidos químicos perigosos:

“Até o lançamento do livro *Primavera Silenciosa*, de Rachel Carson, os organoclorados eram considerados excelentes produtos para combater pragas e insetos, ajudando na redução de doenças e aumentando a produtividade agrícola. Entre aqueles aplicados no combate às pragas, reinava absoluto o DDT. Hoje, o produto está banido graças à Convenção sobre Poluentes Orgânicos Persistentes (POPS) de Estocolmo firmada por 90 países, inclusive o Brasil. A ocasião teve como objetivo a proibição de produção e uso de 12 substâncias orgânicas tóxicas (Aldrin, clordano, Mirex, Dieldrin, DDT, dioxinas, furanos, PCBs, Endrin, heptacloro, BHC e toxafeno). No caso da Cidades dos Meninos a contaminação foi devida ao chamado pó de broca.

A história é a seguinte: entre os anos 1950 e 1962, o Instituto de Malariologia, órgão do então Ministério da Educação e Saúde, operou uma planta industrial para a produção de Hexaclorocicloexano (HCH) e a manipulação de outros compostos organoclorados, como o diclorodifenilcloroetano (DDT) em oito pavilhões pertencentes à Fundação Abrigo Cristo Redentor, na Cidades dos Meninos. A área atual é de mais de 19 milhões de metros quadrados. Aqui, cabe uma pausa para que o leitor saiba o porquê da denominação Cidade dos Meninos: tratava-se de um “colégio interno” para crianças pobres, “carentes”, excluídas como se diria de uma forma elegante, politicamente correta e à la mode. Como existiam pavilhões desocupados no local, decidiram produzir ali organoclorados. A típica “idéia de jerico”. Algum burocrata da época deve ter achado que seriam diminuídos custos de produção e coisas do gênero. E assim foi feito.

Como a CPMF, as instalações seriam utilizadas “provisoriamente”. O objetivo do governo era atingir a autossuficiência na produção de pesticidas para controle de

⁵⁶ Idem. Ibidem.

endemias transmitidas por vetores – malária, febre amarela e doença de Chagas. Em função de dificuldades econômicas causadas pelo encarecimento dos custos para fabricação do HCH, a fábrica foi sendo desativada. De acordo com a mentalidade prevalente na época, nenhum procedimento para encerrar seguramente as atividades produtivas foi adotada. Pelo contrário, a produção remanescente permaneceu estocada ao ar livre nas antigas dependências da fábrica, ou seja, no pátio do colégio.

Mas – desgrça pouca é bobagem – como sabem todos os “condenados da terra”. Já que a comunidade local era pobre e desinformada, pegou o produto que estava estocado no pátio da antiga fábrica e começou a vendê-lo para faturar alguns trocadinhos. Na década de 80, constatou-se que na feira de Caxias, além de tráfico de animais, existia a venda clandestina de pesticida – a produção de pó de broca que ficara abandonada no pátio do orfanato-fábrica. Quando as autoridades públicas se deram conta da questão, em fins da década de 80, ainda sobravam cerca de 40 toneladas de produto tóxico do local para serem retirados. Como manda a regra administrativa brasileira, criou-se uma comissão e instaram-se infundáveis debates para saber se a questão era federal, estadual ou municipal. Quase 30 anos já tinham passado.

No ano 1990, o Ministério Público do Rio de Janeiro, solicitou que o Ministério da Saúde providenciasse a desocupação da área onde se localizava a antiga fábrica. A comunidade local era composta por: menores internos, funcionários da Fundação e do Instituto de Malariologia, que desde 1962 estavam expostos aos produtos tóxicos. Em 1991, a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) tornou públicos os resultados de estudos clínicos-laboratoriais que haviam realizado em 43 adultos e quatro crianças residentes em um raio de 100 metros do local da fábrica, nos quais foram encontrados no sangue dos amostrados níveis 65% superiores à concentração do HCH presente no grupo de controle (indivíduos não expostos), porém sem correlação com patologias. Em 1993, o juiz da Infância e da Adolescência de Duque de Caxias determinou a interdição das atividades da Fundação Abrigo de Cristo Redentor e a imediata remoção dos menores. Em 1996 a Fundação teve as suas atividades encerradas. Isso, entretanto, não significou a total retirada de pessoas da área, pois muitos antigos funcionários permaneceram no local e lá estão até hoje. [artigo de 2005]

No dia 8 de setembro de 1993 foi firmado um Termo de Compromisso de Ajustamento de Condutas e Obrigações (TAC) entre o Ministério Público Federal, o Ministério da Saúde, o Ministério do Meio Ambiente, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente do Estado do Rio de Janeiro (Ibama), a Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente do Estado do Rio de Janeiro (Feema), a Legião Brasileira de Assistência, a Fiocruz, a Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro e a prefeitura de Duque de Caxias. Mas o TAC, ao que parece, não conseguiu solucionar o problema mais grave: a contínua ocupação do local e, conseqüentemente, o estado contínuo de risco de contaminação.

A Cidade dos Meninos tem uma população residente em imóveis pertencentes à União de 1.346 pessoas, constituindo 382 famílias, compostas principalmente por funcionários da ativa e aposentados do Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS (ou órgãos já extintos) e seus familiares. Somente em 1995 deu-se início a um processo de descontaminação do solo. Apesar disso, não foi eficaz, como reconhecido pelo próprio Ministério da Saúde (2). “Subseqüentemente à tentativa de remediação com cal, constatou-se, por meio de alguns estudos que analisaram amostras do solo local, que a referida tentativa não foi eficaz para promover a remediação e que, inadvertidamente, acabou resultando na formação de outras substâncias tóxicas decorrentes de reações químicas dos compostos organoclorados com cal”. Cabe a pergunta: havia condição de prever o resultado das reações químicas que seriam geradas pela remediação?

No ano de 1997 foi proposta uma ação civil pública em face da União Federal, buscando dar uma solução judicial para o problema. Em função da Ação Civil Pública nº 97.0104992-6, movida pela Procuradora da República Geisa Assis Rodrigues, em tramitação perante a MM 7ª Vara Federal da Seção Judiciária do Rio de Janeiro, o Poder Executivo encaminhou ao Legislativo o Projeto de Lei nº 3.034/2004 – sete anos após a propositura da ação – que “autoriza a União a conceder indenização por

danos morais aos ocupantes de imóveis residenciais a ela pertencentes, na localidade denominada “Cidade dos Meninos”, que tenham sido expostos a compostos organoclorados”. O PL foi encaminhado aps 02/03/2004, estando láhá mais de um ano parado na Comissão de trabalho e Serviço Público da Câmara dos Deputados. Espera-se que o relator acelere as providências para a aprovação final da PL.”⁵⁷

Trata-se de um dos típicos casos que ficarão no histórico de contaminações ocorridas no Brasil. Resta claro que um conjunto de medidas não planejadas e negligentes acarretaram um passivo social imensurável, que na realidade, não há como corrigir, como propõem alguns em indenizar as famílias contaminadas. Contudo, recordamos que a saúde é um direito infungível, não há como mensurar uma doença adquirida, pois pode gerar reflexos negativos até o fim da vida dos prejudicados. Destarte, a única forma de atuar adequadamente é pela prevenção, com planejamento e um plano de gestão de resíduos.

2.2.5. Aterro Metropolitano de Jardim Gramacho⁵⁸

Também conhecido como o Lixão de Caxias, talvez seja o caso mais importante do Brasil em relação à disposição inadequada de resíduos sólidos, tratava-se do maior lixão a céu aberto da América Latina. Atualmente encontra-se desativado e, assim como a Cidade dos Meninos, também está localizado em Duque de Caxias, RJ.

Jardim Gramacho é um bairro do Município de Duque de Caxias, Rio de Janeiro, Brasil, com uma área de 1.300.000,00 m² que passou a receber os resíduos de diversos municípios (Rio de Janeiro, Duque de Caxias, Nilópolis, Mesquita, São João de Meriti, Nova Iguaçu, Guapimirim, Petrópolis e Queimados⁵⁹) desde 1976,

⁵⁷ BESSA, Paulo. Cidade dos Meninos, 21 mar 2005, http://www.eco.com.br/todos-os-colunistas/43-paulo-bessa/16855-oeco_11797, visitado aos 10 de agosto de 2010, *apud*, ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito Ambiental. 13ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. P. 771-774.

⁵⁸ Para compreender a problemática do tema, recomendamos os documentários Lixo Extraordinário e Estamira.

⁵⁹ <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/1095972-megalixao-no-rio-fecha-sem-dados-sobre-dano-ambiental.shtml> - acessado em 14 de setembro de 2012, às 10: 51 hrs.

sob a nomenclatura de aterro, contudo era um lixão⁶⁰, administrado até 1996 pela Companhia de Limpeza Urbana do Rio de Janeiro (COMLURB).⁶¹

O local nasceu para ser um aterro sanitário, contudo, funcionou como um vazadouro, caracterizando-se como um bolsão de miséria, com intenso tráfico de drogas (o tráfico controlava e cobrava um certo valor para o ingresso dos catadores no lixão), violência, poluições de todas as espécies e sem qualquer saneamento básico, segurança, saúde, educação etc. A maior parte desta população, vivia, portanto, direta ou indiretamente do lixo coletado, isenta de qualquer traço do piso vital mínimo.

Tratava-se de um paraíso de descarte de resíduos de forma discriminada, na qual as pessoas descartadas pela sociedade também lá se encontravam (e ainda se encontram). Sobre as atividades desenvolvidas no local, diversas empresas que tratavam da sucata aproveitaram a oportunidade para se instalar, acabando por se tornar um núcleo de descarte e reciclagem, o qual se utilizava da mão de obra daquela população antes ignorada.

Com o passar do tempo a população passou a atentar para a problemática ambiental, deste modo, diversos documentários, filmes, estudos e trabalhos acadêmicos tiveram o aterro em comento como objeto de estudos e trabalhos. Com a divulgação e exaltação dos problemas ambientais e sociais na década de 1990, somada à diversos fatores como a poluição da Baía de Guanabara, foco de proliferação de doenças, a destruição dos mangues da região e até incidentes com urubus e aviões trafegando próximo ao Aeroporto Internacional Antônio Carlos Jobim⁶², o lixão (até o momento) passou a ser observado por todos, principalmente pelo volume de resíduos despejados no local na época, aproximadamente 6.000

⁶⁰ Vide nota de rodapé nº 64.

⁶¹ Informações extraídas de: GOMES, Luiz Cláudio Moreira. A Cooperativa de Catadores de Materiais Recicláveis de Jardim Gramacho – COOPERGRAMACHO: uma nova identidade social a partir do trabalho cooperativo. Trabalho publicado nos anais do XVII CONgresso Nacional do CONPEDI, realizado em Brasília nos dias 20, 21 e 22 de novembro de 2008.

⁶² PORTO, Marcelo Firpo de Souza; JUNCÁ, Denise Chrysóstomo de Moura; GONÇALVES, Raquel de Souza; FILHOTE, Marcelo Isabel de Freitas. Lixo, trabalho e saúde: um estudo de caso com catadores em um aterro metropolitano no Rio de Janeiro, Brasil. - http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2004000600007&lng=pt&nrm=iso - acessado em 12 de setembro de 2012, às 07: 46 hrs.

toneladas por dia.⁶³ O conjunto de tais fatos impulsionou a COMLURB a abrir um processo licitatório para a gestão do lixão.

Em 1996, a empresa Queiroz Galvão passou a gerir o lixão com o projeto de transformá-lo em um aterro sanitário, englobando diversas medidas, como a recuperação dos mangues afetados, o tratamento do chorume, a canalização dos gases emanados no local etc. O plano inicial era retirar os catadores que transitavam nas rampas de trabalho, isto é, dos locais a céu aberto em que os caminhões depositavam os resíduos que seriam posteriormente espalhados e cobertos com terra, entretanto, houve resistência por parte dos catadores, o que garantiu o acesso deles ao local para a coleta de materiais recicláveis, fato este que dificultou a gestão do lixão e impediu a sua transformação em aterro sanitário. Atrelada a essa iniciativa, ocorreu a implementação de uma organização social/cooperativa para a reciclagem dos resíduos, envolvendo o cadastro das pessoas, oferecimento diário de refeições, vestuários e roupas adequadas, EPIs, banheiros, a concessão de diversos materiais de trabalho inseridos em galpões, como esteiras para a triagem (tais benefícios foram concedidos somente àqueles que entraram na cooperativa), da mesma forma, ocorreu o afastamento da atividade aquelas pessoas inaptas à atividade, como crianças, deficientes e idosos.

Mesmo com a iniciativa da Queiroz Galvão, com a finalidade de adequar aos padrões mínimos de sustentabilidade o local, não seria correto chamar o local de aterro sanitário, pois não apresenta a total impermeabilização do solo, assim como não atende outros requisitos para a sua caracterização⁶⁴. O local passou a ser considerado um aterro controlado, pois ao menos trata o chorume e o biogás.

⁶³ Idem. Ibidem.

⁶⁴ A obra de Marcos Paulo Marques Araújo, Serviço de limpeza urbana à luz da Lei de Saneamento Básico: Regulação jurídica e concessão da disposição final de lixo, descreve as espécies de disposição final do resíduo entre as páginas 106 a 108, vejamos:

“O procedimento, mais usual, para a disposição final de lixo é a construção de aterro, que pode ser: comum; controlado; e, sanitário.

O aterro comum ou lixão, que é uma forma inadequada de disposição final, representa a simples descarga do lixo sobre o solo, sem medidas de proteção do meio ambiente ou da saúde pública. Trata-se, assim, de descarga de resíduos a céu aberto ou vazadouro. Os resíduos lançados dessa forma acarretam problemas à saúde da população, vez que contribuem para a proliferação de vetores de doenças, geração de fortes odores e, ainda, poluição, principalmente, do solo, das águas subterrâneas e superficiais, pela infiltração do chorume – que constitui um líquido de cor preta, mal cheiroso e de elevado potencial poluidor, produzido pela decomposição da matéria orgânica contida no lixo.

Já em 2004, o Aterro Metropolitano de Jardim Gramacho tinha o seu fechamento como meta de diversos órgãos, como a Federação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente (FEEMA), o Ministério Público Federal e o Ministério Público Estadual. Existiu até a tentativa de forçar a COMLURB a celebrar um Termo de Ajustamento de Conduta para paralisar o aterro, entretanto, não o fez sob a assertiva de que não possuía a responsabilidade exclusiva sobre o local.

Em 2008, o aterro contava com uma população aproximada de 20 mil habitantes e com, aproximadamente, dois mil catadores. No mesmo ano foi averiguado que o local recebia um volume de 8.000 toneladas de resíduos por dia “o que representa cerca de 240.000 toneladas/mês, este volume é transportado por

Não há qualquer controle quanto ao tipo de resíduo a ser depositado no aterro comum, verificando-se a presença, até mesmo, de resíduos provenientes de saúde e de indústrias, os quais são classificados, pela literatura especializada, quanto à sua origem, como provenientes de fontes especiais; o que exigiria, assim uma disposição final específica. É comum verificar-se a presença de animais e catadores, sendo que estes últimos, muitas vezes, residem ali mesmo.

O aterro controlado é uma técnica de disposição de lixo que busca minimizar o impacto ambiental, vez que tenta diminuir o dano ou risco à saúde da população. Este procedimento de disposição utiliza alguns princípios básicos de engenharia para confinar os resíduos sólidos, como, por exemplo, cobri-los com uma camada de material inerte na conclusão de cada jornada de trabalho. Entretanto, este aterro produz uma forma de poluição localizada, pois a área de disposição é minimizada. Além disso, não dispõe de impermeabilização de base – o que compromete qualidade da água subterrânea -, nem sequer de sistema de tratamento do percolato - mistura de chorume e água de chuva – ou, ainda, biogás gerado.

O aterro ocontrolado, portanto, é uma forma “melhorada” de lixão, ou seja, é preferível a este, mas devido a problemas ambientais que causa e aos seus custos de operação, é de qualidade bastante inferior ao sanitário, que será estudado a seguir.

A NBR nº 8.849, de 1985, da ABNT, institui procedimentos para apresentação de projetos de aterro controlado para resíduos sólidos urbanos.

O aterro sanitário é um processo utilizado para disposição de resíduos no solo, particularmente, domiciliares, que, fundando em critérios técnicos de engenharia e normas operacionais específicas, permite um confinamento seguro em termo de controle de poluição ambiental e de proteção à saúde pública. Apesar de ser o método mais simples de disposição final de lixo, o respectivo aterro exige cuidados especiais e técnicas determinadas a serem seguidas, desde a seleção e prepare da area até a sua operação e monitoramento. Esta técnica requer o tratamento dos efluentes líquidos e gasosos provenientes da massa do resíduo sólido.

O aterro referido é, basicamente, a forma de dispor o lixo sobre o solo, compactando-o com trator e recobrindo-o diariamente com camada de terra, também compactada com espessura de 20cm para evitar os seguintes problemas: (1) proliferação de moscas; (2) aparecimento de vetores, baratas e urubus; (3) estabelecimento de catadores na área; (4) espalhamento de papéis, plásticos finos e lixo, pela redondeza, por ação do vento; (6) criação e engorda de animais como porcos que podem contrair doenças transmissíveis ao homem; e, (7) poluição das águas subterrâneas e superficiais.

O aterro sanitário também serve para recuperar áreas degradadas, como, por exemplo, pedreiras abandonadas, grotas, escavações oriundas de extração de argila e areia de regiões alagadiças.”

cerca de 600 caminhões que chegam por dia ao aterro.”⁶⁵ Já em 2011, o aterro recebia aproximadamente 9.500 toneladas de resíduo domiciliar por dia.⁶⁶

Como já descrito, desde 2004 a hipótese de fechamento do Aterro Metropolitano do Jardim Gramacho era ventilada. Assim todos os catadores estavam cientes do assunto de uma forma ou de outra, desde à época, alguns acreditavam, outros duvidavam, “tanto que no ano de 2005 foi fundada a Associação de Catadores de Material Reciclável de Jardim Gramacho”⁶⁷, que em 2008 “possuía cerca de 1.100 catadores identificados e cadastrados, aguardando sua oficialização. A Associação tem como principais objetivos, garantir trabalho para os catadores após o término das atividades do aterro; criar projetos de inclusão social na comunidade e lutar pela implantação da coleta seletiva no Município de Duque de Caxias, realizada e gerida pela Associação.”⁶⁸

No domingo de 3 de junho de 2012, o “Aterro Jardim Gramacho” foi fechado após 36 anos de intenso descarte de resíduos que totalizaram aproximadamente 60 milhões de toneladas de resíduos, sem qualquer proteção⁶⁹. O encerramento foi um real evento, com a presença, em peso, da mídia nacional e até internacional, de diversos catadores, representantes de associações e movimentos sociais, além de outras inúmeras figuras públicas, destacando-se a Ministra do Meio Ambiente, Izabella Teixeira, que ressaltou: “O governo do Rio vai fechar todos os aterros do entorno da Baía da Guanabara. Isso é um grande avanço para a área ambiental e para o país. Vamos usar o modelo do Rio de Janeiro para fechar todos os lixões do

⁶⁵ GOMES. Luiz Cláudio Moreira. A Cooperativa de Catadores de Materiais Recicláveis de Jardim Gramacho – COOPERGRAMACHO: uma nova identidade social a partir do trabalho cooperativo. Trabalho publicado nos anais do XVII Congresso Nacional do CONPEDI, realizado em Brasília nos dias 20, 21 e 22 de novembro de 2008.

⁶⁶ <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2012/06/apos-34-anos-de-funcionamento-paes-fecha-o-aterro-de-gramacho.html> - acessado no dia 12 de setembro de 2012, às 17: 23 hrs.

⁶⁷ GOMES. Luiz Cláudio Moreira. A Cooperativa de Catadores de Materiais Recicláveis de Jardim Gramacho – COOPERGRAMACHO: uma nova identidade social a partir do trabalho cooperativo. Trabalho publicado nos anais do XVII Congresso Nacional do CONPEDI, realizado em Brasília nos dias 20, 21 e 22 de novembro de 2008.

⁶⁸ Idem. Ibidem.

⁶⁹ Jardim Gramacho é desativado em cerimônia com prefeito do Rio e catadores - <http://noticias.terra.com.br/noticias/0,,OI5811038-EI188,00-Jardim+Gramacho+e+desativado+em+cerimonia+com+prefeito+do+Rio+e+catadores.html> - acessado em 12 de setembro de 2012, às 11:45 hrs.

país.”⁷⁰ Já o Prefeito do Município do Rio de Janeiro na época, Eduardo Paes, também estava presente e afirmou que “A prefeitura do Rio de Janeiro vem sendo criminosa há 30 anos, depositando resíduos sólidos da cidade em outro município e às margens da baía de Guanabara”⁷¹ e continuou se referindo ao aterro “Para substituí-lo, construímos o Centro de Tratamento de Resíduos Sólidos mais moderno da América Latina”⁷² (que será em Seropédica-RJ).

O aspecto social, ou seja, o destino de aproximadamente 2000 catadores que trabalhavam no local acarretou diversas discussões e atrasos no encerramento do aterro. A “solução” encontrada para estancar esse entrave foi a decisão de conceder cursos de capacitação para garantir aos catadores o exercício de outras funções profissionais, e, também, indenizar em R\$ 14.000,00 cada catador (foram 1.603 beneficiados com o valor) por ter a sua fonte de renda extinguida, o que totalizou o valor de R\$ 23.000.000,00. Soluções estas que foram concedidas de forma atribulada e incompleta, alguns catadores não receberam os valores enquanto outros sequer receberam o curso de capacitação (a proposta é capacitar mais de 1.300 pessoas até o fim do ano de 2012).⁷³

O método utilizado para indenizar os catadores se deu por meio de cadastramento antecipado e posteriormente deveriam retirar, todos no mesmo dia, um Cartão da Caixa Econômica Federal que concede o direito ao valor acima descrito. No dia 1º de junho de 2012, os catadores foram receber os seus cartões indenizatórios, fizeram uma fila que tomou grande vulto e acarretou em atrasos (muitos catadores até dormiram na fila para obter o dinheiro), tendo por consequência a revolta de todos os que estavam esperando, desdobrando-se em um protesto.

⁷⁰ <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2012/06/apos-34-anos-de-funcionamento-paes-fecha-o-aterro-de-gramacho.html> - acessado no dia 12 de setembro de 2012, às 17: 23 hrs.

⁷¹ <http://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/videos/assistir.htm?video=aterro-sanitario-de-gramacho-e-fechado-no-rio-de-janeiro-04020D9B3064CCC12326> - acessado em 13 de setembro de 2012, às 11:27 hrs.

⁷² Jardim Gramacho é desativado em cerimônia com prefeito do Rio e catadores - <http://noticias.terra.com.br/noticias/0,,OI5811038-EI188,00-Jardim+Gramacho+e+desativado+em+cerimonia+com+prefeito+do+Rio+e+catadores.html> -

acessado em 12 de setembro de 2012, às 11:45 hrs.

⁷³ <http://oglobo.globo.com/rio/catadores-do-aterro-de-gramacho-enfrentam-confusao-para-resgatar-cartao-de-indenizacoes-5094831> - acessado em 12 de setembro de 2012, às 18:29 hrs.

O gás metano que continua sendo emitido pela decomposição do material orgânico do aterro, será canalizados e transformado em energia, a empresa Novo Gramacho será a responsável por explorar o gás durante os próximos 15 anos, o qual será vendido para a Reduc. Parcela do valor adquirido (R\$ 20.000.000,00) durante esses anos será investido em melhorias no bairro do Jardim Gramacho, dentre as melhorias será feita a deposição de uma camada de 50 cm de argila sobre todo o “aterro”, com o intuito de realizar um parque ecológico no local que um dia serviu de descarte de resíduos, com recuperação vegetal e dos manguezais, contenção de chorume, coleta de biogás etc.⁷⁴

Os resíduos que eram destinados ao Jardim Gramacho passaram a ser destinados para o Aterro Sanitário de Seropédica (a 50 km do Município do Rio de Janeiro, com capacidade de 10.000 toneladas diárias e com vida útil de 17 anos⁷⁵) e o aterro de Belford Roxo, ambos os locais são chamados de Centro de Tratamento de Resíduos, pois possuem diversas medidas de tratamento adequado dos resíduos, como a impermeabilização do solo com mantas plásticas, areia e argila.⁷⁶

Entretanto, o encerramento ocorreu da forma brasileira costumeira: não foi realizado qualquer estudo sobre as extensões da contaminação decorrente de tal atividade. É notório que as águas da Baía da Guanabara foram contaminadas e o mangue que antes lá existia foi praticamente extinto, mas a extensão destes e outros danos ainda não foram averiguados. Conforme manifestação do Instituto Estadual do Ambiente (INEA), ainda não existem quaisquer estudos sobre a contaminação da área e somente com esse diagnóstico será possível realizar a remediação correta da área.⁷⁷ Entretanto, o próprio órgão ambiental fluminense aponta a presença de diversos metais pesados na região. Pior ainda é conseguir delimitar a contaminação de Gramacho ao meio ambiente, porque ao seu redor

⁷⁴ <http://noticias.r7.com/rio-de-janeiro/noticias/eduardo-paes-diz-que-fechamento-de-gramacho-representa-fim-de-crime-ambiental-20120603.html> - acessado em 14 de setembro de 2012, às 1:00 hrs.

⁷⁵ <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/1095972-megalixao-no-rio-fecha-sem-dados-sobre-dano-ambiental.shtml> - acessado em 14 de setembro de 2012, às 10:51 hrs.

⁷⁶ <http://oglobo.globo.com/rio/catadores-do-aterro-de-gramacho-enfrentam-confusao-para-resgatar-cartao-de-indenizacoes-5094831> - acessado em 12 de setembro de 2012, às 18:29 hrs.

⁷⁷ <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/1095972-megalixao-no-rio-fecha-sem-dados-sobre-dano-ambiental.shtml> - acessado em 12 de setembro de 2012, às 19:20 hrs.

existem 42 lixões clandestinos, sendo que 21 ainda estão ativos. O ex-Ministro do Meio Ambiente e atual Secretário Estadual do Meio Ambiente do Rio de Janeiro, Carlos Minc, afirmou que o governo do Rio de Janeiro irá fechar todos lixões/aterros ao redor da Baía de Guanabara até o final do ano de 2012⁷⁸.

A atitude, finalmente tomada, é louvável, contudo, de certo as consequências irão persistir por diversas gerações. Agora, quem ir ao local encontrará uma placa no local onde foi o maior aterro sanitário da América Latina, com o seguinte conteúdo:

**“Aterro Metropolitano
de Gramacho
FECHADO
Proibido jogar lixo neste local”**

Esperamos que as medidas de doação de R\$ 14.000,00 aos 1.603 catadores, a capacitação de parte deles, fechar os lixões e inserir uma placa determinando o seu encerramento não sejam as únicas medidas tomadas, pois o passivo ambiental e social persistem, mesmo com a tomada de medidas de caráter imediato, que visam mitigar o prejuízo ambiental e social. Os problemas ainda não foram remediados, fator que necessitará de diversas outras medidas de caráter permanente.

Tendo em vista todos os históricos apresentados, não resta qualquer dúvida sobre a relevância e a complexidade que o tema envolve, pois cada espécie de resíduo (hospitalar, radioativo, domiciliar, industrial etc) gerará uma espécie de prejuízo à saúde humana e/ou ao meio ambiente. Deste modo, o trato adequado dos resíduos é condição fundamental para atingir as garantias fundamentais previstas em nossa Carta Magna.

⁷⁸

<http://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/videos/assistir.htm?video=aterro-sanitario-de-gramacho-e-fechado-no-rio-de-janeiro-04020D9B3064CCC12326> - acessado em 13 de setembro de 2012, às 11:27 hrs.

CAPÍTULO II

3. CONCEITOS FUNDAMENTAIS PARA ANÁLISE DO TEMA CENTRAL ABORDADO NO PRESENTE TRABALHO

Após a apresentação do panorama atual sobre a relação entre a sociedade com os catadores, torna-se fundamental apresentar os conceitos pertinentes ao tema, com o fim de delimitar a abordagem teórica e jurídica da presente obra.

3.1. Meio Ambiente

Meio é “aquilo que ocupa posição entre duas ou mais coisas” ou “região espacial que contém ou não matéria e na qual ocorrem fenômenos físicos”⁷⁹.

Já a palavra ambiente tem como significância aquilo “que rodeia ou envolve por todos os lados e constitui o meio em que se vive. 2 tudo o que rodeia ou envolve os seres vivos e/ou as coisas; meio ambiente. 3 recinto, espaço, âmbito em que se está ou vive. 4 conjunto de condições materiais, culturais, psicológicas e morais que envolvem uma ou mais pessoas; atmosfera.”⁸⁰

É de certo modo redundante utilizar o termo meio ambiente, contudo, se tornou o padrão de expressão sobre a natureza e o meio que cerca os seres humanos, o

⁷⁹ Conceitos extraídos do Houaiss: HOUAISS, Antônio (1915-1999) e VILLAR, Mauro de Salles. Dicionário Houaiss da língua portuguesa, elaborado pelo Instituto Antônio Houaiss de Lexicografia e banco de Dados da Língua Portuguesa S/C Ltda. 1ª ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009. P. 1267.

⁸⁰ Idem. Ibidem. P. 112.

doutrinador José Afonso da Silva⁸¹ (JAS) expressa claramente o mesmo raciocínio quando afirma que é por isso que o termo utilizado para a ciência jurídica é Direito Ambiental e não direito sobre o Meio Ambiente, quando compila Ramón Martín Mateo, em sua obra *Derecho Ambiental* (P. 71).

Independentemente do pleonasma ocorrido, criou-se um entendimento específico sobre meio ambiente que foge aos termos quando separados, quando agregados formam uma conexão de valores⁸². Destarte, pode-se afirmar que meio ambiente é o “conjunto e elementos materiais e circunstanciais que influenciam um organismo vivo” ou “conjunto de fatores físicos, biológicos e químicos que cerca os seres vivos, influenciando-os e sendo influenciado por eles”⁸³.

Em entendimento similar ao aduzido, José Afonso da Silva apresenta o próprio conceito: “O meio ambiente é, assim, a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas.”⁸⁴

Não obstante, a legislação brasileira também apresenta o conceito de meio ambiente de forma similar. A Política Nacional de Meio Ambiente, criada pela Lei Federal nº 6.938/1981, em seu artigo 3º, inciso I, determina que para os fins previstos nela, meio ambiente é o “conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”.

O renomado Paulo Affonso Leme Machado explica que a “definição federal é ampla, pois vai atingir tudo aquilo que permite a vida, que a abriga e rege.”⁸⁵

⁸¹ SILVA, José Afonso. *Direito Ambiental Constitucional*. 8ª ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2010. P. 17.

⁸² Idem. *Ibidem*. P. 18.

⁸³ Conceitos extraídos do Houaiss: HOUAISS, Antônio (1915-1999) e VILLAR, Mauro de Salles. *Dicionário Houaiss da língua portuguesa*, elaborado pelo Instituto Antônio Houaiss de Lexicografia e banco de Dados da Língua Portuguesa S/C Ltda. 1ª ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009. P. 1267.

⁸⁴ Op. Cit. P. 18.

⁸⁵ MACHADO, Paulo Affonso Leme, *Direito Ambiental Brasileiro*. 19ª ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2011. P. 59.

Já Paulo Bessa de Antunes entende que “meio ambiente, nos termos de nossa Constituição, deve ser e só pode ser compreendido como o elemento fundamental sobre o qual desenvolve a vida humana”.⁸⁶ Não há como concordar com o entendimento do respeitável doutrinador, por mais que o meio ambiente tutelado pela constituição seja sob o aspecto antropocêntrico, a natureza, em sentido ecológico, quando isenta de contato humano, não deixa de ser uma espécie de meio ambiente (tais espécies serão explicadas no próximo item), portanto, merece tutela jurídica. Mesmo que o enfoque constitucional seja determinar o meio ambiente como bem essencial à sadia qualidade de vida, vida essa que é voltada diretamente à pessoa humana (pessoa capaz de ser sujeito de direitos) e não aos outros seres vivos. A estrita tutela ao ser humano, no aspecto jurídico ambiental, torna-se irracional ao ser de conhecimento público a informação de que existem diversas cadeias de ecossistemas complexas e, parcialmente desconhecidas, de interdependência entre os seres vivos. A partir desse viés não é possível deixar de abranger no conceito de meio ambiente aqueles biomas que não possuem contato direto com o ser humano, como sugere o professor Paulo Bessa de Antunes. Exemplifica-se pela simples existência dos fungos, bactérias, flora e da fauna que encontram-se distantes das relações humanas; não seriam elas tuteladas pelo sistema jurídico pátrio com fundamento no artigo 225 da CF/88? Entendemos que se assim não fosse, o ser humano estaria diretamente fadado à extinção, pois depende da polinização realizada pelos animais, da produção de oxigênio dos plânctons e árvores, enfim, a dependência dos outros seres vivos é intrínseca à existência humana, portanto, todas as outras espécies de vida são tuteladas por via reflexa (independente de certeza ou não de sua necessidade à vida humana) e por isso podemos afirmar que o meio ambiente é conceito que engloba todas as espécies de vida e não somente “o elemento fundamental sobre o qual desenvolve a vida humana”.

Na mesma linha de raciocínio segue Fiorillo ao afirmar que o conceito da PNMA foi adequadamente recepcionado pela Constituição de 1988 e com a firmeza constante de suas assertivas, destaca que “a definição de meio ambiente é ampla,

⁸⁶ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Dano Ambiental: uma abordagem conceitual*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000. P. 155 e 167.

devendo-se observar que o legislador optou por trazer um conceito jurídico indeterminado, a fim de criar um espaço positivo de incidência da norma.”⁸⁷

Portanto, restringir a conceituação de meio ambiente somente ao que envolve as relações humanas, seria abrir margens ao desamparo jurídico de um rol de espécies de meio ambiente, tornar-se-ia uma aberração conceitual, lacunosa e omissa. Destarte, entendemos por meio ambiente aquilo que tudo envolve, englobando todos os recursos naturais e formas de vida, desde aquele mais alterado pelas relações humanas até aquele nunca afetado por elas.

3.1.1. Espécies de Meio Ambiente

Como ressaltado acima, a Lei Maior brasileira, em seu artigo 225 e a PNMA em seu artigo 3º, I, conceituam meio ambiente de forma genérica, exatamente com a finalidade de tutelar todas as espécies de meio ambiente. Daí foram criadas divisões teórica (pois todos possuem a mesma tutela principiológica) com o intuito de direcionar de forma adequada cada espécie de dano, segundo doutrina Celso Fiorillo, “a divisão do meio ambiente em aspectos que o compõem busca facilitar a identificação da atividade degradante e do bem imediatamente agredido.”⁸⁸ Apresenta ainda as quatro subdivisões de meio ambiente: natural, artificial, cultural (Fiorillo ainda destaca o virtual como ramificação deste) e do trabalho.

O primeiro envolve a atmosfera, a fauna, a flora, recursos hídricos, minérios etc. O meio ambiente cultural está tutelado pelo artigo 216 da CF/88, é uma tutela de bens materiais e imateriais, portanto, atinge uma seara mais abstrata do que os outros conceitos ao lidar com um bem ambiental imaterial, dentro dessa espécie alguns doutrinadores fazem menção ao meio ambiente digital. Já o meio ambiente do trabalho é aquele em que o ser humano exerce o seu ofício, onde labuta para garantir a sua sobrevivência, mas para sobreviver é necessário um meio ambiente de trabalho que respeite à saúde do trabalhador, daí nasce essa ramificação teórica.

