



**FUNDAÇÃO EDSON QUEIROZ  
UNIVERSIDADE DE FORTALEZA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS - CCJ  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO  
CONSTITUCIONAL**

**PRECARIEDADE LEGAL E CATADORES DE RESÍDUOS  
SÓLIDOS: UM ESTUDO JURÍDICO DE ORGANIZAÇÕES  
COLETIVAS EM FORTALEZA**

Francisco de Assis Aragão Neto

Fortaleza – CE

Agosto, 2016

FRANCISCO DE ASSIS ARAGÃO NETO

**PRECARIEDADE LEGAL E CATADORES DE RESÍDUOS  
SÓLIDOS: UM ESTUDO JURÍDICO DE ORGANIZAÇÕES  
COLETIVAS EM FORTALEZA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito Constitucional como requisito parcial para a obtenção do Título de Mestre em Direito Constitucional, sob a orientação da Profa. Dra. Ana Virgínia Moreira Gomes.

Fortaleza – Ceará

2016

Ficha catalográfica da obra elaborada pelo autor através do programa de geração automática da Biblioteca Central da Universidade de Fortaleza

---

Aragão Neto, Francisco de Assis.

Precariedade legal e catadores de resíduos sólidos: um estudo jurídico de organizações coletivas em Fortaleza / Francisco de Assis Aragão Neto. - 2016

139 f.

Dissertação (Mestrado Acadêmico) - Universidade de Fortaleza. Programa de Mestrado em Direito Constitucional, Fortaleza, 2016.

Orientação: Ana Virgínia Moreira Gomes.

1. Precariedade legal. 2. Catadores de resíduos sólidos. 3. Organizações coletivas. 4. Gestão de resíduos. I. Gomes, Ana Virgínia Moreira. II. Título.

---

FRANCISCO DE ASSIS ARAGÃO NETO

**PRECARIEDADE LEGAL E CATADORES DE RESÍDUOS  
SÓLIDOS: UM ESTUDO JURÍDICO DE ORGANIZAÇÕES  
COLETIVAS EM FORTALEZA**

**BANCA EXAMINADORA**

---

Profa. Dra. Ana Virgínia Moreira Gomes (Orientadora)  
Universidade de Fortaleza – UNIFOR

---

Profa. Dra. Mônica Mota Tassigny  
Universidade de Fortaleza – UNIFOR

---

Prof. Dr. Gemmelle Oliveira Santos  
Instituto Federal do Ceará – IFCE

Dissertação aprovada em: \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / \_\_\_\_.

Aos Catadores de Resíduos Sólidos de Fortaleza.

## AGRADECIMENTOS

Agradecer é sempre uma tarefa complexa, sobretudo porque corre-se o inevitável risco do esquecimento, já que a gratidão é imensa e destinada a tantas pessoas. Deixar de referir a justa homenagem a cada um que contribuiu direta ou indiretamente nesse trabalho seria o mesmo que desconsiderar as indispensáveis colaborações recebidas.

Desafiado a expressar em poucas palavras a magnitude de meus sentimentos, inicio meu discurso agradecendo a Deus por me proporcionar esse momento de realização pessoal e profissional. Sem o Autor da vida e da ciência, inevitavelmente seria impossível o percurso acadêmico.

Em seguida, igualmente responsáveis por essa conquista, manifesto meu amor àqueles que também me amaram profunda e incondicionalmente: meus pais, Lindenberg e Fátima Aragão. A eles devo a aquisição fundamental dos valores familiares e o apreço pelos estudos, repassados desde a mais tenra idade. Estendo meu agradecimento ao restante de minha família, especialmente à avó Áurea, aos irmãos e à tia Bel. Sou grato, ainda, à minha inestimável amiga, Ana Cecília, pelo auxílio permanente e pelo carinho na construção diária desse trabalho. Agradeço aos meus amigos de mestrado, principalmente Lea Aragão, Francisco Medina e Paulo Meyer, por compartilharem comigo a inebriante experiência da pesquisa.

À minha orientadora, Profa. Dra. Ana Virgínia, agradeço a orientação segura e as observações percucientes. No mesmo sentido, expresso a mais alta estima à qualificada banca examinadora, constituída pelo Prof. Dr. Gemmelle Santos e pela Profa. Dra. Mônica Tassigny. Agradeço também à Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Ceará (FUNCAP) pela bolsa de mestrado concedida.

Por fim, não poderia deixar de formular agradecimento especial aos catadores de resíduos sólidos de Fortaleza, por me receberem com imensurável afeto em seus empreendimentos solidários, mostrando-se solícitos nas entrevistas e nas explicações. A cada um dos trabalhadores informais dos resíduos, dedico minha gratidão, expressa concretamente na formulação do presente trabalho, o qual extrapola o preenchimento de requisitos para aquisição do título de mestre, uma vez que também se presta a contribuir efetivamente na construção de um gerenciamento de resíduos que forneça condições de trabalho decente aos catadores, compatíveis com a dignidade de cada pessoa e com os ditames constitucionais.

## RESUMO

Os catadores de resíduos sólidos são trabalhadores urbanos que coletam resíduos recicláveis e reutilizáveis para realizar a sua triagem, classificação, beneficiamento e comercialização. Por trabalharem permanentemente em condições de risco, têm sua dignidade violada, situação agravada por estarem inseridos no conceito de precariedade legal, entendido como ausência de norma jurídica protetora. O objetivo do presente estudo é analisar o arcabouço legislativo ambiental e as políticas públicas direcionadas aos catadores para verificar em que medida a inclusão de suas organizações coletivas no gerenciamento de resíduos é suficiente ou não para reverter os efeitos da ausência de norma protetora. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica, documental, realizada em campo, levada a efeito por meio de entrevistas com os catadores em duas organizações coletivas no Município de Fortaleza. A análise desenvolvida indica que o atual sistema de gestão de resíduos não oferece meios para converter uma atividade até então exercida em condições absolutamente inaceitáveis em um ofício seguro e decente. As visitas realizadas demonstram que, além das condições de trabalho degradantes, os trabalhadores organizados não auferem o salário mínimo mensal. A precariedade legal persiste na medida em que a inserção dos catadores nos sistemas de gerenciamento de resíduos por normas ambientais não lhes assegura nenhum direito, inclusive, trabalhista. Essa política continua a possibilitar a utilização de um trabalhador vulnerável para realizar uma atividade de reconhecida competência municipal. O modelo estatista de limpeza urbana e de gestão de resíduos revela-se adequado para integrar o grupo excluído a uma proteção social consistente, uma vez que o Estado assumiria efetivamente sua responsabilidade em administrar os resíduos, sobretudo no que tange à contratação direta dos catadores para realizar um trabalho digno, por meio de uma relação de emprego.

**Palavras-chave:** Precariedade legal; Catadores de Resíduos sólidos; Organizações Coletivas; Gestão de Resíduos.

## ABSTRACT

### **LEGAL PRECARIOUSNESS AND WASTE PICKERS: A LEGAL STUDY OF COLLECTIVE ORGANIZATIONS IN FORTALEZA**

Waste pickers are urban workers who collect recyclable materials to perform sorting, processing and sale. Because of their work is done in permanent risk conditions, they have their dignity violated, a situation that gets worse because they are included in the concept of legal precariousness, understood as the absence of protective legal norm. The objective of the present study is to analyze the environmental legislative framework and public policies directed to waste pickers to verify to what extent the inclusion of their collective organizations in managing waste is sufficient to reverse the effects of the absence of a protective norm. It is a field research, carried out by interviewing waste pickers in two solidarity projects in the city of Fortaleza. The analysis developed has indicated that the current waste management system does not provide means to transform an activity that up until now has been exercised in totally unacceptable conditions in a safe and decent job. The visits shown that in addition to the degrading working conditions, the organized workers do not even receive the monthly minimum wage. The legal precariousness persists since waste pickers are inserted in waste management systems by environmental norms without the guarantee of any rights, including, labour rights. This policy still makes possible the use of a vulnerable worker to perform an activity that belongs to the municipal jurisdiction. The public model of urban cleaning and waste management is appropriate to integrate the excluded group in a consistent social protection system, since the State would effectively assume its responsibility to manage waste, including the direct hiring of collectors to perform a safe and decent work through an employment relationship.

**Keywords:** legal precariousness; solid waste pickers; collective organizations; waste management.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas.

ABRELPE – Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais.

ARFOR – Agência Reguladora de Fortaleza.

ASCAJAN – Associação dos catadores do Jangurussu.

ASMARE – Associação dos Catadores de Papel, Papelão e Material Reaproveitável de Belo Horizonte.

ASMOC – Aterro Sanitário Metropolitano Oeste de Caucaia.

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

CBO – Classificação Brasileira de Ocupações.

CC/02 – Código Civil de 2002.

CEMPRE – Compromisso Empresarial para a Reciclagem.

CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente.

COOPMARES – Cooperativa de Catadores de Materiais Recicláveis de Fortaleza e Região Metropolitana.

CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil.

CFC – Clorofluorcarboneto.

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho.

CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica.

CTRS – Complexo de Tratamento de Resíduos Sólidos.

FUNASA – Fundação Nacional de Saúde.

FUNDEMA – Fundo de Defesa do Meio Ambiente

FUMLIMP – Fundo Municipal de Limpeza Urbana.

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços.

ILO – International Labour Organization.

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

IPESA – Instituto de Projetos e Pesquisa Socioambientais.

LINDB – Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro.

MNCR – Movimento Nacional dos Catadores de Resíduos Sólidos.

ONU – Organização das Nações Unidas.

PMGIRS – Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos.

PNMA – Política Nacional do Meio Ambiente.

PNRS – Política Nacional de Resíduos Sólidos.

PSA – Pagamento por Serviços Ambientais.

PSAU – Pagamento por Serviços Ambientais Urbanos.

SEMACE – Superintendência Estadual do Meio Ambiente.

SEUMA – Secretaria Municipal do Urbanismo e Meio Ambiente.

TJ – Tribunal de Justiça

STF – Supremo Tribunal Federal.

STJ – Superior Tribunal de Justiça.

TST – Tribunal Superior do Trabalho.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Agentes executores da Coleta Seletiva Municipal.....	60
Figura 2: Fluxograma da Cadeia da reciclagem.....	64
Figura 3: Composição Gravimétrica da Coleta Seletiva.....	65
Figura 4: Galpão da Ascajan.....	115
Figura 5: Catadores da Ascajan.....	116
Figura 6: Catador da Coopmares na Recuperação do Óleo.....	118
Figura 7: Galpão da Coopmares.....	120

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Dados Demográficos dos Catadores de Material Reciclável no Brasil.....	22
Tabela 2: Estimativa dos Benefícios Econômicos da Reciclagem.....	67

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Gestão de Resíduos Sólidos em Outros Países.....	74
Quadro 2: Legislação Ambiental Federal.....	76
Quadro 3: Análise da Política de Inclusão.....	81
Quadro 4: Legislação Ambiental do Estado do Ceará.....	85
Quadro 5: Legislação Ambiental do Município de Fortaleza.....	88
Quadro 6: Espécies de Organizações Coletivas de Catadores em Fortaleza.....	101
Quadro 7: Dados Demográficos da Ascajan e da Coopmares.....	111

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	15
1 DIGNIDADE HUMANA, DESENVOLVIMENTO E TRABALHO DOS CATADORES DE RESÍDUOS SÓLIDOS: UMA ANÁLISE DO CONCEITO DE PRECARIIDADE LEGAL.....	20
1.1 Perfil Socioeconômico dos Catadores no Mundo e no Brasil .....	21
1.2 Contexto Histórico dos Catadores no Brasil: Uma Classe Incluída no Conceito de Precariedade Legal.....	26
1.3 Dignidade Humana dos Catadores de Resíduos Sólidos.....	30
1.4 Reversão da Precariedade Legal.....	36
1.5 Atividade Jurisdicional na Efetividade dos Direitos Fundamentais dos Catadores.....	39
2 O PROCESSO DE MANEJO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS E O TRABALHO DO CATADOR.....	44
2.1 Novos Conceitos que Formam a Questão Ambiental.....	45
2.1.1 <i>Desenvolvimento Sustentável e Ecoeficiência</i> .....	45
2.1.2 <i>Poluidor Pagador e Protetor Recebedor</i> .....	49
2.1.3 <i>Princípios da Precaução e da Prevenção</i> .....	51
2.1.4 <i>Injustiça Ambiental e Racismo Ambiental</i> .....	54
2.1.5 <i>Estado Socioambiental e Democrático de Direito</i> .....	56
2.2 A Gestão de Resíduos Sólidos e o Trabalho Verde dos Catadores.....	60
2.3 O Processo da Reciclagem.....	65
3 LEIS E POLÍTICAS PARA A PROMOÇÃO DA ORGANIZAÇÃO COLETIVA DOS CATADORES: UMA ANÁLISE CRÍTICA.....	70

3.1	Gestão de Resíduos Sólidos: Exemplos Normativos de Outros Países.....	71
3.2.	Política de Inclusão como Estratégia Regulatória.....	75
3.2.1	<i>Análise da Legislação Ambiental Federal.....</i>	76
3.2.2	<i>Análise da Legislação Ambiental Estadual do Ceará.....</i>	85
3.2.3	<i>Análise da Legislação Ambiental de Fortaleza.....</i>	88
3.2.4	<i>Catadores de Resíduos Sólidos e Políticas Públicas Inclusivas.....</i>	92
4	ESTUDO JURÍDICO DE ORGANIZAÇÕES COLETIVAS DE CATADORES EM FORTALEZA.....	97
4.1	Contexto Histórico da Organização dos Catadores em Fortaleza.....	97
4.2	Metodologia da Pesquisa.....	102
4.3	Empreendimentos Solidários de Catadores: Atuação da Ascajan e da Coopmares em Fortaleza.....	103
4.3.1	<i>Organização Formal da Ascajan.....</i>	105
4.3.2	<i>Organização Formal da Coopmares.....</i>	108
4.3.3	<i>Condições de Trabalho nas Organizações Coletivas.....</i>	111
4.4	Análise e Discussão de Resultados.....	119
	CONCLUSÃO.....	124
	REFERÊNCIAS.....	128

## INTRODUÇÃO

A sustentabilidade do planeta tem suscitado acirradas discussões acerca da degradação dos ecossistemas e sobre a aprovação de tratados que possam determinar a justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, rompendo barreiras entre países e abrindo espaço ao Direito Internacional Ambiental.

A crise ecológica, que já se mostrava evidente desde a década de 1960, apresentou-se mais severa com a crescente ocorrência de desastres e desequilíbrios ambientais, passando a ser uma preocupação da comunidade científica mundial. Seria temerário que as grandes potências econômicas permanecessem introvertidamente vergadas sobre os seus interesses enquanto os ecossistemas eram destruídos diante de atividades predatórias.

Na tentativa de cessar o comprometimento à incolumidade dos ecossistemas, foi realizada a primeira Conferência Global das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo, no ano de 1972. Naquela ocasião, o Brasil posicionou-se de modo favorável ao desenvolvimento econômico a todo custo, não demonstrando nenhuma preocupação com o ambiente. Aos poucos, o país entrou no movimento de proteção ecológica, na medida em que percebeu de nada adiantar o lucro sem a preservação da vida.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988<sup>1</sup>, o Brasil incorporou definitivamente o ideal protetivo aos ecossistemas, redimensionando valores e buscando apropriar-se de uma moral ambiental nas decisões políticas como forma de desenvolver uma consciência altruísta voltada à proteção do direito das futuras gerações em fruir de um ambiente não degradado, evitando qualquer *conflito intergeracional*<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Embora se destaque a tutela do meio ambiente por mandamento constitucional (artigo 225, CRFB/88), o que impede, por si só, a ação erosiva por parte do legislador infraconstitucional, demonstrando o avanço na proteção ao bem jurídico, não se deve deixar de registrar que a Lei n° 6.938/81 ao instituir a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) já mencionava como objetivos a preservação, a melhoria e a recuperação do meio ecológico visando assegurar o desenvolvimento socioeconômico e a proteção à dignidade humana.

<sup>2</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal. ADI 3540 MC, Rel.: Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 01/09/2005.

A despeito dos dispositivos constitucionais referentes ao ambiente não estarem expressos no Título II juntamente com os direitos fundamentais da Constituição, é pacífico na doutrina e na jurisprudência pátria que com eles se identificam formal e materialmente, tendo como principal predicado seu caráter metaindividual, ou seja, um direito fundamental que serve à generalidade dos indivíduos.

A Constituição incumbiu os municípios de organizar e prestar os serviços públicos de interesse local, dentre os quais inclui a adequada gestão e gerenciamento dos resíduos. Assim, não se descarta a urgência de um programa adequado ao manejo desses materiais a ser realizada de maneira ajustada à saúde pública e à integridade ambiental, especialmente quando a política nacional indispensável já se encontra prevista na legislação.

Inspirado nos ideais de proteção ecológica e no intuito de concretizar valores constitucionais, o Congresso Nacional, após décadas de tramitação, aprovou em 2010 a Lei nº 12.305/10, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). Esse fato trouxe repercussões na maneira de administrar os resíduos no país, introduzindo os catadores, via associações e cooperativas, em ações que envolvem a coleta e a destinação final ambientalmente adequada dos materiais.

É imperioso lançar um olhar atento acerca de como estão sendo tratados os lixões no país, visto que a PNRS determinou a sua erradicação até agosto de 2014<sup>3</sup>, embora ainda estejam parcialmente fechados. Compete ao ente público especificar o local para a implantação do aterro sanitário, a ser administrado diretamente ou por concessionária, tornando-se uma forma de dispor adequadamente os materiais.

Não menos necessária é a emergência de se entender com maior profundidade um dos atores ligados ao aumento da vida útil dos aterros sanitários no Brasil. Trata-se de um conhecido personagem que, impulsionado pelo êxodo rural e atraído pela oportunidade de uma vida melhor, insere-se na paisagem urbana das grandes cidades, tendo como principal ocupação a coleta de material reutilizável e reciclável. Tal ator é popularmente conhecido como “catador de lixo”<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Art. 54 da Lei nº 12.305/10.

<sup>4</sup> De início, faz-se necessário distinguir na seara terminológica o objeto do presente estudo. A despeito de serem reconhecidos como trabalhadores que manejam o “lixo”, garis e catadores possuem funções diversas na sociedade. Os garis são profissionais responsáveis pela varrição de ruas, avenidas, parques e praças, coletando também o lixo domiciliar, estando diretamente ligados à limpeza urbana pública. Os catadores, a seu turno, são trabalhadores

Os catadores são trabalhadores que executam a coleta, a triagem, o beneficiamento primário e a comercialização dos resíduos recicláveis ou reutilizáveis nos centros urbanos, atribuindo um novo significado ao que era considerado lixo, transformando-o em produto valioso. Com isso, além de reverter uma situação totalmente hostil em proveito próprio – dado que consegue transformar um material rejeitado pela sociedade em alternativa de renda – adicionalmente, o catador presta inestimável serviço em benefício do meio ambiente, da população e do poder público. Apesar dessa benevolência, os trabalhadores inserem-se em um grupo de risco, já que realizam uma atividade em estado de insegurança e em condições que ferem seus direitos fundamentais.

Nesses termos, não seria impróprio indagar: o que o Estado tem feito para reverter o quadro degradante dos catadores? O ofício desses trabalhadores é realizado na informalidade, ou seja, longe do controle estatal. À evidência, esse é um assunto complexo, uma vez que ao desenvolver a catação como autônomos, não estão abrangidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), causando uma circunstância de manifesta assimetria de direitos se comparado aos trabalhadores celetistas, em razão da ausência de uma norma específica que proporcione segurança no desempenho de suas atividades (precariedade legal). Significa dizer que, de modo preponderante, os catadores são desprovidos de uma remuneração fixa e de outros direitos trabalhistas que lhes garantam condições sociais e econômicas compatíveis com o postulado da dignidade humana.

Em que pese a noção de a Lei nº 12.305/10 ter lhes introduzido de modo estratégico no gerenciamento dos resíduos e, não obstante, represente um marco regulatório de larga abrangência em matéria ambiental, verifica-se substancial consenso doutrinário que o citado instrumento legal ficou silente na tutela aos catadores. Dessa forma, a problemática desse estudo consiste em saber como a PNRS e os demais instrumentos normativos, assim como as políticas públicas referem-se aos trabalhadores informais do setor de resíduos. Em outras palavras, busca-se compreender se a política de inclusão faz qualquer menção a direitos básicos dos catadores, de modo a reverter em alguma medida os efeitos da ausência de norma protetora para essa espécie de trabalhadores.

---

independentes que atuam de forma isolada ou em organizações coletivas, realizando a separação de resíduos recicláveis com o intuito de reaproveitamento do material, vendendo-o a atravessadores ou diretamente à indústria.

A precariedade legal atinge trabalhadores vulneráveis e é incompatível com o Estado Democrático de Direito que se alicerça no compromisso político e jurídico-constitucional de proteção social a todos os seus indivíduos. Em respeito a esse valor e alicerçado na dignidade humana, o Estado brasileiro tem o dever de agir para rechaçar qualquer afronta aos direitos fundamentais dos cidadãos acaso estejam sendo violados. Destarte, o presente trabalho sugere meios de reversão da insuficiência protetiva que atinge uma classe de trabalhadores fragilizada, o que representaria um modo de reduzir as desigualdades em consonância com os objetivos da República.<sup>5</sup>

A metodologia contempla uma pesquisa bibliográfica e documental, de natureza qualitativa, amparada por um trabalho de campo, levada a efeito por meio de entrevistas semiestruturadas aplicadas a dois tipos de participantes: inicialmente dirigidas aos gestores representantes das diversas associações de catadores no Fórum Lixo e Cidadania<sup>6</sup> e, num segundo momento, a 35 indivíduos em duas organizações de catadores, sendo uma associação e uma cooperativa.