⁸⁷ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Curso de Direito Ambiental Brasileiro. 12ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2011. P. 72-73.

⁸⁸ Idem. Ibidem. P. 72-73.

Nesta monografia cabe o aprofundamento sobre o meio ambiente artificial, pois os locais de geração dos resíduos envolvidos na coleta seletiva predominam nos ambientes artificiais, que são delimitados a seguir.

3.1.1.1. Meio Ambiente Artificial

Como o tema aqui tratado é a cidade e os catadores de materiais recicláveis, não há como fugir ao conceito de meio ambiente artificial e suas características.

Celso Antonio Pacheco Fiorillo faz referencia à Lei Federal nº 10.257/2001, Estatuto da Cidade, como Lei do Meio Ambiente Artificial⁸⁹, portanto, todo ambiente construído, elaborado pelas mãos humanas podem ser considerados como um meio ambiente artificial.

Em sua obra principal, Curso de Direito Ambiental brasileiro, Fiorillo afirma que o “meio ambiente artificial é compreendido pelo espaço urbano construído, consistente no conjunto de edificações (chamado de espaço urbano fechado), e pelos equipamentos públicos (espaço urbano aberto).”⁹⁰

Portanto, o meio ambiente artificial é o meio construído e alterado pelo ser humano, por consequência, são as cidades e os núcleos habitacionais, que são tutelados pelos artigos 225 e 182 da Carta Magna brasileira, além das legislações específicas.

⁸⁹ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Estatuto da Cidade comentado: Lei 10.257/2001: Lei do Meio Ambiente Artificial. 2ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

⁹⁰ Op. Cit. P. 74.

3.2. Bem

Pode significar um objeto de valor, um aspecto moral positivo, uma substância abstrata, um ato benevolente, enfim, bem pode significar um universo de coisas, a depender da interpretação dada por cada ciência, assim como pode ser um substantivo, advérbio ou adjetivo, deste modo, faz-se imprescindível delimitar o bem aqui discutido.

3.2.1. Bem Jurídico

O significado de bem no mundo jurídico expressa um objeto jurídico legalmente tutelado, dependendo da espécie de tutela, pode ser um bem público, privado ou coletivo (*latu e strictu sensu*).

Para Silvio Rodrigues⁹¹, bens jurídicos são aqueles dispostos na natureza, que possuem interesse do ser humano ou não. Já o Professor Durval Salge Jr., em sua dissertação de mestrado, conclui com o festejado jurista:

“Um dos maiores juristas da atualidade o Prof. Luiz Antonio Rizzatto Nunes⁹², expõe com grandeza que o bem que ele denomina jurídico, seria tudo aquilo que é protegido pelo Direito, tendo ou não conteúdo ou valorização econômica. Talvez possa essa última posição do Prof. Rizzatto sintetizar com especial brilho todos os conceitos anteriores, na medida que, atualizada, atinge até mesmo os chamados direitos da personalidade, como a honra, a vida, a integridade física, presentes no Código Civil Brasileiro (arts. 11 a 21).”⁹³

Portanto, o bem jurídico é um valor material ou imaterial que é regulamentado e tutelado pelas normas jurídicas vigentes.

⁹¹ RODRIGUES, Silvio. Direito Civil: parte geral. São Paulo: Saraiva, 2000. P. 109.

⁹² RIZZATTO, Luiz Antonio Nunes. Manual de Introdução ao Estudo do Direito. São Paulo: Saraiva, 1996. P. 121.

⁹³ SALGE Jr., Durval. Instituição do bem ambiental no Brasil pela constituição federal de 1988: seus reflexos jurídicos antes os bens da união. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2003. P. 23.

3.2.2. Bem Ambiental

Não há como iniciar a sua conceituação, se não pela remissão ao artigo 225 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988:

“Todos tem um direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”. (grifo não do original)

Denota-se que o termo “bem de uso comum do povo” é utilizado no Código Civil vigente para conceituar os bens públicos. Em seu artigo 99, inciso I, exemplifica: “tais como rios, mares, estradas, ruas e praças”. Entendemos que o legislador, como de costume, foi impreciso ao determinar o conceito de bem público, pois a Carta Magna brasileira afirma que o meio ambiente é de uso comum do povo, note que nem todos os bens públicos são de uso comum do povo, assim como nem todo o meio ambiente é tutelado somente pelo poder público (vide as diversas ONGS criadas para a tutela do Meio Ambiente), portanto, não há como receber o conceito do legislador infraconstitucional quando faz referência aos bens de uso comum do povo como um bem público, estes são aqueles previstos na Carta Magna.

Dessarte, o bem ambiental foge à bipolarização dos bens jurídicos, nessa linha ideológica ensina o respeitável Celso Antonio Pacheco Fiorillo:

“Ao estabelecer a exigência de um bem que tem duas características específicas, a saber, ser de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, a Constituição de 1988 formulou inovação verdadeiramente revolucionária, no sentido de criar um terceiro gênero de bem que, em face de sua natureza jurídica, não se confunde com os bens públicos e muito menos com os bens privados.”⁹⁴

Nesta esteira, percebe-se que não há possibilidade do bem ambiental se enquadrar como um bem jurídico comum, foge à essa divisão e supre a lacuna entre os bens privados e públicos.

O bem ambiental é tutelado como um legítimo direito difuso, que, conforme apresenta o artigo 81, parágrafo único, inciso I, do Código de Defesa do Consumidor

⁹⁴ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. O direito de antena em face do direito ambiental no Brasil. São Paulo: Saraiva, 2000. P. 85-86.

(Lei Federal nº 8.078/90), é o bem que possui características transindividuais (ultrapassam o limite da esfera de direito e obrigações de cunho individual⁹⁵), de natureza indivisível (não há como mensurar o que pertence a cada pessoa), com titulares indeterminados e conectados por circunstâncias de fato. Essas últimas características são bem explicadas por Fiorillo:

“Como salienta Celso Bastos⁹⁶, trata-se da “descoincidência” do interesse difuso com o interesse de uma determinada pessoa, abrangendo na verdade “toda uma categoria de indivíduos unificados por possuírem um denominador fático qualquer em comum”.⁹⁷

Por mais que se trate de um direito difuso, pode ser exercido, em muitos casos, como um direito de outras naturezas, entendimento pontificado pelo notável Nelson Nery Jr.:

“na verdade o que determina a classificação de um direito como difuso, coletivo, individual puro ou individual homogêneo é o tipo de tutela jurisdicional que se pretende quando se propõe a competente ação judicial.”⁹⁸

Por fim, o bem ambiental, segundo a CF/88, é aquele que pode ser acessado, usufruído e tutelado por qualquer um, desde que respeite os parâmetros constitucionais, assim como é essencial à sadia qualidade de vida, ou seja, o bem ambiental trata como pano de fundo, de todos os direitos voltados à garantia da dignidade humana (artigo 1º, III, c.c. 6º da CF/88).

⁹⁵ Op. Cit. P. 56.

⁹⁶ BASTOS, Celso. A tutela dos interesses difusos no direito constitucional brasileiro, Vox Legis, ano XIII, v. 152, ago. 1981.

⁹⁷ Op. Cit. P. 57.

⁹⁸ JR. Nelso Nery. Princípios do processo civil na Constituição Federal. 6ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. P. 120.

3.3. Cidades Sustentáveis

Faz-se necessário destrinchar a expressão para entendê-la de forma profunda e objetiva, portanto, apresenta-se aqui de forma separada a cidade, sustentável e, por fim, a confluência dos termos, cidade sustentável.

3.3.1. Cidade

A palavra cidade origina-se do latim *urbs*, tem o significado de “aglomeração humana localizada numa área geográfica circunscrita e que tem numerosas casas, próximas entre si, destinadas à moradia e/ou a atividades culturais, mercantis, industriais, financeiras e a outras não relacionadas com a exploração direta do solo” ou “o núcleo original e/ou principal de uma cidade, onde se concentram as mais importantes atividades administrativas, comerciais, financeiras etc.; centro” ou “divisão territorial brasileira, sede de município, qualquer que seja o seu número de habitantes.”⁹⁹

Observa-se que os conceitos expostos no dicionário Houaiss apresentam as cidades como um núcleo populacional com diversas atividades, com prestações de serviços, indústrias, venda de produtos, mesmo que seja sem a extração direta sobre o solo, há as mais importantes atividades econômicas e financeiras. Como consequência de tamanha concentração de atividades e renda, há mais consumo, pois onde há mais capital haverá mais aquisições e por consequência, mais resíduos. Passada a interpretação literal da palavra, devemos observar como a doutrina se posiciona quanto o significado sobre o que são as cidades.

A respeitada Consuelo Y. Moromizato Yoshida, afirma que:

“A cidade é um dos complexos sistemas que compõem o *meio ambiente global* ou *macrobem ambiental*, e consiste em um *bem ambiental síntese*.”

⁹⁹ Conceitos extraídos do Houaiss: HOUAISS, Antônio (1915-1999) e VILLAR, Mauro de Salles. Dicionário Houaiss da língua portuguesa, elaborado pelo Instituto Antônio Houaiss de Lexicografia e banco de Dados da Língua Portuguesa S/C Ltda. 1ª ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009. P. 463.

Como *bem ambiental*, é bem de natureza difusa, cujas características constitucionais são: ser *bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida* (CF, art. 225, *caput*).

Precursos do estudo do bem ambiental como bem difuso **Celso Antonio Pacheco Fiorillo** realça que, em face da Constituição de 88, a cidade passa a ter natureza jurídica ambiental a ser disciplinada em face da estrutura jurídica do bem ambiental (art. 225 da CF) de forma mediata e de forma imediata em decorrência das determinações constitucionais emanadas dos arts. 182 e 183, que cuidam da política de desenvolvimento urbano.

A cidade, *holisticamente considerada*, apresenta as mesmas características do bem difuso: consiste em um bem jurídico unitário, imaterial, indivisível e adespota, ou seja, não é suscetível de apropriação exclusiva. Sob esta perspectiva a cidade não se confunde com os elementos corpóreos e incorpóreos que a integram (as pessoas, os recursos naturais, culturais/artificiais nela existentes).

E ela constitui um *bem ambiental síntese* na medida em que reúne os diversos aspectos do meio ambiente (natural, cultural, artificial, laboral), não se reduzindo nem se identificando com o meio ambiente artificial (os espaços, abertos ou fechados, construídos pelo homem), que é apenas um dos seus aspectos.

Dentro da visão ora propugnada, a cidade pode ser definida como um *macrossistema resultante das interações dos sub-sistemas constituídos pelos meios físicos, bióticos e antrópicos (incluindo o espaço urbano construído), marcado por traços culturais, visando assegurar as condições propícias ao desenvolvimento da sadia qualidade de vida da sociedade urbana*.

José Roberto Marques compartilha deste entendimento, reconhecendo que a cidade *não se limita ao aspecto artificial do meio ambiente, devendo ser entendida como uma conjugação de todos os seus aspectos. São as construções e equipamentos que, com a observância dos direitos sociais indicados no art. 6º da Constituição Federal, possibilitam a sadia qualidade de vida.*¹⁰⁰

Sob o aspecto dos bens ambientais, percebe-se que as cidades abrangem todas as espécies de meio ambiente em somente um, por isso a assertiva de ser um bem ambiental síntese, no entanto, não podemos deixar de afirmar que o meio ambiente artificial predomina no meio urbano.

Para o respeitável José Afonso da Silva, sob uma interpretação mais voltada ao lado do urbanismo, cidade tem um conceito diferenciado:

*“Cidade, no Brasil, é um núcleo urbano qualificado por um conjunto de sistemas político-administrativo, econômico não-agrícola, familiar e simbólico como sede do governo municipal, qualquer que seja a sua população. A característica marcante da cidade no Brasil consiste no fato de ser um núcleo urbano, sede do governo municipal.”*¹⁰¹

E concluí:

“Enfim, do ponto de vista urbanístico, um centro populacional assume características de cidade quando possui dois elementos essenciais: (a) as *unidades edilícias*, ou

¹⁰⁰ MARQUES, José Roberto (organizador) Sustentabilidade: e temas fundamentais do direito ambiental. Campinas, SP: Millennium Editora, 2009. P. 74-75.

¹⁰¹ SILVA, José Afonso da. Direito Urbanístico Brasileiro. 3ª ed. Rev. e at. São Paulo: Malheiros, 2000. P. 25.

seja, o conjunto de edificações em que os membros da coletividade moram ou desenvolvem suas atividades produtivas, comerciais, industriais ou intelectuais; (b) os *equipamentos públicos*, ou seja, os bens públicos e sociais criados para servir às unidades edilícias e destinados a satisfação das necessidades de que os habitantes não podem prover-se diretamente e por sua própria conta (estradas, ruas, praças, parques, jardins, canalização subterrânea, escolas, igrejas, hospitais, mercados, praças de esporte etc.).”¹⁰²

Portanto, a infra-estrutura voltada a uma concentração de um núcleo populacional, normalmente municipal, em que são realizadas atividades não vinculadas ao solo, caracteriza uma cidade sob o viés urbanístico, já sob uma viés constitucional-ambiental, é um meio ambiente global e um bem ambiental síntese.

Como último ponto merecedor de destaque, vale mencionar a diferenciação efetuada por Celso Antonio Pacheco Fiorillo entre cidade e município:

*“O conceito jurídico de cidade não se confunde com o conceito jurídico de município. Observados em decorrência do que estabelece a Constituição Federal de 1988, os Municípios passaram a ter enorme importância no âmbito da República Federativa do Brasil, regendo-se por lei orgânica (art. 29 da Carta Magna), legislando não só sobre assuntos de interesse local (art. 30), como passando a ter competência (competência comum, art. 23 da Constituição Federal) para proteger o meio ambiente, assim como combater a poluição em qualquer de suas formas (art. 23, IV). O Poder Público municipal, a partir do que determina o art. 182 da Carta Magna, passa a ser o responsável pela execução da política de desenvolvimento urbano (terra urbana, moradia, saneamento ambiental, infra-estrutura urbana, transporte, serviços públicos, trabalho e lazer) destinada a garantir o bem-estar dos habitantes, visando o pleno desenvolvimento das denominadas funções sociais da cidade; o Poder Público municipal passa a ser a partir de 1988, em síntese, o GERENTE DAS CIDADES no Brasil.”*¹⁰³

3.3.2. Sustentável

Sustentável significa aquilo “que pode ser sustentado; passível de sustentação”, “defensável, suportável”. Tais termos são inadequados ao que deve ser exposto, o mais adequado deriva da palavra sustentação, que é o “abastecimento renovado do conjunto das substâncias necessárias à conservação da vida; nutrição, alimentação, sustento” ou “ato ou efeito de conservar; conservação, manutenção.”¹⁰⁴

¹⁰² Idem. Ibidem. P. 26.

¹⁰³ Op. Cit. P.26-27.

¹⁰⁴ Conceitos extraídos do Houaiss: HOUAISS, Antônio (1915-1999) e VILLAR, Mauro de Salles. Dicionário Houaiss da língua portuguesa, elaborado pelo Instituto Antônio Houaiss de

Para o célebre doutrinador José Afonso da Silva, sustentabilidade tem fundamento constitucional, pois o artigo 225 da Carta Magna brasileira determina o dever de preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações, assim fica estampado o “conteúdo essencial da sustentabilidade”¹⁰⁵.

Sustentável, portanto, é aquilo que sobrevive sem causar prejuízos irreparáveis a si e a terceiros de forma a fazer uma gestão cíclica do que é consumido e produzido, sem a existência de externalidades negativas.

O termo em estudo é utilizado de forma banal na atualidade, sem muita cautela para dar efetividade à sua significância, fator que pode esvaziar a sua credibilidade e se tornar mais uma palavra que expressa uma filosofia utópica e inalcançável.

3.3.3. Desenvolvimento Sustentável

Antes de adentrar ao conteúdo das cidades sustentáveis, merece ser destacado o significado de desenvolvimento sustentável, pois daí nasceu a proposta das cidades sustentáveis. Entendemos que o desenvolvimento sustentável é a forma de desenvolvimento que atenda todas as necessidades atuais de forma a não comprometer a capacidade das gerações futuras de obterem a satisfação de suas necessidades.

O simples desenvolvimento não abrangia anteriormente o conceito de meio ambiente, o único prisma tutelado era o econômico, sob o prisma capitalista da livre iniciativa, embasado no liberalismo econômico. Em segundo plano do desenvolvimento foi inserido o desenvolvimento social, contudo, ainda insuficiente para configurar o pleno desenvolvimento.

Lexicografia e banco de Dados da Língua Portuguesa S/C Ltda. 1ª ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009. P. 1797.

¹⁰⁵ Op. Cit. P. 25.

O conceito de cidade sustentável deriva diretamente do princípio do desenvolvimento sustentável, originado na Conferência Mundial de Meio Ambiente, em Estocolmo, 1972. Já na conferência internacional ECO-92, ocorrida no Rio de Janeiro, o princípio foi expresso em onze de seus vinte e sete princípios.

Na esfera nacional, somente em 1988 o princípio foi interiorizado como paradigma constitucional, quando o artigo 225 menciona que é dever de todos defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, ao mencionar as futuras gerações, impõe o desenvolvimento sustentável. A finalidade deste princípio não é frear a economia, mas garantir a sua longevidade e estabilidade, por isso determina o uso adequado dos recursos (tutela ambiental) aliado ao desenvolvimento econômico, raciocínio bem explanado pelo ilustre Celso Antonio Pacheco Fiorillo:

“Busca-se, na verdade, a coexistência de ambos, sem que a ordem econômica inviabilize um meio ambiente ecologicamente equilibrado e sem que este obste o desenvolvimento econômico.”¹⁰⁶

O Procurador de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo, Sérgio Luis Mendonça, entende que desenvolvimento sustentável deve ser concebido como o “processo de crescimento econômico em que se procura preservar o meio ambiente, levando-se em conta os interesses das futuras gerações, como positivamente aponta o artigo 225, da Constituição do Brasil.”¹⁰⁷

Nessa esteira, a ordem econômica, prevista no artigo 170 da Lei Maior, inclui a tutela ambiental e diversos valores sociais como princípios, portanto, valores intrínsecos que devem permear todas as atividades econômicas, vejamos:

“Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e

¹⁰⁶ Op. Cit.. P. 91.

¹⁰⁷ ALVES, Sergio Luis Mendonça. Estado Poluidor. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2003. P.37-38.

prestação;

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.”

Em confluência com o artigo exposto, há o reconhecimento de que somente pode existir o pleno desenvolvimento sustentável pela interação dos aspectos social, econômico e ambiental. Qualquer atividade que não os exerça, é insustentável. Entendimento já existente desde o século passado, mas objetivamente consolidado no relatório “The Future We Want”¹⁰⁸, elaborado na conferência internacional Rio +20, em junho de 2012, que apresenta claramente a ampliação o conceito de desenvolvimento sustentável:

“We therefore acknowledge the need to further mainstream sustainable development at all levels integrating economic, social and environmental aspects and recognizing their interlinkages, so as to achieve sustainable development in all its dimensions.”¹⁰⁹
(tradução nossa)

No mesmo raciocínio segue Sidney Guerra:

“Evidencia-se, pois, que o princípio do desenvolvimento sustentável encontra-se ancorado em três pontos fundamentais: o econômico, o social e o ambiental. Assim, o desenvolvimento sustentável deve contemplar: a sustentabilidade social, por meio da diminuição das desigualdades na distribuição dos bens e da renda, com inclusão social da população marginalizada; a sustentabilidade econômica, que implica a alocação e gestão mais eficiente dos recursos públicos e privados, com a eliminação de barreiras protecionistas entre os países, a oportunidade de tecnologias e a avaliação da eficiência econômica em termos macrossociais; a sustentabilidade ecológica, que pressupõe a racionalização dos recursos naturais, a limitação de usos dos bens esgotáveis ou potencialmente poluidores, a utilização de tecnologias ecológicas e outras medidas.”¹¹⁰

Destarte, apenas garantir o desenvolvimento sustentável sob o enfoque econômico e ambiental seria lacunoso, por exemplo, a população pobre é

¹⁰⁸ <http://www.uncsd2012.org/content/documents/727The%20Future%20We%20Want%2019%20June%201230pm.pdf> – acessado em 19 de agosto de 2012, às 07:31 hrs.

¹⁰⁹ “Nós, portanto, reconhecemos a necessidade de incorporar, como meta principal, o desenvolvimento sustentável em todos os seus níveis, integrando os aspectos econômico, social e ambiental, reconhecemos as suas interligações, de modo a alcançar o desenvolvimento sustentável em todas as suas dimensões.” - <http://www.uncsd2012.org/content/documents/727The%20Future%20We%20Want%2019%20June%201230pm.pdf> – acessado em 19 de agosto de 2012, às 07:31 hrs.

¹¹⁰ GUERRA, Sidney. Resíduos Sólidos: comentário à Lei 12.305/10. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2012. P. 107.

insustentável em sua essência e por não ter acesso às garantias fundamentais e aos direitos sociais causam diversos impactos ambientais para sobreviver, principalmente quando abordamos os problemas de saneamento básico. Já garantir o desenvolvimento social e econômico sem a tutela ambiental acabaria por falir o sistema atual pela escassez de recursos naturais. Também ficaria frágil garantir a tutela ambiental e social sem uma economia forte para protegê-los (por mais que exista a teoria do decrescimento econômico).

Por isso que a Constituição Federal tem em seu artigo 225 a tutela do meio ambiente sob o aspecto futurológico e o artigo 170 que insere condições sociais, ambientais e econômicas para reger a ordem econômica, a análise destes dois artigos transparece a real tutela do princípio do desenvolvimento sustentável atrelado aos três aspectos descritos.

A portuguesa Branca Martins da Cruz complementa outros fatores fundamentais ao desenvolvimento sustentável ao afirmar que mesmo quando se trata de um objetivo global, com estratégias internacionais, o desenvolvimento sustentável deve ocorrer nas esferas locais e regionais.¹¹¹ Acrescemos ainda, que deve ocorrer nas áreas rurais, urbanas, industriais, residenciais, comerciais, enfim, deve permear todas as atividades humanas.

Por fim, resta translúcido que o princípio do desenvolvimento sustentável é valor basilar e estrutura norteadora para todas as atividades humanas, com o intuito de garantir as bases vitais humanas para as presentes e futuras gerações.

¹¹¹ CRUZ, Branca Martins da. Desenvolvimento Sustentável e Responsabilidade Ambiental *in* MARQUES, José Roberto (organizador). Sustentabilidade e Temas Fundamentais de Direito Ambiental. Campinas, SP: Millennium Editora, 2009.

3.3.4. Conceito de Cidade Sustentável

Embasado nas definições léxicas, uma cidade sustentável deveria ser um núcleo urbano com capacidade de conservação da saúde humana e abastecimento contínuo da população, com a internalização das externalidades negativas, isto é, com o devido tratamento e responsabilização da própria cidade por todos os passivos gerados, fator que sob um aspecto temporal, garantiria o acesso aos mesmos recursos às futuras gerações.

Independente da conclusão aduzida, existe definição legal para a cidade sustentável. O Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2000) conceitua algo similar à interpretação léxica apresentada em seu artigo 2º, inciso I:

“Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;”

De forma incidental o conceito de cidade sustentável legal alcança o apresentado pela conjunção dos termos acima interpretados, pois quando é feita a referência de garantia do direito às cidades sustentáveis para as presentes e futuras gerações, o legislador impôs que as cidades assumam um padrão sistêmico que consiga sobreviver ao longo do tempo, de forma a existir de forma saudável para todas as futuras gerações.

O ilustre Regis Fernandes de Oliveira, comenta a primeira diretriz exposta no artigo 2º:

“O primeiro objetivo é ter uma cidade sustentável, ou seja, apropriada a fornecer a seus habitantes as condições mínimas de bem-estar, segurança, vida saudável etc. Há o direito à moradia, mas não pode ela ser inapropriada, ou seja, sem esgoto, água, luz. Deve haver condições para o saneamento ambiental, limpeza dos canais fluviais, canalização adequada etc. Isso para preservar as presentes e futuras gerações (inciso I do art. 2º). Aqui, há uma norma denominada programática, ou seja, estabelece uma ação de governo, sem dizer de onde sairão os recursos, como serão feitas as obras, oitivas da comunidade etc. Mas é uma diretriz, um vetor a ser seguido, Houve, já, uma definição de caminho.

Há a introdução da expressão “cidades sustentáveis”, o que significa que devam ser ordenadas, bem regidas, sem se deixar deteriorar ou degradar em suas vias,

construções, permitindo que a vida nas cidades seja o menos sofrida possível. É mandamento normativo, cabendo ao administrador obedecer e cumprir.”¹¹²

Em análise mais minuciosa, o notável Celso Antonio Pacheco Fiorillo destrincha cada direito existente das cidades sustentáveis, que constituem o piso vital mínimo, cujo engloba o direito à terra urbana, à moradia, à infraestrutura urbana, ao transporte, ao lazer, à segurança, e em especial ao saneamento ambiental, aos serviços públicos e ao trabalho, vejamos:

“3) DIREITO AO SANEAMENTO AMBIENTAL

O direito ao saneamento ambiental estabelecido no art. 2.º, I, do Estatuto da Cidade, assegura a brasileiros e estrangeiros residentes no País não só a preservação de sua incolumidade físico-psíquica (saúde) vinculada ao local onde vivem, local este em que o Poder Público municipal tem o dever de assegurar condições urbanas adequadas de saúde pública, inclusive relacionadas ao controle de águas, esgotos, etc., como a preservação dos demais valores adaptados à tutela dos bens ambientais, adstritas a determinado meio em que referidas pessoas humanas se relacionam, obrigação também imposta ao Poder Público Municipal no sentido de fazer cessar toda e qualquer poluição em face dos demais bens ambientais garantidos constitucionalmente (meio ambiente cultural, meio ambiente natural etc.). Verifica-se que a tutela do saneamento ambiental pressupõe o dever do Poder Público municipal de assegurar condições necessárias no sentido de restar garantida a saúde de mulheres e homens das cidades, como componente do PISO VITAL MÍNIMO fixado no art. 6º da Constituição Federal, muito mais que pura e simplesmente organizar a denominada higiene pública (conceito hoje superado, em certa medida), para que a pessoa humana possa ter efetivado no plano jurídico seu bem-estar (bem-estar como estado de perfeita satisfação física e mental), como valor assegurado constitucionalmente, inclusive de forma imediata, no âmbito do meio ambiente artificial (art. 182 da CF).

No plano do saneamento ambiental, alguns direitos materiais fundamentais vinculados à pessoa humana estruturam os valores de bem-estar e salubridade perseguidos pelo Estatuto da Cidade no que se refere às diretrizes que orientam seus objetivos, a saber:

3.4) direito ao descarte de resíduos, como materiais resultantes da própria existência humana e suas necessidades articuladas dentro da ordem econômica do capitalismo, cuja coleta se evidencia como dever do Poder Público Municipal.

6) DIREITO AOS SERVIÇOS PÚBLICOS

O direito aos serviços públicos, previsto na Lei 10.257/2001, assegura a brasileiros e estrangeiros residentes no País sua condição de consumidor em face do Poder Público municipal, que, na condição de fornecedor de serviços no âmbito das cidades (rede de esgotos, rede telefônica, gás canalizado etc.), está obrigado a garantir serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos.

O direito aos serviços públicos revela a essência das cidades como um produto das relações econômicas, relações fundamentais para a realização do trinômio VIDA/TRABALHO/CONSUMO, sendo certo que para a maioria esmagadora da população brasileira os serviços mais importantes são realizados pelo Estado Fornecedor.

O direito aos serviços públicos harmoniza o Estatuto da Cidade com o Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/1990), reafirmando aludido direito à luz dos conceitos que hoje orientam o Estado (e, no caso do Estatuto da Cidade, do Poder Público municipal) como responsável na cadeia de consumo, particularmente em face de sua atuação, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou

¹¹² OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Comentários ao Estatuto da Cidade. 2ª ed., atual, e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. Pg. 25.

sob qualquer outra forma de empreendimento, na condição inequívoca de fornecedor. É nessa condição que temos meios de compreender a competência do Município para organizar e prestar os serviços públicos de interesse local estabelecida no art. 30 da Constituição Federal.

7) DIREITO AO TRABALHO

O direito ao trabalho, observado no art. 2º, I, do Estatuto da Cidade, entendido como toda e qualquer atividade humana vinculada à transformação dos recursos ambientais (basicamente meio ambiente natural), visando satisfazer determinadas necessidades da pessoa humana, passa a ser integrado à ordem econômica do capitalismo, no âmbito da lei, dentro da garantia do direito às cidades sustentáveis e, portanto, como diretriz geral a ser observada no plano da política urbana em nosso País.

Componentes do PISO VITAL MÍNIMO garantido no art. 6º da Constituição Federal, o direito ao trabalho estabelece as condições econômicas elementares para que a cidade possa “viver”, ou seja, através do direito antes referido é que a ordem econômica assegura a todos a existência digna.

Importante considerar que a lei determina a necessária participação do Poder Público municipal na relação trabalho humano/livre iniciativa dentro do planejamento das atividades econômicas do Município, o que significa considerar que, a partir do Estatuto da Cidade, o direito ao trabalho de mulheres e homens no âmbito das cidades reitera o dever do Poder Público municipal no que se refere à efetividade do direito antes aludido.¹¹³

Foram destacados aqui os três direitos, por serem fundamentais para a correta coleta dos resíduos sólidos e a inclusão do catador na cadeia, direito decorrente da imposição das cidades sustentáveis, como segue demonstrado.

O direito ao saneamento básico e ambiental impõe a destinação adequada dos resíduos e o seu devido tratamento, conforme o artigo 3º, inciso I, c, da Política Nacional de Saneamento Básico, Lei 11.445/2007. A garantia aos serviços públicos impõe ao poder público que realize os serviços de saneamento básico (artigo 23, IX, da CF/88), dentre eles encontra-se o trato adequado dos resíduos. O direito ao trabalho, além de ser um direito social (artigo 6º da CF/88), também garante aos trabalhadores a melhoria de sua condição social (artigo 7º, *caput*, CF/88), tutela que garante aos catadores a devida inserção socioeconômica dentro desta cadeia.

Destarte, uma cidade sustentável deve dar a destinação adequada de seus resíduos, buscar fiscalizar a qualidade do ar de diversas formas, fomentar programas educacionais e culturais, dar atendimento público de saúde digno, enfim, deve atender todas as premissas do artigo 3º e 6º da CRFB/88, dando efetividade à dignidade da pessoa humana, conforme o artigo 1º, inciso III, do texto constitucional.

¹¹³ Op. Cit. P. 46-47, 52-54 e 59-61.

3.4. Saneamento Básico

A Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, define em seu artigo 3º, inciso I, saneamento básico como o “conjunto de serviços, infra-estruturas e instalações operacionais de:

- a) abastecimento de água potável: constituído pelas atividades, infra-estruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição;
- b) esgotamento sanitário: constituído pelas atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente;
- c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: conjunto de atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário de varrição e limpeza de logradouros e vias públicas;
- d) drenagem e manejo de águas pluviais urbanas: conjunto de atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas;”

Sob o prisma legal, são essas atividades consideradas de saneamento básico, conquanto, trataremos aqui, especificamente, sobre o item c, isto é, a limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e mais especificamente, sobre a coleta, transporte e beneficiamento dos resíduos sólidos.

Para dar continuidade ao tema, torna-se fundamental apresentar o conceito de resíduos sólidos, termos análogos e espécies.

3.5. Resíduos Sólidos e Expressões Correlatas

Os termos lixo, resíduo sólido, material reciclável, rejeito e muitos outros são confundidos pelo cidadão comum, leigo sobre o tema, principalmente porque, em muitos casos, os termos se confundem. Cabe, portanto, apresentar e delimitar os conceitos e definições dos termos técnicos e jurídicos relevantes à finalidade deste trabalho.

3.5.1. Lixo

O primeiro termo, popularmente utilizado é o lixo, descrito pelo Dicionário Houaiss como “1 qualquer material sem valor ou utilidade, ou detrito oriundo de trabalhos domésticos, industriais etc. que se joga fora. 2 tudo o que se retira de um lugar para deixa-lo limpo 2.1 sujeira, imundice”, também é definido, de forma figurativa e pejorativa como “coisa ordinária, malfeita 5 a camada mais baixa da sociedade; escória, ralé”.¹¹⁴

Deste modo, pode-se observar a conotação simbólica do lixo consolidada pela cultura nacional, até os dicionários reconhecem a interpretação subjetiva dada ao lixo como o feio, inútil, nojento, sem valor etc. Pior é observar que a simbologia que paira sobre o lixo acaba por ser transferida às pessoas que trabalham com esse material de forma tão digna e desvalorizada.¹¹⁵

¹¹⁴ Conceitos extraídos do Houaiss: HOUAISS, Antônio (1915-1999) e VILLAR, Mauro de Salles. Dicionário Houaiss da língua portuguesa, elaborado pelo Instituto Antônio Houaiss de Lexicografia e banco de Dados da Língua Portuguesa S/C Ltda. 1ª ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009. Pg. 1190.

¹¹⁵ O artigo Catador de Material reciclável: uma sobrevivência para além da profissão?, elaborado por Kátia Barbosa Macêdo e Luiza Ferreira Rezende de Medeiros, apresentam a interpretação dada à exclusão:

“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, embora tenham a profissão reconhecida e sejam resguardados por um comitê específico. (grifei)

Para Miura (2004), o problema hoje não está em reconhecer legalmente o catador como um profissional, mas sim, em reconhecer seu direito às condições dignas de trabalho e de vida para além da perspectiva estrita da sobrevivência.

Segundo Migueles (2004), “para que a sociedade perceba o catador como ‘um outro trabalhador qualquer’ é preciso associar o trabalho de catação a significados positivos” (p.14).

Esses autores correlacionam o caráter excludente do trabalho do catador à semântica negativa do lixo, e que essa situação interfere na imagem que o catador faz de si. Para Migueles (2004), o

Independente do problema sobre os catadores, o lixo para Jorge Ulisses Jacoby Fernandes é concebido sob dois prismas, o social e o cultural:

“O enfoque cultural ou social informa que o lixo é visualizado, pela sociedade como um conjunto de materiais no estado sólido, líquido e/ou pastoso, seja da mesma natureza ou não, em grande quantidade, mostrando-se imprestável para qualquer fim.

Já o enfoque ambiental insere o lixo na concepção de saneamento ou higiene ambiental. Esta, por sua vez, representa o somatório de ações que tem por fim limitar e controlar os fatores físicos que influenciam o cotidiano do homem, preservando, por conseguinte, o meio ambiente. Consequentemente, o lixo, sob a ótica sanitária, significa um conjunto de fatores materiais e/ou orgânicos, sem possibilidade de reaproveitamento, produzidos pelo homem ou pela natureza, que devem ser gerenciados para preservar o meio ambiente e a saúde da população.”¹¹⁶

O termo lixo, no atual panorama se tornou uma expressão popular, tecnicamente inadequada. Os termos técnicos, inseridos pela Política Nacional de Resíduos Sólidos são resíduos e rejeitos (sendo que este é uma espécie daquele), ou tem potencial econômico direto ou indireto, pois com as tecnologias atuais, tudo tem um potencial agregado, pode servir de matéria prima de reciclagem ou de energia, portanto, até o “imprestável” tem uma finalidade adequada.