Na primeira seção discorre-se sobre quem é o catador nos mais diversos países, inclusive no Brasil, enfatizando seu perfil socioeconômico, de modo a compreender as violações à dignidade humana, sobretudo relacionadas à ausência de leis protetoras, bem como ao papel do Poder Judiciário na efetividade de seus direitos fundamentais. Em seguida, passa-se à segunda seção, de cunho eminentemente dogmático, servindo-se de conceitos-chaves que ajudarão a entender o trabalho do catador, tanto quanto a sua função socioambiental como agente indispensável no manejo dos resíduos na atual sistemática de gestão integrada dos materiais.

A terceira seção compreende a análise jurídica da legislação ambiental, considerada em sentido amplo, e da verificação de programas sociais voltados ao catador, para compreender a política de inclusão das organizações coletivas, cotejando-a com normas de gestão de resíduos de outros países.

Por fim, apresenta-se o estudo de uma associação e de uma cooperativa de catadores do município de Fortaleza, analisadas sob duas perspectivas (análise formal de seus estatutos e verificação das condições de trabalho nas respectivas organizações). Na seção, verifica-se se na

---

<sup>5</sup> Art. 3º, III, CRFB.

<sup>6</sup> O Fórum Lixo e Cidadania é um espaço de discussão direcionado ao fortalecimento do trabalho organizado dos catadores. Nos encontros, que em Fortaleza ocorre de modo itinerante, aborda-se aspectos relacionados à problemática dos resíduos, à educação ambiental e ao desenvolvimento da cidadania.

prática a política inclusiva alcançou padrões compatíveis com a dignidade humana, isto é, se os dois empreendimentos solidários do município favorecem o trabalho decente de seus membros.

# 1 DIGNIDADE HUMANA, DESENVOLVIMENTO E TRABALHO DOS CATADORES DE RESÍDUOS SÓLIDOS: UMA ANÁLISE DO CONCEITO DE PRECARIEDADE LEGAL

*“No reino dos fins tudo tem ou um preço ou uma dignidade. Quando uma coisa tem um preço, pode por-se em vez dela qualquer outra como equivalente, mas quando uma coisa está acima de todo preço, e, portanto, não permite equivalente, então tem ela dignidade”*

**Immanuel Kant<sup>7</sup>**

O trabalho do catador é penoso, insalubre e vulnerável, porquanto realizado em condições de insegurança, sujeito a preconceito social, mostrando-se lesivo à sua autoestima. Deveras, da forma como é realizada no Brasil e em algumas partes do mundo, a coleta de material reciclável não oferece condições mínimas de promoção à dignidade do trabalhador informal dos resíduos, situação agravada por seus direitos não estarem abrangidos em uma legislação protetiva (precariedade legal) como ocorre com os empregados celetistas, desproteção que também alcança os demais autônomos, conquanto a vulnerabilidade dos catadores os ponha em uma gravidade particular.

É preciso compreender quem é o catador, delinear o seu perfil socioeconômico no mundo e no Brasil para, a partir da ampliação do espectro de análise, ter real entendimento da violação a que está submetido no dia a dia de suas atividades. A precariedade legal é, por assim dizer, uma das bases que compõe o sistema de onde partem as demais transgressões à dignidade dos catadores, sendo necessário relacionar a ausência de norma protetora às distorções direcionadas a esses agentes do ambiente, bem como perceber qual o papel do judiciário na efetividade de seus direitos fundamentais. Assim, passa-se a tecer considerações acerca da precariedade legal e a enfrentar possíveis reversões do quadro que assola o grupo vulnerável.

---

<sup>7</sup> KANT, I. **Fundamentação da Metafísica dos Costumes**. In: Os pensadores. Kant (II), Trad. Paulo Quintela. São Paulo: Abril Cultural, 1980, p. 140.

## 1.1 Perfil Socioeconômico dos Catadores no Mundo e no Brasil

Milhares de pessoas realizam atividades que não são reconhecidas formalmente e, por isso, não possuem a proteção legal que desfrutam os postos formais de trabalho. Pela sua relevância, uma das classes destaca-se na sociedade: os catadores de resíduos sólidos. Esses trabalhadores atuam em atividades de coleta seletiva, triagem, processamento e comercialização dos resíduos reutilizáveis e recicláveis, contribuindo significativamente para um meio ambiente equilibrado.

É notório que há influência dos novos padrões de consumo da era industrial na geração em escala de resíduos nos centros urbanos. Em face dessa constatação é que se tornou urgente produzir sustentavelmente e realizar a destinação ambientalmente adequada do material gerado após o consumo. É precisamente nesse contexto que se revela a contribuição positiva dos catadores na redução da formação de lixões e de aterros sanitários, visto que a catação de parte dos materiais descartados pela população retorna à indústria como matéria prima, fato que reflete na melhoria da relação entre poluição ambiental e saúde. Geralmente, a atuação dos catadores concentra-se nas grandes metrópoles espalhadas em várias partes do mundo, podendo ter maior ou menor proteção social a depender de onde estejam inseridos.

Uma característica comum aos catadores em todo o mundo é que termos depreciativos para designá-los estão sendo substituídos por outros que o reconheçam como atores de um trabalho socialmente relevante. Nos países anglo-saxônicos o termo *sacavenger* foi substituído por *waste pickers*. No Uruguai, por sua vez, *hurgadores* foi alterado para *classificadores*. No Brasil, de *catadores de lixo* passaram a ser reconhecidos como *catadores de material reciclável*. Após o Congresso Mundial dos catadores que ocorreu na Colômbia em 2008, chegou-se ao consenso de que a palavra a ser utilizada para identificá-los seria *waste pickers*, assim como deveria ser respeitado, quando possível, os termos locais, mesmo em língua inglesa (DIAS, 2010, p. 6).

Os catadores coletam resíduos para vendê-los a intermediários ou a indústrias recicladoras, atividade que lhes proporciona sustento pessoal e familiar. A coleta dos resíduos sólidos pode ser realizada individualmente pelos trabalhadores ou vinculado a cooperativas e associações. As condições de trabalho podem variar de acordo com cada país e está diretamente

relacionada ao nível educacional e à consciência ambiental da população local, bem como à eficiência de leis que tratam da coleta seletiva de lixo e da gestão de resíduos. Esses fatores são determinantes na qualidade de vida dos catadores.

A Malásia implementou em setembro de 2015 a separação de resíduos na fonte. Logo, os próprios cidadãos separam os materiais para a coleta seletiva, sob pena de altas multas, medida que não apenas facilitou o trabalho dos catadores, mas os protegeu, pois, desde então, não necessitam vasculhar lixos contaminados. O resultado dessa ação na Malásia representa um esforço visando a reeducação ambiental da sociedade em relação ao manejo dos resíduos iniciado em 2007, quando promulgada a lei de limpeza pública, que prevê a redução de resíduos enviados para lixões ou aterros em 40% até 2020 (WIEGO, [20--]).

Na África do Sul, ao contrário, os catadores precisam de maior proteção. Recentemente, um grupo de trabalhadores protestou de maneira pacífica no lixão da cidade de Pietermaritzburg pelas más condições de vida. Desejavam diálogo com as autoridades, mas ao invés de serem recepcionados foram atacados com balas de efeito moral e prisões, visando a dispersão dos manifestantes. A ausência de reconhecimento dos trabalhadores pelo poder público também pode ser notada em Bogotá na Colômbia, bem como em Durban, outra cidade ao sul da África do Sul, onde os catadores manifestaram que a má administração por parte do governo é o pior entrave na realização de seus trabalhos (WIEGO, [20--b]).

No Egito, o lixo residencial é coletado de duas formas: pelo sistema porta a porta com catadores tradicionais e por empresas multinacionais de resíduos que o transporta em caminhões compactadores para postos de coleta de resíduos e, em seguida, levados para aterros ou instalações com capacidade para triagem e compostagem. Os materiais recicláveis são vendidos principalmente para comerciantes e a porção orgânica passa pela compostagem, sendo posteriormente vendida como adubo. No final do processo de triagem e compostagem, os rejeitos são enviados a aterros sanitários (WASTE; SKAT; GTZ, 2010).

Atualmente, cerca de 33.000 pessoas trabalham como catadores na cidade do Cairo, no Egito. Esses trabalhadores informais do setor de resíduos sólidos estão envolvidos direta ou indiretamente nos aspectos de coleta, transporte e no gerenciamento dos resíduos, coletando um terço das 9.800 toneladas diárias na cidade. Mediante um serviço porta a porta oferecido aos moradores dos bairros mais ricos da cidade, os catadores recuperam cerca de 80% do lixo doméstico e recebem uma taxa mínima pelo serviço empregado. Além da coleta de resíduos

domésticos mistos, eles também compram resíduos gerados dos setores comercial e institucional que são vendidos como produtos finais ou insumos para outras atividades de fabricação na indústria ou em pequenas empresas (WASTE, SKAT, GTZ, 2010).

A Índia não apresenta dados facilmente disponíveis acerca do número de catadores no país. Apesar disso, estima-se que na cidade de Ahmedabad e no estado de Gujarathá haja cerca de 30.000 e 100.000 trabalhadores informais de resíduos, respectivamente, dos quais a maioria são mulheres e crianças. Os catadores indianos comumente sofrem de complicações respiratórias e de doenças musculoesqueléticas relacionadas com a atividade, além de terem baixas remunerações (WIEGO, [20--b]).

Em maio de 2016, pelo menos quatro catadores da Guatemala morreram soterrados em um dos lixões do país, demonstrando as péssimas condições de trabalho a que estão submetidos. Vale destacar que não foi a primeira vez que a tragédia aconteceu, já que em 2008 um deslizamento provocou a morte de pelo menos três catadores e o desaparecimento de vários outros no mesmo local (WIEGO, [20—d]).

A América latina contabiliza cerca de quatro milhões de catadores, cujas condições de trabalho mostram-se insalubres em 75% dos casos. Para além da insalubridade das atividades, há um encadeamento de crimes e de exploração dos catadores. Os latino americanos produzem uma quantidade de 1,4 quilos de lixo por dia, fato que leva a crer que se esses resíduos fossem separados na fonte, seria extremamente rentável para o desenvolvimento de empresas de reciclagem (ONUBR, 2014).

No Brasil, pesquisas realizadas pelo IPEA (2013, p. 44-45) demonstram a discrepância de dados demográficos dos catadores de uma região para outra em relação às condições de vida e trabalho, fato que merece destaque e pode ser observado na Tabela 1:

**Tabela 1: Dados Demográficos dos Catadores de Material Reciclável no Brasil**

CATEGORIA	INDICADORES	BRASIL	SUL	SUDESTE	NORDESTE	CENTRO OESTE	NORTE
DEMOGRAFI A	Total de catadores	387.910	58.928	161.417	116.528	29.359	21.678
	Faixa etária	39,4	38,9	40,6	38,3	40,0	36,5
	Mulheres	31,1	34,1	30,9	29,3	34,1	29,5
	Negros	66,1	41,6	63,0	78,5	71,3	82,0
	Residentes em áreas urbanas	93,3	93,5	96,2	88,5	95,6	93,2

	Residentes em domicílios com pelo menos um catador	1.426.584	196.787	578.190	456.060	99.412	96.135
	Razão de dependência de crianças em domicílios com pelo menos um catador	50,0	53,5	43,6	55,3	46,3	64,1
	Formalização da força de trabalho	38,6	32,2	45,7	33,8	38,4	29,0
<b>TRABALHO E RENDA</b>	Rendimento médio do trabalho dos catadores	571,56	596,9	629,89	459,34	619,00	607,25
	Desigualdade de renda entre catadores	0,42	0,42	0,39	0,43	0,37	0,42
	Residentes em domicílios com pelo menos um catador extremamente pobre	4,5	4,1	2,2	8,4	1,8	3,8
<b>PREVIDÊNCIA</b>	Catadores que contribuem com a previdência	15,4	25,9	17,7	6,2	10,6	7,4
	Cobertura da população idosa em domicílios com pelo menos um catador	57,8	59,1	56,1	61,5	55,1	54,8
<b>EDUCAÇÃO</b>	Taxa de analfabetismo entre os catadores	20,5	15,5	13,4	34	17,6	17,2
	Catadores com 25 anos ou mais com pelo menos ensino fundamental completo	24,6	20,6	28,3	20,4	23,9	30,0
	Catadores com 25 anos ou mais com pelo menos ensino médio completo	11,4	7,9	13,5	9,7	10,8	14
<b>ACESSO A SERVIÇOS PÚBLICOS</b>	Domicílios com pelo menos um catador com esgotamento sanitário adequado (%)	49,8	40,9	75,4	32,5	28,0	12,3
	Crianças (0 a 3 anos) que frequentam creche residentes em domicílios com pelo menos um catador (%)	22,7	19,8	27,9	21,7	18,5	13
	Domicílios com pelo menos um catador com acesso à energia elétrica (%)	99,0	98,5	99,7	98,4	99,5	98,4
<b>INCLUSÃO</b>	Domicílios com pelo menos um catador com computador (%)	17,7	20,1	26,4	7	19,2	9

Fonte: IPEA (2013, p. 44-45).

Não é difícil constatar que a catação é desenvolvida no Brasil por trabalhadores, em sua maioria, homens de cor negra, com baixa escolaridade (média nacional de analfabetismo em 20,5%), atuando, em grande parte, em atividade perigosa sem equipamentos de proteção individual, desguarnecidos de seguro previdenciário e habitando moradias precárias nos grandes centros urbanos. A média salarial dos catadores varia de acordo com o gênero, com a cor da pele e com a região em que desenvolvem a atividade. Destarte, enquanto a renda média dos homens é de R\$ 611,10, a das mulheres é de R\$ 460,54. Essa variação também é perceptível nos catadores brancos cuja renda é de R\$ 642,98, ao passo que os negros ganham apenas R\$ 525,22. Os rendimentos, quando comparados aos do Norte e do Nordeste também passam por sensíveis variações chegando a patamares de R\$ 607,25 e R\$ 459,34, respectivamente (IPEA, 2013, p. 44).

A faixa etária nacional dos catadores é de 39,4 anos. Gomes (2015, p. 12) aponta a média de idade como elemento indicativo da permanência na atividade desenvolvida, porquanto estão no auge da vida profissional, sendo improvável qualquer remanejamento para outra fonte de renda. Apesar de crescer o trabalho coletivo de catadores em cooperativas e associações, a adesão ainda é baixa, refletindo apenas 10% dos catadores do Brasil. Logo, prevalece ainda o trabalho individual, porque os trabalhadores acreditam que perderão a gerência de seu tempo por estarem atrelados às organizações coletivas e por julgarem, de forma equivocada, que o cooperativismo é um “agente externo”, não compreendendo que o negócio lhes pertence (IPEA, 2013, p. 21).

Auler, Nakashima e Cuman (2014, p. 17-22) traçam o perfil da saúde dos catadores da região sul do país no que diz respeito à incidência de doenças não transmissíveis. Na coleta de dados, dentre o rol de doenças mais comuns, percebeu-se que a hipertensão foi diagnosticada em 32,8% dos catadores e que 11,4% possuíam diabetes. Quanto ao acesso à saúde por parte dos trabalhadores, 36,9% não tinha consultado um médico há mais de um ano e 15,7% jamais tinham passado por qualquer unidade de saúde. Um percentual de 7,5% nunca havia aferido a pressão arterial, enquanto 45,9% nunca puderam realizar testes de glicose e 61,2% jamais haviam feito teste de triglicéridos, demonstrando um alto índice de doenças não transmissíveis e um péssimo cuidado com a própria saúde por parte dos catadores dessa região.

A região sudeste detém 41,6% dos catadores do país, dos quais a maior parte se concentra em São Paulo que apresenta um total de 79.770 trabalhadores. Nessa região, a média salarial é a melhor do Brasil chegando a R\$ 629,89. Já no Nordeste, segunda do país com maior número de catadores, constata-se o menor percentual de mulheres na catação e conta com um total de aproximadamente 116.528 trabalhadores de ambos os sexos, cuja renda média é a mais baixa do Brasil: R\$ 459,34. Isso se reflete no maior percentual de pobreza extrema se comparado às demais regiões – 2,2%. É também o Nordeste que apresenta a taxa mais baixa de adesão à previdência – 6,2% dos trabalhadores – e a maior concentração de analfabetos – 34% dos catadores (IPEA, 2013, p. 44-45).

A seguir, passa-se a compreender o contexto histórico da formação e do progresso dos catadores nos centros urbanos.

## **1.2 Contexto Histórico dos Catadores no Brasil: Uma Classe Incluída no Conceito de Precariedade Legal<sup>8</sup>**

A partir de uma expansão das atividades industriais percebeu-se uma crescente migração humana do campo para a cidade, movimento conhecido como êxodo rural. Esse fenômeno intrínseco à formação dos grandes centros brasileiros contribuiu para o crescimento desordenado das cidades. Atrelado ao desenvolvimento econômico advieram as grandes contradições do progresso: os problemas urbanos decorrentes do despreparo das metrópoles em acolher um grande contingente de imigrantes. Essa nova camada social que emergia nas cidades procurava melhores condições de vida por meio do emprego nas indústrias e desejava usufruir da vida moderna que não havia no campo.

No entanto, a demanda industrial não conseguiu absorver a mão de obra disponível, dando ensejo à formação de uma “população marginal”, em sua maioria desqualificada profissionalmente. Excluída de diversos direitos como saúde, moradias e alimentação adequada, a única alternativa para essas pessoas foi responder à impossibilidade de inserção no mercado formal de trabalho, buscando na informalidade a alternativa para a sobrevivência (ROMANSINI, 2005, p. 2).

---

<sup>8</sup> A origem dos catadores em Fortaleza é abordada na seção 4, onde discorre-se sobre o estudo com as organizações coletivas no município.

Nesse contexto é que a catação de resíduos passa a constituir uma estratégia de sobrevivência para grupos marginalizados pela sociedade. Atraídos pela oportunidade de uma vida melhor, muitos catadores foram surpreendidos por um mercado exigente, de ampla concorrência que não lhes cabia. Muito ao contrário, expurgava-lhes do centro econômico-social para a periferia urbana.

Escorel (2006, p. 18) afirma que a exclusão<sup>9</sup> é um processo de vulnerabilidade e ruptura de vínculos em cinco dimensões: sócio familiar, cidadania, econômico-ocupacional, representações sociais e vida humana. Essa tese é compartilhada por Martins (2003, p. 49) ao referir que a exclusão social sofrida pelos catadores envolve aspectos que vão além da posse de bens materiais, pois abrange questões ligadas à inacessibilidade à saúde, à justiça e à cidadania, representando privações generalizadas a seus direitos<sup>10</sup>. Insta frisar que a circunstância excludente dos catadores no país vai de encontro ao compromisso de erradicação da pobreza e da marginalização como um dos objetivos da República Federativa do Brasil<sup>11</sup>.

Fernandes (2013, p. 344) identifica os primeiros relatos acerca dos catadores no processo de urbanização do país que se intensificou na década de 1950. Foi imperioso desenvolver meios para garantir a sobrevivência pessoal e familiar do catador. Sobre essa perspectiva, começou-se a formação de gerações de catadores de resíduos sólidos. Os pais, então, desde cedo, ensinavam aos filhos o manejo de resíduos, fato comum até hoje por ser um trabalho desenvolvido longe do controle estatal.

São várias as dimensões da vulnerabilidade do trabalho na catação de resíduos. Em pesquisa sobre o trabalho infantil nessa atividade, Ferraz e Gomes (2013, p. 657) citam como causa principal a questão cultural, isto é, os pais também foram inseridos no ofício quando crianças. Além desse fator, os pais acreditam que, ao ocuparem os filhos, os livram do ócio, das drogas e da violência, elementos comumente percebidos nos grandes centros. É relevante destacar que o trabalho em atividade penosa causa a “adultização” de crianças, trazendo-lhes um dano crônico possivelmente irreversível ao longo da vida.

---

<sup>9</sup> O termo “exclusão” traz algumas premissas, como severidade das condições de trabalho, segurança do trabalho insuficiente e remunerações mínimas e variáveis (RODRIGUES, et. al.,1999). Ajusta-se, pois, à situação do catador em um contexto de exclusão social acentuado.

<sup>10</sup> Ver o conceito de racismo ambiental inserido na seção 2 desse trabalho.

<sup>11</sup> Art. 3º, III da CRFB/88.

Frota (2014, p. 105) demonstra que, frequentemente, o catador é dependente de drogas ilícitas e de álcool, fato preocupante sobre o aspecto da saúde do trabalhador. Fernandes (2013, p. 346-347) destaca, ainda, relatos de catadores que preferem a atuação isolada às vantagens do trabalho cooperado para não alterar seus hábitos de consumo de bebida e drogas.

É pertinente dizer que, pelas condições de trabalho dos catadores no Brasil, a catação de resíduos está enquadrada no conceito que a Organização Internacional do Trabalho (OIT) está desenvolvendo sobre formas inaceitáveis de trabalho, pois estaria abaixo das condições mínimas exigidas pela tutela da dignidade humana<sup>12</sup> (ILO, 2013).

A despeito de desenvolverem trabalho de extrema necessidade para a população urbana, os catadores o fazem sob o manto da invisibilidade social, em outras palavras, sem nenhum reconhecimento por parte da sociedade e sem auxílio e proteção estatal adequados. Uma consequência disso é que, apesar de fazerem parte da sustentação basilar da cadeia produtiva da reciclagem, acabam por ser os que recebem menos no processo. Os catadores, então, ficam submetidos a uma vida marcada pela degradação humana, exercendo um trabalho perigoso que assume contornos ainda mais dramáticos quando se leva em consideração a irresponsabilidade do poder público, colaborado pela sociedade, que transfere para um trabalhador autônomo vulnerável em situação precária a tarefa de gerenciamento de resíduos (GOMES, 2015, p. 13).