Paula Tonani faz menção ao conceito dado pela Organização Mundial da Saúde (OMS), que definiu lixo como “qualquer coisa que seu proprietário não quer mais, em um dado lugar, num certo momento e que não possui valor comercial.”¹¹⁷ Ousaremos discordar até da OMS, pois como segue demonstrado, todo resíduo tem uma finalidade adequada, ao menos sob o prisma da nova conceituação de resíduo.

Deste modo, sob a divisão de Jorge Ulisses, pode-se afirmar que o aspecto do lixo ambiental não vigora mais na atualidade, porém, no aspecto social a visão do

trabalho com o lixo interfere tanto na identificação do catador com o seu trabalho como no reconhecimento da sociedade pelo trabalho desempenhado pelo catador.

Catar lixo é considerado por Barros, Sales e Nogueira (2002) uma atividade excludente pela própria natureza do tipo de trabalho.” (grifei)

[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-71822006000200009&lng=pt&nrm=iso)

[71822006000200009&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-71822006000200009&lng=pt&nrm=iso) -acessado em 25 de agosto de 2012, às 8:00 hrs.

¹¹⁶ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Lixo: limpeza pública urbana; gestão de resíduos sob o enfoque do direito administrativo. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. In ARAÚJO, Marcos Paulo Marques. Serviço de Limpeza Urbana à luz da Lei de Saneamento Básico: Regularização jurídica e concessão da disposição final de lixo. Belo Horizonte: Fórum, 2008. P. 36 e 37.

¹¹⁷ MIRANDA, Luciana Leite de. *O que é lixo?* São Paulo: Brasiliense, 1995. P. 18 (Coleção Primeiros Passos), *apud*, TONANI, Paula. Responsabilidade decorrente da poluição por resíduos sólidos: de acordo com a Lei 12.305/2010 institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. 2ª ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense: São Paulo: MÉTODO, 2011. P.44.

lixo ainda prepondera, ou seja, ainda é visto como imprestável, inútil etc. Fator este que dependerá da aplicação de políticas públicas de conscientização já regulamentadas, a Política Nacional de Educação Ambiental (Lei Federal nº 9.795/1999) e a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei Federal nº 12.305/2010). Enquanto essas leis não forem concretizadas, o ser humano que produz o próprio resíduo continuará visualizando o paradigma do lixo como algo repugnante e inútil, que foge à sua responsabilidade quando descartado e por consequência, o catador não adquirirá reconhecimento como um agente ambiental. Por mais que a consciência ambiental da população tenha quadruplicado nos últimos anos¹¹⁸, é notável que ainda não é suficiente pelo simples caminhar pelas vias públicas e observar a quantidade de resíduos descartados indiscriminadamente.

3.5.2. Resíduo Sólido

Resíduo tem como significado o “que resta, que remanesce. 2 aquilo que resta; resto 3 matéria insolúvel que se deposita num filtro”, “5 qualquer substância restante de operação industrial e que pode ainda ser aproveitada industrialmente”.¹¹⁹ Com fulcro no descrito, pode-se afirmar que resíduo é o que sobra de um processo ou procedimento, que pode ser aproveitado de outras formas.

Juridicamente o resíduo sólido era definido pelo artigo 1º, inciso I, da Resolução CONAMA 5/93, como:

“I - Resíduos Sólidos: conforme a NBR nº 10.004, da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT - “Resíduos nos estados sólido e semi-sólido, que resultam de atividades da comunidade de origem: industrial, doméstica, hospitalar, comercial, agrícola, de serviços e de varrição. Ficam incluídos nesta definição os lodos provenientes de sistemas de tratamento de água, aqueles gerados em equipamentos e instalações de controle de poluição, bem como determinados líquidos, cujas particularidades tornem inviável seu lançamento na rede pública de esgotos ou corpos d’água, ou exijam para isso soluções técnica e economicamente inviáveis, em face à melhor tecnologia disponível.”

¹¹⁸ ALVES, Carolina. Consciência ambiental no país quadruplicou, diz pesquisa. Agência Brasil. 17/ago/2012. - <http://exame.abril.com.br/meio-ambiente-e-energia/noticias/consciencia-ambiental-no-pais-quadruplicou-diz-pesquisa?page=1> - acessado em 25 de agosto de 2012, às 8:14 hrs.

¹¹⁹ Conceitos extraídos do Houaiss: HOUAISS, Antônio (1915-1999) e VILLAR, Mauro de Salles. Dicionário Houaiss da língua portuguesa, elaborado pelo Instituto Antônio Houaiss de Lexicografia e banco de Dados da Língua Portuguesa S/C Ltda. 1ª ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009. Pg. 1651.

Entretanto, como afirma a Professora Paula Tonani, em sua obra Responsabilidade Decorrente da Poluição por Resíduos Sólidos, o conceito da resolução apresentado “...não inclui os materiais sólidos dissolvidos em esgoto doméstico, lama ou qualquer outro que possa dissolver ou dispersar em meios líquidos e gasosos”.¹²⁰

A Lei 12.305/2010, trouxe um conceito mais amplo de resíduo sólido em seu artigo 3º, XVI, *in verbis*:

“XVI – resíduos sólidos: material, substância, objeto ou bem descartado resultante de atividades humanas em sociedade, a cuja destinação final se procede, se propõe proceder ou se está obrigado a proceder, nos estados sólidos ou semissólidos, bem como gases contidos em recipientes e líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou em corpos d’água, ou exijam para isso soluções técnicas ou economicamente inviáveis em face da melhor tecnologia disponível;”

Assim, mesmo com conceitos muito próximos, atualmente o entendimento de resíduo sólido é mais amplo, pois insere líquidos e até mesmo os gases armazenados em recipientes, fato que permite enquadrar outras espécies de “sobras” no conceito resíduo, o que garante a tutela na Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) sem alterar a essência do conceito da própria NBR 10.004 por meio da PNRS.

Paulo Affonso Leme Machado ainda sustenta uma crítica ao novo conceito de resíduo ao afirmar que “não se leva em conta se o bem descartado é útil ou não.”¹²¹ Conclusão correta, conquanto a própria lei determine em seu corpo a utilização mais adequada de cada espécie de resíduo e delimita o rejeito como aquilo considerado inútil, como segue descrito no item 3.5.3.

¹²⁰ TONANI, Paula. Responsabilidade decorrente da poluição por resíduos sólidos: de acordo com a Lei 12.305/2010 institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. 2ª ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense: São Paulo: MÉTODO, 2011. P.43.

¹²¹ Op. Cit.

3.5.2.1. *Espécies de Resíduos Sólidos*

A Lei Federal 12.305/10 ainda classifica os resíduos sólidos pela sua origem e periculosidade, o que acaba por inovar ou interiorizar na norma jurídica válida, eficaz e vigente alguns conceitos que estavam em outras normas, como a previsão da Resolução CONAMA nº 5/93, em seu anexo um encontra-se a divisão em letras pelo critério que atrelava a periculosidade e a natureza da periculosidade, vejamos:

“GRUPO A: resíduos que apresentam risco potencial à saúde pública e ao meio ambiente devido a presença de agentes biológicos.

Enquadram-se neste grupo, dentre outros: sangue e hemoderivados; animais usados em experimentação, bem como os materiais que tenham entrado em contato com os mesmos; excreções, secreções e líquidos orgânicos; meios de cultura; tecidos, órgãos, fetos e peças anatômicas; filtros de gases aspirados de área contaminada; resíduos advindos de área de isolamento; restos alimentares de unidade de isolamento; resíduos de laboratórios de análises clínicas; resíduos de unidades de atendimento ambulatorial; resíduos de sanitários de unidade de internação e de enfermaria e animais mortos a bordo dos meios de transporte, objeto desta Resolução. Neste grupo incluem-se, dentre outros, os objetos perfurantes ou cortantes, capazes de causar punctura ou corte, tais como lâminas de barbear, bisturi, agulhas, escalpes, vidros quebrados, etc, provenientes de estabelecimentos prestadores de serviços de saúde.

GRUPO B: resíduos que apresentam risco potencial à saúde pública e ao meio ambiente devido às suas características químicas.

Enquadram-se neste grupo, dentre outros: a) drogas quimioterápicas e produtos por elas contaminados; b) resíduos farmacêuticos (medicamentos vencidos, contaminados, interditados ou não-utilizados); e, c) demais produtos considerados perigosos, conforme classificação da NBR 10004 da ABNT (tóxicos, corrosivos, inflamáveis e reativos).

GRUPO C - rejeitos radioativos: enquadram-se neste grupo os materiais radioativos ou contaminados com radionuclídeos, provenientes de laboratórios de análises clínicas, serviços de medicina nuclear e radioterapia, segundo Resolução CNEN 6.05.

GRUPO D: resíduos comuns são todos os demais que não se enquadram nos grupos descritos anteriormente.”

A NBR 10.004 e a Resolução CONAMA nº 23/96, teve como função predominante classificar as espécies de resíduos e utilizou o critério da atividade de sua origem, constituintes e características dos resíduos e a listagem de impactos ao meio ambiente e à saúde humana. Denota-se uma classificação mais técnica e criteriosa da NBR 10.004/04, segregou os resíduos da seguinte forma:

- Resíduos classe I – Perigosos: são aqueles que apresentam qualquer periculosidade ao meio ambiente ou à saúde humana, para assim serem qualificados, devem ter toxicidade, inflamabilidade, corrosividade, reatividade ou patogenicidade.
- Resíduos classe II: Não perigosos.
- Resíduos classe IIA (II para a Resolução CONAMA nº 23/96): não perigosos e não inertes. Podem ter características como

biodegradabilidade, combustibilidade e solubilidade em água. Seriam exemplos o resíduo orgânico residencial, madeira etc.

- Resíduos classe IIB (III para a Resolução CONAMA nº 23/96): não perigosos e inertes. São aqueles que, dentro de análises de padrões técnicos, não reagem e não alteram a sua composição bioquímica. Podemos citar como exemplo os resíduos de construção civil, como rochas, concretos etc.

Por mais adequados que sejam os conceitos apresentados pela NBR 10.004/04, uma norma técnica não possui força vinculante como uma lei tem, sendo assim, é de fundamental relevância apresentar os conceitos trazidos pela Lei Federal 12.305/10. No artigo 13 da PNRS, há divisão dos resíduos quanto a sua origem (inciso I) e quanto à sua periculosidade (inciso II). Os primeiros são divididos em:

- A) Domiciliares: os originários das atividades domésticas em residências urbanas;
- B) Resíduos de Limpeza Urbana: originários de varrição, limpeza de logradouros e vias públicas e outros serviços de limpeza urbana;
- C) Resíduos sólidos urbanos: aqueles englobados nas letras anteriores;
- D) Resíduos provenientes de estabelecimentos comerciais e de serviços: todos aqueles não englobados nas letras b, e, g, h e j.
- E) Resíduos dos serviços públicos de saneamento básico: os decorrentes da atividade, excetuados os da letra c, ou seja, excetuados os da letra a e b.
- F) Resíduos industriais;
- G) Resíduos provenientes dos serviços de saúde;
- H) Resíduos da construção civil;
- I) resíduos agrosilvopastoris;
- J) resíduos dos serviços de transporte: originários de portos, aeroportos, terminais alfandegários, rodoviários e ferroviários e passagens de fronteira;
- K) Resíduos de mineração.

Quanto à periculosidade, dividem-se legalmente, os resíduos sólidos, em perigosos e não perigosos. Assim, a Lei 12.305/10 considera como resíduos perigosos *“aqueles que, em razão de suas características de inflamabilidade, corrosividade, reatividade, toxicidade, patogenicidade, carcinogenicidade, teratogenicidade e mutagenicidade, apresentam significativo risco à saúde pública ou à qualidade ambiental, de acordo com lei, regulamento ou norma técnica”* (artigo.

13º, II, a da Lei Federal nº 12.305/10), e como resíduos não perigosos os não enquadrados no conceito anterior.

Como já ressaltado, na categoria dos resíduos sólidos urbanos estão incluídos os resíduos domiciliares e de limpeza urbana. No entanto, os resíduos comerciais (produzidos, por exemplo, em escritórios, lojas, hotéis, escritórios e restaurantes) podem legalmente ser equiparados aos resíduos domiciliares, pelo Poder Público Municipal, quando não classificados como perigosos, considerando a natureza, composição ou volume (artigo 13, parágrafo único da Lei 12.305/2010).

Há um aparente equívoco legislativo que merece destaque. A Política Nacional de Saneamento Básico (Lei Federal nº 11.445/07) descreve em seu artigo 3º, inciso I, os serviços, infraestruturas e instalações que são considerados como serviços de saneamento básico. A alínea c do referido inciso define serviço de saneamento básico o serviço de limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos como o “conjunto de atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas;” (grifei)

Ora, o artigo 13, inciso I, alínea e, da Lei Federal nº 12.305/10 (Política Nacional de Resíduos Sólidos) afirma que os resíduos dos serviços públicos de saneamento básico são aqueles decorrentes de sua atividade, com exceção dos resíduos domiciliares ou de limpeza urbana, quando determina que não estão englobados nos resíduos urbanos (alínea c do mesmo inciso) que engloba os resíduos domiciliares e de limpeza urbana (alíneas a e b).

O legislador criou uma aparente contradição: em uma lei (11.445/07) afirma exatamente que é serviço de saneamento básico de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos aquele voltado aos resíduos domiciliares e aqueles originários de varrição e limpeza de logradouros e vias públicas. Na outra norma, exclui os resíduos domiciliares e de varrição do conceito do resíduo de serviço público de saneamento básico.

Na PNRS há determinação de que os resíduos do serviço de saneamento não englobam os domiciliares e os de limpeza urbana, já na PNSB afirma-se que os serviços de saneamento básico (artigo 3, inciso I, da Lei Federal nº 11.445/07), de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos (alínea c, inciso I, artigo 3º, da Lei Federal nº 11.445/07) tratam exatamente do lixo doméstico e daqueles contidos no conceito de resíduos de limpeza urbana. Uma lei afirma algo e outra exatamente o oposto.

Entendemos, em nosso modesto entendimento, que o serviço de saneamento básico não exclui o conceito de resíduo e tampouco o serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, pois a Política Nacional de Saneamento Básico direciona exatamente o serviço de saneamento básico e a caracterização do resíduo não pode influir na natureza do serviço a ser prestado. Caso a classificação dos resíduos influa na natureza do serviço, o Poder Público não estaria obrigado a realizar coleta dos resíduos urbanos (domiciliares e decorrentes de varrição etc), mas somente a coleta daqueles resíduos dos serviços públicos de saneamento básico restantes, isto é, efluentes. Destarte, a conceituação prevista na PNRS não pode influir diretamente sobre a prestação do serviço público de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, pois estaria isentando a responsabilidade do Poder Público sobre essa espécie de serviço.

Entretanto, o que mais aparenta é que o legislador não se atentou a alínea c, inciso I, artigo 3º da Política Nacional de Saneamento Básico, pois excluiu os resíduos sólidos urbanos do serviço de saneamento ambiental, contudo, existem outras alíneas do mesmo inciso que tratam de abastecimento de água potável (a), esgotamento sanitário (b) e manejo de águas pluviais urbanas (d). Acreditamos que por falta de atenção, o legislador excluiu dos resíduos de serviço de saneamento básico com enfoque nas alíneas a, b e d, não observando que os resíduos urbanos também são abrangidos pelo serviço de saneamento básico. Nessa linha de entendimento, o aplicador da norma deve se atentar a esta “falha” e observar a alínea c quando for tratar dos resíduos urbanos, pois caso contrário, os resíduos excluídos do conceito de resíduos de saneamento básico não seriam tutelados pelo serviço de saneamento básico.

Resta, por fim, apresentar a interpretação que integre os textos legais, com o fim de unificar as leis de forma sistemática, afinando assim, aos princípios constitucionais, pela harmonização entre as normas infraconstitucionais.

Acreditamos que o legislador quis englobar no conceito de resíduos sólidos todos aqueles previstos no artigo 3º, I, da PNSB, isto é, aqueles efluentes oriundos de esgotamento sanitário (alínea b), decorrentes de abastecimento de água potável (alínea a) e drenagem e manejo de águas pluviais urbanas (alínea d), portanto, todos os líquidos decorrentes dos serviços de saneamento básico passaram, a partir de 2010, a considerados resíduos sólidos e a ter regramento atrelado à Política Nacional de Resíduos Sólidos. Assim, percebe-se que a intenção do legislador foi positiva, contudo, se olvidou da alínea c, que é a limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.

Deste modo, o legislador necessitou distinguir os resíduos “sólidos” em estado líquido¹²², decorrentes dos serviços acima citados, daqueles resíduos sólidos domiciliares e de limpeza urbana, que estão em estado sólido, pois cada um destes merece a destinação e tratamento diferenciado, daí, interpretamos a necessidade de distinguir na Política Nacional de Resíduos Sólidos, os resíduos sólidos de serviços públicos de saneamento básico (que terão um sistema de tratamento de efluentes) daqueles urbanos, ou seja, domiciliares e de limpeza urbana (que terão um tratamento por meio da reutilização, reciclagem, compostagem etc), mesmo que decorram dos serviços de saneamento básico, ainda que possuam natureza diversa.

Independente de nossa interpretação sobre a possível desarmonia entre os textos legais, os resíduos objetos do conteúdo aqui trabalhado, são os resíduos passíveis de coleta pelos catadores de materiais recicláveis, portanto, são aqueles que não oferecem qualquer periculosidade, primordialmente os resíduos urbanos (domiciliares e de limpeza urbana), os provenientes de estabelecimentos comerciais e serviços, assim como os resíduos dos serviços públicos de saneamento básico.

¹²² Por mais absurdo que aparente ser, este é o termo mais adequado conforme a PNRS, pois a tutela jurídica dos resíduos (denominados sólidos pela Lei Federal nº 12.305/10) engloba o estado sólido, líquido e gasoso, conforme o artigo 3º, XVI, que conceitua o resíduo sólido. Para compreender o conceito vide o item 3.5.2.

3.5.3. Rejeito

A interpretação léxica nos trás o significado daquilo “que é lançado ou arremessado”¹²³, já no dicionário UNESP da Língua Portuguesa¹²⁴, o conceito apresentado é mais amplo, é “resíduo”, “restolho”, o ato de rejeitar é “lançar fora de si”, “não aceitar, recusar”, “repelir, desprezar”, “não admitir, repudiar”, ou seja, é rejeitado, expelido para fora do ambiente de sua origem.

Contudo, a PNRS inova o significado de rejeito que transcende a sobra, no inciso XV do artigo 3º, descreve os rejeitos como “resíduos sólidos que depois de esgotadas todas as possibilidades de tratamento e recuperação por processos tecnológicos disponíveis e economicamente viáveis, não apresentem outra possibilidade que não a disposição final ambientalmente adequada.”

O conceito apresentado pela Lei Federal nº 12.305/2010 apresenta, em verdade, o rejeito como o que era interpretado como lixo, entretanto, até o antigo lixo possui utilidade energética e portanto, não é inútil. Para Sidney Guerra, somente ao rejeito pode ser dada a terminologia de lixo.¹²⁵

Representa o fim da cadeia de gestão dos resíduos, nasce com o esgotamento de todas as possibilidades de tratamento ou recuperação, que sejam viáveis tecnologicamente e economicamente. O resíduo deve passar pelo critério de análise de reciclabilidade na região de sua produção, ou seja, mesmo que exista tecnologia no mundo para reciclar o resíduo, deve-se verificar se há tecnologia no local e se há viabilidade econômica para implantá-la, a existência de mercado de consumo do

¹²³ Conceitos extraídos do Houaiss: Houaiss, Antônio (1915-1999) e Villar, Mauro de Salles. Dicionário Houaiss da língua portuguesa, elaborado pelo Instituto Antônio Houaiss de Lexicografia e banco de Dados da Língua Portuguesa S/C Ltda. 1ª ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009. Pg. 1638.

¹²⁴ Dicionário UNESP do Português Contemporâneo, Editora Unesp, 2004, pág. 1.197.

¹²⁵ “Cumpra também, por oportuno, tecer breve consideração em relação à terminologia empregada, visto que comumente o senso comum designa como sendo “lixo” todos os resíduos descartados pelo consumidor final do produto ou serviço.

Nesse diapasão, vale ressaltar que somente os rejeitos fazem jus à utilização dessa terminologia (lixo), posto que não passíveis de reaproveitamento ou reutilização. Em verdade, são inservíveis, ao passo que os resíduos sólidos, pelo contrário, podem ser submetidos a técnicas de tratamento e regressar à cadeia produtiva, na forma de um novo produto ou material-prima, motive pelo qual estes últimos inegavelmente não podem ser chamados de lixo.” – GUERRA, Sidney. Resíduos Sólidos: comentários à Lei 12.305/10. Rio de Janeiro: Forense, 2012. P. 83.

material reciclado etc. Caso não exista qualquer meio de reciclagem ou reutilização, está caracterizado o rejeito.

Denota-se que é um critério de definição mutável, volátil, diretamente vinculado aos critérios de viabilidade técnica e econômica, ademais, pode ser interpretado de uma forma em um local e de outra forma em outro, em razão da tecnologia disponível no local, assim como, com o passar do tempo, a tendência é que os rejeitos deixem cada vez mais de os serem e passem a permanecer mais com o status de resíduos sólidos, em razão do desenvolvimento tecnológico.

Conforme a previsão da PNRS, o aproveitamento energético ou disposição final somente podem ocorrer no caso de o resíduo sólido não possuir qualquer utilidade de reuso ou reciclagem, aí é que nasce o rejeito, quando o resíduo sólido deixa de ter qualquer forma de reutilização ou reciclagem tecnologicamente ou economicamente viável.¹²⁶

¹²⁶ Conceito este que entendemos ser interessante pela sua flexibilização em razão de espaço e tempo, contudo dispendioso na prática, pois nasce a necessidade de averiguar a possibilidade econômica e tecnológica em cada local e sobre cada espécie de resíduo.

3.6. A Figura do Catador de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis

Catador é definido como aquele “que ou o que cata”¹²⁷, isto é, o simples termo “catador” pode caracterizar a cata de qualquer coisa, como algodão, caranguejos, ouro, lixo, materiais recicláveis, enfim, a expressão catador não designa a figura aqui tratada (por mais que, durante esta obra, , pois o significado da palavra catador não apresenta características específicas.

O catador de lixo, muitas vezes confundido com a figura aqui tratada, é aquele que cata o que é considerado inútil, sem qualquer valor, mesmo com a tecnologia de agregar valor ao que é descartado, o catador de lixo é considerado aquele que vive diretamente do resíduo, tem como finalidade dar utilidade direta à tudo o que encontram para obter a própria subsistência.

Os catadores de lixo coletam restos de alimentos que consideram utilizáveis, móveis que possam ser transformados, eletrônicos, brinquedos, vestimentas, enfim, materiais que, conforme a sua capacidade criativa, ainda possuem algum potencial de reuso. O catador de lixo sobrevive diretamente do que encontra, se alimenta do lixo, se veste com o lixo, vive no lixo, tudo o que possui deriva da sua coleta, podendo até, misturar as suas atividades com a coleta de lixo e materiais recicláveis. Distinção que já foi realizada em outras obras, vejamos:

Faz-se importante distinguir, que existem pessoas que vasculham o lixo em busca de produtos para consumo próprio, tais como alimentos e roupas e outras que estão à procura de materiais recicláveis, que posteriormente serão vendidos.¹²⁸

Essa figura está fadada ao desaparecimento, tanto pela pressão exercida pelos movimentos sociais e o MNCR que buscam trazer dignidade a essa camada da população, quanto pelas previsões legislativas constantes na Política Nacional de Resíduos Sólidos, por exemplo, o artigo 48 que proíbe a realização de diversas atividades nas áreas de disposição final de resíduos ou rejeitos (as quais são

¹²⁷ HOUAISS, Antônio (1915-1999) e VILLAR, Mauro de Salles. Dicionário Houaiss da língua portuguesa, elaborado pelo Instituto Antônio Houaiss de Lexicografia e banco de Dados da Língua Portuguesa S/C Ltda. 1ª ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009. Pg. 421.

¹²⁸ GOMES. Luiz Cláudio Moreira. A Cooperativa de Catadores de Materiais Recicláveis de Jardim Gramacho – COOPERGRAMACHO: uma nova identidade social a partir do trabalho cooperativo. Trabalho publicado nos anais do XVII COngresso Nacional do CONPEDI, realizado em Brasília nos dias 20, 21 e 22 de novembro de 2008.

apresentadas no capítulo III, item 4.4.) , como a utilização de rejeitos como alimentos (inciso I), a fixação de habitações (inciso IV) etc. Também deve-se recordar que o artigo 54 determina que a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos deverá ser implantada em até 4 anos após a data de publicação da Lei de Resíduos Sólidos, portanto, em 3 de agosto de 2014 o Brasil não poderá, em regra, ter mais lixões, o que auxiliará com a extinção da figura do catador de lixo.

Diverso do catador de lixo, o catador de materiais recicláveis tem como diferença fundamental a fonte direta de sobrevivência. Enquanto aquele vive diretamente dos alimentos e materiais que encontra no lixo, de tudo o que encontra nos lixões, aterros, lixeiras etc, o catador de materiais recicláveis vive indiretamente do que coleta, pois somente seleciona o que tem potencial econômico de reciclagem ou de reutilização, com o fim de reverter todo o material coletado em matéria-prima para vendê-la e revertê-la em dinheiro, deste modo, a sua condição é mais humana, pois não sobrevive diretamente dos resíduos, mas o transforma em poder de compra.

Note que o catador de lixo está em condição sub-humana, sobrevive diretamente do que é considerado imprestável para todos aqueles que possuem poder de compra¹²⁹, já o catador de materiais recicláveis seleciona o que ainda possui valor para o mercado e troca por poder aquisitivo, por menor que seja, e, por fim, tem a opção de reter consigo o que lhe parece útil. Deste modo, o catador de materiais recicláveis adquire dignidade, mesmo que as pessoas não o notem e desvalorizem a sua função, cria consciência de que a sua função social é relevante, pois atua como um agente ambiental e econômico.

O Ministério do Trabalho e Emprego reconheceu a profissão de catador de materiais recicláveis. A Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), registrou a profissão em pauta sob o nº 5192¹³⁰ (a classificação internacional é determinada pelo Código CIUO088, sob o nº 9161), descreve os catadores como aqueles:

¹²⁹ Para entender a condição sub-humana recomendamos os documentários “Ilha das Flores”, Estamira e Lixo Extraordinário.

¹³⁰ <http://www.mtecbo.gov.br/cbsite/pages/relatorio/relatorioTemplateWordFamilia.jsf> - acessado em 14 de agosto de 2012, às 23:44 hrs.

“responsáveis por coletar material reciclável e reaproveitável, vender material coletado, selecionar material coletado, preparar o material para expedição, realizar manutenção do ambiente e equipamentos de trabalho, divulgar o trabalho de reciclagem, administrar o trabalho e trabalhar com segurança.”¹³¹

Também descreve atividade análogas ao catador de materiais recicláveis como Catador de ferro-velho, Catador de papel e papelão, Catador de sucata, Catador de vasilhame, comercializador, balanceiro, beneficiador, enfardador de sucata (cooperativa), separador de material reciclável, separador de sucata, triador de material reciclável, triturador de sucata, enfardador de material de sucata, preenseiro e prensista.

O exercício desta profissão é feito por:

“profissionais que se organizam de forma autônoma ou em 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. Nas cooperativas surgem especializações do trabalho que tendem a aumentar o número de postos, como os de selecionador, triador, enfardador de sucatas e operador de prensa.”¹³²

Não há necessidade de ter escolaridade ou formação profissional, mas necessita de uma resistência física incomum, pois muitos carregam até 500 Kg por dia. Dentre as atividades estão a coleta do material reciclável, a venda, seleção, divulgar o trabalho de reciclagem, enfim, todas são atividades de um profissional de catação de materiais recicláveis.

Existem referências a outras diferenciações das atividades dos catadores de materiais recicláveis, quanto à forma de realização:

“A atividade de catação e separação de resíduos recicláveis pode acontecer de três tipos. O mais conhecido é o dos trabalhadores catadores carrinheiros, que percorrem as ruas da cidade empurrando carrinhos de mão, catando resíduos e encaminhando-os a depósitos no perímetro urbano. (GONÇALVES, 2005, pg. 33). Geralmente os catadores estão ligados a um dono de depósito de resíduos, que empresta a ele, um carrinho para coleta, sua principal ferramenta de trabalho. Esses catadores, por não terem onde armazenar os resíduos, e também pela necessidade financeira, costumam realizar a venda dos resíduos diariamente. (LEGASPE, 1996 apud GONÇALVES, 2005, pg. 34).

¹³¹ <http://www.mtecbo.gov.br/cbosite/pages/pesquisas/BuscaPorTituloResultado.jsf> - acessado no dia 14 de agosto de 2012, às 01:23 hrs.

¹³² <http://www.mtecbo.gov.br/cbosite/pages/pesquisas/ResultadoFamiliaHistoricoOcupacoes.jsf> - acessado em 14 de agosto de 2012, às 23:49 hrs.

Outra forma de trabalho na catação e separação dos resíduos recicláveis é aquela realizada diariamente nos lixões. A organização de catadores nos lixões vai depender, entre outros fatores: da quantidade de catadores envolvidos; da quantidade de resíduos gerados no município; e das ações do poder público no processo de coleta, transporte e disposição dos resíduos sólidos nos aterros. (GONÇALVES, 2005, pg. 34).

E, por fim temos como alternativa, a forma de trabalho com os resíduos, que considera o descarte e coleta dos resíduos, e geralmente são realizadas por Cooperativas e Associações de catadores. Esta forma de trabalho funciona com mais sucesso, se houver um Programa de Descarte e Coleta Seletivos.

Para Gonçalves, (2005, pg. 34), a principal diferença entre esta e as outras formas citadas, anteriormente, está no campo do planejamento. Segundo o autor, as três formas de coleta de resíduos aqui apresentadas não se excluem, e sim, coexistem em alguns municípios.¹³³

Resta, assim, esclarecida a diferença entre catador de materiais recicláveis e outros catadores, aquele age como um agente ambiental e social, reconhecido pelo poder público no dever de auxiliar a coleta de materiais recicláveis para a sua destinação correta. Por isso o poder público deve fomentar a sua inclusão social, já outras categorias de catadores não são auxiliados pelo poder público da forma que os catadores de materiais recicláveis são.

Em 5 de janeiro de 2007, A Política Nacional de Saneamento Básico, instituída pela Lei Federal nº 11.445/07, finalmente conceituou, mesmo que indiretamente, os catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis em seu artigo 57, como aquelas pessoas físicas de baixa renda¹³⁴ que realizam a atividade de “coleta de lixo”. Já o Decreto Federal nº 7.217/10 (que regulamentou a Política Nacional de Saneamento Básico), no § 3º, do artigo 2º, enumerou as atividades que tais pessoas físicas de baixa renda realizam: a “coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutilizáveis”. Somente em 23 de dezembro de 2010 que o conceito dos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis foi definitivamente consolidado por meio do Decreto Federal nº 7.405/10, como aquelas “pessoas físicas de baixa renda que se dedicam às atividades de coleta, triagem,

¹³³ Fagundes, Diana da Cruz. Gerenciamento de resíduos sólidos urbanos em Tarumã e Teodoro Sampaio – SP – http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1982-45132009000200011&lng=pt&nrm=iso - acessado em 15 de agosto de 2012, às 06:20 hrs.

¹³⁴ Baixa renda é uma lacuna legislativa que pode ser preenchida ao sabor de cada um que interpretar a norma. Ao nosso ver, deve-se entender que pessoa física de baixa renda é aquela que não consegue suprir as suas necessidades mínimas, ou seja, não consegue exercer aqueles direitos do artigo 6º, que configuram o piso vital mínimo, em razão de sua hipossuficiência econômica. Deve ser ao menos o critério mínimo para configurar a baixa renda, se não o conceito ficaria aberto por demais.

beneficiamento, processamento, transformação e comercialização de materiais reutilizáveis e recicláveis.”

3.7. O Conceito Técnico-jurídico de Poluição para a Legislação Ambiental

O vocábulo poluição pode ser definido como “ato ou efeito de poluir” ou “degradação das características físicas ou químicas do ecossistema, por meio de remoção ou adição de substâncias”, de forma figurativa, temos como “consequência do ato de sujar, macular, corromper, no sentido físico ou não”¹³⁵.

A poluição pode ocorrer de diversas formas, como a atmosférica que é a “presença no ar de partículas em suspensão, líquidas ou sólidas, ou de gases que representam a partir de certa concentração um transtorno ambiental”; das águas, entendida como a “presença na água de agentes tóxicos que destroem a fauna e a flora e tornam a água imprópria para o consumo”; sonora como a “poluição ambiental que consiste em intensidade excessiva de ruídos desagradáveis e/ou prejudiciais”¹³⁶; enfim, existe poluição de tudo que está no ambiente.

Para José Afonso da Silva, entende fonte de poluição como:

“a atividade, o local ou o objeto de que emanem elementos (poluentes) que degradem a qualidade do meio ambiente. Não há modo simples de discriminar as fontes de poluição. A Maior parte delas é fonte urbana, o que é compreensível porque é nas cidades que se encontram a maioria das atividades geradoras de poluição: esgotos, refugos sólidos (domésticos, comerciais, industriais), emissões industriais, veículos automotores, hospitais etc.; outras não são urbanas: extração de minerais, agrotóxicos.”¹³⁷

Por mais que o significado de poluição (ou fonte de) esteja bem delimitado nos parágrafos acima, não há como omitir a previsão legal, que serve de diretriz para todos aplicadores e interpretadores da lei. A Política Nacional de Meio Ambiente

¹³⁵ OP. Cit. P. 1520.

¹³⁶ Op. Cit. P. 1520.

¹³⁷ Idem. Ibidem. P. 201.

(PNMA), Lei Federal nº 6.938/1981, define em seu artigo 3º, inciso III, poluição como a:

“degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente:

- a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
- b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;
- c) afetem desfavoravelmente a biota;
- d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;
- e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos;”

No inciso II, do mesmo artigo apresenta-se o conceito de degradação ambiental que é a alteração adversa das características do meio ambiente. Assim, conclui-se que a poluição é uma espécie de degradação ambiental causadora de prejuízos ao meio ambiente e seu ciclo vital ou a qualquer ser vivo.

Já o artigo 3º da PNMA, em seu inciso IV, define poluidor como a “pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental”.

Percebe-se aqui a confusão do legislador ao conceituar poluidor, pois o artigo 3º, inciso III, da PNMA conceitua a poluição como aquilo que acarreta sempre algum malefício. A simples alteração adversa das características do meio ambiente chama-se degradação ambiental, que em muitos casos, pode ser benéfica à população (por trazer benefícios sociais e econômicos).

Deste modo, cabe destacar a interpretação, ao nosso ver, correta, sobre o aparente equívoco do legislador. Poluidor é aquela figura que causa poluição e não qualquer degradação ambiental, deve causar a degradação ambiental “*in pejus*”, isto é, a espécie de degradação que acarrete prejuízo a qualquer ser humano (saúde, bem-estar etc), que prejudique qualquer atividade social ou econômica, que afete a biota, as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente ou aquelas atividades que lancem quaisquer matérias ou energias em desacordo com os padrões ambientais delimitados. Qualquer ato que configure uma das consequências descritas acaba por caracterizar a poluição, que, em muitos casos, é legal, desde que siga os parâmetros legais e adquira as autorizações/licenças ambientais. Mesmo porquê, a poluição é em muitos casos favorável por trazer benefícios sociais

ou econômicos.