Os catadores não têm que lidar apenas com o pouco reconhecimento social ao seu relevante trabalho no Brasil. Isso porque, como trabalhadores de atuação independente, também não estão incluídos no âmbito de proteção da CLT. A discussão assume relevância para o entendimento da temática relacionada à estrutura do Direito do Trabalho que foi concebida para tutelar o trabalhador subordinado, isto é, o empregado.<sup>13</sup> A relação de emprego era a predominante na sociedade e teve bom êxito até o início do século XX, considerada a melhor forma de garantir justiça social à época. Entretanto, com o passar do tempo, outras estruturas

---

<sup>12</sup> Recentemente, tem-se optado pela expressão “piores condições de trabalho”, tendo em vista que algumas atividades, por si só, não podem ser reputadas inadmissíveis, se forem realizadas dentro do mínimo de segurança, como deveria ser o caso da catação.

<sup>13</sup> Souto Maior (2013, p. 9), ao tratar de trabalhadores que estão à margem da proteção jurídica, consigna que é imprescindível alargar o conceito de relação de emprego para abranger aqueles que “vendem sua força de trabalho de forma contínua, para a satisfação do interesse alheio”. Dessa forma, sugere a identificação da relação de emprego onde se tem, em verdade, uma situação de burla a direitos trabalhistas legítimos, disfarçando a exploração do trabalho humano como se autônomo fosse. Segundo o autor, é preciso distinguir o trabalho explorado, objeto central do Direito do Trabalho, daqueles que verdadeiramente são autônomos, reforçando a dicotomia codicista, uma vez que merecem tutelas distintas, dada a peculiaridade do trabalho subordinado.

foram se formando na sociedade para responder a novas necessidades. Esse foi o caso dos catadores que despontaram em um contexto em que as metrópoles precisavam dar destinação ambientalmente adequada aos resíduos, utilizando-se para isso de seus trabalhos sem levar em conta a segurança e a valorização ao próprio trabalhador (GOMES, 2015, p. 2).

Mantouvalou (2013, p. 133), ao conceituar precariedade legal, afirma tratar-se de “uma vulnerabilidade especial criada pela exclusão explícita ou menor grau de proteção de certas categorias de trabalhadores por leis protetoras”. Portanto, a precariedade legal refere-se à “ausência ou pouca efetividade de leis e políticas nos âmbitos ambiental, trabalhista e previdenciário” (GOMES, 2015, p. 13). Tal exclusão ou proteção em menor grau gera dentro do mesmo ordenamento os abrangidos pela legislação e os excluídos dela. Além de fragmentar o sistema jurídico, estabelece uma situação de desigualdade em uma sociedade que tem o princípio da isonomia no rol de direitos fundamentais.

Parece inequívoco que a ausência de norma acarrete prejuízo a quem dela necessita para o exercício de um direito e que essa é uma percepção do ordenamento constitucional, quando garante instrumentos jurídicos como o mandado de injunção para suprir a mora legislativa que “torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania”<sup>14</sup>. Embora por ângulos diversos, o fundamento da precariedade legal aplicado aos catadores torna-se aproximado da causa de pedir que enseja a impetração do *writ*, se levado em consideração o prejuízo que a ausência de norma pode causar em ambas as situações.

Ademais, a precariedade legal que envolve os catadores gera uma situação de insegurança em seus trabalhos, uma vez que não gozam da proteção social usufruída pelos empregados, situação agravada ao constatar que a catação de resíduos sólidos é desenvolvida em condições que malferem seus direitos fundamentais (GOMES, 2015, p. 13).

Eis o ponto fulcral do problema: trabalhadores fragilizados, em atividade potencialmente violadora, de competência estatal, que estão desassistidos pelo Direito. Não é desarrazoado afirmar tratar-se de um caso paradoxal, uma vez que a atividade do Estado deve ser especialmente pautada na tutela aos grupos hipossuficientes da sociedade, o que claramente não acontece na circunstância descrita.

---

<sup>14</sup> Art. 5º, LXXI da CRFB/88.

É inevitável estabelecer um paralelo da lacuna normativa que abrange o catador com trabalhadores que se formaram após o fortalecimento do mundo capitalista neoliberal, uma classe marcada pela insegurança e pela imprevisibilidade de direitos. Standing (2011, p. 10) a denomina de precariado e pontua que sua principal característica é a menor proteção por parte do Estado.

Nesse sentido, frisa-se que a catação, no Brasil, é realizada de modo preponderantemente informal, isto é, sem qualquer registro em carteira de trabalho e, portanto, desprovida de uma remuneração fixa e de outros direitos trabalhistas que garantam aos catadores condições sociais e econômicas compatíveis com uma vida digna.

O Censo de 2010 demonstrou que 61,4% dos catadores se apresentaram sem qualquer vínculo formal. Mesmo no Sudeste onde se materializa o maior índice de formalidade entre os catadores, a taxa no sentido contrário aponta 54,3%. No Nordeste, a seu turno, o índice aumenta para 66,2%, mas no Norte a informalidade atinge o recorde do país com 71% dos catadores, o que preocupa quanto à saúde dos trabalhadores, visto que, em grande parte, estão fora do sistema previdenciário, seja pela incapacidade contributiva, seja por desconhecimento do seguro social. Esse fato, os impede, por exemplo, de uma cobertura por parte da previdência em caso de acidente ou doença que lhes impeçam de continuar a trabalhar (IPEA, 2013, p. 52).

Diante desse quadro violador, passa-se a analisar o conceito de dignidade humana e aplicá-lo ao catador como sujeito de direitos, dotado de capacidades.

### **1.3 Dignidade Humana dos Catadores de Resíduos Sólidos**

A informalidade, no caso do trabalho dos catadores de resíduos sólidos, acaba por resultar em grande potencial ofensivo a direitos humanos e fundamentais. Com efeito, esses trabalhadores fazem parte de uma das camadas mais fragilizadas do ambiente urbano moderno, sobretudo quando têm atuação independente, uma vez que se acentua a degradação a que estão expostos.

Ao realizar a catação de resíduos puxando carroças extremamente pesadas pelas grandes cidades e sem qualquer limite à jornada de trabalho, os catadores enfrentam riscos de atropelamento, lesões e cortes por atuarem, de modo geral, sem equipamento de proteção individual. Não bastasse o quadro incompatível com um trabalho decente, ainda se mostram vulneráveis a atravessadores que pagam valores irrisórios pela compra dos materiais

recicláveis, não lhes possibilitando auferir renda suficiente para viver acima da linha da pobreza.

Logo, diante da vulnerabilidade e da precariedade a que estão comumente submetidos, os catadores têm a dignidade violada no dia a dia de serviço. Tendo em vista esse panorama ultrajante, Fernandes (2013, p. 346) questiona “Por que no mundo capitalista atual há gente vivendo de lixo, no lixo e como lixo?”. Para responder a indagação, em prol da clareza, impõe-se necessária digressão acerca da dignidade humana, encerrando considerações filosóficas e jurídicas sobre a temática, de modo a fixar os limites e o alcance do princípio para consistentemente aplicá-lo aos catadores de resíduos sólidos.

O termo dignidade tem origem no verbo em latim *decet*, de onde advém o adjetivo *dignus* e o substantivo *dignitas*, tendo como significado “aquele que merece honra”. A antiguidade greco-romana e o cristianismo medieval exerceram grande influência na construção do conceito de dignidade, embora sua intangibilidade tenha se consolidado após a Segunda Guerra Mundial.

A visão antropológica de Kant influenciou substancialmente o que se entende por dignidade humana. O filósofo acentua que somente as pessoas são dotadas de dignidade em razão da autonomia racional. Apenas o ser humano poderia seguir as próprias leis por ele elaboradas, e tais leis deveriam, em qualquer instância, ser orientadas para o homem como um fim. Trata-se do imperativo categórico que preconiza o ser humano como um fim em si mesmo, jamais como meio. Esse caráter distintivo é a base da dignidade do homem ao reconhecer-lhe um valor absoluto que não é atribuído aos demais seres vivos, pois estes são dotados de um valor relativo ante a irracionalidade que lhes é inerente.

A Declaração dos Direitos Humanos, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1948, ainda sob o impacto das atrocidades da Segunda Guerra Mundial, retornou os ideais da Revolução Francesa entre os homens, formando-se na esfera internacional o reconhecimento do valor absoluto da dignidade humana. Cumpre anotar a Declaração dos Direitos Humanos como uma recomendação da ONU a seus membros, embora sua aplicabilidade dependa cada vez menos do consentimento interno de cada país-membro, posto que visa a tutela do gênero humano (COMPARATO, 2001, p. 225-227).

Se de um lado não parece uma tarefa fácil dar conceito universal à dignidade humana, porquanto a cultura de cada Estado determina o que é o homem naquela região, adotando um

viés “empirista”, segundo o qual não há uma essência humana partilhada por todos os seres humanos. Por outro, agora sob o ângulo do realismo e, por consequência, fundamentado em um “universalismo analógico”, o homem é o mesmo em qualquer parte do mundo, podendo seus direitos sofrer modulações (BARZOTTO, 2005, p. 246-249).

Barroso (2010, p. 21) estabeleceu o conteúdo mínimo da dignidade humana relacionando-o a valores ontológicos, éticos e comunitários, de sorte que pudesse ser aplicado universalmente, distante de qualquer posição religiosa ou filosófica cerrada, associado a uma conjuntura política neutra e a valores ligados ao “multiculturalismo”, aceitos em qualquer parte do mundo.<sup>15</sup>

Nas palavras de Ingo Sarlet (2005, p. 37), o conceito de dignidade da pessoa humana consiste na

[...] qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos.

No plano jurídico, é possível verificar que as Constituições advindas do segundo pós-guerra passaram a reconhecer a dignidade da pessoa humana como princípio. Não foi diferente com a Constituição de 1988 ao alçá-la a fundamento da República Federativa do Brasil, expresso no artigo 1º, III da Carta política pátria, que se constitui em Estado Democrático de Direito. Portanto, a dignidade assume uma dimensão central no ordenamento jurídico brasileiro, ao se tornar vetor interpretativo que o inspira e o conforma, demonstrando a sua posição de supremacia, que confere ao homem a titularidade de direitos fundamentais inalienáveis.

Moraes (2003b, p. 85) aduz que o substrato material do princípio da dignidade da pessoa humana pode ser desdobrado em quatro postulados, cujos subprincípios são a igualdade, a integridade psicofísica, a liberdade e a solidariedade, de sorte que somente esses subprincípios

---

<sup>15</sup> Para o autor, a dignidade é um valor ontológico porque é inerente ao ser humano, manifestado em sua singularidade em relação aos demais seres. O valor ético da dignidade está relacionado à autonomia do homem, isto é, corresponde à sua “capacidade de autodeterminação”, de escolher os rumos da própria vida. O valor comunitário reflete a conformação da liberdade individual de cada homem frente a valores compartilhados pela comunidade, protegendo-o de “atos autorreferentes”.

podem ser relativizados em eventual conflito de ordem subjetiva, devendo, portanto, ser preservado o supraprincípio da dignidade humana.

Diferentemente do que ocorre na Alemanha, onde a norma constitucional insere a dignidade humana no rol das cláusulas pétreas, no Brasil a Constituição Federal não determina de forma expressa a proibição de restringi-la, nem de suprimi-la, de modo que merece reflexão a forma de abordagem no campo jurídico e hermenêutico. Sarlet (2011, p. 107-108) assinala que, no que diz respeito à intangibilidade do princípio da dignidade humana, a ausência de norma constitucional expressa nesse sentido não significa a sua desproteção, já que ao menos indiretamente pode-se encontrar a sua tutela no conteúdo material dos direitos fundamentais, que não poderiam ser restringidos, mesmo por emenda constitucional (art. 60, IV, da CRFB). Além disso, esclarece o autor, que a dignidade humana corresponde ao eixo da Constituição, estando a ela intrinsecamente ligada.

Barroso (2010, p. 30) menciona ainda que a jurisprudência brasileira, notadamente o Supremo Tribunal Federal (STF), utiliza o princípio da dignidade humana de maneira retórica, ou seja, como “reforço argumentativo”, visto que a Constituição Federal, por ser analítica, traz um extenso rol de direitos fundamentais que acabam formulando regra com maior “densidade jurídica” para cada caso.<sup>16</sup>

Sen (2000, p. 71) explica que a expansão das liberdades do ser humano é fator essencial para gerar melhor qualidade de vida e dignidade. Nessa perspectiva, o autor passa a defender o desenvolvimento humano como fator interligado à ampliação das capacidades do homem, isto é, a possibilidade de “escolher ser e fazer aquilo que livremente valoriza”<sup>17</sup>, manifestando, portanto, a “condição de agente”. Sobre isso afirma Sen (2000, p. 71):

Os fins e os meios do desenvolvimento exigem que a perspectiva da liberdade seja colocada no centro do palco. Nessa perspectiva, as pessoas têm de ser vistas como ativamente envolvidas – dada a oportunidade- na conformação de seu próprio destino, e não como beneficiárias passivas dos frutos de engenhosos programas de

---

<sup>16</sup> Nesse sentido, a lição de Sarlet (2011, p. 109) destaca a relação existente entre a dignidade humana e os direitos fundamentais, especialmente sobre a capacidade de serem reconduzidos, em maior ou menor grau, ao princípio da dignidade humana.

<sup>17</sup> Em diversos julgamentos, o STF tem tutelado a dignidade humana a partir da dimensão das capacidades de livre escolha: “A escravidão moderna é mais sutil do que a do século XIX e o cerceamento à liberdade pode decorrer de diversos constrangimentos econômicos e não necessariamente físicos. Priva-se alguém de sua liberdade e de sua dignidade tratando-o como coisa, e não como pessoa humana, o que pode ser feito não só mediante coação, mas também pela violação intensa e persistente de seus direitos básicos, inclusive do direito ao trabalho digno. A violação do direito ao trabalho digno impacta a capacidade da vítima de realizar escolhas segundo a sua livre determinação. Isso também significa reduzir alguém a condição análoga à de escravo (BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Inq. 3.412, Rel. Rosa Weber, Tribunal Pleno, julgamento em 29/3/2012).

desenvolvimento. O estado e a sociedade têm papéis amplos no fortalecimento e na proteção das capacidades humanas. São papéis de sustentação, e não de entrega sob encomenda.

Em uma identificação similar, Yunus (2008, p. 103) afirma que a primeira tarefa do desenvolvimento é despertar a criatividade dentro de cada indivíduo. Para esse economista, programas sociais ao saciar apenas as necessidades mais básicas do homem não são adequados àquilo que o desenvolvimento pretende realizar, pois não lhes fornecem a “energia criativa”.

De fato, os catadores não têm suas capacidades valorizadas, pois estão impedidos de exercer a “condição de agente” ao tornarem-se alvo de preconceito e de exclusão de oportunidades. É necessário romper as privações dos que estão excluídos socialmente para que desempenhem as potências humanas a partir de escolhas livres e sejam tratados dentro de um padrão compatível com a dignidade. Isso significa: inclusão social, melhoria das condições de trabalho, remuneração fixa e concessão de direitos básicos.

Nesse sentido, merece anotação a função do postulado da dignidade com os que se encontram em situação de vulnerabilidade, é o que aponta Moraes (2003, p. 117):

Nesse ambiente, de um renovado humanismo, a vulnerabilidade humana será tutelada, prioritariamente, onde quer que ela se manifeste. De modo que terão precedência os direitos e as prerrogativas de determinados grupos considerados, de uma maneira ou de outra, frágeis e que estão a exigir, por conseguinte, a especial proteção da lei. Nestes casos estão as crianças, os adolescentes, os idosos, os portadores de deficiências físicas e mentais, os não- proprietários, os consumidores, os contratantes em situação de inferioridade, as vítimas de acidentes anônimos e de atentados a direitos da personalidade, os membros da família, os membros de minorias, dentre outros.

É justamente em um contexto de exclusão social que os catadores se encontram, de modo que se impõe o dever de proteção e respeito à sua dignidade, tanto por parte do poder público<sup>18</sup> como por iniciativa da sociedade. Nesse particular, Pérez Luño (1995, p. 318) adverte que a proteção aos direitos humanos vai além de abstenções, tais como evitar humilhações ou ofensas, mas impõe, sobretudo, uma garantia positiva de desenvolvimento da personalidade de cada indivíduo.

---

<sup>18</sup> Não se pode dissociar a formação de um Estado Democrático de Direito da plena eficácia dos direitos fundamentais. Ao mesmo tempo que estes limitam o poder estatal, apresentam-se como parte integrante da identidade da Constituição. A vinculação do Estado à estrita observância de tais direitos deve colocar-lhe em uma permanente busca pela afirmação e expansão de seus efeitos, coibindo qualquer prática ou omissão danosa cuja ocorrência possa embaraçar sua plena realização.

Há discussões arraigadas na jurisprudência acerca de qual seria o limite entre a garantia de direitos sociais aos mais necessitados pelo Estado e o desafio orçamentário do ente público em observar o seu implemento. A noção de um “mínimo existencial”, advindo implicitamente do preceito da dignidade, compreende a garantia pelo Estado de condições mínimas e indispensáveis para uma existência digna, ou seja, assegurar aos indivíduos acesso eficaz ao direito geral de liberdade, bem como aos direitos sociais mais básicos como a moradia, a alimentação, a saúde e a segurança, sem os quais o ser humano mantém-se condicionado a uma vida indigna. Por sua profunda sintonia com a dignidade, os entes federados não poderão alegar impedimento de ordem orçamentária na efetivação de tais direitos (reserva do possível<sup>19</sup>) quando a “invocação dessa cláusula puder comprometer o núcleo básico que qualifica o mínimo existencial”<sup>20</sup>.

Faz-se necessário a construção contínua da igualdade material<sup>21</sup>, a qual poderá reverter o quadro de violações generalizadas aos direitos dos catadores com políticas públicas sistematizadas em métodos eficientes que proporcionem programas não assistencialistas e envolvam benefícios que estejam além de doações em dinheiro, visando a inserção social dos trabalhadores, tais como a melhoria da capacidade produtiva mediante a oportunidade de estudo e profissionalização, a alfabetização, a tutela à saúde, dentre outros instrumentos inclusivos<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> Sarlet (2011, p. 108) destaca a impossibilidade de restrição à dignidade humana em nome de algum outro “valor”, uma vez que sequer o próprio titular poderia dela dispor. O mesmo raciocínio não se aplicaria aos direitos fundamentais, pois estes admitem limites em seu âmbito de proteção, em face da incapacidade de blindagem total às restrições nas esferas objetivas e subjetivas de tais direitos. Entretanto, as restrições devem observar o “limite intangível da dignidade humana”. Trata-se da Teoria do *Limite dos Limites* (Schranken-schranken), de origem alemã, segundo a qual os direitos fundamentais podem ser restringidos por não serem absolutos, embora se deva obedecer a um limite, sob pena de esvaziamento de seu conteúdo essencial.

<sup>20</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal. STA 223-AgR, Rel. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgamento em 14/04/2008.

<sup>21</sup> O princípio da igualdade em sua primeira acepção se perfaz no dever de não discriminar, mostrando-se incompatível com a ordem constitucional qualquer tratamento diferenciado para indivíduos que estejam em circunstâncias similares. De outra parte, o dever de reduzir as diferenças entre concidadãos deve pôr o Estado em um movimento constante de promoção dos setores sociais histórico e culturalmente desfavorecidos, na busca pela compensação das desigualdades (igualdade material). Trata-se de uma discriminação positiva, legitimamente adotada pelo STF na permissibilidade de ações afirmativas no país (BRASIL, Supremo Tribunal Federal. RE 597285, Rel. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgado em 14/05/2010).

<sup>22</sup> Menciona-se o posicionamento de Amartya Sen como direcionamento para políticas públicas voltadas ao desenvolvimento, tendo como ponto de partida não somente a dimensão econômica, mas também as capacidades e as oportunidades dos indivíduos como uma forma de real investimento no ser humano como um todo, implicando em uma nova perspectiva para solucionar questões como o desemprego, a pobreza e a desigualdade.

## 1.4 Reversão da Precariedade Legal

A Reversão da precariedade legal torna-se possível com a integração do grupo vulnerável a uma proteção social consistente. Com efeito, a previsão de direitos consubstanciados em uma legislação específica tornaria seguro o exercício das atividades dos catadores de resíduos sólidos.

Uma solução para romper com a omissão estatal a esses trabalhadores decorreria da elaboração pelo Congresso Nacional<sup>23</sup> de uma lei que pudesse conferir direitos básicos aos autônomos, o que abrangeria os catadores. Entretanto, deve-se levar em consideração sua condição de autônomo vulnerável, devendo o diploma legal prever soluções para problemas específicos, enquanto trabalhador submetido a circunstâncias que põem em risco seus direitos fundamentais, colocando-lhes em situação peculiar em relação aos demais trabalhadores de atuação independente. No direito comparado, pode-se observar a Espanha como pioneira na elaboração da Lei n° 20/2007 com a finalidade de regular o trabalho do autônomo e combater a precarização desses trabalhadores, uma vez que, se comparada com os demais empregados protegidos pela legislação espanhola, estavam em situação de insegurança (GOMES, 2015, p. 16).

Importante medida que traria como consequência maior inserção dos catadores na sociedade seria a promoção de seu trabalho verde<sup>24</sup>, por intermédio de estímulos à efetividade de leis que preveem o exercício da catação como meio de diminuir impactos ambientais. Isso porque há leis com baixa observância, como se pode perceber com a Lei n° 12.305/2010, que inclui os catadores no gerenciamento de resíduos. Todavia, essa inclusão não foi efetivada com o tônus que a legislação previu, estando os catadores à margem desse processo, sendo pouco reconhecidos, apesar de atuarem na base de sustentação do sistema de reciclagem.