Direciona esse entendimento o respeitável doutrinador Paulo Affonso Leme Machado que define poluição como:

“o lançamento de materiais ou de energia com inobservância dos padrões ambientais estabelecidos. Essa colocação topográfica da alínea é importante: pode haver poluição ainda que observados os padrões ambientais. A desobediência aos padrões constitui ato poluidor, mas pode ocorrer que mesmo com a observância dos mesmo ocorram os danos previstos nas quatro alíneas anteriores, o que também caracteriza poluição, com a implicação jurídica daí decorrente.”¹³⁸

Por fim, compulsa transcrever o posto em boas palavras pelo ínclito José Afonso da Silva:

“Poluição sempre existiu e sempre existirá, mas, para ser considerada como tal, a modificação ambiental deve influir de maneira nociva ou inconveniente, direta ou indiretamente, na vida, na saúde, na segurança e no bem-estar da população, nas atividades sociais e econômicas da comunidade, na biota ou nas condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente.”¹³⁹

A Carta Magna brasileira determina punição às espécies de poluição que causem degradação em desacordo com as previsões legais quando determina em seu artigo 225, § 3º:

“As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.”

Portanto, toda degradação da qualidade ambiental que lesar o meio ambiente, de forma ilegal, acarretará punições aos poluidores.

Os objetos sob estudo estão vinculados diretamente à destinação adequada dos resíduos sólidos urbanos, as degradações causada por tais resíduos devem ser prevenidas por meio da destinação adequada dos resíduos sólidos urbanos, que requer um envolvimento de toda a sociedade, como sera demonstrado mais adiante.

¹³⁸ Op. Cit. P. 566.

¹³⁹ Op. Cit. P. 31-32.

3.7.1. Poluição por Resíduos Sólidos

Pela amplitude da natureza dos resíduos sólidos, pode-se esperar diversas espécies de contaminações oriundas de seu descarte, abarca a poluição do ar, do solo, da água (lençóis freáticos, mar e mananciais), visual, enfim, a poluição dos resíduos é ampla e, em muitos casos, imensurável, conforme restou exemplificado no item 2.2. da presente obra.

Para Paula Tonani, poluição por resíduos sólidos se caracteriza como um dano, que enseja responsabilização proporcionalmente ao prejuízo causado, mesmo que parcial.¹⁴⁰ Ao nosso modesto entendimento, o conceito é genérico por demais para configurar a poluição por resíduos sólidos, pois pode ser considerado como qualquer dano, conforme o entendimento de Paula.

Já Celso Antonio Pacheco Fiorillo, ainda utilizando o termo lixo, mas com o intuito de referir-se ao resíduo sólido, alega “que o lixo urbano, *desde o momento em que é produzido*, já possui a natureza de poluente, porque assumindo o papel de resíduo urbano, deverá ser submetido a um processo de tratamento que, por si só, constitui mediate ou imediatamente, forma de degradação ambiental.”¹⁴¹

Com o devido respeito ao autor, ousaremos apresentar entendimento divergente, em verdade, todo “lixo” urbano possui a potencialidade de ser poluente, desde que não encaminhado ao tratamento adequado. Utilizando-se da classificação dos resíduos sólidos, os resíduos urbanos agregam os domésticos, por exemplo, grande parte deles abrangem somente material orgânico, essa espécie, quando destinada a um processo de compostagem,¹⁴² torna-se matéria prima para enriquecer o solo, entretanto, quando destinado inadequadamente, causa concentração de chorume e outros detritos que podem acarretar prejuízos ambientais, dessarte, existem resíduos com capacidade de se reintegrarem ao meio ou de terem a sua vida de utilização dilatada (por meio da reutilização e da

¹⁴⁰ Op. Cit. P. 67.

¹⁴¹ Op. Cit. P. 352.

¹⁴² Conforme define Celso Fiorillo, compostagem “consiste na transformação do material orgânico em composto rico em nutrientes indispensáveis aos vegetais, pela atuação *catalisadora* de microorganismos aeróbios e anaeróbios.” – *Idem. Ibidem.* P. 360.

reciclagem).

Contudo, o doutrinador conclui de forma indiscutível ao afirmar que a “poluição, na verdade, é gerada pelo próprio caos urbano, pela falta de uma política pública urbana, incumbência do poder público”.¹⁴³ Portanto a poluição decorrente dos resíduos sólidos abarca diversas espécies de poluição, dependerá da composição bioquímica do mesmo e a forma que é destinado.

Por fim, entendemos que foram conceituados, de forma sucinta, técnica e jurídica, os principais termos que envolvem o tema em pauta, ou seja, o meio ambiente artificial (as cidades ou núcleos urbanos) é gerador de resíduos sólidos urbanos que, se não destinados de forma adequada, causam poluição, sendo que é responsabilidade do Poder Público prestar serviços de saneamento básico, dentre eles, a coleta e destinação adequada dos resíduos sólidos, tendo como figura relevante na gestão de resíduos os catadores de materiais recicláveis.

¹⁴³ Idem. Ibidem. P. 353.

CAPÍTULO III

4. ANÁLISE JURÍDICA DO TEMA SOB ESTUDO

Neste capítulo será apresentada uma interpretação sistemática sobre a tutela jurídica dada às cidades (com o intuito de fazê-las sustentáveis) e aos catadores de materiais recicláveis, demonstrando que a finalidade de ambos os aspectos conflui na destinação correta dos resíduos sólidos urbanos, fatores que, quando trabalhados em conjunto, geram a inclusão social, o equilíbrio econômico e diversos benefícios ambientais, atendendo as premissas maiores da Carta Magna brasileira. Passemos então à abordagem jurídica.

4.1. Aspecto Constitucional

Não há como iniciar uma análise jurídica sobre qualquer tema sem partir da Norma Suprema Nacional, Lei que consolida e irradia ordens restritivas ao Estado, concedendo-lhe Poder na sua estrita função de dever (deve garantir a prestação de serviços públicos essenciais, regular a ordem econômica e exercer o Poder de Polícia) e aos indivíduos, garante direitos e algumas restrições. Deste modo, devem ser observados os deveres do Estado atinentes ao tema aqui desenvolvido, assim como aqueles direitos que não podem ser ignorados, pois embasam a temática em desenvolvimento.

A Carta Magna determinou a constitucionalização da tutela ambiental e gerou diversos reflexos, vale apresentar a explanação de Antônio Herman Benjamin sobre o impacto da constitucionalização do Meio Ambiente:

“Ao mudar de rumo – inclusive quanto aos objetivos que visa a assegurar – a Constituição, como em outros campos, metamorfoseou, de modo notável, o tratamento jurídico do meio ambiente, apoiando-se em técnicas legislativas

multifacetárias. Uma Constituição que, na ordem social (o território da proteção ambiental, no esquema de 1988), tem como objetivo assegurar “o bem-estar e a justiça sociais” (art. 193), não poderia mesmo deixar de acolher a proteção do meio ambiente, reconhecendo-o como bem jurídico autônomo e recepcionando-o na forma de sistema, e não como um conjunto fragmentário de elementos; sistema esse que, não custa repetir, organiza-se na forma de uma ordem pública ambiental constitucionalizada.

Ao abraçar essa concepção holística e juridicamente autônoma do meio ambiente, o constituinte de 1988 distancia-se de modelos anteriores, praticamente fazendo meia-volta, especialmente ao admitir que:

- o meio ambiente dispõe de todos os atributos requeridos para o reconhecimento jurídico expresso, no patamar constitucional;
 - tal reconhecimento e amparo se dá por meio de uma percepção ampliada e holística, isto é, parte-se do todo (= a biosfera) para se chegar aos elementos;
 - o todo e os seus elementos são apreciados e juridicamente valorizados em uma perspectiva relacional ou sistêmica, que vai além da apreensão atomizada e da realidade material individual desses mesmo elementos (ar, água, solo, florestas, etc);
 - a valorização do meio ambiente se faz com fundamentos éticos explícitos e implícitos, uma combinação de argumentos antropocêntricos mitigados (= a solidariedade intergeracional, vazada na preocupação com as gerações futuras), biocêntricos e até ecocêntricos (o que leva a um holismo variável, mas, em todo caso, normalmente acoplado a certa atribuição de valor intrínseco à natureza);
 - o discurso jurídico-ambiental passa, tecnicamente, de tricotômico a dicotômico, pois, decorrência da linguagem constitucional, desaparece o *ius positivum*, já que a voz do constituinte expressou-se somente por dispositivos do tipo *ius cogens* e *ius interpretativum*, o que banha de imperatividade geral as normas constitucionais e a ordem pública ambiental infraconstitucional;
- (...)

Da autonomia jurídica do meio ambiente decorre um regime próprio de tutela, já não centrado no meio ambiente como coisa; muito ao contrário, trata-se de um conjunto aberto de direitos e obrigações, de caráter relacional, que, como acima referido, é verdadeira ordem pública ambiental, nascida em berço constitucional.

Não é, pois, sem razão, que José Afonso da Silva afirma que todo o “capítulo do meio ambiente é um dos mais importantes e avançados da Constituição Federal de 1988”; nesse sentido, salienta Vladimir Passos de Freitas que o constituinte “dedicou ao tema, antes não tratado a nível constitucional, todo um Capítulo”, além de ter inovado na forma de repartição de poderes”.

Capítulo dos mais modernos casados à democrática divisão de competências legislativas e de implementação no terreno ambiental, e a tratamento jurídico abrangente, a tutela do meio ambiente, como será analisado, não foi aprisionada somente no art. 225. Na verdade, saltou-se do estágio da miserabilidade ecológico-constitucional, própria das Constituições liberais anteriores, para um outro que, de modo adequado, pode ser apelidado de opulência ecológico-constitucional. Um feito e tanto, que muito deve àqueles que, no Brasil e lá fora, impulsionados pela missão de “celebração da vida”, para usar as palavras de Tribe, insurgiram-se contra a ordem jurídica antinaureza e, pelo menos formalmente, venceram.

De toda sorte, o capítulo do meio ambiente nada mais é que o ápice ou a face mais visível de um regime constitucional, que, em vários pontos, dedica-se, direta ou indiretamente, à gestão dos recursos ambientais. São dispositivos esparsos, que, mais do que complementar, legitimam (função ecológica da propriedade), quando não viabilizam (ação civil pública e ação popular), o art. 225. Procedente, pois a observação de Luis Roberto Barroso no sentido de que “as normas de tutela ambiental são encontradas difusamente ao longo do texto constitucional.”¹⁴⁴ (grifo não do original)

¹⁴⁴ BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do Ambiente e Ecologização da Constituição Brasileira, *apud*, CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). Direito Constitucional Ambiental Brasileiro. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010. P. 104-106.

Demonstrada a amplitude constitucional incidente sobre a tutela jurídica socioambiental, passemos a observar os direitos e deveres incidentes, direta ou indiretamente¹⁴⁵, ao tema sob estudo.

4.1.1. Dignidade da Pessoa Humana

Nada mais adequado que iniciar pelo direito que ilumina todos os demais, trata-se de fundamento da República Federativa do Brasil, abre portas aos outros direitos aqui estudados, abordamos a dignidade da pessoa humana, disposta objetivamente no artigo 1º, inciso III, da CRFB/88.

A dignidade da pessoa humana é valor considerado de tamanha relevância que somente está encartado na estrutura da Carta Magna de 1988 sob a soberania e a cidadania (incisos I e II do artigo 1º da CF/88). A doutrina explana de forma vasta

¹⁴⁵ Podemos exemplificar aqueles direitos que incidem indiretamente sobre o tema com destaque do artigo 5º e alguns dos seus incisos, presentes na Carta Magna:

“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

III - ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante;

(...)

X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;

(...)

XIII - é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer;

(...)

XVII - é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar;

XVIII - a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento;“

Pode-se dizer que em relação ao inciso III, que qualquer ser humano não pode ser sofrer tratamento desumano e degradante, em relação aos catadores, devem ser concedidas condições dignas para o exercício de seu trabalho, pois na maioria dos casos sobrevivem com tratamentos desumanos; quanto ao inciso X afirma-se que a honra das pessoas devem ser respeitadas, o que não costuma ocorrer com os catadores de materiais recicláveis; o inciso XIII garante o livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão deste modo, a partir de 2002 (vide pg. 20) os catadores passaram a incidir sob a tutela deste inciso; já os incisos XVII e XVIII garantem a liberdade de associações e a liberdade de criar associações e cooperativas, daí podemos extrair que é garantia, por via constitucional, a consolidação das organizações dos catadores, desde o MNCR até as cooperativas locais.

sobre a dignidade da pessoa humana, vejamos o que os cientistas do direito manifestam sobre o assunto.

Alexandre de Moraes expõe o seu entendimento sobre a dignidade da pessoa humana:

“a dignidade da pessoa humana: concede unidade aos direitos e garantias fundamentais, sendo inerente às personalidades humanas. Esse fundamento afasta a ideia de predomínio das concepções transpessoalistas de Estado e Nação em detrimento da liberdade individual. A dignidade é um valor espiritual e moral inerente à pessoa, que se manifesta singularmente na autodeterminação consciente e responsável da própria vida e que traz consigo a pretensão ao respeito por parte das demais pessoas, constituindo-se um mínimo invulnerável que todo estatuto jurídico deve assegurar, de modo que, somente excepcionalmente, possam ser feitas limitações ao exercício dos direitos fundamentais, mas sempre sem *menosprezar a necessária estima que merecem todas as pessoas enquanto seres humanos*.”¹⁴⁶

Percebe-se que a dignidade é valor supremo que condiciona o trato das garantias fundamentais e de todos os outros direitos sociais, é fator agregador de direitos extremamente relevantes, que nas palavras de Celso Antonio Pacheco Fiorillo, constituem o piso vital mínimo, *in verbis*:

“Assim, para que a pessoa humana possa ter dignidade (CF, art. 1º, III) necessita que lhe sejam assegurados os direitos sociais previstos no art. 6º da Carta Magna (educação, saúde, trabalho, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados) como “piso mínimo normativo”, ou seja, como direitos básicos.”¹⁴⁷

Na mesma obra faz menção por mais de uma vez da necessidade de ter todos os direitos sociais atendidos para ter a real dignidade:

“Para que a pessoa humana possa ter dignidade (CF, art. 1º, III), necessita que lhe sejam assegurados os direitos sociais previstos no art. 6º da Constituição. Daí a existência dos direitos estabelecidos em referido dispositivo.”¹⁴⁸

A conexão efetuada por Fiorillo é de extrema relevância, porque demonstra que a dignidade não é valor virtual e isolado, depende de diversos outros fatores para que seja realmente efetivado, caso contrário, será lacunoso e insuficiente, acarretando em diversas inconstitucionalidades e injustiças. Os direitos sociais,

¹⁴⁶ MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 24ª ed. São Paulo: Atlas, 2009. P. 21-22.

¹⁴⁷ Op. Cit.. P. 14.

¹⁴⁸ Idem. Ibidem. P. 24.

previstos no artigo 6º da CF/88¹⁴⁹, são fatores que constituem, de forma genérica, a dignidade da pessoa humana, por isso, quando um deles for faltante, a dignidade estará relativizada.

Paulo de Bessa Antunes coloca a dignidade da pessoa humana como baluarte do sistema jurídico pátrio, inclusive no que toca a tutela jurídica ambiental:

“O direito estabelecido pelo artigo 225 da Constituição é fundado no princípio da dignidade da pessoa humana e somente nele encontra a sua justificativa final. Sendo o princípio basilar, dele decorrem todos os demais subprincípios constitucionais, ou princípios setoriais, tais como os princípios comumente identificados como princípios de Direito Ambiental.”¹⁵⁰

De forma muito bem colocada pelo doutrinador, a dignidade da pessoa humana é princípio, ou melhor, fundamento da República Federativa do Brasil que deve permear todas as relações jurídicas, dessa forma, pode-se afirmar que da dignidade da pessoa humana decorrem os demais princípios.

Nesse desenvolvimento, também se manifestam Thaís M. L. Do Carmo e Fiorillo em outra obra:

“O Direito ambiental brasileiro está vinculado à dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), ou seja, a pessoa humana é a verdadeira razão de ser do direito ambiental brasileiro. Claro está que nossa Carta Magna assegura o valor da dignidade como aspecto central, “primeiro fundamento de todo o sistema constitucional posto e último arcabouço da guarida dos direitos individuais”, conforme a feliz manifestação de Rizzato Nunes, que procura estabelecer o começo de sua sistematização, como temos reiterado, pela referência aos direitos fundamentais “na dupla vertente da técnica jurídica de limitação do Poder do Estado e de afirmação de um ‘espaço pessoal’ na existência da política”. O direito ambiental brasileiro, por via de consequência, é construído a partir da dignidade da pessoa humana.”¹⁵¹

Destarte, o principal fundamento do direito ambiental e de todos os outros, a dignidade da pessoa humana, deve alcançar os catadores de materiais recicláveis, pois são pessoas humanas, sujeitas de direitos e amparadas por toda tutela constitucional. Tal garantia traduz uma constante busca realizada por essa “categoria de trabalhadores”, porque uma atividade laboral e econômica de origem

¹⁴⁹ “Artigo 6º São direitos sociais 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, na forma desta Constituição.”

¹⁵⁰ Op. Cit. P. 24-25.

¹⁵¹ Op. Cit. P. 55.

marginalizada acaba por sofrer diversos entraves para ser reconhecida pela sociedade e pelo sistema jurídico vigente. Nessa linha, faz-se fundamental recordar os preceitos da igualdade (art. 5º, *caput*, da CF) que acabam por nivelar todas as diferenças, apenas por este fundamento exemplificativo já se faz necessário inserir garantias e direitos àqueles que exercem a atividade de catação.

Da mesma forma, é possível afirmar que não há como alguém ter a sua dignidade respeitada quando se vive em um ambiente insalubre, fato este configurado em todas as cidades da nação brasileira, pois inexistente cidade sustentável no Brasil. Apenas com o fim de exemplificar, nos utilizamos da cidade de São Paulo, que produz uma quantidade de resíduos que não consegue destinar adequadamente (atualmente encaminha para municípios vizinhos, como Cajamar), a qualidade do ar encontra-se fora dos padrões mínimos nacionais e da OMS, a contaminação do solo é histórica pelos antigos e atuais descartes de produtos químicos realizados pelas indústrias etc. Faz-se visível a inexistência de respeito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida, portanto, se a pessoa humana vive em um ambiente desequilibrado e prejudicial à saúde, não restam dúvidas sobre o descumprimento do atendimento à dignidade humana.

Por fim, é possível concluir que nenhum cidadão brasileiro possui a sua dignidade respeitada de forma plena quando observamos as problemáticas sociais, econômicas e ambientais de forma aprofundada. Daí se percebe que as políticas públicas têm muito o que desenvolver, inclusive aquelas pertinentes aos resíduos sólidos urbanos, que deverão sempre ser pautadas na dignidade da pessoa humana.

4.1.2. Valores Sociais do Trabalho e da Livre Iniciativa

Em grau de semelhante relevância, pode-se afirmar que o indivíduo somente pode ter dignidade quando realiza uma função social, isto é, trabalha e sobrevive disso, assim como somente possui dignidade quando existe a liberdade de empreender, daí a menção da livre iniciativa. Afinado a este entendimento, explana com notável precisão Alexandre de Moraes:

*“os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa: é através do trabalho que o homem garante sua subsistência e o crescimento do país, prevendo a Constituição, em diversas passagens, a liberdade, o respeito e a dignidade do trabalhador (por exemplo: CF, arts. 5º, XIII; 6º; 7º; 8º; 194-204). Como salienta Paolo Barile, a garantia de proteção ao trabalho não engloba somente o trabalhador subordinado, mas também aquele autônomo e o empregador, enquanto empreendedor do crescimento do país.”*¹⁵²

Conforme interpretação já explanada, o trabalho é instrumento que dignifica o homem, assim como garante a sua sobrevivência. Essa previsão constitucional se estende aos catadores, pois como explanou o doutrinador, o direito ao trabalho não é voltado somente aos empregados, mas a todos os trabalhadores, como os autônomos, categoria nos quais se enquadram exatamente os catadores, principalmente quando constituem as cooperativas, porque não possuem empregados e/ou empregadores.

Thaís M. L. Do Carmo e Fiorillo abordam o tema sob um prisma mais amplo:

“O Direito ambiental brasileiro está vinculado aos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (art. 1º, IV), a saber: a economia capitalista que visa a obtenção do lucro estará sempre presente nas relações jurídicas ambientais, balizada pelos valores maiores e superiores da dignidade da pessoa humana, o que significa harmonizar a ordem econômica com a defesa do meio ambiente (art. 170, da Constituição Federal).”¹⁵³

De outra forma, os valores sociais do trabalho estão vinculados a outros valores constitucionais e sempre pautados na dignidade da pessoa humana. Sendo assim, aos catadores, figuras semi-inseridas na sociedade e em constante processo de inclusão, a garantia ao trabalho é algo recente, com aproximadamente 10 anos de ocorrência, anteriormente estavam rendidos nas mãos de diversos setores ou até

¹⁵² Op. Cit. P. 22.

¹⁵³ Op. Cit. P. 55.

mesmo sem qualquer visibilidade social para poder pleitear pelos seus direitos. Daí podemos concluir que a caracterização da catação de materiais recicláveis como uma ocupação profissional, em 2002, foi um fator de extrema relevância, a partir desta formalização profissional é que se deu o reconhecimento pelo Poder Público, abriram-se portas para nascerem instrumentos jurídicos de tutela à essa categoria profissional.

Sob outro prisma, pode-se arguir que a livre iniciativa também garante aos catadores a criação de cooperativas ou associações para empreender no nicho de mercado dos resíduos sólidos, o que permite uma possibilidade organizacional com autonomia, garantindo um poder de articulação concentrado etc. Ademais, a criação de uma pessoa jurídica fundada pelos próprios catadores possibilita a ampliação das atividades realizadas com o resíduo, ultrapassando a coleta e a triagem, passando a poder transformar o material em objetos com valor agregado, tornando assim, a atividade da catação como um meio para o catador adquirir mais reconhecimento e dignidade perante a sociedade.¹⁵⁴

Ampliar a atividade dos catadores para outras tarefas, além da triagem, do beneficiamento e da seleção, passando para a reutilização, a elaboração e transformação em materiais beneficiados por meio de oficinas de capacitação e outros meios acarretam a dilatação das atividade e a possibilidade de agregar mais renda aos envolvidos, gerando a possibilidade de garantir a dignidade da pessoa humana, e por consequência, os direitos sociais do trabalho e da própria livre iniciativa.

¹⁵⁴ Um documentário que retrata essa possibilidade com extrema humanidade é o “Lixo Extraordinário”, no qual o protagonista é o artista plástico Vick Muniz.

4.1.3. Objetivos da República Federativa do Brasil – Artigo 3º da CRFB/88

O artigo 3º da Carta Magna do Brasil determina os objetivos fundamentais¹⁵⁵ que a nação deve seguir:

“Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.”

Destaca-se a necessidade de aliar a previsão constitucional ao exposto anteriormente, isto é, somente haverá uma sociedade livre, justa e solidária com a plena dignidade da pessoa humana e da mesma forma, somente haverá dignidade da pessoa humana com uma sociedade livre, justa e solidária. Deste modo, denota-se a existência de um sistema jurídico que cria condições interdependentes.

Uma das finalidades do preceito constitucional sob enfoque é erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais, ou seja, visa amparar aqueles em situação de risco econômico, conforme doutrina Fiorillo:

“Quanto aos desamparados em razão de sua hipossuficiência econômica, receberam também tanto tratamento constitucional como infraconstitucional, seja para aqueles de forma mais restrita (art. 3º, III: erradicar a pobreza como objetivo fundamental da República; art. 5º, LXXIV: assistência jurídica aos que comprovarem insuficiência de recursos; art. 23, X: combate às causas da pobreza; e particularmente a Lei n. 1.060/50: assistência judiciária aos necessitados), seja para os hipossuficientes econômicos vistos dentro de um ordem técnica (arts. 5º, XXXII, § 5º, e 170, V: defesa do consumidor; art. 175, parágrafo único, II: direitos do consumidor/serviços públicos; e particularmente a Lei n. 8.078/90: Código de Defesa do Consumidor).

A Constituição Federal, na linha do que estabelece sobre a dignidade da pessoa humana, não se olvidou daqueles que objetivamente necessitam de tratamento desigual, exatamente para assegurar o princípio de “tratar desigualmente os desiguais”, como se depreende do que estabelece o princípio da igualdade em todas as Cartas modernas.”¹⁵⁶

Em sua costumeira interpretação sistemática da Norma Suprema, Fiorillo destaca que o artigo 3º, III, tem o escopo maior de garantir o princípio da igualdade,

¹⁵⁵ Ao nosso modesto entendimento, se são objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, apresentam primazia sobre os diversos outros objetivos que venham a se apresentar posteriormente, além do que, os outros objetivos, devem, direta ou indiretamente, atender ao menos a um dos preceitos previstos no artigo 3º da Constituição Federal de 1988.

¹⁵⁶ Op. Cit. P. 40.

pois somente erradicando as diferenças econômicas e sociais é que poderá haver a dignidade da pessoa humana e também atender o objetivo de promover o bem de todos, sem qualquer distinção ou discriminação (artigo 3º, IV). Em outra visão, José Afonso da Silva exemplifica os meios para que seja efetivado o inciso III do artigo 3º:

*“A redução das desigualdades regionais e sociais é, também, um dos objetivos da República Federativa do Brasil (art. 3º, III) e, já vimos, por um lado, que os direitos sociais e os mecanismos da seguridade social são preordenados no sentido de buscar um sistema que propicie maior igualização das condições sociais, e, por outro lado, consignamos, alhures, a preocupação constitucional com a solução das desigualdades regionais, prevendo mecanismos tributários (Fundo Especial) e orçamentários para tanto (regionalização, arts. 43 e 165, § 1º).”*¹⁵⁷

No contexto sob estudo, percebe-se que os catadores merecem, como forma de o Estado cumprir com a erradicação da pobreza e reduzir as desigualdades regionais e sociais, obter benefícios por todos os meios legais possíveis, como, por exemplo, mecanismos tributários e orçamentários.

Voltando atenção ao inciso II do artigo 3º, deve-se atentar as informações do Panorama Nacional dos Resíduos Sólidos no Brasil, relatório elaborado pela ABRELPE, no qual há menção de que o Brasil gerou 61.936.368 toneladas de resíduos sólidos urbanos no ano de 2011 (60.868.080 toneladas em 2010), mas coletou somente 55.534.440 toneladas em 2011 (54.157.896 toneladas em 2010), portanto, deixou de coletar 6.401.928 toneladas de resíduos sólidos urbanos em 2011 (6.710.184 toneladas em 2010)¹⁵⁸, o que significa uma quantia considerável de matéria-prima desperdiçada, o que demonstra a falta de cautela em “garantir o desenvolvimento nacional”, assim como a administração pública ainda desatende ao princípio da eficiência, constante no artigo 37 da Carta Magna. É certo que a destinação adequada dos resíduos gera o desenvolvimento nacional sob o prisma ambiental, econômico e social, o que atende diretamente ao inciso II do artigo 3º da CF/88.

A criação de uma Política Nacional de Resíduos Sólidos determina a participação do Poder Público (em todas as suas esferas e subdivisões), das

¹⁵⁷ SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 32ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2009. P. 796.

¹⁵⁸ Informações extraídas de: ABRELPE - Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais. Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2011. São Paulo: ABRELPE, 2012.

empresas e da população em geral, ou seja, todos os agentes envolvidos na cadeia dos resíduos devem cumprir com a sua responsabilidade sobre os resíduos, portanto, todos são, direta ou indiretamente, responsáveis pela coleta seletiva¹⁵⁹ e outros serviços que envolvem a gestão dos resíduos. Se cada uma das figuras que envolvem a cadeia dos resíduos cumprir com a sua função, auxiliarão no trabalho do catador e por consequência, erradicam a pobreza e a marginalização, extingue-se gradualmente as desigualdades sociais, pois garante um meio de aquisição de renda a uma parcela da população antes abandonada.

Na mesma esteira, a gestão adequada dos resíduos demonstra a necessidade de conscientização do descarte, o que desagua na educação ambiental, que acaba, por muitas vezes, sendo realizada de forma inversa, passa a ocorrer a conscientização pela necessidade direta de alguns (catadores) e estes passa a ser educadores ambientais incidentalmente. A conscientização da problemática dos resíduos ocorre também pela via tradicional, com a conscientização marqueteira e institucional, também sendo fator gerador do bem de todos, pois a destinação adequada dos resíduos acarreta o bem de todos, mesmo que seja de forma indireta. Com contínua conscientização da população sobre a questão do trato de suas sobras, a sociedade passa a observar a relevância do tema, que se estende a todos aqueles envolvidos na cadeia dos resíduos, acarretando na extinção da discriminação, ainda persistente sobre os catadores de materiais recicláveis.

Com essa breve e simplória explanação, percebe-se que enquanto essa problemática não for devidamente remediada, os objetivos da República Federativa do Brasil nunca serão plenamente atendidos e a dignidade da pessoa humana será mantida como letra morta.

¹⁵⁹ O artigo 3º, inciso V, da Lei Federal nº 12.305/10, conceitua a coleta seletiva como a “coleta de resíduos sólidos previamente segregados conforme sua constituição ou composição;” Termo que é melhor trabalhado no capítulo III, item 4.3.2. da presente obra.

4.1.4. Da Relevância da Atividade dos Catadores e da Destinação Adequada dos Resíduos Sólidos Urbanos sob o Prisma da Ordem Econômica

No tocante à ordem econômica, a CF/88 dispõe sobre o seu fundamento na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, com o intuito de assegurar a todos a existência digna. Os fundamentos, aparentemente opostos, constituem um capitalismo social, ou uma “ordem econômica de compromisso”, segundo José Afonso da Silva.¹⁶⁰ Vejamos o dispositivo que pauta essa arguição, no qual a nossa Carta Magna busca valores aparentemente opostos:

“Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

IV - livre concorrência;

(...)

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.”

Observado o dispositivo, denota-se a sua conexão com o artigo 1º, inciso III, da Norma Suprema brasileira, no qual o dispositivo acima se utiliza de dois fundamentos (valorização do trabalho humano e livre iniciativa) para dar efetividade a este (dignidade da pessoa humana). Fiorillo explana com clareza sobre os fatores que envolvem tais artigos:

“Seria lícito, portanto, afirmar que, em verdade, não é o trabalho de per si que é tutelado, mas sim os efeitos jurídicos decorrentes da situação de trabalhar, no sentido de que ele estaria ligado a uma necessidade de valoração social (proteção à saúde, segurança, lazer etc.).

Podemos assim concluir exatamente porque “o trabalho adquire no Texto Constitucional inúmeras feições, que embora diferentes, são ligadas entre si a complementares aos objetivos fundamentais da República no sentido de assegurar a todos uma existência digna num sistema onde haja justiça social.

Assim, ora o trabalho surge, enquanto instrumento de tutela pessoal essencial à sobrevivência do homem-indivíduo (por exemplo o direito social do trabalho), ora surge enquanto política a ser implementada pelo Estado, numa dimensão difusa e essencial aos objetivos apregoados pelo Estado democrático de direito”.

¹⁶⁰ Op. Cit.. P. 792.

Daí a valorização do trabalho humano estar intimamente ligada ao Estado Democrático de Direito.

Os valores da livre iniciativa também devem ser interpretados em face da Carta Magna.

Ao assegurar a todos existência digna, fundada não só na valorização do trabalho humano, conforme já indicado, mas na livre iniciativa, ratificou a Constituição Federal o direito à vida digna, na medida em que propicia aos seres humanos o pleno exercício da atividade econômica, valorizando não só o trabalho (trabalho humano), mas também o capital (livre iniciativa), sempre em conformidade com os ditames da justiça social.

Embora o capitalismo, enquanto opção do sistema constitucional brasileiro, possa ter definição ampla, é certo que consiste tão-somente num elemento da complexa sociedade brasileira e do Estado Democrático de Direito, em que a ordem econômica visa proteger, de forma clara e inequívoca, o direito à vida digna.

Resta ainda observar que a ordem econômica, fundada tanto no trabalho humano como na livre iniciativa, para efetivamente assegurar a todos a existência digna conforme os ditames da justiça social, deve observar os princípios descritos nos incisos I a IX do art. 170 como balizas direcionadas ao capitalismo de um verdadeiro Estado Democrático de Direito e não a um capitalismo superado pelos atuais valores descritos na Lei Maior do Brasil.”¹⁶¹

Demonstrada de forma translúcida a harmonia criada entre livre iniciativa e valores sociais do trabalho por meio da dignidade da pessoa humana, o livre-docente ressaltou que devem ser observados os princípios que permeiam a atividade, deste modo, passemos a observar somente os incisos (princípios) pertinentes à arguição aqui desenvolvida.

A liberdade de iniciativa econômica é valor exaltado pelo artigo 170 em três partes, no *caput*, no inciso IV quando menciona a livre concorrência e no parágrafo único, logicamente cada uma dessas passagens possuem finalidades diversas, mas o fundamento é o mesmo: a livre iniciativa, que envolve a liberdade de indústria, comércio, contrato e empresa. Vale mencionar que a ressalva do inciso IV condiz com o § 4º, ou seja, restringe a dominação do mercado.

O doutrinador José Afonso menciona o princípio da integração, quando percebe que estão inseridos como princípios da ordem econômica a defesa do meio ambiente, redução das desigualdades regionais e sociais, e a busca do pleno emprego. Sobre a defesa do Meio Ambiente aduz:

“...é importante destacar aqui que, tendo-a elevado ao nível de princípio da ordem econômica, isso tem o efeito de condicionar a atividade produtiva ao respeito do meio ambiente e possibilita ao Poder Público interferir drasticamente, se necessário, para que a exploração econômica preserve a ecologia.”¹⁶²

¹⁶¹ Op. Cit. P. 23-35.

¹⁶² Op. Cit. P.796.

Na mesma esteira, o ministro Celso de Mello ressaltou em seu voto:

“...a incolumidade pública do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se tiver presente que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a defesa do meio ambiente.”¹⁶³

Destarte, compete ao Poder Público garantir a tutela ambiental sempre que existir conflito entre Meio Ambiente e o Desenvolvimento Econômico, no qual deve ser sopesado a prioridade de cada um, mas sempre que possível, a prioridade será buscar aliar ambos. Da mesma forma, todas as atividades econômicas que sejam benéficas ao Meio Ambiente devem ser estimuladas e fomentadas, deste modo, a reciclagem e toda a cadeia de gestão dos resíduos merecem maior amparo institucional e político, por determinação da própria Carta Magna.

Quanto à redução das desigualdades regionais e sociais, remetemos o leitor para o item 4.1.3., que traduz a mesma intenção entre o inciso VII do artigo 170 e o inciso III, do artigo 3º da CF/88. Já sobre a busca do pleno emprego (inciso VIII do artigo 170), o renomado constitucionalista também se manifesta:

“A busca do pleno emprego é um princípio diretivo da economia que se opõe às políticas recessivas. Pleno emprego é expressão abrangente da utilização, ao máximo grau, de todos os recursos produtivos. Mas aparece, no art. 170, VIII, especialmente no sentido de propiciar trabalho a todos quantos estejam em condições de exercer uma atividade produtiva. Trata-se do pleno emprego da força de trabalho capaz. Ele se harmoniza, assim, com a regra de que a ordem econômica se funda na valorização do trabalho humano. Isso impede que o princípio seja considerado apenas como mera busca quantitativa, em que a economia absorva a força de trabalho disponível, como o consumo absorve mercadorias. Quer-se que o trabalho seja a base do sistema econômico, receba o tratamento de principal fator de produção e participe do produto da riqueza e da renda em proporção de sua posição na ordem econômica.”¹⁶⁴ (grifo não do original)

Denota-se que o pleno emprego deve ser alcançado por todos os meios possíveis. Como já descrito nesta obra, a partir de 2002 a atividade dos catadores de materiais recicláveis acabou por ser considerada uma profissão formal pela

¹⁶³ Brasil. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 22.164-0/SP. Antonio de Andrade Ribeiro Junqueira *versus* Presidente da República. Relator: Ministro Celso de Mello. – www.stf.jus.br - acessado em 11 de outubro de 2012, às 07:00 hrs.