As organizações coletivas põem os catadores em melhores condições de trabalho se comparados à sua atuação individual. Assim sendo, de maneira imediata, deve-se investir na

---

<sup>23</sup> Ressalta-se a recente reversão da precariedade legal realizada em face dos domésticos com a aprovação da Emenda Constitucional 72/13, que estendeu direitos antes não incluídos na tutela a esses trabalhadores. Para efetivar tais direitos, a Lei Complementar n° 150/15 regulou o novo mandamento constitucional.

<sup>24</sup> Trabalhos verdes são atividades laborais que colaboram com a preservação e com a restauração do meio ambiente. Os catadores, com sua atuação, reduzem os impactos ecológicos, contribuindo significativamente com a restauração ambiental.

promoção dos empreendimentos solidários como um caminho para o trabalho decente, seguindo o mandamento traçado pela Política Nacional de Resíduos Sólidos. Sem embargo do que esse modelo representa para o avanço da dimensão protetiva dos trabalhadores, não é possível afirmar que se mostre inteiramente capaz de transformar sua realidade social, pois esbarra em determinações multifatoriais de alta complexidade envolvendo o trabalho precário e pouco valorizado do catador.

Assim, mesmo considerando a controvérsia que grassa em torno da dimensão promocional da dignidade dos catadores por meio das organizações coletivas, contudo, no que diz respeito à urgência de retirá-los de uma circunstância potencialmente violadora de direitos, não há como negligenciar a relevância do modelo organizado de catadores, quando amparado econômica e socialmente por entidades públicas ou privadas. Entretanto, é preciso evitar a todo custo qualquer acomodação, devendo verificar a viabilidade de tais organizações e evoluir consistentemente para sistemas mais eficazes se necessário.

Apesar de poucos empreendimentos de catadores serem realmente autossustentáveis, convém lembrar, especialmente nessa quadra, algumas organizações que apresentam padrões positivos de gestão. É o caso da cooperativa de Recicladores de Itapeverica da Serra, organizada em 2007 mediante um convênio com o poder público para a implantação do programa socioambiental de coleta seletiva de resíduos sólidos no município. A prefeitura iniciou o contato com os trabalhadores no entorno, cadastrando-os e oferecendo-lhes apoio técnico para a construção de uma central destinada à triagem e à compra de equipamentos essenciais à coleta de resíduos. Para a implantação da cooperativa, os catadores receberam apoio fundamental de empresas privadas que ofereceram suporte financeiro para a implementação do projeto social.

A cooperativa de catadores começou a receber uma densa formação com o intuito de capacitar os cooperados em temas como administração, produção, educação ambiental, cooperativismo, elaboração de projetos e outros assuntos afins. O resultado foi o crescimento dos cooperados em diversos âmbitos, mormente no aspecto profissionalizante, compreendendo melhor o ciclo da catação de resíduos, bem como a ampliação da percepção do que podem conseguir por meio da cooperativa. Juntamente com o Instituto de Projetos e Pesquisa Socioambientais (IPESA), a cooperativa viabilizou uma conta bancária para os cooperados e o pagamento de INSS, o que revela nítido avanço nos direitos de cidadania e emancipação social dos trabalhadores (IPESA, 2013, p. 206).

Em 2011, foi detectado uma coleta de 70 toneladas de material reciclável em Itapeverica da Serra, atingindo 30% do território municipal com apenas quatro anos de atuação da cooperativa. A sustentabilidade do empreendimento solidário também apresentou evoluções significativas, saindo de um índice de pouco investimento para um cenário favorável de sustentabilidade, comprovado pelo aumento da receita líquida da cooperativa (IPESA, 2013, p. 207). Além das medidas apontadas, houve um crescimento substancial da renda média dos cooperados e do número de postos de trabalhos, demonstrando o adequado manejo dos resíduos sólidos no município e o sucesso do programa de recuperação dos catadores por um investimento em suas capacidades.

Dentro do contexto de sustentabilidade de empreendimentos solidários de catadores, é indispensável citar como organização modelo a Associação dos Catadores de Papel, Papelão e Material Reaproveitável de Belo Horizonte (ASMARE). Com efeito, a associação foi uma das primeiras do Brasil, fundada com o apoio da Pastoral da Rua em 1º de maio de 1991, inicialmente com 10 associados. O empreendimento cresceu não somente em números, mas conquistou direitos para os catadores que passaram a emergir na sociedade belo-horizontina como novos sujeitos sociais.

Em 1992, a ASMARE adquiriu um galpão central e firmou convênio com a prefeitura para sua manutenção. No ano seguinte, a associação foi reconhecida pela prefeitura como principal parceiro para realizar a coleta seletiva formal em Belo Horizonte. Atualmente, Minas Gerais abriga mais de oitenta organizações coletivas de catadores que se organizaram em sete redes com o intuito de crescer na verticalização da produção (LUTTNER; SILVA; FERREIRA, 2016, p. 365).

A aglutinação de empreendimentos solidários em rede parece ser uma nova tendência dos grandes centros urbanos em relação aos catadores. Gadelha (2015, p. 23) estabelece que a estrutura interligada de associações e cooperativas de catadores favorece a capacidade comercial das organizações junto às indústrias recicladoras ao “conectar os vários elos da cadeia produtiva ou mesmo reunir integrantes de um mesmo segmento”.

A atuação conjunta do poder público municipal, da iniciativa privada e de instituições filantrópicas, apoiando a formação e o funcionamento das organizações coletivas de catadores, constituiu o elemento inicial indispensável para o crescimento do projeto, que possibilitou a melhoria das capacidades dos catadores, a sustentabilidade do próprio empreendimento e

também a colaboração para a destinação final ambientalmente adequada dos resíduos nos respectivos municípios.

Não se pode olvidar que a contratação direta dos catadores pelo Ente público para realizar o serviço de coleta por meio de uma relação tradicional de emprego seria uma maneira concreta de extinguir a controvérsia de um trabalho inseguro e de sanar a precarização de direitos, uma vez que gozariam de direitos trabalhistas, inclusive seguro social, tornando a atividade compatível com a proteção constitucional, ao mesmo tempo em que não seriam retirados da atividade que exerceram boa parte de suas vidas, realizada dentro das balizas que de um trabalho decente.

Apesar de controversa, é relevante enfrentar como se daria a contratação dos catadores pelo Poder Público. Isso porque a forma de vínculo com a Administração Pública dá-se pela realização de concurso público, o que representa um impedimento para os catadores que, em sua maior parte, apresentam dificuldades para ler e escrever. Políticas públicas voltadas à alfabetização e que evoluíssem gradativamente em seu conteúdo, bem como procedimentos de seleção simplificados que pudessem levar em conta as atribuições do cargo, mas também a circunstância de absoluta exclusão dos catadores, em respeito à igualdade material, seriam soluções pertinentes. Portanto, trata-se de medida a ser implantada a longo prazo, de modo que, antes de alcançar um patamar que possibilite a contratação dos catadores pelos municípios, deve-se investir em outras medidas de amparo imediato a esses trabalhadores.

Cumprе ressaltar o papel do judiciário na efetivação dos direitos fundamentais dos catadores, já que sua função precípua corresponde ao poder de dizer o direito no caso concreto, minimizando os efeitos que a ausência de norma inflige ao grupo de trabalhadores vulneráveis, o que se passará a abordar de modo abrangente.

## **1.5 Atividade Jurisdicional na Efetividade dos Direitos Fundamentais dos Catadores**

O princípio da inafastabilidade da jurisdição, previsto no artigo 5º, XXXV da Constituição Federal de 1988, garante o livre acesso à prestação judicial e consagra o Poder Judiciário como instância capaz de solver definitivamente as demandas que lhe são submetidas.

Destarte, se de um lado, como regra, os indivíduos estão proibidos de exercer a autotutela<sup>25</sup>, de outro, o Estado atrai para si o *Jus Puniendi* ao monopolizar o direito de punir seus cidadãos para resolver, de modo institucional, os conflitos de interesse em caráter substitutivo ao demandante, aplicando a lei no caso concreto e promovendo a pacificação social.

Por ser uma garantia básica e indispensável em um Estado Democrático de Direito, o acesso ao judiciário não pode ser obstaculizado por insuficiência econômica, motivo pelo qual a Constituição oferece assistência jurídica integral e gratuita a todos que comprovarem impossibilidade de recursos, de sorte que, nesse caso, a capacidade postulatória é exercida por advogados públicos<sup>26</sup>.

A relação entre acesso à justiça e dignidade humana se perfaz na medida em que os órgãos jurisdicionais conferem tutela diante da violação ou da ameaça de violação aos direitos fundamentais dos jurisdicionados. Assim, o acesso judicial gratuito aos pobres encontra na dignidade humana o ápice de sua concretização. Cabe salientar que, para a concessão do benefício, é *conditio sine qua non* que a parte seja juridicamente necessitada, ou seja, que não tenha condições econômicas de ajuizar demandas sem prejuízo próprio ou familiar.

Ao discorrer sobre as nuances do livre acesso à prestação jurisdicional nas sociedades modernas Cappelletti e Garth (1988, p. 8) afirmam que

A expressão “acesso à justiça” é reconhecidamente de difícil definição, mas serve para determinar duas finalidades básicas do sistema jurídico – o sistema pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios sob os auspícios do Estado. Primeiro, o sistema deve ser igualmente acessível a todos, segundo, ele deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos. [...] Sem dúvida, uma premissa básica será a de que a justiça social, tal como desejada por nossas sociedades modernas, pressupõe o acesso efetivo. [...] O acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos.

Cumprе ressaltar o papel do judiciário na efetivação dos direitos fundamentais dos catadores, já que sua função precípua corresponde ao poder de dizer o direito no caso concreto, minimizando os efeitos que a ausência de norma inflige ao grupo de trabalhadores vulneráveis.

---

<sup>25</sup> O artigo 345 do Código Penal tipifica o crime de exercício arbitrário das próprias razões, que se enquadra quando alguém faz justiça com as próprias mãos para satisfazer pretensão, embora legítima, salvo quando a lei o permite. Logo, excepcionalmente o ordenamento jurídico admite a autotutela como forma de resolução de conflitos, como o desforço imediato nas ações possessórias e o estado de necessidade. Mesmo em tais casos, deve-se guardar a proporcionalidade e a imediatismo.

<sup>26</sup> Art. 5º, LXXIV, CRFB/88.

Cavedon e Vieira (2007, p. 9) evidenciaram que aqueles que arcam com a maior carga de custos e de riscos ambientais são também os que mais dificuldades encontram para acessar o judiciário e reverter a injustiça sofrida.

Essa constatação foi tratada muito antes por Cappelletti e Garth (1988, p. 8 e ss.) quando se referiram aos obstáculos de acesso à justiça. Segundo os autores, os empecilhos são: (i) financeiros, na exigência de custas e honorários judiciais aos mais necessitados; (ii) temporal, relativo à demora na prestação judicial; e (iii) psicológicos-culturais, atinentes ao excesso de formalismo presente no ambiente judicial, o que contribui para que os mais pobres sentam-se intimidados quando eventualmente buscam a prestação de serviços judiciais, os colocando em circunstância de desigualdade com os que frequentam habitualmente a justiça, geralmente os mais ricos.