¹⁶⁴ Op. Cit. P. 797.

nação brasileira, cabendo então, ao Poder Público fomentar a atividade para garantir o pleno emprego daqueles que ainda se encontram inativos ou no mercado informal.

Como último princípio a ser observado, o inciso IX, do artigo 170, determina o “tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País”. Ora, para que os catadores obtenham qualquer oportunidade de inserção no mercado formal, devem fundar uma cooperativa ou uma associação, a partir dessa necessidade, passam a ser titulares do direito transcrito, pois se tratam de empresas de pequeno porte, brasileiras e com sede no país.

Por fim, percebe-se que a atividade da coleta, beneficiamento e reciclagem de resíduos sólidos urbanos recicláveis, normalmente realizados pelos catadores de materiais recicláveis, merecem ser tutelados, também por ordem do sistema econômico pátrio.

4.1.5. Da Competência Sobre o Trato dos Resíduos Sólidos

Neste item será demonstrada a existência das ramificações das competências constitucionais diretas sobre a questão da tutela ao meio ambiente atrelada ao trato dos resíduos sólidos urbanos e aos catadores de materiais recicláveis.

A doutrina subdivide as espécies de competências em diversas formas, algumas mais complexas¹⁶⁵ e outras mais simplórias, como a finalidade da presente obra não é discorrer sobre as divisões das espécies de competência, mas somente sobre a competência de cada ente sobre o trato dos resíduos sólidos urbanos, não iremos divagar sobre as diversas interpretações. Passemos então a analisar os artigos que dispõem sobre as competências em espécie.

¹⁶⁵ Entendemos como a mais completa a seguinte:

“Em matéria ambiental, as competências estabelecidas pela Constituição podem ser classificadas a partir de duas referências distintas, quais sejam: *natureza e extensão*.

Considerando a natureza, as competências ambientais podem ser classificadas como *executivas, administrativas e legislativas*. A competência executiva reserva a determinada esfera do poder o direito de estabelecer e executar diretrizes, estratégias e políticas relacionadas ao meio ambiente; a competência administrativa, por sua vez, traz consigo o sentido de implementação e fiscalização, ou seja, remete ao exercício do poder de polícia pelas entidades federativas com o propósito de proteger e preservar o meio ambiente; finalmente, a competência legislativa refere-se à capacidade outorgada a um ente da Federação para legislar sobre questões referentes à temática ambiental.

Quanto à extensão das competências ambientais podem ser classificadas como *exclusivas, privativas, comuns, concorrentes e suplementares*. A competência exclusiva, como a própria denominação indica, exclui os demais entes federativos do seu exercício; a privativa, embora também seja específica de determinado nível de governo, admite delegação ou suplementariedade; a competência comum, também denominada cumulativa ou paralela, é exercida de forma igualitária por todos os entes que compõem a Federação; a concorrente, por sua vez, prevê a possibilidade de disposição sobre determinada matéria por mais de um ente federativo, havendo, entretanto, uma primazia por parte da União quanto à fixação das normas gerais; finalmente, a competência suplementar indica a possibilidade de edição de normas que pormenorizem normas gerais existentes ou supram a sua ausência ou omissão.

Convém ressaltar que a diferenciação em razão da natureza não exclui a diferenciação em razão da extensão. Na verdade, ao determinar, respectivamente, o campo de atuação e a esfera de poder capacitada para agir, ambas as classificações acabam complementando-se.” - CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (organizadores). *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010. P. 228-229.

4.1.5.1. Competência Legislativa

“Art. 21. Compete à União:

(...)

XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;”

O termo instituir diretrizes é claro, compete à União determinar preceitos gerais sobre os temas em questão, os quais acabam por enquadrar a gestão e o gerenciamento dos resíduos em dois pontos, quando menciona o desenvolvimento urbano e o saneamento básico, pois como já foi demonstrado na presente obra, os dois termos abrangem, necessariamente, o serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos (artigo 3º, inciso I, alínea c, da Lei federal nº 11.445/07).

Já o artigo 24 da CF/88 menciona o seguinte:

“Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

(...)

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;” (grifo não do original)

O artigo compilado coloca que cabe à União, aos Estados e DF proteger o meio ambiente e controlar a poluição. A produção de resíduos sólidos afetam diretamente o meio ambiente, assim como causam poluição, sendo assim, a Carta Magna reitera o já exposto no inciso XX do artigo 21, porém concede aos entes estatais e ao DF o direito de legislar sobre o tema. Quanto aos municípios resta a competência residual e local:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

(...)

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;”

Percebe-se que não é possível efetivar a coleta de resíduos sólidos com apenas um método por toda a nação, pelo contrário, a infraestrutura de cada

local difere muito, o que faz necessário que cada região ou município tratem sobre o manejo de resíduos de forma específica e diferenciada.

Sob essa premissa, o artigo 30 permite aos municípios que legislem sobre assuntos de interesse local, ou seja, a produção de resíduos ocorre em cada município e o Estado não possui capacidade de realizar a coleta adequada dos resíduos produzidos em todo o seu território, dessarte, cabe ao município realizar, de forma sempre compatível com as disposições federais e estaduais, as legislações que tratem do manejo dos resíduos sólidos de seu território.

Da mesma forma, compete aos municípios prestar, permitir ou conceder os serviços públicos de interesse local. Nessa previsão se enquadra a coleta e destinação adequada de resíduos sólidos, no mesmo entendimento se posiciona Celso Antonio Pacheco Fiorillo:

“Daí entendermos, como Roque Antonio Carrazza, o verdadeiro conteúdo da formula “assuntos de interesse local”, apontada no art. 30, I, da Constituição Federal, como aqueles que atendem de modo imediato às necessidades locais, ainda que com repercussão sobre as gerais do Estado ou do País. Assim, é absolutamente correto afirmar que o fornecimento domiciliar de água potável, o serviço de coleta de lixo, o trânsito de veículos e outros tema típicos do meio ambiente natural, artificial, cultural e do trabalho no âmbito do Município, embora de interesse local, “não deixam de afetar o Estado e mesmo o País”.

Claro está, portanto, que a Carta Magna trouxe importante relevo para o Município, particularmente em face do direito ambiental brasileiro.”¹⁶⁶ (grifo não do original)

Por fim, percebe-se que todos os entes federativos possuem a sua parcela de competência para legislar sobre o manejo dos resíduos sólidos: à União para determinar diretrizes gerais (por isso as normas são nomeadas como “políticas nacionais”); aos Estados cabe legislar conforme a previsão federal e adequada à realidade de seu território, de forma mais precisa, contudo, sem restringir os municípios de forma que não possam executar as suas obrigações; já aos municípios, incube legislar de forma minuciosa visando atender a realidade de todo o seu território.

¹⁶⁶ Op. Cit. P. 77.

4.1.5.2. Competência Material

O artigo 23 dispõe:

“Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

(...)

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;” (grifo não do original)

Denota-se que o texto trata da competência material, ou seja, de execução de programas que efetivem direitos e não a elaboração de normas. É comum entre os entes da República Federativa do Brasil, todos possuem o dever de combater qualquer degradação ambiental que acarrete prejuízos ambientais, sociais ou econômicos (inciso VI). A poluição pelos resíduos sólidos, portanto, merece combate por parte de todos os entes públicos, assim como a proteção do meio ambiente e sabendo que o meio ambiente abrange diversos outros, os entes públicos deverão cumprir com a disposição do inciso VI, artigo 23 da CF/88.

Atrelado à tal obrigação o inciso IX determina a competência comum para que sejam promovidos programas de saneamento básico e como já descrito nessa obra, o saneamento básico abrange o serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos (artigo 3º, inciso I, alínea c, da Lei Federal nº 11.445/07).

Para integrar a figura do catador de materiais recicláveis cabe mencionar o inciso X do artigo 23, que impõe aos entes que combatam as causas da pobreza e os fatores que ensejam a marginalização, apresentando a solução no próprio inciso: promover a integração social dos desfavorecidos. Ora caro leitor, ao observarmos uma classe de trabalhadores que vivem da coleta dos restos do consumo de outros seres humanos e dificilmente conseguem auferir um salário mínimo, é patente que se enquadram na figura marginalizada e, costumeiramente são pobres. Deste modo, não restam dúvidas quanto ao direito de integração social dos catadores, além disso, a obrigação de todos os entes da federação pelo zelo com a sua integração social.

O artigo 30 mantém sob as rédeas do município, em seu inciso VI, o dever-poder¹⁶⁷ de “organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local”. Em complemento à esse dispositivo, o artigo 10 da Política Nacional de Resíduos Sólidos determina:

“Art. 10. Incumbe ao Distrito Federal e aos Municípios a gestão integrada dos resíduos sólidos gerados nos respectivos territórios, sem prejuízo das competências de controle e fiscalização dos órgãos federais e estaduais do Sisnama, do SNVS e do Suasa, bem como da responsabilidade do gerador pelo gerenciamento de resíduos, consoante o estabelecido nesta Lei.”

Dessarte, “a competência primária em matéria de resíduos é dos municípios, conforme o artigo 30 da Constituição Federal, haja vista que a matéria diz respeito ao uso e à ocupação do solo, bem como predomina o interesse local.”¹⁶⁸ O artigo 10 também menciona a competência dos órgãos estaduais e federais (integrantes do SISNAMA, SUASA e SNVS) quais sejam, a de fiscalizar e controlar a gestão integrada de resíduos sólidos e do próprio empreendedor.

4.1.6. Da Política de Desenvolvimento Urbano

“O art. 21, XX, da Constituição de 1988 declara competir à União *instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos*, enquanto o seu art. 182 estabelece que a *Política de Desenvolvimento Urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.*”¹⁶⁹

José Afonso da Silva foi preciso ao transcrever e abordar os artigos mencionados, também faz distinção de dois sistemas: um nacional ou macrorregional, quando a Carta Magna prevê a competência para instituir diretrizes gerais à União; o outro sob um viés intra-urbano, que impõe aos municípios ordenar as funções sociais da cidade e garantir o bem-estar. Fatores que não excluem os estados de regerem sobre o tema, tendo em vista a permissibilidade prevista no artigo 24, inciso I da CF/88.

¹⁶⁷ Apresentamos esse termo de forma inversa das doutrinas de Direito Administrativo, pois entendemos que o Poder decorre do dever, daí a inversão necessária do termo.

¹⁶⁸ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 13ª ed., rev. e atual.. Rio de Janeiro: Lumens Juris, 2011. P. 781.

¹⁶⁹ Op. Cit.. P. 220.

Mais adiante, Afonso da Silva afirma que as Políticas Urbanas tem como finalidade garantir o bem-estar de seus habitantes:

“Sai dos textos constitucionais referidos que a Política Urbana busca realizar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, sendo que o § 1º do art. 182 define o *Plano Diretor* como o instrumento básico dessa Política. Tudo isso, em última análise, quer dizer que a Política Urbana tem por objetivo construir e ordenar um meio ambiente urbano equilibrado e saudável. É que a *qualidade do meio ambiente urbano* constitui, mesmo, um ponto de convergência da qualidade do meio ambiente natural (água, ar e outros recursos naturais) e da qualidade do meio ambiente artificial (histórico-cultural), pois a “qualidade de vida das pessoas que se reúnem nas comunidades urbanas está claramente influenciado por quanto suceda nos meios, natural e obra do Homem, que se acham diretamente inter-relacionados”.

Perloff lembra, a partir daí, que a qualidade do meio ambiente urbano se torna cada vez mais um assunto de interesse público. Por isso é que os planos urbanos, antes preocupados basicamente com o controle do uso do solo, voltam sua atenção, hoje, até com certa ênfase, para os recursos naturais urbanos. Água, ar, solo e áreas verdes são componentes da realidade urbana e por ela intensamente consumidos. É especialmente no meio urbano que por primeiro repercute a degradação ambiental. Aí, todas as formas de poluição concorrem para a contaminação do meio: a *poluição auditiva*, pela excessiva concentração de ruídos de diversas fontes; a *poluição visual*, pela enorme massa de apelos propagandísticos e publicitários; a *poluição atmosférica*, proveniente das emissões fabris e domésticas que remetem ao ar toneladas de partículas sólidas, gasosas ou líquidas contaminadas de elementos químicos e tóxicos; a *poluição das águas*, provinda do lançamento, descarga ou emissão de substâncias líquidas, gasosas ou sólidas que contaminam ou destroem as propriedades físicas, químicas e biológicas da água; a *poluição do solo*, pelo depósito de resíduos de variada natureza e de diversas fontes, alguns patogênicos e altamente perigosos, como o lixo hospitalar.”¹⁷⁰

Conforme a explanação transcrita, a Política Urbana deve atentar principalmente aos cuidados do meio ambiente artificial, envolvendo todas as espécies de poluição geradas por este meio.

Em especial, sobre os resíduos sólidos urbanos não restam dúvidas quanto à competência material, pois o artigo 182, caput da CF/88, determina que a “política de desenvolvimento urbano” será executada pelo Poder Público Municipal, conquanto, o artigo 21, XX determina à União a instituição das Diretrizes Gerais (o que foi feito por meio do Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/01). Não há como haver desenvolvimento urbano sem a destinação adequada dos resíduos produzidos no local, o seu manejo deve integrar qualquer política de desenvolvimento urbano.

¹⁷⁰ Idem. Ibidem. P. 220-221.

Um ponto que já foi apresentado, mas deve ser recordado com a finalidade de desenvolver a presente arguição, é que com a determinação prevista no artigo 21, inciso XX, da CF, foi elaborado o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01), que determina o direito às cidades sustentáveis em seu artigo 2º, I, e este abrange o direito ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, aos serviços públicos etc. Consuelo Y. Morimizato Yoshida menciona Fiorillo, de forma a consolidar um entendimento sistemático sobre a questão das cidades sustentáveis:

“Com a contextualização proposta passam a ser analisadas as *funções sociais da cidade*, cujo pleno desenvolvimento deve ser ordenado pelo política urbana, como destacado (CF, art. 182). Elas não se restringem às funções urbanas elementares (habitação, trabalho, recreação e circulação), mas devem abarcar todos os aspectos que possibilitem o exercício dos direitos fundamentais garantidos na Constituição, concentrados basicamente nos arts. 5º, *caput*, e 6º da Constituição Federal, que contempla o que **Celso Antônio Pacheco Fiorillo** denomina de *piso vital mínimo*. A exigência de atendimento das funções sociais da cidade resulta no *direito a cidades sustentáveis* que, nos termos do Estatuto (art. 2º, I), abrange, para as presentes e futuras gerações, os direitos fundamentais *à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer*. O mesmo autor caracteriza cada um desses direitos fundamentais que integram o piso vital mínimo em relação ao direito a cidades sustentáveis.”¹⁷¹

Mesmo com a conclusão apresentada pela autora, faz-se relevante apresentar o entendimento da origem das cidades sustentáveis pelo próprio Fiorillo:

“Referido direito a cidades sustentáveis tem sua natureza jurídica claramente estabelecida não só no plano constitucional (arts. 182, 183 e 225 da CF), mas particularmente em decorrência do que determina o art. 53 da Lei n. 10.257/2001, que, ao acrescentar um novo inciso ao art. 1º da Lei n. 7.347/85, outorga caráter de direito metaindividual (difuso/coletivo) à denominada ordem urbanística.”¹⁷²

Em outra passagem, o doutrinador menciona o direito ao descarte dos resíduos como parte do saneamento ambiental, que integra o direito à cidades sustentáveis:

“No plano do saneamento ambiental, alguns direitos materiais fundamentais vinculados à pessoa humana estruturam os valores do bem-estar e a salubridade perseguidos pelo Estatuto da Cidade no que se refere às diretrizes que orientam seus objetivos:
(...)
4) *direito ao descarte dos resíduos*, enquanto materiais resultantes da própria existência da pessoa humana e suas necessidades ,articuladas dentro da ordem

¹⁷¹ YOSHIDA, Consuelo Y. Morimizato. Sustentabilidade Urbano-Ambiental: os Conflitos Sociais, as Questões Urbanístico-Ambientais e os Desafios à Qualidade de Vida nas Cidades, *apud*, MARQUES, José Roberto (organizador). Sustentabilidade: e temas fundamentais do direito ambiental. Campinas, SP: Millennium Editora, 2009. P. 86.

¹⁷² Op. Cit. P. 542.

econômica do capitalismo, cuja coleta se evidencia como dever do Poder Público municipal.”¹⁷³

Destarte, a Política de Desenvolvimento Urbano, executada conforme a estipulação do Plano Diretor de cada município, deve sempre abranger a coleta dos resíduos sólidos urbanos, pois enquadra-se dentro do saneamento ambiental, assim como é fator fundamental para garantir o exercício da dignidade da pessoa humana, o que acaba por integrar o *piso vital mínimo*.

No plano infraconstitucional, o Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/01 (norma que materializa a determinação do artigo 182 da CF quando menciona que as diretrizes serão fixadas em lei), determina em seu artigo 1º, parágrafo único, a regulamentação do equilíbrio ambiental do meio urbano, assim como “determina as diretrizes do meio ambiente artificial, fundado no equilíbrio ambiental (parágrafo único do artigo 1º) e em face do tratamento jurídico descrito nos artigos 182 e 183 da CF.”¹⁷⁴ Em continua explanação Fiorillo conclui:

“Destarte, na execução da política urbana, torna-se verdadeiro afirmar que o meio ambiente artificial passa a receber um tutela mediata (revelada pelo art. 225 da Constituição Federal, em que encontramos uma proteção geral ao meio ambiente como tutela da vida em todas as suas formas, centrada na dignidade da pessoa humana) e uma tutela imediata (que passa a receber tratamento jurídico aprofundado em decorrência da regulamentação dos arts 182 e 183 da CF), relacionando-se diretamente às cidades, sendo, portanto, impossível desvincular da execução da política urbana o conceito de direito à sadia qualidade de vida assim como do direito à satisfação dos valores da dignidade da pessoa humana e da própria vida. Daí restar bem posicionada a concepção de que a execução da política urbana determinada pela Lei 10.257/2001 deverá ser orientada em decorrência dos principais objetivos do direito ambiental constitucional e especificamente pela realização dos valores estabelecidos pelo art. 1.º da Carta Magna.”¹⁷⁵

Nessa esteira, conforme o já explanado nesta obra (vide capítulo 2, item 3.4.4., p. 64), o Estatuto da Cidade garante em seu artigo 2º, I, o direito às cidades sustentáveis, abrangendo o direito ao saneamento ambiental e à infraestrutura urbana, o que somente poderá se materializar por meio da coleta de resíduos sólidos de forma adequada. Sob essas premissas é que a Política Urbana deverá garantir a coleta adequada dos resíduos sólidos com a inserção dos catadores de materiais recicláveis, pois também deve garantir o direito ao trabalho.

¹⁷³ Idem. Ibidem. P. 548-549.

¹⁷⁴ Op. Cit. P. 29.

¹⁷⁵ Idem. Ibidem. P. 30.

4.1.7. Constitucionalização da Tutela Ambiental

As constituições anteriores não faziam menção direta à tutela ambiental, mas a partir de 1988, o Meio Ambiente obteve relevância erigida à esfera constitucional, deste modo, pode-se afirmar que o direito ambiental foi constitucionalizado. Recordamos, conforme demonstrado no capítulo II, item 3.1.1. (P. 53), que o meio ambiente não é somente aquele natural, mas envolve o cultural, do trabalho e o artificial, portanto, a tutela constitucional ao Meio Ambiente é mais ampla do que a simples tutela dos recursos naturais e dos seres vivos. Vide o fundamento de tutela constitucional ao Meio Ambiente (com destaque das passagens relevantes ao objeto sob estudo):

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

(...)

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

(...)

§ 3º - As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.”

O texto possui alguns pontos que devem ser destacados. O primeiro é a palavra “todos”. Qualquer ser humano é senhor de tutela ambiental, tendo em vista o enfoque antropocêntrico de nossa Carta Magna. Paulo Bessa de Antunes discorre com clareza sobre a amplitude da palavra “todos”:

““Todos”, tal como presente no artigo 225, tem o sentido de qualquer indivíduo que se encontre em território nacional, independentemente de sua condição jurídica perante o nosso ordenamento jurídico. “Todos” quer dizer todos os seres humanos. Aqui há uma evidente ampliação do rol dos direitos constitucionalmente garantidos, pois, diferentemente dos direitos eleitorais e os de controle da probidade administrativa, não se exige a condição de cidadão. Veja-se que, quando se trata da definição de direitos e obrigações, a CF estabelece claramente o destinatário da garantia ou do comando. Assim é que os direitos e garantias definidos no artigo 5º não se destinam a toda e qualquer pessoa; os seus destinatários são os brasileiros e os estrangeiros residentes no País. Um estrangeiro que esteja simplesmente de passagem pelo País, em tese, não é destinatário do artigo 5º da Lei Fundamental. A ação popular constitucional, por exemplo, só pode ser proposta por cidadão que, no caso é o eleitor em dia com as suas obrigações eleitorais. O artigo 225, ao se utilizar da expressão “todos”, buscou estabelecer que mesmo os estrangeiros não residentes no

País e outros que, por motivos diversos, tenham tido suspensos os seus direitos de cidadania, ainda que parcialmente, são destinatários da norma atributiva de direito ao MA ecologicamente equilibrado.”¹⁷⁶

Em suma, percebe-se que o constituinte entendeu que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito universal, que foge às fronteiras territoriais das nações, constitui um direito difuso, principalmente quando diversas nações ratificam diversos tratados internacionais voltados à proteção do Meio Ambiente.

Contudo, existe posicionamento discordante pela doutrina, Celso Antonio Pacheco Fiorillo afirma que com o entendimento apresentado por Bessa de Antunes acarretaria na eliminação da soberania nacional, pois o texto do artigo 225 menciona o Meio Ambiente como “bem de uso comum do povo” e o que caracteriza povo é o conjunto de pessoas que falam a mesma língua, têm os mesmos costumes e hábitos assemelhados, afinidade de interesses, história e tradições comuns, são estes quem são capazes de exercer a titularidade do Meio Ambiente ecologicamente equilibrado. Por isso, parcela da doutrina entende que somente os brasileiros e estrangeiros residentes no Brasil é que são titulares dos direitos ao Meio Ambiente Ecologicamente equilibrado.

“Bem de uso comum do povo” também transfere a informação da existência de um direito difuso, que foi claramente conceituado pelo inciso I, do parágrafo único, do artigo 81 da Lei 8.078/90:

“Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.
Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:
I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;”

O Código de Defesa do Consumidor (Lei Federal nº 8.078/90) definiu os direitos difusos de forma clara, entretanto, apresentou termos que integram os direitos difusos e necessitam de maiores esclarecimentos. Tema que é abordado com maestria pelo douto Celso Fiorillo, iniciemos com a transindividualidade:

¹⁷⁶ Op. Cit.. P. 72.

“O citado art. 81 da Lei n. 8.078/90, ao preceituar que os interesses ou direitos difusos são transindividuais, objetivou defini-los como aqueles que transcendem o indivíduo, ultrapassando o limite da esfera de direitos e obrigações de cunho individual. Como bem ensina Rodolfo de Camargo Mancuso, são os “interesses que deparam a esfera de atuação dos indivíduos isoladamente considerados, para surpreendê-los em sua dimensão coletiva.”¹⁷⁷

Sobre a natureza indivisível, o doutrinador explica a impossibilidade de cisão dos direitos difusos, “trata-se de um objeto que, ao mesmo tempo, a todos pertence, mas ninguém em específico o possui”¹⁷⁸, apresenta ainda o entendimento de José Carlos Barbosa Moreira: “É uma espécie de comunhão, tipificada pelo fato de que a satisfação de um só implica, por força, a satisfação de todos, assim como a lesão de um só constitui, *ipso facto*, lesão de inteira coletividade”.¹⁷⁹

Os titulares são indeterminados ao considerarmos que se o direito difuso ultrapassa o indivíduo, não é sabido ao certo quais são os seus titulares e por isso, não é possível saber quem é afetado por ele. Em verdade, a indeterminabilidade se faz pela extensão da influência dos ecossistemas sobre o planeta, não há limite de influência de um ecossistema sobre o outro e assim, os sujeitos influenciados não podem ser determinados de forma objetiva.

Ao mencionar a interligação por circunstâncias de fato, impende apresentar novamente o posicionamento de Fiorillo:

“Nesse contexto, temos que os titulares estão interligados por uma circunstância fática. Inexiste uma relação jurídica. Experimentam a mesma condição por conta dessa circunstância fática, que no nosso exemplo, é a poluição atmosférica. Como salienta Celso Bastos, trata-se da “descoincidência” do interesse difuso com o interesse de uma determinada pessoa, abrangendo na verdade “toda uma categoria de indivíduos unificados por possuírem um denominador fático qualquer em comum”.”¹⁸⁰

Percebe-se então que o Direito Ambiental é direito difuso e mais do que isso, deve estar acompanhado de algumas características essenciais, como o dever ser “ecologicamente equilibrado”. Essa menção está estritamente vinculada à finalidade de ser “essencial à sadia qualidade de vida”, novamente, Fiorillo faz interpretação fundamental ao tema:

¹⁷⁷ Op. Cit.. P. 56.

¹⁷⁸ Idem. Ibidem. P. 57.

¹⁷⁹ Op. Cit.

¹⁸⁰ Idem. Ibidem. P. 57.

“...devemos compreender o que seja *essencial*, adotando um padrão mínimo de interpretação ao art. 225 em face dos dizeres do art. 1º, combinado com o art. 6º da Constituição Federal, que fixa o *piso vital mínimo*. Com efeitos um dos princípios fundamentais da República Federativa do Brasil é o da dignidade da pessoa humana, e, para que uma pessoa tenha tutela mínima de direitos constitucionais adaptada ao direito ambiental, deve possuir uma vida não só sob o ponto de vista fisiológico, mas sobretudo concebida por valores outros, como os culturais, que são fundamentais para que ela possa sobreviver, em conformidade com a nossa estrutura constitucional. E é exatamente por conta dessa visão que apontamos o critério de dignidade da pessoa humana, dentro de uma visão adaptada ao direito ambiental, preenchendo o seu conteúdo com a aplicação dos preceitos básicos descritos no art. 6º da Constituição Federal.”¹⁸¹

Desse modo, para que sejam garantidos todos os direitos que, por via reflexa, envolvem o direito ao Meio Ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida, não há como terminar sem a conclusão do próprio *caput* do artigo 225 da CF/88: é dever de todos (Poder Público e a coletividade) defender e preservar o Meio Ambiente para as presentes e futuras gerações. Tanto é assim que o § 3º, do artigo 225 da CF/88 determina a punição nas três esferas àqueles que assumirem condutas consideradas lesivas ao meio ambiente.

Acompanhando o raciocínio, em razão do princípio da cooperação/participação e o da publicidade, com o intuito de impedir a isenção de punibilidade pela escusa de desconhecimento da lei, o § 1º, inciso VI, do artigo 225 da Carta Magna determina a educação ambiental a todos, por meios formais e informais.

Por fim, é possível concluir que a Carta Magna já havia determinado a tutela de todos os direitos aqui expostos, mesmo que de forma genérica e abstrata (como todas as normas jurídicas costumam fazer): i. A dignidade dos catadores de resíduos sólidos, pois são seres humanos, cidadãos iguais a qualquer outro brasileiro, portanto, protegidos pelo sistema normativo pátrio; ii. A destinação adequada dos resíduos sólidos, tendo em vista que são fatores causadores de degradação ambiental, danos ao Meio Ambiente e à saúde humana; iii. O direito às cidades sustentáveis, que são essenciais à sadia qualidade de vida e essenciais à dignidade da pessoa humana.

¹⁸¹ Idem. Ibidem. P. 65.

Como é de costume dos Poderes da República Federativa do Brasil (Executivo, Judiciário e Legislativo - artigo 2º da Constituição Federal), o que não é regulamentado com exatidão e exaustão, não é executado de forma adequada, assim como não é imposto pelos magistrados, daí sempre surge a necessidade de legislar sobre o que já é intrínseco aos direitos e deveres previstos na Norma Suprema brasileira.

4.2. Lei Federal nº 12.305/10 - Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS)

Como já descrito no histórico, depois de aproximadamente 20 anos, foi promulgada a Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS, Lei Federal nº 12.305, em 2 de agosto de 2010, em atenção ao artigo 24, VI, da Carta Magna, deu regramento nacional à problemática dos resíduos.

Em atenção ao já disposto na Carta Magna, Celso Fiorillo ressalta que a lei de resíduos sólidos é totalmente pautada na CF/88:

“Assim, as regras jurídicas que se aplicam aos resíduos sólidos continuam a ter gênese constitucional em face da tutela jurídica do meio ambiente artificial; o que a Lei n. 12.305/10 instituiu foram tão somente normas destinadas a fixar no plano inferior “princípios, objetivos e instrumentos”, bem como “diretrizes relativas à gestão integrada e ao gerenciamento de resíduos sólidos, incluindo os perigosos, às responsabilidades dos geradores e do poder público e aos instrumentos econômicos aplicáveis” (art. 1º), o que deverá ser feito em harmônio com os Planos Diretores (art. 182, § 1º, da CF) e sempre com a finalidade de estabelecer uma política de desenvolvimento adaptada à garantia do direito a cidades sustentáveis (art. 2º, I, da Lei n. 10.257/2001 – Estatuto da Cidade).¹⁸²

Sendo assim, a Política Nacional de Resíduos está totalmente harmonizada com o sistema jurídico pátrio, não restando quaisquer dúvidas sobre a sua constitucionalidade.

¹⁸² Op. Cit. P. 370.

A lei impõe diversas obrigações que sujeitam todas as figuras da sociedade a assumirem as suas responsabilidades em relação à participação que possuem na cadeia de produção de cada resíduo, quais sejam: *“pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, responsáveis, direta ou indiretamente, pela geração de resíduos sólidos e as que desenvolvam ações relacionadas à gestão integrada ou ao gerenciamento de resíduos sólidos.”*¹⁸³ Geradores são aqueles previstos no artigo 3º, IX da Lei, são “pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, que geram resíduos por meio de suas atividades, nesta incluído o consumo”, percebe-se então que os consumidores são considerados como geradores de resíduos sólidos, devendo, portanto, responsabilizar-se, na medida de sua responsabilidade.

Conforme o relatado, a PNRS incide diretamente sobre todos os geradores de resíduos e aos que exercem atividades de gestão ou gerenciamento de resíduos sólidos¹⁸⁴, independentemente de sua natureza jurídica.

Não foi a primeira norma a abordar o tema resíduos¹⁸⁵ e tampouco os catadores, mas somente a partir desta norma é que foi consolidado um sistema que une as diversas legislações esparsas que tratam de forma pontual sobre os catadores ou os resíduos. Faremos aqui uma abordagem geral dos aspectos principais da norma atrelados à uma análise específica de como os catadores foram inseridos no sistema legislativo de forma a auxiliar na construção das cidades sustentáveis, por meio da atividade de destinação adequada aos resíduos sólidos urbanos.

¹⁸³ Artigo 1º, § 1º, da Lei Federal nº 12.305/10.

¹⁸⁴ A PNRS diferencia o conceito de gestão e gerenciamento de resíduos sólidos em seu art. 3º: “X - gerenciamento de resíduos sólidos: 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, de acordo com plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos ou com plano de gerenciamento de resíduos sólidos, exigidos na forma desta Lei; XI - gestão integrada de resíduos sólidos: 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;”

¹⁸⁵ A Política Nacional de Saneamento Básico, Lei Federal nº 11.445/07 já determinava em seu artigo 3º, I, alínea C já definia:

“Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

I - saneamento básico: conjunto de serviços, infra-estruturas e instalações operacionais de:

(...)

c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: conjunto de atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas;”

Para efetivar uma análise integrada, torna-se fundamental observar o Decreto Federal 7.404/10 em conjunto com a Lei Federal nº 12.305/10. Além de tal Decreto, serão observados os Decretos Federais nº 7.405/10, nº 5.940/06, nº 7.217/10 e a Lei Federal nº 11.445/07.

4.2.1. Precedentes

Pode-se afirmar que tanto os catadores quanto os resíduos já possuíam tutela jurídica, mesmo que de forma parcial e com previsões pontuais em leis esparsas, como a Lei Federal nº 11.445/07 (regulamentada pelo Decreto Federal nº 7.217/10) e o Decreto Federal nº 5.940/06. Vejamos as normas anteriores à PNRS que incidem sobre o tema sob estudo.

4.2.1.1. Decreto Federal nº 5.940 de 25 de outubro de 2006

Em outras normas os catadores de resíduos sólidos já possuíam alguns estímulos, é o caso do Decreto Federal nº 5.940/06 que instituiu “a separação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta, na fonte geradora, e a sua destinação às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis”¹⁸⁶.

Esta norma trouxe inovação quando observada sob o prisma da inserção socioeconômica dos catadores de materiais recicláveis, além de criar o conceito de coleta seletiva solidária (conceito explanado no item 4.3.2. deste capítulo, p. 141). Também inova com a imposição da formalização da atividade dos catadores de materiais recicláveis (característica também presente na PNRS), pois somente aqueles que integrarem uma cooperativa ou associação poderão usufruir dos

¹⁸⁶ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5940.htm - acessado em 15 de outubro de 2012, às 23:43 hrs.

benefícios do decreto, além dessa necessidade, a norma impõe o atendimento daqueles requisitos previstos no artigo 3º.¹⁸⁷

O artigo 6º do referido decreto impõe aos órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta o dever de implantar a separação dos resíduos recicláveis descartados, na fonte geradora, destinando-os às associações e cooperativas de catadores de materiais recicláveis.

Pode-se afirmar que a tutela dada aos catadores pelo decreto em estudo foi insuficiente e tímida, apesar da intenção ter sido louvável, considerado o fato de que a lei impõe a coleta seletiva somente sobre os órgãos e entidades da administração pública federal, dessa forma os particulares não foram incluídos nessa lista e tampouco os entes públicos estaduais e municipais, portanto, a margem de inclusão dos catadores foi extremamente diminuta, contudo, tal problema já foi alterado pela PNRS, como será demonstrado adiante.

¹⁸⁷“Art. 3º Estarão habilitadas a coletar os resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta as associações e cooperativas de catadores de materiais recicláveis que atenderem aos seguintes requisitos:

I - estejam formal e exclusivamente constituídas por catadores de materiais recicláveis que tenham a catação como única fonte de renda;

II - não possuam fins lucrativos;

III - possuam infra-estrutura para realizar a triagem e a classificação dos resíduos recicláveis descartados; e

IV - apresentem o sistema de rateio entre os associados e cooperados.

Parágrafo único. A comprovação dos incisos I e II será feita mediante a apresentação do estatuto ou contrato social e dos incisos III e IV, por meio de declaração das respectivas associações e cooperativas.”

4.2.1.2. Lei Federal nº 11.445/07 – Política Nacional de Saneamento Básico (PNSB)

Em atenção às determinações explanadas no artigo 21, inciso X, da CF, qual seja, a competência da União de instituir diretrizes básicas sobre o saneamento básico, o legislador elaborou a Lei Federal nº 11.445/07, instituidora da Política Nacional de Saneamento Básico (PNSB).

Tal norma foi voltada a todos os aspectos do termo (saneamento básico), inclusive sobre a limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, que foi configurada como um dos itens que integra o próprio serviço de saneamento básico (artigo 3º, inciso I, alínea c), englobando o “conjunto de atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas”.

Além da caracterização do manejo de resíduos sólidos e a limpeza urbana integrarem o conceito de saneamento básico, a PNSB acabou por inserir como um dos princípios fundamentais do serviço público de saneamento básico a limpeza urbana e o manejo de resíduos sólidos (artigo 2º, inciso III), o que tornou a PNRS inseparável da PNSB, fato que se fez notório ao observarmos os dispositivos dos artigos 2º; 3º, inciso XIX; 5º; 7º, inciso X; 19, incisos V e XIII, e § 1º; 26, todos da PNRS.

A própria PNSB delimita, em seu artigo 7º e incisos, as atividades que compõem o serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos, *in verbis*:

“Art. 7º Para os efeitos desta Lei, o serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos é composto pelas seguintes atividades:

I - de coleta, transbordo e transporte dos resíduos relacionados na alínea c do inciso I do caput do art. 3º desta Lei;

II - de triagem para fins de reuso ou reciclagem, de tratamento, inclusive por compostagem, e de disposição final dos resíduos relacionados na alínea c do inciso I do caput do art. 3º desta Lei;

III - de varrição, capina e poda de árvores em vias e logradouros públicos e outros eventuais serviços pertinentes à limpeza pública urbana.”

Destarte, segundo o artigo 2º, § 3º¹⁸⁸, do Decreto que regulamentou a PNSB (Decreto Federal nº 7.217/10), todas aquelas atividades exercidas pelos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis estão inseridas no conceito de serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, tais como a coleta, o transbordo, transporte, processamento e triagem, portanto, o catador passa a assumir compromisso social sob o aspecto da responsabilidade compartilhada sobre os resíduos sólidos, tema que é aprofundado no item 4.3.3., do presente capítulo (P. 143) desta obra.

Até sobre a questão remuneratória a PNSB dispôs, no inciso II do artigo 29 determina que os serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos urbanos terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada, mediante, sempre que possível, cobrança por taxas ou tarifas e outros preços públicos (daí a permissividade concedida à polêmica “taxa do lixo”, instituída pelo governo da Marta Suplicy). O Decreto Federal nº 7.217/10, que regulamenta a PNSB, determinou no artigo 14, que “a remuneração pela prestação de serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos deverá levar em conta a adequada destinação dos resíduos coletados, bem como poderá considerar o “nível de renda da população da área atendida”; as “características dos lotes urbanos e áreas neles edificadas”; o “peso ou volume médio coletado por habitante ou por domicílio”; ou o “mecanismos econômicos de incentivo à minimização da geração de resíduos e à recuperação dos resíduos gerados.” Tais critérios são alternativos para determinar a remuneração pela prestação dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos urbanos, portanto, direcionado também aos catadores.

¹⁸⁸ “Art. 2º Para os fins deste Decreto, consideram-se:

(...)

VIII - prestador de serviço público: o órgão ou entidade, inclusive empresa:

a) do titular, ao qual a lei tenha atribuído competência de prestar serviço público; ou

b) ao qual o titular tenha delegado a prestação dos serviços, observado o disposto no art. 10 da Lei nº 11.445, de 2007;

(...)

§ 3º Para os fins do inciso VIII do **caput**, consideram-se também prestadoras do serviço público de manejo de resíduos sólidos as associações ou cooperativas, formadas por pessoas físicas de baixa renda reconhecidas pelo Poder Público como catadores de materiais recicláveis, que executam coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutilizáveis.”

Outro fator merecedor de destaque é a inclusão do inciso XXVII, no artigo 24 da Lei Federal nº 8.666/93, por meio do artigo 57 da Lei Federal nº 11.445/07 – PNSB. O artigo 24 da Lei Federal nº 8.666/93 discorre sobre os casos de dispensa de licitação, vejamos o conteúdo do inciso XXVII:

“Art. 24. É dispensável a licitação:

(...)

XXVII - na contratação da coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutilizáveis, em áreas com sistema de coleta seletiva de lixo, efetuados por associações ou cooperativas formadas exclusivamente por 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.”

Quanto à novidade da dispensa de licitação, a finalidade foi de permitir de uma só vez a inclusão dos catadores de materiais recicláveis na prestação de serviços de saneamento básico e a sua participação, pois associações ou cooperativas constituídas por pessoas de baixa renda não teriam capacidade, tanto técnica quanto financeira, de participar de processos licitatórios, em razão da complexidade que envolve o processo licitatório, que necessita de contratação de mão de obra extremamente qualificada, o que acarretaria na impossibilidade de participação na prestação dos serviços de coleta de resíduos sólidos.

Outro aspecto curioso é que já em 2007 os catadores de materiais recicláveis já são conceituados como “pessoas físicas de baixa renda” que coletam materiais recicláveis.

4.2.2. Princípios Pertinentes ao Tema Previstos na PNRS

Quando uma norma é inserida em um sistema jurídico, passa a integrar um conjunto de estruturas normativas que as condicionam e influenciam, mas o que principalmente realiza este papel são os princípios, que Celso Antônio Bandeira de Mello define com extrema clareza:

“Princípio é, pois, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para exata compreensão e inteligência delas, exatamente porque define a lógica e a racionalidade do sistema normativo, conferindo-lhe a tônica que lhe dá sentido harmônico.”¹⁸⁹

Dada a relevância aos princípios conforme a explanação colacionada, merecem ser observados os princípios expostos no artigo 6º da PNRS, pois apresentam claramente a vertente do direito ambiental, entendimento que é do próprio Celso Fiorillo, quando explana que “em decorrência de sua evidente natureza jurídica ambiental, aplicam-se à Política Nacional de Resíduos Sólidos todos os princípios constitucionais do direito ambiental brasileiro”.¹⁹⁰

Demonstrada a relevância e o posicionamento principiológico da Lei de resíduos, vale destacar aqueles diretamente relacionados aos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis, às cidades sustentáveis e à coleta de materiais recicláveis e reutilizáveis. Deste modo, serão aqui demonstrados somente aqueles princípios que guardam conexão direta com o tema abordado, daí a razão do título.

¹⁸⁹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009. P. 53.

¹⁹⁰ Op. Cit.. P. 370.

4.2.2.1. Protetor-recebedor

Um dos princípios mais interessantes inseridos pela PNRS é o protetor-recebedor (artigo 6º, inciso II, parte final da PNRS), ao nosso ver significa que aquele que exercer atividade benéfica ao meio ambiente deve ser recompensado, nas palavras de Paulo Affonso “os termos que compõem o princípio mostram, no sentido somente literal, que quem protege, merece receber.”¹⁹¹ Paulo de Bessa Antunes também se manifesta sobre o princípio:

“Por sua vez, o princípio “protetor-recebedor” volta-se para a compensação daqueles que prestam “serviços ambientais” para a coletividade e, por isso, merecem pagamento pela ação desempenhada é, portanto, o inverso do entendimento brasileiro que tem sido adotado para o princípio do poluidor-pagador.”¹⁹²

Sidney Guerra faz contraponto entre o poluidor-pagador e o protetor recebedor, além de lecionar sobre o assunto:

“No que concerne ao princípio do protetor-recebedor, cuida-se de um axioma novo do direito ambiental, que representa uma mudança paradigmática na proteção fundamental, transpondo as barreiras de mera repressão (atuação pós-dano) e funcionando como uma ferramenta de desestímulo (preventiva) que inibe as práticas lesivas ao meio ambiente não só pela possibilidade de aplicação dos meios coercitivos, como também pela possibilidade de perda dos incentivos econômicos. Conceitualmente, o princípio do protetor-recebedor consiste na outorga de incentivos em favor do agente que estimular a preservação ambiental ou deixar de utilizar determinado recurso ambiental em prol do meio ambiente. Conclui-se, pois, que os princípios acima indicados são tratados no mesmo tópico por serem complementares, ou seja, o primeiro, de teor negativo/punitivo, implica apenação do causador da degradação ambiental, enquanto o segundo, de viés positivo/compensatório, garante ao agente uma contrapartida pela utilização ambientalmente adequada dos recursos naturais. O princípio do protetor-recebedor foi introduzido no direito ambiental brasileiro após a percepção de um novo panorama, configurado nas situações em que o assentimento das sanções ambientais se demonstrava suportável quando comparado aos ganhos econômicos provenientes de determinadas atividades, ocasião que a aplicação do princípio do poluidor-pagador se demonstrava ineficaz.”¹⁹³

Alguns criticam esse princípio sob o argumento de que a proteção ao meio ambiente já é e sempre foi obrigação de todos, de outro lado, sendo obrigação, todos os que a respeitam deveriam ser ressarcidos.

¹⁹¹ Idem. Ibidem. P. 597.

¹⁹² Op. Cit. P. 778.

¹⁹³ Op. Cit. P. 105.

Independentemente das argumentações favoráveis ou não, o princípio foi consolidado e se encontra vigente, podendo então incidir e favorecer os catadores de materiais recicláveis, tendo em vista que a natureza intrínseca de sua atividade caracteriza-se como protetora do meio ambiente.

4.2.2.2. Visão sistêmica

O referido princípio consigna que a gestão e gerenciamento de resíduos sólidos envolvem diversas áreas de conhecimento e diversas realidades, passando desde os aspectos ambientais, econômicos, culturais, tecnológicos até os sociais. Um exemplo claro da consolidação desse princípio é a própria inserção dos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis, pois caracteriza uma visão socioeconômica de inserção.

De outro lado se pode argumentar que pelo direito ambiental ser uma ciência jurídica multidisciplinar, assim como a temática dos resíduos sólidos, somente quando se observa todos os aspectos que envolvem a realidade dos resíduos é que haverá eficiência no trato dos resíduos.

4.2.2.3. Desenvolvimento Sustentável

O referido princípio já foi exaustivamente abordado no capítulo II, item 3.3.3. portanto, para evitar com que a obra fique maçante, remetemos o leitor para a página 61 desta obra.

4.2.2.4. Ecoeficiência

O termo nos remete diretamente ao princípio da eficiência, disposto no artigo 37 da Carta Magna, que condiciona a administração pública a atuar dessa forma, contudo, a ecoeficiência é a eficiência voltada à preservação ecológica, do meio ambiente. Pode-se dizer que, sob o prisma da administração pública, é uma ramificação do princípio da eficiência, porém a ecoeficiência abrange a todos e não somente a administração pública.

Também observamos que está atrelado ao princípio do desenvolvimento sustentável, conquanto, além de ser sustentável, os atos voltados ao trato dos resíduos deve alcançar a primazia, que somente ocorre pela consolidação da eficiência. Não bastará a sustentabilidade da gestão e gerenciamento dos resíduos produzidos pela sociedade, a eficiência que dá causa, por exemplo, ao encadeamento previsto no inciso II do artigo 7º da PNRS, porque determina que não pode haver a reciclagem se ainda é totalmente viável a reutilização; da mesma forma se dá com a reutilização, se existir a possibilidade de se reduzir ou até não gerar o resíduo, será mais benéfico, mais “ecoficiente” e por isso a reutilização deverá ficar em segundo plano.

Portanto, em respeito ao princípio da ecoeficiência, se não existir a possibilidade de não gerar, nem reduzir um resíduo, a atuação dos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis passa a ser fundamental.

Na verdade, o próprio inciso V, do artigo 6º, da PNRS, já explica a significância da ecoeficiência, é a “compatibilização entre o fornecimento, a preços competitivos, de bens e serviços qualificados que satisfaçam as necessidades humanas e tragam qualidade de vida e a redução do impacto ambiental e do consumo de recursos naturais a um nível, no mínimo, equivalente à capacidade de sustentação estimada do planeta”.

4.2.2.5. Cooperação entre diversos setores

Esse entendimento está disperso por toda a PNRS, partindo da própria ideia da responsabilidade compartilhada, dos acordos setoriais, da inclusão dos catadores de materiais recicláveis etc.

Para Sidney Guerra o “princípio da cooperação consiste na conjugação das forças dos diferentes setores da comunidade, incluindo-se, portanto, o poder público, empresas e a sociedade civil no desenvolvimento de uma nova e ajustada política pública de gestão e gerenciamento dos resíduos.”¹⁹⁴

Pode-se afirmar que o princípio é ramificação do próprio princípio da participação e da cooperação, existentes no ramo do direito ambiental, já previstos desde Estocolmo, nos princípios 24 e 25. A diferença é que a cooperação envolve uma cadeia específica daqueles envolvidos com os resíduos sólidos.

4.2.2.6. Responsabilidade Compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos

O tema é explanado no item 4.3.3. (P. 143) dessa monografia, mas de forma resumida, pode-se afirmar que é o conjunto de atribuições individualizadas e encadeadas dos fabricantes, importadores, distribuidores, comerciantes, consumidores e titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos.

Por ser um princípio, deve permear todas as atividades que envolverem os resíduos sólidos na nação brasileira.

¹⁹⁴ Idem. Ibidem. P. 109.

4.2.2.7. 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

Por ser um longo princípio apresenta diversas facetas extremamente interessantes, pois antes o resíduo era visto como lixo, conforme explanação constante no capítulo II, item 3.5. e seus subitens (pág. 68-78), mas com os novos paradigmas de sustentabilidade o resíduo passou a assumir outras características, passou a ser visto como útil e este princípio demonstra as diversas utilidades que o resíduo sólido reutilizável e reciclável apresenta e fomenta.

Trata-se de um bem econômico porque acarreta na economia de matéria-prima, fazendo com que a extração da natureza seja menos necessária, acarretando em uma economia de matéria-prima a longo prazo. Gera também a projeção dos produtos ecologicamente corretos no mercado, em razão da difusão politicamente correta dos produtos “sustentáveis”. Ademais, gera renda para todos aqueles que prestam serviços de manejo de resíduos sólidos.

Sob o aspecto social há o viés de dependência de alguns e o educativo para todos, que também estão atrelados. A resolução dos problemas ambientais decorrentes dos resíduos somente terão fim com a total conscientização da população sobre o tratamento adequado que se deve dar aos mesmos, de outro lado, alguns dependem dos resíduos para ter o mínimo de inclusão social, como é o caso dos catadores.

Na mesma esteira apresenta-se o viés de gerador de trabalho e renda: todos aqueles que prestam serviços que envolvem os resíduos sólidos reutilizáveis e recicláveis possuem a garantia de trabalho e renda, vide as associações e cooperativas de catadores que dependem da existência dos resíduos para gerar a própria renda, trabalho e cidadania aos catadores, pois quando atuam de forma desorganizada e separada nada conseguem, a não ser o mínimo para sobreviver, sem qualquer condição digna de trabalho.

A somatória da inserção social, garantia de trabalho e renda acabam por promover a cidadania de forma indireta e atendem a um Fundamento da República Federativa do Brasil (artigo 1º, inciso II da CF), a cidadania.

Os demais princípios possuem alta relevância, contudo não possuem conexão direta aos catadores, podem acabar por incidir sobre os mesmos em situações fáticas, mas não alteram a relação entre os catadores, as cidades sustentáveis e os resíduos de forma direta.

4.2.3. Dos Objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos

São diversos os objetivos da PNRS, previstos no artigo 7º da lei, acabam por totalizar 15 objetivos, destacaremos apenas os principais, assim a análise será mais objetiva:

“Art. 7º São objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos:

I - proteção da saúde pública e da qualidade ambiental;

II - não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, bem como disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos;

(...)

V - redução do volume e da periculosidade dos resíduos perigosos;

VI - incentivo à indústria da reciclagem, tendo em vista fomentar o uso de matérias-primas e insumos derivados de materiais recicláveis e reciclados;

VII - gestão integrada de resíduos sólidos;

VIII - articulação entre as diferentes esferas do poder público, e destas com o setor empresarial, com vistas à cooperação técnica e financeira para a gestão integrada de resíduos sólidos;

IX - capacitação técnica continuada na área de resíduos sólidos;

X - regularidade, continuidade, funcionalidade e universalização da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, com adoção de mecanismos gerenciais e econômicos que assegurem a recuperação dos custos dos serviços prestados, como forma de garantir sua sustentabilidade operacional e financeira, observada a Lei nº 11.445, de 2007;

XII - integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos;”

4.2.3.1. Proteção da saúde pública e da qualidade ambiental

O primeiro inciso acaba por caracterizar o objetivo primordial da PNRS, garantir um meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida, pois somente atendendo esse preceito é que se materializará o artigo 225 da CF/88, dando efetividade à proteção da saúde pública e da qualidade ambiental.

Bessa¹⁹⁵ entende que esse é o principal objetivo da PNRS, tendo em vista que a disposição inadequada de resíduos tem acarretado diversos problemas de saúde pública. É a repetição de um dos direitos sociais previstos no artigo 6º da Carta Magna e por extensão visa concretizar o previsto no inciso III do artigo 1º da CF/88.

Além do direito de proteção da saúde pública que é materializado pela destinação adequada dos resíduos sólidos e a disposição final dos rejeitos, também se efetiva o direito à qualidade ambiental, também garantida pelo artigo 225 da Norma Suprema brasileira. Somente com o trato adequado dos resíduos é que se terá atendido o principal objetivo da PNRS, pois o descarte inadequado dos resíduos e rejeitos acarreta em inúmeros passivos ambientais, passando da contaminação do solo, da água, do ar e afetando diretamente a saúde do ser humano, portanto, quando se fala em saúde humana, segue intrínseco o conteúdo da qualidade ambiental, que somente será atingida com a destinação adequada dos resíduos (que é concretizada com o auxílio dos catadores).

4.2.3.2. Encadeamento de prioridades sobre a gestão e gerenciamento dos resíduos

Ultrapassando o previsto no inciso I, do artigo 7º, a PNRS tem como objetivo dar uma sequência de prioridades aos resíduos, ou seja, dependendo da viabilidade técnica e econômica, deve ser seguida uma determinada ordem escalonada de prioridades, que é a não geração, a redução, a reutilização, a reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, bem como disposição final ambientalmente

¹⁹⁵ Op. Cit. P. 779.

adequada dos rejeitos (também é a ordem de prioridades da gestão e gerenciamento dos resíduos sólidos conforme o artigo 9º da Lei Federal nº 12.305/10). Paulo Bessa de Antunes se manifesta sobre o dispositivo do artigo 9º:

“Sabemos que o resíduo é um subproduto de uma determinada atividade e, muitas vezes, processos ineficientes fazem com que a própria matéria-prima possa se transformar em resíduo com perdas econômicas e ambientais significativas. Assim, a ordem de prioridade para o gerenciamento e gestão dos resíduos sólidos, tal como estabelecida na lei, segue uma lógica econômica e ambiental precisa e que merece aplauso. Note-se que, por ser diretriz, a norma não impede que sejam gerados resíduos, até mesmo porque seria uma norma natimorta. O que a norma busca é que qualquer atividade seja praticada com o mais elevado nível de eficiência econômica e ambiental, o que levará, logicamente, ao menor índice de desperdício que é diretamente proporcional à menor geração dos resíduos.”¹⁹⁶

Em atenção ao já arguido, essa ordem dá efetividade ao princípio da ecoeficiência, no qual se deve primar pela melhor utilização dos recursos naturais, se for possível não utilizar a matéria-prima, assim será feito, caso contrário, busca-se reduzir, não sendo possível, reutilize e assim por diante.

Sidney Guerra sustenta que o inciso II do artigo 7º é a instituição dos 3 R's:

“Registre-se que a sequência de ações previstas no dispositivo em apreço (art. 7º, II, da Lei 12.305/2010) é, em parte, uma reprodução da teoria denominada *Teoria dos 3 R* (redução, reutilização e reciclagem), cuja concepção inicial não se sabe de onde adveio, mas que é muito citada por vários autores e especialistas em gestão ambiental quando o assunto é resíduo sólido.

Nesse particular, destaca-se o estudo publicado na *Revista Eletrônica do Mestrado em Educação Ambiental*, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, que, fazendo referência a Philippe Pomier Layaargues, indica que “a compreensão da necessidade de gerenciamento integrado dos resíduos sólidos proporcionou a formulação desta chamada Política ou Pedagogia (dos 3 R's), que inspira técnica e pedagogicamente os meios de enfrentamento da questão. Segundo esta política, primeiramente deve-se tentar reduzir o volume de resíduos gerados (tanto em nossas residências quanto nas indústrias), depois deve-se utilizar ao máximo os resíduos e, por fim, deve-se apelar para a reciclagem”.¹⁹⁷

Atualmente não há mais que se falar somente nos 3 R's, a essência da ideia ainda permanece, mas o objetivo da PNRS é claramente mais amplo. Primeiro deve-se primar em não gerar antes de reduzir (primeiro R dos três), da mesma forma, a filosofia dos 3 R's passa a ser utópica quando se observa aqueles acasos em que não há mais como reciclar ou fazer algo com o resíduo, a partir daí o que

¹⁹⁶ Idem. Ibidem. P. 781.

¹⁹⁷ Op. Cit. P. 124.

resta é a sua transformação em energia por meio da disposição final ambientalmente adequada.

Este objetivo é de alta relevância, pois determina uma ordem prioritária, o que acaba por condicionar todos os Planos de Resíduos Sólidos, fato que também garante a inclusão dos catadores quando determina como as terceiras e quartas prioridades a reutilização e a reciclagem dos resíduos sólidos.

4.2.3.3. Redução do volume e de periculosidade dos resíduos perigosos

O inciso V apresenta a diminuição do volume e da periculosidade dos resíduos perigosos, portanto, são dois aspectos. O primeiro condiz com a quantidade e o segundo é atrelado ao grau de risco que o resíduo gera.

Tais diminuições auxiliam na preservação do meio ambiente, assim como induzem à melhoria tecnológica. Outro aspecto é o grau de periculosidade que os próprios catadores de materiais recicláveis acabam correndo, quando menos perigoso o resíduo, melhor será para eles.

4.2.3.4. Incentivo à indústria de reciclagem

A previsão do próprio inciso VI apresenta a finalidade, qual seja, “fomentar o uso de matérias-primas e insumos derivados de materiais recicláveis e reciclados”. Tal incentivo acaba por fomentar diversos outros fatores, como a sustentabilidade econômica do gerenciamento de resíduos sólidos, tanto por meio do retorno econômico diretamente dos resíduos, como os incentivos econômicos para aqueles que efetivam a atividade de reciclar.

Além dos incentivos às indústrias de reciclagem, este objetivo acaba por incentivar indiretamente todas as atividades que envolvem a coleta e o tratamento dos resíduos sólidos recicláveis e reutilizáveis. Dentre elas, auxilia também a

atividade dos catadores de materiais recicláveis, pois quando há incentivo às indústrias de reciclagem, será maior o investimento na área em razão de sua viabilidade econômica e por consequência haverá mais demanda de materiais recicláveis no mercado, cabendo aos catadores se organizarem para conseguirem atender as demandas de mercado e crescer junto com as indústrias.

4.2.3.5. Gestão integrada de resíduos sólidos

O “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” caracteriza a gestão integrada de resíduos sólidos, que é um dos objetivos da PNRS.

Um modelo de administração dos resíduos de forma mais adequada acaba por abarcar todas as figuras da sociedade que estão envolvidas na cadeia dos resíduos, daí também pode-se extrair a figura do catador como partícipe.

4.2.3.6. Articulação entre as diferentes esferas do poder público e do setor empresarial

A finalidade da articulação é e sempre será dar cumprimento a toda a PNRS, sem essa articulação não haverá como implantá-la. Vale ressaltar que a articulação é um desdobramento do princípio da cooperação, além de efetivar a responsabilidade compartilhada.

Destaca-se que também é técnica e financeira, ou seja, o governo deve, em regra, trocar informações e tecnologias com o setor privado e vice-versa, sob o aspecto financeiro, caberá ao Poder Público conceder benefícios financeiros, como isenções tributárias ou outras coisas similares.

4.2.3.7. Capacitação técnica continuada na área de resíduos sólidos

Para que a PNRS seja devidamente cumprida, faz-se fundamental que existam profissionais capacitados na área, tanto na esfera auxiliar (administrativa e jurídica) quanto nas áreas técnicas (biologia, gestão ambiental, engenharia ambiental etc), próprias para a execução da gestão e gerenciamento dos resíduos sólidos.

Para os catadores este objetivo está materializado no artigo 2º, inciso I, do Programa Pró-Catador, decreto Federal nº 7.405/10, da mesma forma dispõe o artigo 44, II do Decreto Federal nº 7.405/10, que determina que as políticas públicas voltadas aos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis observará o estímulo à capacitação dos mesmos. Deste modo, o objetivo de capacitar tecnicamente as pessoas que atuem na área de resíduos sólidos está previsto em diversos outros diplomas legais no que pertine aos catadores.

Este objetivo já está sendo cumprido diretamente pelo Ministério do Meio Ambiente, que está concedendo cursos para prefeituras e governos estaduais na elaboração dos planos de gestão dos resíduos sólidos.¹⁹⁸ O que merece aplausos por estar qualificando os funcionários públicos para elaborarem os planos, por outro merecem crítica, pois estão capacitando tecnicamente somente os funcionários públicos, excluindo muitos cidadãos interessados em integrarem esse nicho de mercado, pois não podem se inscrever no curso.

4.2.3.8. Regularidade, continuidade, funcionalidade e universalização da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos

Impende assinalar que a prestação destes serviços é pública, portanto, devem agir com a máxima eficiência (artigo 37 da CF) e mais, com ecoeficiência, a regularidade, continuidade, funcionalidade e universalidade são características

¹⁹⁸ <http://www.mma.gov.br/informma/item/8534-res%C3%ADduos-sólidos-nova-turma> - acessado em 23 de outubro de 2012, às 22:07 hrs.

próprias de um serviço eficiente, na verdade, todos os serviços públicos devem atuar sob essas condições, assim Sidney Guerra manifesta:

“Nesse sentido, merece destaque a previsão legal do art. 6º, § 1.º, da Lei 8.987/1995, segundo o qual “serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas”.

No que concerne à regularidade do serviço público de limpeza e manejo de resíduos, entende-se que, além de ser contínuo, deve ser concebido respeitando uma série de medidas aptas a solucionar ou prevenir as interrupções ou perturbações.

A continuidade significa que o serviço público deve funcionar de forma contínua e ininterruptamente, ou estar à disposição para funcionar quando acionado, enquanto permanecer o interesse público que fundamentou sua criação ou instituição.

A característica da funcionalidade guarda estreita correlação com o princípio da eficiência, razão pela qual o serviço público de limpeza e manejo de resíduos deve atingir o fim para o qual foi instituído em condições eficazes.

Por fim, a universalização do serviço público de limpeza e manejo de resíduos tem pertinência com a ideia de generalidade e igualdade, motivo pelo qual a prestação do referido serviço deve ser igual para todos e livre de quaisquer privilégios ou favorecimentos.”¹⁹⁹

Dessa explanação é possível tirar diversas conclusões. A primeira é que o legislador, ao elaborar a lei de resíduos, omitiu a necessidade de atender a outros requisitos, que estão dispostos no artigo 6º, § 1º da Lei Federal nº 8.987/1995, tais como a atualidade, segurança, atualidade etc. A segunda conclusão é de que quando existe a prestação de serviços públicos nos municípios brasileiros, a regra geral dos fatos é tais serviços sejam inadequados, pois nunca conseguem ser regulares, contínuos, seguros, eficientes, atualizados, corteses na prestação ou módicos ao mesmo tempo, sempre carece de alguma dessas características. A terceira é a carência de existência do serviço de coleta e manejo de resíduos sólidos é profunda na nação brasileira, em um país que ainda não conseguiu fornecer sequer saneamento básico à toda população, nasce uma lei que impõe um serviço de trato dos resíduos de forma perfeita, ainda bem que se trata de um objetivo, ou seja, é uma norma que impõe o “dever-ser”, uma meta a ser atingida, pois se fosse uma imposição imediata seria uma norma fadada ao fracasso.

Vale ressaltar que os catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis prestam serviços de manejo de resíduos sólidos, portanto, conforme § 3º, do artigo 2º, do Decreto Federal nº 7.217/10, prestam serviços públicos e para tanto, deverão seguir essas premissas acima expostas, no que for cabível.

¹⁹⁹ Op. Cit. P. 131.

4.2.3.9. Prioridade nas aquisições e contratações governamentais

O dispositivo legal que determina a prioridade é o inciso XI do artigo 7º da PNRS, sendo que este é ramificado em duas possibilidades de prioridades de aquisições: (a) aos produtos reciclados e recicláveis, assim como para os (b) bens, serviços e obras que considerem critérios compatíveis com padrões que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto.

Como determina o significado de prioridade, o Poder Público ao adquirir um bem ou um serviço, deverá preferir aqueles sustentáveis. Trata-se de mais um mecanismo de incentivo, por via reflexa, de estímulos econômicos, financeiros e mercadológicos. Além da instituição do objetivo previsto no inciso VI, que estimulou a indústria da reciclagem, o inciso XI instituiu o consumo prioritário dos produtos reciclados e recicláveis.

Além dos incentivos às indústrias de reciclagem, a prioridade nas aquisições prioritárias de produtos reciclados e recicláveis, incentivam indiretamente a atividade de coleta e tratamento dos resíduos sólidos recicláveis e reutilizáveis, o que auxilia também a atividade dos catadores de materiais recicláveis, pois quando há incentivo ao consumo, será maior o investimento no ramo, em razão de sua viabilidade econômica e por consequência haverá mais demanda de materiais recicláveis no mercado, cabendo aos catadores se organizarem para conseguirem atender as demandas de mercado e crescer junto com as indústrias.

4.2.3.10. Integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos

Trata-se do objetivo mais importante para a presente obra, assim como também é o mais complexo, pois apresenta os catadores atrelados à responsabilidade compartilhada, o que faz com que o tema se torne mais complexo, pois os catadores devem estar previstos em todos os planos de resíduos sólidos, inclusive os de gerenciamento, portanto, as empresas devem inserir dentro do seu Plano de gerenciamento integral de resíduos sólidos as atividades realizadas pelos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis.

Assenta Sidney Guerra que “uma das principais mudanças ocasionadas pela edição da Lei 12.305/10 foi a elevação dos catadores a atores indispensáveis para a consecução dos fins a que se destina a PNRS.”²⁰⁰

O professor Guerra continua explanando sobre o tema:

“Tamanha é a importância dada a essa categoria profissional, que o legislador, além de listá-los como ferramentas de apoio aos vários instrumentos previstos na Lei 12.305/10, como, por exemplo, a coleta seletiva (na forma do art. 11 do Decreto Federal nº 7.404/2010) e a logística reversa (consoante à disposição do art. 18, § 1.º, do Decreto 7.404/2010), dedicou aos catadores um título próprio dentro do Decreto 7.404/2010, *in casu* o Título V do Capítulo III.

O Título dedicado aos catadores tem início no art. 40 do diploma regulamentador, sendo este uma reprodução dos dispositivos acima indicados tanto em relação à coleta seletiva quanto em relação à logística reversa, e apresenta o catador como figura indispensável à implementação dos referidos sistemas.”²⁰¹

A integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis como um dos objetivos da PNRS foi previsto em todos os instrumentos de implantação da destinação adequada dos resíduos, a previsão sobre a inclusão é esparsa e será pontualmente demonstrada ao longo da presente obra.

Enfim, todos os incisos expressam o objetivo de obter a melhoria da gestão e gerenciamento dos resíduos sólidos, desde melhorias tecnológicas, como a redução da periculosidade dos resíduos, até capacitações, incentivos etc.

²⁰⁰ Op. cit. P. 133.

²⁰¹ Idem. Ibidem. P. 133.

4.3. Da Inserção do Catador de Materiais Recicláveis por meio da PNRS

Por meio de pressão de diversos setores sociais, inclusive o MNCR (Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis), os catadores foram inseridos em diversos artigos da Política Nacional de Resíduos Sólidos, assim, passaram a ser figuras essenciais para a gestão e gerenciamento dos resíduos sólidos urbanos.

Existem muitos dispositivos da lei que abordam os catadores sob um viés permissivo, como se existisse a opção do empreendedor de inseri-los ou não (vide artigo 33, § 3º, III da Lei Federal nº 12.305/10 ou artigo 20, § 3º, do Decreto Federal nº 7.404/10), porém, foi um erro na redação elaborada pelo legislador, pois a integração dos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis é um dos objetivos da PNRS (artigo 7º, XII da PNRS), portanto, uma imposição legal e não opção daqueles que devem cumprir a norma.

Além de ser um objetivo da PNRS, o artigo 8º, inciso IV da PNRS, determina que “o incentivo à criação e ao desenvolvimento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis” como um de seus instrumentos, logo se percebe que a política de resíduos beneficia os catadores (sob a argumentação de inclusão social) e se utiliza deles para efetivar as suas finalidades (barateia os custos e terceiriza os serviços de coleta, triage e beneficiamento dos resíduos), pois ao ser um instrumento, serve de meio para alcançar os seus objetivos.

Paulo Affonso Leme Machado explana com maestria sobre a inserção dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis na Lei Federal nº 12.305/10, vejamos:

“O intérprete da lei não pode ocultar sua emoção ao constatar que os catadores de resíduos sólidos reutilizáveis ou recicláveis foram mencionados, pelo menos por doze vezes, pelos legisladores brasileiros. Os que se dedicam à coleta, transporte e disposição final dos resíduos – os lixeiros – sempre mereceram ser credores de reconhecimento social e público. Contudo, na lei comentada, enfoca-se uma categoria especial de lixeiro – o catador.

Os catadores passam a integrar as ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos (art. 7º, XII); o incentivo à criação de cooperativas ou de outras formas de associação para figurar como instrumento da Política Nacional de Resíduos Sólidos (art. 8º, IV); o plano nacional e os planos estaduais de resíduos sólidos devem conter metas para a eliminação e recuperação dos lixões, aliadas à emancipação econômica dos catadores (art. 15, V e art. 17, IV); para a captação de recursos da União pelos Municípios haverá prioridade para aqueles que implantarem a coleta seletiva com a participação de cooperativas e outras formas de associações de catadores (art. 18, § 1º, II); programas e ações para a participação de cooperativas ou outras formas de associação de catadores, a serem inseridos no plano municipal de gestão integrada dos resíduos sólidos (art. 19, XI); no plano de gerenciamento de resíduos sólidos serão estabelecidos, em regulamento, normas sobre a exigibilidade e o conteúdo relativo à atuação das cooperativas ou outras formas de associação de catadores (art. 21, § 3º, I); cabe aos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes dos produtos abrangidos pelo sistema de logística reversa atuarem em parceria com as cooperativas ou outras formas de associação de catadores, com relação a embalagens plásticas, metálicas ou de vidro (art. 33, § 3º, III e § 1º do mesmo artigo); como fim de cumprir o conteúdo do plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos (art. 36, I a IV), o titular de serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos dará prioridade à organização e ao funcionamento de cooperativas ou associações de catadores (art. 36, § 1º); o Poder Público poderá instituir medidas indutoras e linhas de financiamento para atender, com prioridade, a implantação de infra-estrutura física e aquisição de equipamentos para cooperativas ou outras formas de associação de catadores, formada por pessoas de baixa renda (art. 42, *caput* e inciso III); no mesmo sentido que o afirmado no art. 42, prevê-se a possibilidade da instituição de normas com o objetivo de conceder incentivos fiscais, financeiros ou creditícios a projetos relacionados à responsabilidade pelo ciclo de vida dos produtos, prioritariamente, em parceria com cooperativas ou associações de catadores (art. 44, II), e finalmente, a lei consignou que mesmo inexistindo o regulamento previsto no art. 21, § 3º, I, não ficará obstada a atuação das cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis (art. 50).²⁰²

Paulo Affonso apresenta de forma concisa todos os dispositivos que preveem os catadores na PNRS, os quais serão apresentados nesta obra, mas além das previsões na Lei Federal nº 12.305/10, o seu decreto regulamentador, nº 7.404/10, apresenta 22 menções aos catadores ao longo de seu texto. No mesmo dia do decreto regulamentador, foi criado o Decreto Federal nº 7.405/10, que instituiu o Programa Pró-Catador, portanto, a PNRS foi um advento ímpar aos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis, pois ensejou a ampliação da tutela aos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis. Sidney Guerra se coloca sobre o tema:

“Diante do novo panorama instituído pela PNRS, os catadores deverão se apresentar de forma organizada em cooperativas ou associações, garantindo assim ganhos para si próprios. Ademais, devem ser ressaltados aspectos positivos para a classe, tais como: redução de riscos à saúde e à vida, aumento da renda, fornecimento de treinamento e capacitação. Essas ações trarão benefícios também para o poder

²⁰² Op. Cit.. P. 599-600.

público por possibilitarem o aumento da quantidade de resíduos recicláveis, a melhoria da qualidade da matéria-prima reciclada etc.”²⁰³

Conforme o já explanado, a tentativa imposição de organização dos catadores já havia sido intentada por meio do Decreto Federal nº 5.940/06, contudo, a PNRS dilatou a imposição, pois o benefício anterior era voltado somente aos órgãos públicos federais, agora é voltada à todos os envolvidos no ciclo dos resíduos, deste modo, os catadores que não integrarem qualquer instituição formal não terão nenhuma inclusão ou benefício previsto na PNRS ou qualquer outra norma conexa. Sidney Guerra menciona somente alguns benefícios, mas ao longo discorrer dessa obra, será visto que existem outros. Passemos a analisar como a PNRS inseriu os catadores nos seus principais instrumentos.

4.3.1. Planos de Resíduos Sólidos

São diversas as espécies de planos, totalizam seis, todos previstos no artigo 14 da Política Nacional de Resíduos Sólidos:

“Art. 14. São planos de resíduos sólidos:
I - o Plano Nacional de Resíduos Sólidos;
II - os planos estaduais de resíduos sólidos;
III - os planos microrregionais de resíduos sólidos e os planos de resíduos sólidos de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas;
IV - os planos intermunicipais de resíduos sólidos;
V - os planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos;
VI - os planos de gerenciamento de resíduos sólidos.”

Não é pertinente discorrer sobre cada um dos planos aqui expostos, pois fugiríamos à finalidade da obra aqui desenvolvida. O relevante é demonstrar que os planos visam consolidar o previsto no artigo 7º da lei, isto é, busca alcançar os objetivos da PNRS, assim como as diretrizes (artigo 9º ao 13 da PNRS) e os princípios da PNRS (artigo 6º).

Dentre as finalidades da PNRS que estão manifestas nos planos de resíduos sólidos, encontram-se os catadores de materiais recicláveis, que são o ponto central

²⁰³ Op. Cit.. P. 82.

deste trabalho, portanto, as determinações da lei voltadas à inserção dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis serão objeto de exposição deste item.

Vale ressaltar que o “plano de resíduos é documento formal e vinculativo que reproduz o modelo de gestão e gerenciamento de resíduos adotados por determinado ente federativo ou setor empresarial, por meio do qual são enumeradas todas as ações indispensáveis para o alcance das pretensões e proposições nele inferidas.”²⁰⁴

No Plano Nacional de Resíduos Sólidos deverá haver a previsão de “metas para a eliminação e recuperação de lixões, associadas à inclusão social e à emancipação econômica de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis” (artigo 15, inciso V, da Lei Federal nº 12.305/10). Essa simples previsão legal insere um conjunto de valores e determinações. A primeira é a eliminação e recuperação dos lixões, ou seja, a sua extinção atrelada à sua remediação. Em segundo plano, consolida o raciocínio de que não bastará extinguir e eliminar os lixões, pois existem pessoas que vivem diretamente deles, daí, fez-se necessário inserir a inclusão social dos catadores, com o intuito de garantir a sua emancipação econômica. Veja que o termo emancipação econômica está em total concordância com as disposições da Carta Magna brasileira, ao Plano Nacional de Resíduos Sólidos prever a determinação do artigo 15, V da PNRS, estará consolidando os Objetivos Fundamentais da República Federativa do Brasil (artigo 3º, incisos, I, III e IV da CF), atenderá às exigências da Ordem Econômica (artigo 170, *caput* e incisos VI, VII e VIII da CF) e principalmente, atenderá aos Fundamentos da República Federativa do Brasil (artigo 1º, II, III e IV da CF).

Da mesma forma é a determinação dos Planos Estaduais de Resíduos Sólidos, com previsão no dispositivo do artigo 17, V, da PNRS, determina a instituição de “metas para a eliminação e recuperação de lixões, associadas à inclusão social e à emancipação econômica de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis”, portanto, dá efetividade aos mesmos valores dispostos pela Carta Magna, descritos no parágrafo acima.

²⁰⁴ Op. Cit. P. 137.

Os Planos Municipais de Gestão Integrada dos Resíduos estão previstos nos artigos 18 e 19 da PNRS, o termo “gestão integrada” é assumido porque o município deve elaborar os seus planos pautados na realidade local, portanto, deve analisar diversas premissas da forma mais minuciosa possível. Impende apresentar as palavras de Paulo Affonso Leme Machado ao mencionar a significância de “gestão integrada”:

“Esse conceito está definido como conjunto de ações voltadas para a busca de soluções para os resíduos, de forma a considerar as dimensões política, econômica, ambiental, cultural e social, com controle social e sob a premissa do desenvolvimento sustentável (art. 3º, XI). Assim há de considerar-se que esse plano não é um documento simplesmente técnico para uso somente da burocracia. A gestão integrada, a ser expressa no plano, haverá de “buscar soluções para os resíduos sólidos”, com o envolvimento de todos os setores e de qualquer pessoa, independentemente de sua posição no ciclo de vida do produto.”²⁰⁵ (grifo não do original)

Acrescentamos que dentre os setores do texto citado, deve-se destacar, de forma especial, os catadores de materiais recicláveis, pois o artigo 19, inciso XI, os prevê como um dos conteúdos mínimos do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, determinando que tenham programas e ações para a participação das “cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis”.

Um aspecto que merece ser ressaltado é que os artigos 16 e 18 da PNRS condicionam a criação dos planos de resíduos sólidos estaduais, municipais e do Distrito Federal para poderem obter acesso a recursos econômicos e financeiros “da União, ou por ela controlados, destinados a empreendimentos e serviços relacionados à gestão de resíduos sólidos, ou para serem beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para tal finalidade.” (artigos 16 e 18, *caput*). É medida sábia do legislador que visa criar estímulo e sanção, dando efetividade ao princípio do protetor-recebedor, assim como instala uma medida de federalismo cooperativo.

Outro ponto a ser observado é a determinação de os municípios, o DF e os estados elaborarem os seus planos de resíduos sólidos até o final do ano 2012,

²⁰⁵ Op. Cit.. P. 616.

como determina o artigo 55 da PNRS, sob o risco de incorrerem em sanções administrativas.

Como explanado com maior precisão no item 4.3.5. (P. 150), o inciso II, do § 1º, do artigo 18 da PNRS, determina que “serão priorizados no acesso aos recursos da União referidos no **caput**” 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.” Sendo assim, a norma prevê diversas medidas indutoras para a inclusão dos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis.

No tocante aos Planos de Gerenciamento de Resíduos Sólidos, que devem ser elaborados por aqueles previstos no artigo 20²⁰⁶ da PNRS (autarquias, empresas públicas, consórcios, fundações públicas e até pessoas jurídicas de direito privado), a Lei também determina que serão estabelecidas em regulamento “normas sobre a exigibilidade e o conteúdo do plano de gerenciamento de resíduos sólidos relativo à atuação de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de

²⁰⁶ “Art. 20. Estão sujeitos à elaboração de plano de gerenciamento de resíduos sólidos:

I - os geradores de resíduos sólidos previstos nas alíneas “e”, “f”, “g” e “k” do inciso I do art. 13;

II - os estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços que:

a) gerem resíduos perigosos;

b) gerem resíduos que, mesmo caracterizados como não perigosos, por sua natureza, composição ou volume, não sejam equiparados aos resíduos domiciliares pelo poder público municipal;

III - as empresas de construção civil, nos termos do regulamento ou de normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama;

IV - os responsáveis pelos terminais e outras instalações referidas na alínea “j” do inciso I do art. 13 e, nos termos do regulamento ou de normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama e, se couber, do SNVS, as empresas de transporte;

V - os responsáveis por atividades agrossilvopastoris, se exigido pelo órgão competente do Sisnama, do SNVS ou do Suasa.”

Para compreender os incisos I, II, ‘a’, e o IV, vale transcrever as passagens do artigo 13:

“e) resíduos dos serviços públicos de saneamento básico: os gerados nessas atividades, excetuados os referidos na alínea “c”;

f) resíduos industriais: os gerados nos processos produtivos e instalações industriais;

g) resíduos de serviços de saúde: os gerados nos serviços de saúde, conforme definido em regulamento ou em normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama e do SNVS;

k) resíduos de mineração: os gerados na atividade de pesquisa, extração ou beneficiamento de minérios;

II - quanto à periculosidade:

a) resíduos perigosos: aqueles que, em razão de suas características de inflamabilidade, corrosividade, reatividade, toxicidade, patogenicidade, carcinogenicidade, teratogenicidade e mutagenicidade, apresentam significativo risco à saúde pública ou à qualidade ambiental, de acordo com lei, regulamento ou norma técnica;”

materiais reutilizáveis e recicláveis”²⁰⁷. O artigo 50, de forma a prevenir a tutela dos catadores, dispõe:

“Art. 50. A inexistência do regulamento previsto no § 3º do art. 21 não obsta a atuação, nos termos desta Lei, das cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis.”

O que o dispositivo legal determina é que mesmo que não exista regulamento que trate sobre a inclusão dos catadores nos planos de gerenciamento de resíduos sólidos (artigo 21, § 3º, inciso I, da Lei Federal nº 12.305/10), não haverá qualquer impedimento sobre a atuação das cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis. Independentemente da previsão do artigo 50 da PNRS, o artigos 42, 58 e 59 do Decreto regulamentador abordaram a temática. O artigo 42, inserido no Título V, aborda a ação dos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis, *in verbis*:

“Art. 42. As ações desenvolvidas pelas cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis no âmbito do gerenciamento de resíduos sólidos das atividades relacionadas no [art. 20 da Lei nº 12.305, de 2010](#), deverão estar descritas, quando couber, nos respectivos planos de gerenciamento de resíduos sólidos.”

Já os artigos 58 e 59 estão insertos no Título VI, que trata dos Planos de Resíduos Sólidos, Capítulo III, que aborda os Planos de Gerenciamento de Resíduos Sólidos e na Seção II, que dispõe sobre o “conteúdo dos Planos de Gerenciamento de Resíduos Sólidos em Relação à Participação das Cooperativas e outras Formas de Associação de Catadores de Materiais Recicláveis”, vejamos os textos legais:

“Art. 58. O plano de gerenciamento de resíduos sólidos dos empreendimentos listados no [art. 20 da Lei nº 12.305, de 2010](#), poderá prever a participação de cooperativas ou de associações de catadores de materiais recicláveis no gerenciamento dos resíduos sólidos recicláveis ou reutilizáveis, quando:

- I - houver cooperativas ou associações de catadores capazes técnica e operacionalmente de realizar o gerenciamento dos resíduos sólidos;
- II - utilização de cooperativas e associações de catadores no gerenciamento dos resíduos sólidos for economicamente viável; e
- III - não houver conflito com a segurança operacional do empreendimento.

Art. 59. No atendimento ao previsto no art. 58, o plano de gerenciamento de resíduos sólidos deverá especificar as atividades atribuídas às cooperativas e associações, considerando o conteúdo mínimo previsto no [art. 21 da Lei nº 12.305, de 2010](#).”

²⁰⁷ Artigo 21, § 3º, I, da Lei Federal nº 12.305/10.

Portanto, o decreto dispôs, mesmo que de forma tímida, sobre a exigibilidade e o conteúdo do plano de gerenciamento de resíduos sólidos relativo à atuação de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores. O artigo 42 e o 59 traduzem o mesmo mandamento, ao determinar que os próprios planos de gerenciamento descrevam as atividades dos catadores. Foi uma menção que transferiu a responsabilidade sobre as minúcias ao próprio plano de gerenciamento, devendo sempre respeito aos planos estaduais e municipais (que até a presente data ainda não foram apresentados por todos os entes da federação).

Um aspecto a ser observado são os termos “quando couber” do artigo 42 e o “poderá prever” do artigo 58, essa discricionariedade sugerida não pode ser entendida dessa forma, pois o artigo 7º, XII da própria PNRS determina a integração dos catadores como um objetivo da lei. Dessarte, a interpretação adequada aos dispositivos aparentemente permissivos está vinculada aos incisos do próprio artigo 58, ou seja, devem integrar as associações e cooperativas de catadores sempre que existirem cooperativas qualificadas para o serviço (inciso I), a utilização das cooperativas e associações não pode inviabilizar o negócio (inciso II) e não pode haver conflito com a segurança operacional do empreendimento, o que, logicamente, acarretaria em perigo aos próprios catadores.²⁰⁸

Na mesma esteira, o artigo 21, § 1º, da PNRS determina que o “plano de gerenciamento de resíduos sólidos atenderá ao disposto no plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos do respectivo Município”. Portanto, o Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos deverá estar em total concordância com o Plano de Resíduos Sólidos da União, do estado em que estiver inserido e principalmente, o Plano Municipal de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos,

²⁰⁸ Em acordo ao entendimento exposto, Sidney Guerra discorre:

“No que tange a participação dos catadores, ficou consignado no artigo 58 do Decreto que os planos de gerenciamento somente poderão contemplar os referidos atores diante das seguintes condições: a) se houver cooperativas ou associações de catadores capazes técnica e operacionalmente de realizar o gerenciamento dos resíduos sólidos; b) se a utilização das cooperativas e associações de catadores no gerenciamento dos resíduos sólidos for economicamente viável; c) se não houver conflito com a segurança operacional do empreendimento.

Tendo atendido esses requisitos, o plano de gerenciamento de resíduos sólidos deverá especificar as atividades atribuídas às cooperativas e associações, consoante a disposição do art. 59 do Decreto 7.404/2010.” (grifo não do original) – Op. Cit. P. 171

o que reflete a necessidade de inserir, de uma forma ou de outra, as cooperativas e associações de catadores de materiais recicláveis no plano de gerenciamento de resíduos sólidos, em respeito aos artigos 6º, II, III, IV, VI, VII e VIII; 7º, XII; 15, V; 17, V; 18, §1º, II; 19, XI; 21, § 3º, I.

Por fim, podemos concluir que as cooperativas e associações de catadores de materiais recicláveis devem estar sempre incluídas nos planos, independente de sua esfera de alcance, visando sempre garantir a atuação destes grupos, com o intuito de atender os princípios e objetivos da PNRS, assim como os preceitos constitucionais já expostos.

4.3.2. Coleta Seletiva ou Coleta Seletiva Solidária?

O próprio termo conduz à significância da expressão: é uma forma de separação de resíduos antecipada, na fonte, que é normalmente realizada pelo consumidor final de um produto, que deve descartá-lo de forma a facilitar o trabalho daqueles que pretendem reutilizar ou reciclar o resíduo descartado.

Trata-se da primeira fase do sistema de logística reversa e do processo de tratamento e recuperação dos resíduos, por isso é um dos instrumentos mais relevantes da PNRS (artigo 8º, inciso III, da PNRS). Razão pela qual o § 1º do artigo 9º do Decreto Federal nº 7.404/10 determina que “implantação do sistema de coleta seletiva é instrumento essencial para se atingir a meta de disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, conforme disposto no [art. 54 da Lei nº 12.305, de 2010.](#)”

A lei sob estudo conceitua coleta seletiva como a “coleta de resíduos sólidos previamente segregados conforme sua constituição ou composição”²⁰⁹, Paula Tonani expressa o seu entendimento com maior clareza e objetividade:

“A coleta seletiva é sistema que consiste em recolher separadamente parcela do lixo considerada própria para reciclagem, separando-se do lixo seco e lixo orgânico nos

²⁰⁹ Artigo 3º, V da Lei Federal nº 12.305/10.

locais de geração, como residências e escritórios. Além disso, possibilita a reciclagem e diminui o volume de resíduos lançados em aterros sanitários.”²¹⁰

A autora menciona ser um sistema, portanto, engloba um conjunto de atividades e iniciativas realizadas por diversas pessoas (físicas e/ou jurídicas), tema que será desenvolvido quando tratarmos da responsabilidade compartilhada (vide item 4.3.3., P. 143). Também afirma que consiste em recolher separadamente cada resíduo que ainda seja passível de reciclagem. Ademais, conclui que acarreta benefícios, como a diminuição de resíduos lançados de forma inadequada.

Sidney Guerra expressa o seu entendimento acerca da coleta seletiva:

“Revela-se, também, que a instituição do sistema de coleta seletiva estimulou um lado social da temática dos resíduos configurados por duas mudanças paradigmáticas do quadro atual, a saber: elevação do consumidor como personagem protagonista do sistema de coleta seletiva e consagração formal do papel dos catadores na materialização desse sistema.”²¹¹

Aí nasce o questionamento da finalidade solidária da coleta seletiva, em razão da existência de haver uma finalidade aparentemente social. Conquanto exista o conceito exposto pela lei de resíduos e pela doutrina, entendemos que ainda é incompleto, pois já existia um conceito mais adequado no Decreto Federal nº 5.940/06, que menciona em seu artigo 2º, inciso I, a coleta seletiva solidária, *in verbis*:

“Art. 2º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:
I - coleta seletiva solidária: coleta dos resíduos recicláveis descartados, separados na fonte geradora, para destinação às associações e cooperativas de catadores de materiais recicláveis;”

Acreditamos que essa definição foi mais feliz do que a apresentada pela própria Política Nacional de Resíduos Sólidos, pois extrapola a simples conceituação da coleta seletiva e insere valor social à esta, configurando a coleta seletiva solidária, que nada mais é que a coleta de resíduos previamente separados com o intuito de destiná-los às associações e cooperativas de catadores de materiais recicláveis.

²¹⁰ Op. Cit. P. 58.

²¹¹ Op. Cit. P. 58.

Em verdade, o legislador deixou de mencionar a coleta seletiva solidária, porém, a inseriu de forma intrínseca à sua finalidade quando determinou que seja implantada “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” nos Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (artigo 18, *caput*, da PNRS).

Deste modo, pode-se concluir que a espécie de coleta seletiva prevista na lei de resíduos é a solidária, no sentido de que possui não apenas a finalidade ambiental, mas também a de inserção social de figuras anteriormente excluídas da economia formal.

4.3.3. Responsabilidade Compartilhada

A Lei Federal nº 12.305/10 define em seu artigo 3º, inciso XVII, a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos como um “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, nos termos desta Lei”.

No mesmo juízo, o artigo 25 da PNRS estabelece que o “poder público, o setor empresarial e a coletividade são responsáveis pela efetividade das ações voltadas para assegurar a observância da Política Nacional de Resíduos Sólidos e das diretrizes e demais determinações estabelecidas nesta Lei e em seu regulamento.”

A responsabilidade compartilhada é um dos princípios da PNRS (artigo 6º, VII da lei) e está inserida em praticamente todos os institutos da norma: nos acordos setoriais (artigo 3º, I, Lei Federal nº 12.305/10), como um dos instrumentos para alcançar o objetivo de integração dos catadores de materiais recicláveis (artigo 7º,

XII), como causa da coleta seletiva e da logística reversa²¹² (artigo 8º, III da lei), no plano de gerenciamento de resíduos sólidos (artigo 3º, X da PNRS) etc.

A norma insere como responsáveis todos aqueles que estão envolvidos no ciclo de vida do produto, isto é, uma “série de etapas que envolvem o desenvolvimento do produto, a obtenção de matérias-primas e insumos, o processo produtivo, o consumo e a disposição final”²¹³. A finalidade desta responsabilidade é impor aos participantes do ciclo de vida dos produtos a redução da geração dos resíduos e rejeitos, dos impactos causados à saúde humana e à qualidade ambiental, mas além disso, visa dar destinação final aos resíduos e rejeitos para concretizar todo o sistema proposta na PNRS.

O artigo 31 da PNRS determina diversas obrigações aos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, mas por não serem essas figuras objeto do presente estudo, não avançaremos nesta análise. Deve ser recordado que os consumidores também assumem papel fundamental e possuem responsabilidade compartilhada com os demais envolvidos na cadeia dos resíduos, mas o seu papel é o simples descarte adequado dos resíduos e rejeitos.

Conquanto o exposto, o dispositivo que materializa e menciona a responsabilidade compartilhada é o artigo 30 da PNRS, observemos o que o dispositivo nos apresenta:

“Art. 30. É instituída a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, a ser implementada de forma individualizada e encadeada, abrangendo os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, os consumidores e os titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, consoante as atribuições e procedimentos previstos nesta Seção.

Parágrafo único. A responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos tem por objetivo:

- I - compatibilizar interesses entre os agentes econômicos e sociais e os processos de gestão empresarial e mercadológica com os de gestão ambiental, desenvolvendo estratégias sustentáveis;
- II - promover o aproveitamento de resíduos sólidos, direcionando-os para a sua cadeia produtiva ou para outras cadeias produtivas;
- III - reduzir a geração de resíduos sólidos, o desperdício de materiais, a poluição e os

²¹² Paula Tonani afirma que “de fato, nasce na legislação a obrigação compartilhada de fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de criar e estruturar sistemas de logística reversa, para retorno dos produtos após o uso pelo consumidor, de forma independente do serviceo público de limpeza urbana, e de promover o manejo dos resíduos sólidos. – Op. Cit. P. 94

²¹³ Artigo 3º, IV da Lei Federal nº 12.305/10.

danos ambientais;
 IV - incentivar a utilização de insumos de menor agressividade ao meio ambiente e de maior sustentabilidade;
 V - estimular o desenvolvimento de mercado, a produção e o consumo de produtos derivados de materiais reciclados e recicláveis;
 VI - propiciar que as atividades produtivas alcancem eficiência e sustentabilidade;
 VII - incentivar as boas práticas de responsabilidade socioambiental.” (grifo não do original)

Os objetivos consolidam os demais intuitos previstos no próprio artigo 7º da lei, determina o aproveitamento e a redução dos resíduos, sempre dando primazia à qualidade da vida humana.

Sob um viés jurídico, muitos questionam que espécie de responsabilidade o legislador criou. Seria, uma inovação ou uma reprodução mau elaborada pelo legislador? Seria uma espécie de responsabilidade solidária ou subsidiária?

Para Celso Antonio Pacheco Fiorillo, em razão de ser um direito inserido dentro do sistema jurídico ambiental, reger-se-á pelos princípios do direito ambiental previstos na constituição e por consequência, “a responsabilidade das pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, responsáveis, direta ou indiretamente, pela geração de resíduos sólidos e das que desenvolvam ações relacionadas à gestão integrada ou ao gerenciamento de resíduos sólidos é, em regra, solidária e objetiva.”²¹⁴

Por isso, antes de apresentar o entendimento que nos parece mais pertinente, devemos delimitar ao menos as características da responsabilidade ambiental. O artigo 14, § 1º, da Política Nacional de Meio ambiente determina:

“Art. 14 - Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores:

(...)

§ 1º Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.”

²¹⁴ Op. Cit. P. 370.

Apresentada a vertente ambientalista sustentada pelo doutrinador Fiorillo, entendemos que não é possível determinar uma responsabilidade solidária à todos envolvidos na cadeia dos resíduos sólidos. Sustentamos esse entendimento por uma premissa básica de que se o produtor deixar de cumprir as suas obrigações em relação ao gerenciamento e gestão de resíduos sólidos, o consumidor final não poderia ser responsabilizado por isso, assim como seria injusto todos responderem por um ato de terceiro sem uma relação jurídica direta quando eles cumpriram adequadamente com a sua responsabilidade. Daí entendemos que não pode haver solidariedade, pois essa responsabilidade é encadeada e individualizada (determinada pelo próprio artigo 30 da PNRS), como determina a própria lei, não se trata de uma responsabilidade pela qual um envolvido na cadeia possa cumprir com a obrigação de todos e depois buscar o seu ressarcimento, por isso que falar em solidariedade na responsabilidade sobre os resíduos é um equívoco.

Portanto, entendemos que a responsabilidade compartilhada não foi uma expressão equívocada do legislador, pois não se enquadra na responsabilidade ambiental, por não existir solidariedade nessa cadeia, há apenas objetividade, isto é, não há necessidade de expor culpa ou dolo, apenas o nexo causal será suficiente para responsabilizar o envolvido no ciclo do resíduo.

O próprio parágrafo único do artigo 5º da PNRS determina que a responsabilidade compartilhada “será implementada de forma individualizada e encadeada”, portanto, não há como afirmar que há solidariedade nesse ramo jurídico. Cada um responderá por suas obrigações.

Sidney Guerra se manifesta sobre a responsabilidade compartilhada:

“A partir da dicção do art. 30 da Lei 12.305/2010, é correto afirmar que a responsabilidade compartilhada relaciona-se à parcela obrigacional de cada ator participante do ciclo de vida do produto, de modo que a razão final alcançada pela soma dessas obrigações corresponda à destinação e/ou disposição final ambientalmente adequada dos resíduos oriundos de seus respectivos produtos. Com efeito, conforme já mencionado em tópico precedente, a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos é determinada por meio das atribuições definidas no acordo setorial, e por meio deste, serão contempladas as obrigações de cada agente dentro do planejamento arquitetado no acordo para o adequado gerenciamento dos resíduos segregados. Operacionalmente a responsabilidade compartilhada representa uma inovação, haja vista que os encargos, que antes eram somente do poder público e de alguns poucos

setores empresariais, passou a ser distribuído entre todos os demais atores intervenientes no ciclo de vida do produto.

Assim sendo, pode-se afirmar que a responsabilidade compartilhada “popularizou” o sistema de gestão e gerenciamento de resíduos, característica esta resultante do processo de descentralização de responsabilidades entre os diversos participantes do ciclo de vida do produto. Pretende-se com isso estabelecer um tecido normativo que percorre todo o circuito que envolve o resíduo.”²¹⁵ (grifo não do original)

Denota-se que a responsabilidade compartilhada, segundo Sidney Guerra é subdividida em parcelas em razão da atividade realizada sobre o resíduo de cada participante, por isso afirma ser descentralizada e dividida.

Independentemente da digressão efetuada, a responsabilidade civil²¹⁶ sobre os resíduos será sempre objetiva quando relativa à danos causados a terceiros, conteúdo determinado pelo artigo 51 da Lei Federal nº 12.305/10:

“Art. 51. 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.” (grifo não do original)

Portanto, toda a responsabilização civil, administrativa e penal seguirão, em regra, o rito da responsabilidade ambiental, tripartida, com origem no artigo 225, § 3º, da Constituição Federal, mas não induz à solidariedade.

Quanto à existência de responsabilidade subsidiária, o artigo 29 da PNRS determina ao Poder Público a atuação subsidiária no gerenciamento dos resíduos sólidos, “com vistas a minimizar ou cessar o dano, logo que tome conhecimento de evento lesivo ao meio ambiente ou à saúde pública relacionado ao gerenciamento de resíduos sólidos.”

Para os catadores, o Artigo 7º, XII, da PNRS determinou a integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, portanto, a atividade

²¹⁵ Op. Cit.. P. 89.

²¹⁶ Para uma leitura mais aprofundada sobre a responsabilidade civil sobre os Resíduos Sólidos, indicados a obra de Paula Tonani, Responsabilidade decorrente da poluição por resíduos sólidos: de acordo com a Lei 12.305/2010 – Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

dos catadores passam a integrar a responsabilidade compartilhada, isto é, individualizada e encadeada, devendo os catadores serem responsáveis pelas suas atividades.

Destarte, a responsabilidade compartilhada envolve um encargo individualizado e encadeado²¹⁷ sobre todas as pessoas, físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, que estejam envolvidas no ciclo de geração de qualquer resíduo ou que prestem serviços públicos de manejo dos resíduos, fato este que será suficiente para responsabilizar administrativa, civil (esta não necessita comprovar o nexo causal) ou penalmente aqueles que descumprirem com a sua obrigação de destinar adequadamente o resíduo.

Portanto, os catadores como pessoas físicas que consolidam uma pessoa jurídica de direito privado, presta serviço de manejo de resíduos sólidos, ou seja, um serviço público, desse modo, pode-se concluir que os catadores poderão ser responsabilizados na medida da sua responsabilidade de acordo com a atividade que deverá prestar dentro da cadeia da logística reversa. Passemos a ver o conceito e o conteúdo que envolve mais um dos institutos criados pela PNRS, a logística reversa.

²¹⁷ Ao nosso ver, a simples manifestação da palavra “individualizado” já torna suficiente a desconstituição de qualquer solidariedade, pois a solidariedade presume a partilha de responsabilidade em sua essência, fato que não ocorre com a responsabilidade existente sobre os resíduos sólidos, daí devendo ser encadeada, ou seja, cada um responderá pela sua omissão ação ou omissão.

4.3.4. Logística Reversa

Trata-se de um dos instrumentos da PNRS (artigo 8º, III da Lei Federal nº 12.305/10), conceituada pelo artigo 3º, XII da PNRS como o “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.” Em suma, é um sistema voltado à devolução dos resíduos decorrentes dos produtos aos produtores, para que os responsáveis os encaminhem adequadamente dentro do sistema de prioridades previsto no artigo 9º da PNRS.

Como regra geral, quem deve elaborar o sistema de logística reversa são aqueles descritos nos incisos dispostos no artigo 33, ou seja, os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de pneus, pilhas e baterias; lâmpadas fluorescentes, de vapor de sódio e mercúrio e luz mista; produtos eletroeletrônicos; óleos lubrificantes e seus resíduos e embalagens, agrotóxicos e todos os produtos que os envolvem. Além desses, o § 1º do artigo 33 determina a extensão da obrigatoriedade aos produtos “comercializados em embalagens plásticas, metálicas ou de vidro, e aos demais produtos e embalagens, considerando, prioritariamente, o grau e a extensão do impacto à saúde pública e ao meio ambiente dos resíduos gerados.” Deve sempre ser considerada a viabilidade técnica e econômica da logística reversa, bem como o grau e extensão do impacto à saúde pública e ao meio ambiente dos resíduos gerados (§ 2º). Instituto que pode ser implementado com maior facilidade por meio dos acordos setoriais,²¹⁸ o próprio Decreto Federal nº 7.404/10, determina nos incisos de seu artigo 15, que o sistema de logística reversa será implementado por meio de acordos setoriais, regulamentos expedidos pelo Poder Público e termos de compromissos.

A primeira atividade que envolve a logística reversa é a devolução, após o consumo, dos produtos e embalagens pelo consumidor aos comerciantes (artigo 33,

²¹⁸ Artigo 8º, XVI da PNRS. São definidos como os “atos de natureza contratual, firmados entre o Poder Público e os fabricantes, importadores, distribuidores ou comerciantes, visando a implantação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto” pelo artigo 19 do Decreto Federal nº 7.404/10 e pelo artigo 3º, I da PNRS.

§ 4º da PNRS); enquanto estes, quando receberem os resíduos, deverão efetuar a devolução aos fabricantes ou importadores (artigo 33, § 5º). Devolvido aos responsáveis, caberá aos mesmos dar a destinação ambientalmente adequada aos resíduos ou a disposição ambientalmente adequada aos rejeitos (artigo 33, § 6º).

Demonstrada a natureza e os pontos principais do sistema de logística reversa, cabe expor os dispositivos que inserem os catadores de materiais recicláveis dentro dessa cadeia. O artigo 18 do Decreto Federal nº 7.404/10, determina em seu § 1º, que para auxiliar no retorno dos produtos e embalagens pós-consumo, deve haver a participação de cooperativas ou outras formas de associações de catadores de materiais recicláveis ou reutilizáveis. O mesmo ocorre com o artigo 33, em seu § 3º, inciso III, que afirma que os responsáveis na cadeia da logística reversa deverão atuar em parceria com cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, somente nos casos que tratar os resíduos de embalagens plásticas, metálicas ou de vidros e os demais (§ 1º, do artigo 33). Transparece que a atividade do catador é ponto crucial para instituir a logística reversa, tornou agora, ordem legislative que deve ser cumprida.

Resta cristalina a inserção dos catadores por meio do sistema de logística reversa, pois sua atividade é meio para que os responsáveis consigam efetivá-la.

4.3.5. Instrumentos de Incentivos Econômicos, Fiscais e Creditícios²¹⁹

Para a plena consolidação da PNRS existem diversos entraves tecnológicos, sociais, econômicos e culturais, mas com o intuito de mitigá-lo e também de garantir a plena aplicação da política de resíduos, foram elaborados instrumentos econômicos pela própria norma e outras conexas ao mesmo.

Tais instrumentos estão previstos entre os artigos 42 e 46 da PNRS, 80 e 81 do decreto regulamentador, assim como o Programa Pró-Catador apresenta estímulos econômicos aos catadores, como será adiante demonstrado. Uma das diretrizes da própria Lei Federal nº 12.305/10 são os incentivos fiscais, financeiros e creditícios, previstos no inciso X do artigo 8º.

Passemos a observar o artigo 42 da PNRS:

“Art. 42. O poder público poderá instituir medidas indutoras e linhas de financiamento para atender, prioritariamente, às iniciativas de:

- I - prevenção e redução da geração de resíduos sólidos no processo produtivo;
- II - desenvolvimento de produtos com menores impactos à saúde humana e à qualidade ambiental em seu ciclo de vida;
- III - 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;
- IV - desenvolvimento de projetos de gestão dos resíduos sólidos de caráter intermunicipal ou, nos termos do inciso I do **caput** do art. 11, regional;
- V - estruturação de sistemas de coleta seletiva e de logística reversa;
- VI - descontaminação de áreas contaminadas, incluindo as áreas órfãs;
- VII - desenvolvimento de pesquisas voltadas para tecnologias limpas aplicáveis aos resíduos sólidos;
- VIII - desenvolvimento de sistemas de gestão ambiental e empresarial voltados para a melhoria dos processos produtivos e ao reaproveitamento dos resíduos.”

No artigo em apreço, permite-se ao Poder Público criar medidas indutoras de linhas de financiamento, em especial, o inciso III prevê que seja para a “implantação de estrutura física e aquisição de equipamentos para as cooperativas e associações de catadores de materiais recicláveis ou reutilizáveis.” Ressaltamos a necessidade que os catadores têm de obter auxílio, pois não possuem capital concentrado

²¹⁹ Sidney Guerra faz clara distinção entre os incentivos:

“Desde logo, impende diferenciar as modalidades de incentivos contemplados na lei, a saber: a) os incentivos fiscais consistem em cobrança em menor valor ou em não cobrança de impostos de competência do ente que instituiu o incentivo; b) os incentivos econômicos consistem na concessão de valores pecuniários em favor de determinado sujeito; c) os incentivos creditícios constituem meios de facilitação para a celebração de transações com instituições financeiras.” – Op. cit. P. 148.

suficiente para adquirir os instrumentos adequados e exercerem as suas funções com eficiência, o que, por muitas vezes, inviabiliza economicamente a atividade dos mesmos, dessa forma, por mais que todos os setores necessitem de incentivos e auxílios econômicos, os catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis são os mais necessitados.

Impende assinalar que a lei menciona que as associações ou cooperativas beneficiadas no inciso III sejam formada por pessoas físicas de baixa renda. É notório que a finalidade do dispositivo foi garantir a destinação da medida indutora aos estritamente necessitados (aqueles de “baixa renda”), entretanto, como já exaltado nessa obra (capítulo II, item 3.6, P. 78), a própria caracterização dos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis os enquadra como pessoas físicas de baixa renda, portanto, todos os catadores merecem, desde que organizados em associações ou cooperativas, os benefícios econômicos previstos no inciso III do artigo 42.

É permitido aos entes públicos criar normas de sua competência para conceder incentivos fiscais, financeiros ou creditícios, incluindo-se aos projetos relacionados à responsabilidade pelo ciclo de vida dos produtos, com prioridade àqueles projetos que incluam as associações ou cooperativas de catadores catadores (artigo 44, inciso II, da PNRS). Para garantir essa espécie de benefícios e a efetividade da PNRS, a Lei de resíduos priorizou a obtenção dos incentivos instituídos pelo Governo Federal para os consórcios que envolvam a prestação de serviços públicos que envolvam os resíduos sólidos (artigo 45 da Lei Federal nº 12.305/10).

O artigo 80 do Decreto regulamentador, prevê diversas medidas indutoras para fomentar as iniciativas previstas no artigo 42 da PNRS acima transcrito, vejamos o artigo 80:

“Art. 80. As iniciativas previstas no [art. 42 da Lei nº 12.305, de 2010](#), serão fomentadas por meio das seguintes medidas indutoras:

- I - incentivos fiscais, financeiros e creditícios;
- II - cessão de terrenos públicos;
- III - destinação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da administração pública federal às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis, nos termos do [Decreto nº 5.940, de 25 de outubro de 2006](#);
- IV - subvenções econômicas;
- V - fixação de critérios, metas, e outros dispositivos complementares de

sustentabilidade ambiental para as aquisições e contratações públicas;
VI - pagamento por serviços ambientais, nos termos definidos na legislação; e
VII - apoio à elaboração de projetos no âmbito do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo - MDL ou quaisquer outros mecanismos decorrentes da Convenção Quadro de Mudança do Clima das Nações Unidas.
Parágrafo único. O Poder Público poderá estabelecer outras medidas indutoras além das previstas no **caput**."

Percebe-se que tais medidas indutoras são um rol exemplificativo, a própria norma permitiu outras previsões (parágrafo único), contudo, destacam-se dentro desse rol, alguns benefícios que podem ser diretamente direcionados aos catadores: a possibilidade de cessão de terrenos públicos para as cooperativas e associações de catadores (inciso II); incentivos fiscais, financeiros e creditícios (inciso I); a possibilidade de agregar valor à atividade por meio de pagamento de serviços ambientais (VI); além da própria menção à destinação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da administração pública federal às associações e cooperativas de catadores de materiais recicláveis, conforme a determinação do já citado Decreto Federal nº 5.940/2006 (inciso III).

Além das disposições previstas no artigo 80, que podem ser direcionadas aos catadores, o inciso I, artigo 81, do Decreto sob análise, permite que as instituições financeiras concedam linhas de financiamento especiais às "cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, com o objetivo de aquisição de máquinas e equipamentos utilizados na gestão de resíduos sólidos".

O Decreto Federal nº 7.405/10, que instituiu o Programa Pró-Catador, prevê outros incentivos, tais como a "aquisição de equipamentos, máquinas e veículos voltados para a coleta seletiva, reutilização, beneficiamento, tratamento e reciclagem pelas cooperativas e associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis" (inciso IV, do artigo 2º); "implantação e adaptação de infraestrutura física de cooperativas e associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis" (inciso V, do artigo 2º); a abertura e manutenção de linhas de crédito especiais para apoiar projetos voltados à institucionalização e fortalecimento de cooperativas e associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis" (inciso IX, do artigo 2º). Para que tais iniciativas sejam efetivadas, o parágrafo único do artigo 2º determina que "as ações do Programa Pró-Catador deverão contemplar recursos para viabilizar a participação dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis

nas atividades desenvolvidas, inclusive para custeio de despesas com deslocamento, estadia e alimentação dos participantes, nas hipóteses autorizadas pela legislação vigente.”

Impende ressaltar que somente serão concedidos tais incentivos aos Estados, DF e Municípios se realizarem os Planos de Resíduos Sólidos de suas competências, caso não os façam, não terão chances de obter qualquer benefício disposto no artigo 42 da PNRS, conforme previsão dos artigos 16 e 18 da Lei de resíduos.

Em acréscimo, sob uma interpretação sistemática entre os artigos 16, 18 e artigo 55 da PNRS, (que determina que sejam elaborados os planos estaduais, do DF e municipais dentro de dois anos), aqueles município que não elaborarem seus planos de resíduos sólidos até o ano de 2012 não poderão adquirir qualquer incentivo, financiamento ou recursos da União destinados a empreendimentos e serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos. Essa é a inteligência do artigo 78 do Decreto regulamentador:

“Art. 78. A elaboração dos planos de resíduos sólidos previstos no art. 45 é condição, nos termos do [art. 55 da Lei nº 12.305, de 2010](#), para que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios tenham acesso a recursos da União ou por ela controlados, bem como para que sejam beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento destinados, no âmbito de suas respectivas competências:

I - a empreendimentos e serviços relacionados à gestão de resíduos sólidos; ou

II - à limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.

Parágrafo único. O acesso aos recursos mencionados no **caput** fica condicionado à comprovação da regularidade fiscal perante a União.”

Outra exigência é determinada no parágrafo único do artigo 78, é condição para obter qualquer recurso ou incentivo público, comprovar a regularidade fiscal perante a União.

O acesso aos incentivos e recursos terá prioridade dada pela União e órgãos vinculados aos municípios e ao Distrito Federal 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” (artigo 79, II, b do Decreto Federal nº 7.404/10; artigo 18, § 1º, II, da Lei Federal nº 12.305/10).

Resta claro que os instrumentos de incentivo econômico apresentam vasta tutela aos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis. Os dispositivos legais impõem a inserção dos catadores sob duas formas: muitas vezes direcionando recursos diretamente às associações e cooperativas (art. 42 da PNRS; artigos 80, III e 81, I do Decreto regulamentador; artigo 2º, IV, V, IX do Programa Pró-Catador) e em outras cria condições de acesso às verbas públicas para terceiros quando incluem as associações e cooperativas de catadores na sua gestão e gerenciamento de resíduos (artigos 44, II e 18, § 1º, II da PNRS; artigo 51, §1º, IX do Decreto regulamentador etc), por isso é possível afirmar que existem estímulos econômicos diretos e indiretos para a inserção dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis. Destarte, o sistema jurídico determina novamente a inserção dos catadores como uma das prioridades para a gestão adequada dos resíduos sólidos.

4.3.6. Decreto Federal nº 7.405/10 – Programa Pró-Catador

No dia 23 de dezembro de 2010, o ex-presidente Lula instituiu o Programa Pró-Catador por meio do Decreto Federal nº 7.405/10, aparentemente um presente natalino, mas como já demonstrado, foi fruto de muito esforço por parte dos catadores.

A finalidade do programa é “integrar e articular as ações do Governo Federal voltadas ao apoio e ao fomento à organização produtiva dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, à melhoria das condições de trabalho, à ampliação das oportunidades de inclusão social e econômica e à expansão da coleta seletiva de resíduos sólidos, da reutilização e da reciclagem por meio da atuação desse segmento.”²²⁰ Destarte, ao nosso entendimento, a finalidade do Programa Pró-Catador é apoiar e fomentar as organizações dos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis por meios diretos e indiretos, diretamente se dá por melhorias de condições do trabalho e outras diversas melhorias, já de forma indireta se dará ampliando a coleta seletiva com os catadores, as oportunidades de inclusão social e econômica etc.

Interessante repetir (item 3.6., P. 78) que, segundo o Programa Pró-Catador, os catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis são somente aqueles previstos no parágrafo único do artigo 1º, que devem ser: pessoas físicas (1) e de baixa renda (2) que se dedicam às atividades de coleta, triagem, beneficiamento processamento, transformação e comercialização de materiais reutilizáveis e recicláveis (3). Portanto, o conteúdo deste decreto somente incide sobre essas pessoas, devendo se enquadrarem nas três características descritas, caso contrário, não poderão ser beneficiados pelo Programa Pró-Catador.

No tocante aos objetivos da norma, estão descritos nos incisos do artigo 2º do Decreto, *in verbis*:

“Art. 2º O Programa Pró-Catador tem por objetivo promover e integrar as seguintes ações voltadas aos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis:
I - capacitação, formação e assessoria técnica;

²²⁰ Artigo 1º, *caput*, do Decreto Federal nº 7.405/10.

II - incubação de cooperativas e de empreendimentos sociais solidários que atuem na reciclagem;
 III - pesquisas e estudos para subsidiar ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos;
 IV - aquisição de equipamentos, máquinas e veículos voltados para a coleta seletiva, reutilização, beneficiamento, tratamento e reciclagem pelas cooperativas e associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis;
 V - implantação e adaptação de infraestrutura física de cooperativas e associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis;
 VI - organização e apoio a redes de comercialização e cadeias produtivas integradas por cooperativas e associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis;
 VII - fortalecimento da participação do catador de materiais reutilizáveis e recicláveis nas cadeias de reciclagem;
 VIII - desenvolvimento de novas tecnologias voltadas à agregação de valor ao trabalho de coleta de materiais reutilizáveis e recicláveis; e
 IX - abertura e manutenção de linhas de crédito especiais para apoiar projetos voltados à institucionalização e fortalecimento de cooperativas e associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis.
 Parágrafo único. As ações do Programa Pró-Catador deverão contemplar recursos para viabilizar a participação dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas atividades desenvolvidas, inclusive para custeio de despesas com deslocamento, estadia e alimentação dos participantes, nas hipóteses autorizadas pela legislação vigente.”

Os incisos I, II, III VIII possuem um certo caráter pedagógico e tecnológico, com a finalidade de capacitar os catadores para que realizem suas atividades com as melhores técnicas existentes. Já os incisos IV e V são voltadas para a construção de um local adequado para que os catadores possam desenvolver suas atividades, envolvendo maquinaria e espaço adequado. O inciso VII apresenta manifestação que envolve toda a finalidade inserida na própria PNRS (artigos 6º, II, IV, VI, VIII e 7º, XII da PNRS) e em seu Decreto regulamentador.

Quanto ao parágrafo único, interessante é a menção de que o próprio programa deverá arcar com as despesas de deslocamento, alimentação e estadia, o que está em total acordo com a própria conceituação de catador de materiais reutilizáveis e recicláveis, que é pessoa física de baixa renda. Portanto, devem os catadores ser auxiliados até para as necessidades mais fundamentais, por exemplo, a situação hipotética de o Estado conceder um curso de capacitação aos catadores em um local distante e os catadores não possuírem condições econômicas para arcar com as despesas de deslocamento, não faria qualquer sentido o Estado não arcar com tais despesas tendo a própria norma presumido que o catador é pessoa de baixa renda.

Para que seja dada efetividade ao Programa Pró-Catador, o artigo 3º permitiu aos entes da federação firmarem vínculos entre eles e a própria administração pública federal, permitindo assim, com que os municípios insiram os catadores no sistema de gerenciamento e gestão dos resíduos sólidos. Ressalta-se que o decreto permitiu a cooperação entre os órgãos ou entidades da federação, mas não as obrigou, é voluntária e o meio próprio a ser feito é por um Termo de Adesão, conforme determinação do Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis (antes era denominado de Comitê Interministerial da Inclusão Social de Catadores de Lixo, mas não podem mais existir catadores de lixo, por isso o nome foi alterado). Tal comitê tem como função apoiar a inclusão social e econômica dos catadores etc (artigo 7º e incisos do Decreto Federal nº 7.405/10).

Já o artigo 4º permite que os vínculos sejam firmados entre o Governo Federal e os órgãos ou entidades da administração pública de todos os entes federativos, consórcios públicos, cooperativas e associações de catadores de materiais recicláveis ou reutilizáveis, ou até entidades sem fins lucrativos que atuem na qualificação dos catadores. Estes dois últimos possuem um critério de seleção diferenciado (artigo 5º), dar-se-á por meio de seleção pública de projetos conforme sera disponibilizado em edital pelo Governo Federal.

4.4. Das Proibições da PNRS

As proibições apresentadas pela PNRS estão dispostas nos artigos 47 e 48, vejamos:

“Art. 47. São proibidas as seguintes formas de destinação ou disposição final de resíduos sólidos ou rejeitos:

I - lançamento em praias, no mar ou em quaisquer corpos hídricos;

II - lançamento **in natura** a céu aberto, excetuados os resíduos de mineração;

III - queima a céu aberto ou em recipientes, instalações e equipamentos não licenciados para essa finalidade;

IV - outras formas vedadas pelo poder público.

§ 1º Quando decretada emergência sanitária, a queima de resíduos a céu aberto pode ser realizada, desde que autorizada e acompanhada pelos órgãos competentes do Sisnama, do SNVS e, quando couber, do Suasa.

§ 2º Assegurada a devida impermeabilização, as bacias de decantação de resíduos ou rejeitos industriais ou de mineração, devidamente licenciadas pelo órgão competente do Sisnama, não são consideradas corpos hídricos para efeitos do disposto no inciso I do **caput**.

Art. 48. São proibidas, nas áreas de disposição final de resíduos ou rejeitos, as seguintes atividades:

- I - utilização dos rejeitos dispostos como alimentação;
- II - catação, observado o disposto no inciso V do art. 17;
- III - criação de animais domésticos;
- IV - fixação de habitações temporárias ou permanentes;
- V - outras atividades vedadas pelo poder público.”

Os dispositivos relevantes ao tema sob estudo são diretamente os previstos no artigo 48, em especial o inciso II, de forma indireta, o artigo 47 se faz relevante porque veda condutas que podem ser praticadas por qualquer pessoa física ou jurídica, inclusive pelos catadores. Retornando a atenção ao artigo 48, percebe-se a proibição de diversas atividades nos locais de disposição final de resíduos ou rejeitos, sendo proibida a residência, criação de animais, a alimentação do matéria descartado e outras atividades vedadas pelo Poder Público, daí pode-se entender que, assim como os lixões, não existirão mais catadores de materiais recicláveis nos locais de disposição final de resíduos ou rejeitos. O inciso II do artigo 48 proíbe a catação de materiais nos lixões, contudo, faz a ressalva da imposição da inclusão social e econômica dos catadores de materiais recicláveis, Paulo Affonso afirma:

“A catação fica impedida dentro das áreas de disposição final de rejeitos, mas a Lei não vedou a apanha desses materiais em áreas de disposição temporária de resíduos ou de rejeitos, como, também, não está proibida a catação de resíduos recicláveis e/ou reutilizáveis nas portas das casas, apartamentos e estabelecimentos comerciais. Ao proibir a atividade do catador no interior do “lixão” a lei é coerente com todos os seus posicionamentos, como já foi comentado, referentes à dignificação do catador e de sua associação. Omitir-se diante da catação nos aterros legais ou ilegais e em áreas contaminadas é um maléfico populismo, que significa improbidade administrativa.”²²¹

Destarte, resta clara que a catação em tais lugares são estritamente proibidos.

²²¹ Op. Cit. P. 622-623.

4.5. Dos Crimes e Infrações Sobre a Destinação Inadequada e a Disposição final Inadequada dos Resíduos Sólidos²²²

Para que uma proibição seja devidamente respeitada deve haver a previsão de uma sanção pelo seu descumprimento, sendo assim, a Lei de Crimes Ambientais (Lei Federal nº 9.605/98) determina em seu artigo 54, § 2º, V, como crime ambiental:

“Art. 54. Causar poluição de qualquer natureza em níveis tais que resultem ou possam resultar em danos à saúde humana, ou que provoquem a mortandade de animais ou a destruição significativa da flora:

Pena - reclusão, de um a quatro anos, e multa.

§ 2º Se o crime:

(...)

V - ocorrer por lançamento de resíduos sólidos, líquidos ou gasosos, ou detritos, óleos ou substâncias oleosas, em desacordo com as exigências estabelecidas em leis ou regulamentos:

Pena - reclusão, de um a cinco anos.

§ 3º Incorre nas mesmas penas previstas no parágrafo anterior quem deixar de adotar, quando assim o exigir a autoridade competente, medidas de precaução em caso de risco de dano ambiental grave ou irreversível.”

Deste modo, aquele que causar poluição, por meio de lançamento de resíduos sólidos, em nível considerável a causar risco à saúde humana, reponderá por um crime que prevê a pena de reclusão de um a cinco anos. Tal crime poderia ser facilmente cometido por um catador de materiais recicláveis.

Quanto às infrações administrativas, o Decreto Federal nº 6.514/08 apresenta diversos dispositivos relativos aos resíduos sólidos passíveis de sanção administrativa, vejamos:

“Art. 61. Causar poluição de qualquer natureza em níveis tais que resultem ou possam resultar em danos à saúde humana, ou que provoquem a mortandade de animais ou a destruição significativa da biodiversidade:

Multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais).

Parágrafo único. As multas e demais penalidades de que trata o caput serão

²²² “Artigo 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

(...)

VII - destinação final ambientalmente adequada: destinação de resíduos que inclui a reutilização, a reciclagem, a compostagem, a recuperação e o aproveitamento energético ou outras destinações admitidas pelos órgãos competentes do Sisnama, do SNVS e do Suasa, entre elas a disposição final, observando normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos;

VIII - disposição final ambientalmente adequada: distribuição ordenada de rejeitos em aterros, observando normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos;”

aplicadas após laudo técnico elaborado pelo órgão ambiental competente, identificando a dimensão do dano decorrente da infração e em conformidade com a gradação do impacto.

Art. 62. Incorre nas mesmas multas do art. 61 quem:

(...)

V - lançar resíduos sólidos, líquidos ou gasosos ou detritos, óleos ou substâncias oleosas em desacordo com as exigências estabelecidas em leis ou atos normativos;

VI - deixar, aquele que tem obrigação, de dar destinação ambientalmente adequada a produtos, subprodutos, embalagens, resíduos ou substâncias quando assim determinar a lei ou ato normativo;

(...)

IX - lançar resíduos sólidos ou rejeitos em praias, no mar ou quaisquer recursos hídricos;

X - lançar resíduos sólidos ou rejeitos **in natura** a céu aberto, excetuados os resíduos de mineração;

XI - queimar resíduos sólidos ou rejeitos a céu aberto ou em recipientes, instalações e equipamentos não licenciados para a atividade;

XII - descumprir obrigação prevista no sistema de logística reversa implantado nos termos da Lei nº 12.305, de 2010, consoante as responsabilidades específicas estabelecidas para o referido sistema;”

As sanções administrativas foram previstas no polêmico Decreto que regula a Lei de Crimes Ambientais (polemico sob o entendimento constitucional de que um decreto não poderia criar sanção administrativa), que atende diretamente às proibições determinadas pela PNRS. Criou sanções administrativas que atenderam ao artigo 47 da Lei de Resíduos Sólidos, as sanções foram criadas para cada inciso, com o valor mínimo de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) e máximo de R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais).

Portanto, para incorrer em um crime ambiental atinente aos resíduos sólidos, deve haver poluição em níveis que possam acarretar risco à saúde humana, já para incidir as sanções da esfera administrativa bastará que seja consumado o ato, desde que comprovado, independentemente de causar risco à saúde humana.

Todas essas sanções podem incidir sobre os catadores, portanto, a atividade deverá ser realizada com lisura, organização e transparência.

5. CONCLUSÃO

Acreditamos que com essa explanação, de forma ainda não exaustiva, intentou-se demonstrar uma cadeia de fatos que abrem portas à uma nova realidade, a realidade dos catadores de materiais recicláveis como agentes para a construção das cidades sustentáveis e portanto, promotores da saúde da população.

Referida realidade está atrelada a diversas variáveis e complexidades, passando desde a responsabilidade dos extratores de matéria-prima, da educação e conscientização da população até a gestão dos resíduos, que envolvem todas as pessoas inseridas na sociedade.

Realidade esta que não é voluntária, mas decorre da congregação de diversas vontades da sociedade brasileira que a consolidaram como uma imposição. Dizemos imposição no sentido de que a ideologia da sustentabilidade e qualidade de vida já foi tão perpetuada, de forma tão suficiente que a sociedade clama por soluções voltadas a essa problemática, a qual, se resumiu em um conjunto legislativo que a impôs.

As cidades sustentáveis, o meio ambiente ecologicamente equilibrado, o bem-estar, a inclusão socioeconômica dos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis, enfim, todos os direitos aqui explanados são ordens do nosso sistema jurídico pátrio que visam sempre materializar a dignidade da pessoa humana.

Já se percebe que não bastará o desenvolvimento econômico, até agora a ideia de crescimento econômico transpareceu o simples benefício de elites cada vez mais distantes e indiferentes da população.

Sob o discurso de “crescer para depois repartir a riqueza” (que ainda não deixou de ser algo expresso em diversos meios de comunicação), o planeta e a humanidade já sofreram por demais, o contínuo crescimento econômico sem observância de outros fatores transparece uma ideologia doentia e megalomaniaca de riqueza sem fim, sem meta, o que materializa a total insustentabilidade da

humanidade atual. A priorização dos valores sociais e ambientais urge e não podem mais esperar.

De forma simbólica, podemos dizer que a miséria das favelas e a fartura dos banquetes são insustentáveis, acarretam discrepâncias revoltantes, tanto para uns que se veem em condições degradantes, quanto para os outros que vem aqueles em condições inadequadas como perigosos. Essa realidade é geradora de violência e acarretadora de desequilíbrios emocionais, que acabam por permear todas as relações humanas com desconfiança, medo, revolta, desespero, ganância etc.

Muitos sustentam finais apocalípticos sobre a humanidade, mas o que realmente pode ocorrer é mais massificação do sofrimento, pois quanto mais agressivos formos com outros seres humanos e com o meio ambiente, mais violência haverá, tanto por parte da humanidade, quanto pelo planeta Terra que irá responder com o intuito de reobter o seu equilíbrio originário.

Como descrito na epígrafe desta obra, o conceito de ecossistema deve ser ampliado para todas as vertentes da relação humana, pois em um ecossistema não existem desperdícios, aquilo que é considerado resíduo por um microssistema é matéria-prima para outro e assim por diante, nestes casos não haverá impacto ambiental, mas sim sustentabilidade.

A destinação adequada dos resíduos sólidos envolve toda essa problemática, a discrepância social, a indiferença à natureza com o descarte inadequado dos resíduos, em suma, a insustentabilidade da humanidade. Problema esse que já é percebido há algumas décadas.

No presente trabalho se apresenta uma das vertentes para dar solução à um dos microssistemas insustentáveis da sociedade atual, qual seja, a marginalização dos catadores e o descarte negligente de resíduos sólidos.

Solução que não foi inventada por nós, mas elaborada por diversos atores da sociedade, que após 20 anos, conseguiram fazer com que a Política Nacional de Resíduos Sólidos fosse consolidada, assim como outras normas que constituem o

sistema jurídico desse tema. O papel assumido aqui foi contextualizar o leitor e explicar que o conteúdo legal já existe, ou seja, o primeiro passo foi realizado, cabe agora, dar efetividade às normas jurídicas.

Caso os problemas dos resíduos e dos catadores passem a ser atendidos conforme o exposto aqui e as normas cumpridas, ocorrerá a transformação de um microssistema socioeconômico, no qual os resíduos passarão a ser tratados como uma “segunda linha” de “matéria-prima”, acarretando na sustentabilidade social, ambiental e econômica da atividade que envolve o trato dos resíduos.

Quando consolidado esse microssistema, as cidades passarão a ser mais sustentáveis, pois não haverá o descarte inadequado dos resíduos e uma grande margem das pessoas mais marginalizadas (os catadores), terão reconhecimento social em razão do seu papel assumido, pois serão responsáveis pela coleta dos resíduos sólidos.

Dessa forma é possível alegar que os catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis são agentes para a construção das cidades sustentáveis.

6. BIBLIOGRAFIA E FONTES

6.1. Bibliografia

ABRELPE - Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais. **Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2011**. São Paulo: ABRELPE, 2012.

ALVES, Sérgio Luís Mendonça. **Estado poluidor**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2003.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 13^a ed., rev. e atual.. Rio de Janeiro: Lumens Juris, 2011.

_____. **Dano Ambiental: uma abordagem conceitual**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

ARAÚJO, Marcos Paulo Marques. **Serviço de limpeza urbana à luz da Lei de Saneamento Básico: regulação jurídica e concessão da disposição final de lixo**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 3^a ed. rev.. São Paulo: Saraiva, 2010.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional**. 14^a ed., rev. Atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

CASTRO, Frei João José Pedreira de, O. F. M. e equipe auxiliar da editora(revisores). **Bíblia Sagrada: tradução dos originais mediante a versão dos Monges Maredsous (Bélgica) pelo Centro Bíblico Católico**. 117^a ed. Rev. São Paulo: Editora Ave Maria Ltda., 1998.

Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992: Rio de Janeiro). **Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento: de acordo com a resolução n. 44/228 da Assembleia Geral da ONU, de 22-12-89, estabelece uma abordagem equilibrada e integrada das questões relativas a meio ambiente e desenvolvimento: a Agenda 21.** Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1995.

CUSTÓDIO, Helita barreira. **Direito Ambiental e Questões Jurídicas Relevantes.** Campinas - SP: Millennium Editora, 2005.

Dicionário UNESP do Português Contemporâneo. Editora Unesp, 2004.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro.** 12ª ed. rev., atual. e ampl.. São Paulo: Saraiva, 2011.

_____. **Estatuto da Cidade comentado: Lei 10.257/2001: Lei do Meio Ambiente Artificial.** 2ª ed. rev., atual. E ampl.. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

_____. **O direito de antena em face do direito ambiental no Brasil.** São Paulo: Saraiva, 2000.

GOMES. Luiz Cláudio Moreira. **A Cooperativa de Catadores de Materiais Recicláveis de Jardim Gramacho – COOPERGRAMACHO: uma nova identidade social a partir do trabalho cooperativo.** Trabalho publicado nos anais do XVII Congresso Nacional do CONPEDI, realizado em Brasília nos dias 20, 21 e 22 de novembro de 2008.

GUERRA, Sidney. **Resíduos Sólidos: comentário à Lei 12.305/10.** Rio de Janeiro: Editora Forense, 2012.

HOUAISS, Antônio (1915-1999) e VILLAR, Mauro de Salles. **Dicionário Houaiss da língua portuguesa,** elaborado pelo Instituto Antônio Houaiss de Lexicografia e banco de Dados da Língua Portuguesa S/C Ltda. 1ª ed. Rio de Janeiro: Objetiva,

2009.

HUBERMMAN, Leo (autor) e DUTRA, Waltensir (tradutor). **História da Riqueza do Homem**. 11ª ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 14ª ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Saraiva, 2010.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 19ª ed. rev., atual. e ampl.. São Paulo: Malheiros, 2011.

MARQUES, José Roberto (Org.). **Sustentabilidade: e temas fundamentais do direito ambiental**. Campinas, SP: Millennium Editora, 2009.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MEADOWS, D. L., MEADOWS, D. H., RANDERS, J. & BEHRENS, W.W. **Limites do crescimento - um relatório para o Projeto do Clube de Roma sobre o dilema da humanidade**. São Paulo: Ed. Perspectiva, 1972.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 24ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

NUNEZ, Luiz Antônio Rizzato, 1956. **Manual de monografia jurídica**. 4ª ed. Rev. amp. e atual.. São Paulo: Saraiva, 2002.

_____, Luiz Antonio Rizzatto. **Manual de Introdução ao Estudo do Direito**. São Paulo: Saraiva, 1996.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 2ª ed. rev., atual. e ampl.. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

RODRIGUES, Silvio. **Direito Civil: parte geral**. São Paulo: Saraiva, 2000.

SALGE Jr., Durval. **Instituição do bem ambiental no Brasil pela constituição federal de 1988: seus reflexos jurídicos antes os bens da união**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2003.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 8ª edição, atualizada. São Paulo: Malheiros, 2010.

_____. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 3ª ed., rev. e atual.. São Paulo: Malheiros, 2000.

_____. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 32ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2009.

TONANI, Paula, 1971. **Responsabilidade decorrente da poluição por resíduos sólidos: de acordo com a Lei 12.305/2010 – Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos**. 2ª ed. rev., atual. e ampl.. Rio de Janeiro: Forense: São Paulo: MÉTODO, 2011.

WCED. **Our common Future**. Oxford: Oxford University Press, 1987.

6.2. Fontes

FAGUNDES, Diana da Cruz. **Gerenciamento de resíduos sólidos urbanos em Tarumã e Teodoro Sampaio – SP** - http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1982-45132009000200011&lng=pt&nrm=iso - acessado em 15 de agosto de 2012, às 06:20 hrs.

PEREIRA, Maria Cecília Fomes; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. **A inclusão de catadores em programas de coleta seletiva: da agenda local à nacional**. - http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-

[39512011000300011&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-71822006000200009&lng=pt&nrm=iso) - acessado em 20 de julho de 2012, às 15: 25 hrs.

MEDEIROS, Luiza Ferreira Rezende de; MACÊDO, Kátia Barbosa. **Catador de material reciclável: uma profissão para além da sobrevivência?** - http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-71822006000200009&lng=pt&nrm=iso - acessado em 27 de julho de 2012, às 18:53 hrs.

http://www.mncr.org.br/box_1/principios-e-objetivos/carta-de-brasil - acessado em 21 de julho de 2012, às 16: 23 hrs.

<http://www.mtecbo.gov.br/cbosite/pages/informacoesGerais.jsf#3> - acessado em 25 de julho de 2012, às 19: 40 hrs.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/2003/Dnn9975.htm - acessado em 2 de agosto de 2012, às 21:34 hrs.

<http://www.mds.gov.br/aceso-a-informacao/> - acessado em 5 de agosto de 2012, às 23:21 hrs.

<http://expocatadores.com.br/2010/06/ola-mundo/> - acessado em 12 de agosto de 2012, às 08:46 hrs.

<http://www.limpabrasil.com/site/> - acessado em 12 de agosto de 2012, às 9:49 hrs.

VELLOSO, Marta Pimenta. **Da produção do lixo à transformação do resto.** - http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232010000400037&lng=pt&nrm=iso - Acessado em 23 de agosto de 2012, às 23:22 hrs.

http://www.acpo.org.br/biblioteca/06_areas_contaminadas_%20saturadas/aterro_montovani_cetrin.pdf - acessado no dia 26 de agosto de 2012, às 9:15 hrs.

<http://www.cetesb.sp.gov.br/areas-contaminadas/relacoes-de-areas-contaminadas/16-mantovani> - acessado em 26 de agosto de 2012, às 14:57 hrs.

Petrobras adere ao acordo de recuperação do aterro Mantovani em SP.

Disponível em: http://www.abas.org/noticias_d.php?id_news=156 - acessado em 27 de agosto de 2012, às 18:25.

<http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,aterro-mantovani-continua-sem-solucao,540967,0.htm> - acessado em 26 de agosto de 2012, às 15:40 hrs.

13ª Romaria das Terras e Águas de São Paulo -

<http://aterromantovani.wordpress.com/> - acessado em 26 de agosto de 2012, às 18:24 hrs.

CETESB pede apoio para despoluir Aterro Mantovani. 6 de dezembro de 2011 -

<http://www.observatorioeco.com.br/cetesb-pede-apoio-para-despoluir-area-do-aterro-mantovani/> - acessado em 26 de agosto de 2012, às 23:15 hrs.

<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/1095972-megalixao-no-rio-fecha-sem-dados-sobre-dano-ambiental.shtml> - acessado em 14 de setembro de 2012, às 10: 51 hrs.

PORTO, Marcelo Firpo de Souza; JUNCÁ, Denise Chrysóstomo de Moura; GONÇALVES, Raquel de Souza; FILHOTE, Marcelo Isabel de Freitas. **Lixo, trabalho e saúde: um estudo de caso com catadores em um aterro metropolitano no Rio de Janeiro, Brasil.** -

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2004000600007&lng=pt&nrm=iso - acessado em 12 de setembro de 2012, às 07: 46 hrs.

<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2012/06/apos-34-anos-de-funcionamento-paes-fecha-o-aterro-de-gramacho.html> - acessado no dia 12 de setembro de 2012, às 17: 23 hrs.

Jardim Gramacho é desativado em cerimônia com prefeito do Rio e catadores -

<http://noticias.terra.com.br/noticias/0,,OI5811038-EI188,00->

[Jardim+Gramacho+e+desativado+em+cerimonia+com+prefeito+do+Rio+e+catadores.html](http://noticias.terra.com.br/noticias/0,,OI5811038-EI188,00-Jardim+Gramacho+e+desativado+em+cerimonia+com+prefeito+do+Rio+e+catadores.html) - acessado em 12 de setembro de 2012, às 11:45 hrs.

<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2012/06/apos-34-anos-de-funcionamento-paes-fecha-o-aterro-de-gramacho.html> - acessado no dia 12 de setembro de 2012,

às 17: 23 hrs.

<http://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/videos/assistir.htm?video=aterro-sanitario-de-gramacho-e-fechado-no-rio-de-janeiro-04020D9B3064CCC12326> - acessado em

13 de setembro de 2012, às 11:27 hrs.

<http://noticias.r7.com/rio-de-janeiro/noticias/eduardo-paes-diz-que-fechamento-de-gramacho-representa-fim-de-crime-ambiental-20120603.html> - acessado em 14 de

setembro de 2012, às 1:00 hrs.

<http://www.uncsd2012.org/content/documents/727The%20Future%20We%20Want%2019%20June%201230pm.pdf> – acessado em 19 de agosto de 2012, às 07:31 hrs.

ALVES, Carolina. **Consciência ambiental no país quadruplicou, diz pesquisa.**

Agência Brasil. 17/ago/2012. - <http://exame.abril.com.br/meio-ambiente-e-energia/noticias/consciencia-ambiental-no-pais-quadruplicou-diz-pesquisa?page=1> -

acessado em 25 de agosto de 2012, às 8:14 hrs.

<http://www.mtecbo.gov.br/cbosite/pages/relatorio/relatorioTemplateWordFamilia.jsf> -

acessado em 14 de agosto de 2012, às 23:44 hrs.

www.mds.gov.br - acessado em 23 de outubro de 2012, às 24:46 hrs.

<http://www.canal.fiocruz.br/video/index.php?v=lixo-e-a-saude> - acessado em 23 de outubro de 2012, às 24:48 hrs.

<http://www.canal.fiocruz.br/video/index.php?v=a-industria-do-lixo> - acessado em 22

de outubro de 2012, às 21:17 hrs.

<http://www.canal.fiocruz.br/video/index.php?v=descarte-do-lixo> - acessado em 22 de outubro de 2012, às 21:55 hrs.