Ainda que se deva concordar com a lúcida ponderação dos referidos autores no que tange aos obstáculos de acesso à justiça dos mais pobres, o que também pode ser aplicado aos catadores, não se hesita em mencionar a contínua – embora ainda não suficientemente desenvolvida – conscientização desses trabalhadores na busca pela tutela judicial de direitos.

É o que se pode perceber na pretensão ajuizada por um catador em face da cooperativa em que trabalhava e do município onde a catação era desenvolvida. No caso, a Justiça do Trabalho reconheceu o direito do catador à indenização por danos materiais e morais, decorrente de acidente de trabalho *latu sensu* em razão de um corte acidental com um vidro na perna direita durante o serviço. A justiça foi peremptória ao deferir procedência ao pleito do trabalhador, certificando o nexo causal entre o dano e o exercício da atividade. No julgamento, já em instância recursal, o TST reconheceu a responsabilidade da cooperativa que, mesmo sem configuração do vínculo de emprego com o catador, decorre do artigo 932, III, do Código Civil: “São também responsáveis pela reparação civil: (...) o empregador ou comitente, por seus empregados, serviçais e prepostos, no exercício do trabalho que lhes competir, ou em razão dele”. Além disso, firmou que a separação de material reciclável é atividade de risco acentuado, atraindo a responsabilidade objetiva de quem toma o serviço daquele que se coloca em perigo apenas por executar o seu trabalho.<sup>27</sup> Condenou, ainda, o município solidariamente pelo dano (artigo 942, CC/02), uma vez que a responsabilidade daquele que “transfere a terceiro a

---

<sup>27</sup> Artigo 927, § único do CC/02: Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem.

execução de serviço de seu interesse (...) não se restringe à responsabilidade subsidiária”, porquanto concorreu diretamente para o ato lesivo, dando ensejo à pretensão indenizatória.<sup>28</sup>

Destaca-se também a ação cível de ressarcimento por danos morais impetrada em face de um município e de um guarda municipal por agressões físicas e verbais perpetradas contra um catador. Na ocasião, o catador invadiu o aterro sanitário e não obedeceu a ordem do guarda municipal para retornar à portaria, tendo o agente público expulsado o trabalhador do local. O Tribunal de Justiça, em grau de recurso, reconheceu a procedência do apelo indenizatório, condenando a municipalidade a ressarcir o trabalhador por seu agente atuar de maneira desproporcional, violando a integridade física e moral do apelante<sup>29</sup>.

Em outra demanda ajuizada, o catador pleiteava indenização por atropelamento em que o veículo envolvido era um trator conduzido por servidor público no aterro sanitário do município. No decorrer da demanda de reparação cível, o trabalhador faleceu em decorrência de complicações advindas do acidente. Destarte, o Tribunal de Justiça, considerando a morte da vítima e tendo ela direito à indenização, condenou o ente público em danos morais e pensão aos sucessores do catador<sup>30</sup>.

Registre-se, por oportuno, demanda judicial impetrada por catadoras contra o ente público, pedindo reparação civil pelo fechamento do lixão onde desenvolviam a única atividade geradora de renda. O Tribunal negou o pedido das trabalhadoras alegando não existir um dos elementos que ensejaria a responsabilidade civil do município, o ato ilícito, estando o encerramento do lixão em consonância com a PNRS. Ademais, o judiciário alegou que, embora o trabalho no ambiente estivesse ligado à subsistência das catadoras, era realizado em condições absolutamente inaceitáveis, em afronta ao princípio da dignidade da pessoa humana em atividade “degradante e insalubre, colocando a saúde das apelantes em risco, razão pela qual a proibição à catação prevista no artigo 48, II, da Lei 12.305/10 não importa em violação ao artigo 3º, XIII, da CRFB/88”<sup>31</sup>.

---

<sup>28</sup> É interessante notar que, mesmo quando o município procura argumentos para afastar sua culpa pelo dano causado ao catador, o Tribunal indefere a alegação, fundamentando na responsabilidade objetiva do empregador, demonstrando como o judiciário nesse caso percebe a figura municipal frente ao trabalhador.

<sup>29</sup>BRASIL, Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação com Revisão 9251283-47.2008.8.26.0000, Rel. Erickson Gavazza Marques, 5ª Câmara de Direito Privado, julgado em 27/03/2013.

<sup>30</sup> BRASIL, Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. AC 70043068576 RS, Relator: Ana Lúcia Carvalho Pinto Vieira Rebout, 12º Câmara Cível, julgado em 19/03/2015.

<sup>31</sup> BRASIL, Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. AC 0013143-13.2013.8.19.0029, Rel. Marco Aurélio Bezerra De Melo, 16º Câmara Cível, Julgado em 10/05/2016.

A despeito de o poder judiciário ter negado a pretensão das catadoras, nesse caso somente o fez para salvaguardar a dignidade das trabalhadoras, uma vez que o fechamento do lixão era medida indispensável à tutela da saúde, de modo que o pedido judicial voltado contra o poder público apenas demonstra o grau de vulnerabilidade das trabalhadoras ao pretender a continuidade em ofício degradante.

Destarte, o Estado-juiz, ao exercer a jurisdição para solver conflitos de interesse, tem o dever de efetivar os direitos dos jurisdicionados, de sorte a torná-los aplicáveis no caso concreto para garantir a força normativa da constituição, já que os direitos fundamentais estão amparados pelo princípio da máxima efetividade, não havendo falar em ofensa ao princípio da separação dos poderes, se a atuação jurisdicional estiver pautada no respeito à Constituição. Dessa forma, a concretização dos direitos fundamentais não pode depender exclusivamente da vontade dos representantes da maioria (executivo e legislativo), devendo o judiciário, ainda que de modo subsidiário, tomar medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente indispensáveis, caso contrário figurariam apenas como normas programáticas<sup>32</sup>.

De todo modo, é preciso anotar que, a despeito de não possuírem legitimidade para pleitear direitos trabalhistas próprios da relação de emprego por realizarem atividade de atuação independente, os catadores podem reivindicar tutela judicial em casos de indenização por dano moral ou material e outras questões pertinentes às especificidades de seu trabalho, demonstrando a relevante função do judiciário em minimizar os efeitos da precariedade legal.

---

<sup>32</sup> No empenho em dar maior efetividade aos direitos fundamentais, sobretudo no que tange à concretização de direitos sociais, o Poder Judiciário tem consagrado a dimensão política da função Jurisdicional (BRASIL, Supremo Tribunal Federal. ADPF 45 MC/DF, Rel. Celso De Mello, Tribunal Pleno, julgado em 29/04/2004). Isso representa o progressivo avanço do Judiciário em espaços antes ocupados pelos Poderes Legislativo e Executivo, no sentido de sanar as suas omissões inconstitucionais. Evidentemente, a atuação judicial deve ser balizada pela proporcionalidade. Desse modo, é notório que a implementação de direitos exige custos, de modo a levar em consideração as possibilidades orçamentárias do Estado, embora não se descure um patamar mínimo a ser efetivado para uma existência digna. Scaff (2008, p. 149) faz uma crítica às sentenças judiciais aditivas que são aquelas que exigem o reconhecimento de direitos sociais não previstos inicialmente no orçamento público, causando grave impacto financeiro aos Entes Federados surpreendidos pela decisão judicial.

## 2 O PROCESSO DE MANEJO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS E O TRABALHO DO CATADOR

*“O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de forma tal que responda equitativamente às necessidades ambientais e de desenvolvimento das gerações presentes e futuras. ”*

**Declaração do Rio (1992)<sup>33</sup>**

O manejo adequado dos resíduos sólidos e a figura do catador como um indispensável agente colaborador de um ambiente ecologicamente equilibrado são conseqüências de uma série de fatores que não se pode olvidar. Os encontros mundiais dos líderes políticos preocupados com o meio ambiente e a conseqüente elaboração de documentos ratificados pelos países estão intimamente ligados à promulgação de uma parte da legislação ambiental pátria e ao que hoje se entende por desenvolvimento sustentável.

Destaca-se que em um Estado Socioambiental e Democrático de Direito é essencial a discussão acerca da internalização nos custos de produção daquilo que a atividade potencialmente degradante externaliza<sup>34</sup> de forma negativa no meio ambiente (Princípio poluidor-pagador), a fim de que os produtores não usufruam apenas do lucro da atividade empresarial, mas também responsabilizem-se pelos danos ambientais e sociais advindos da atuação econômica.

Ademais, deve-se compreender a catação de resíduos como um elemento de um processo bem mais complexo: a reciclagem. Destarte, deve-se pensar em novas formas de reciclagem e de diminuição dos impactos ambientais na sociedade de consumo. Necessário se faz também

---

<sup>33</sup> ONU. Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992: Rio de Janeiro). Agenda 21. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2001.

<sup>34</sup> O termo “externalidades” significa os impactos da atuação de um agente econômico sobre terceiros não envolvidos diretamente com a atividade, podendo ter repercussões positivas ou negativas.

extirpar os casos de injustiça ambiental ainda frequentes e lançar mão de recursos como a ecoeficiência e o trabalho verde realizado por agentes ambientais como os catadores.

## 2.1 Novos Conceitos que Formam a Questão Ambiental

Diversos institutos jurídicos-ambientais, inclusive de âmbito internacional, formam um compêndio de novos conceitos que de algum modo contribuem para a inclusão dos catadores no movimento de preservação dos ecossistemas, sistematicamente a seguir tratados.

### 2.1.1 *Desenvolvimento Sustentável e Ecoeficiência*

O meio ambiente é um bem de terceira dimensão<sup>35</sup> que consagra o princípio da solidariedade. É, pois, um bem transnacional, isto é, ultrapassa o aspecto territorial dos países, uma vez que os desastres ambientais causam impactos para a Terra como um todo. Por muito tempo, o foco na dimensão econômica impediu que os problemas ambientais fossem tratados com seriedade, fato que causou uma grave degradação da natureza, ao vê-la não como parte do desenvolvimento e sim como acessório dele, sobretudo utilizando-se do meio ambiente como se fosse uma fonte ilimitada de energia e matéria prima, além de empregá-lo como depositário indiscriminado de resíduos, causando a contaminação dos lençóis freáticos e do solo.

Contemporaneamente, não é admissível o modelo de crescimento econômico a qualquer custo. Antes, busca-se uma integração entre o crescimento econômico, a dimensão ecológica e a equidade social. Trata-se do desenvolvimento sustentável. Para essa nova vertente, a economia deve crescer sem comprometer o meio ambiente, de modo a garanti-lo às futuras gerações. Essa mudança de paradigma iniciou-se na década de 1960 quando a bióloga americana Rachel Carson inaugurou a consciência ambiental moderna por intermédio da obra *Silent spring*. A bióloga tratou do uso inadequado de pesticidas relacionando-o a impactos ambientais negativos, notadamente em aves. Em seguida, em 1969, os Estados Unidos

---

<sup>35</sup> A teoria das gerações dos direitos foi elaborada por Karel Vasak com objetivo de explicar a evolução dos direitos fundamentais inspirada no lema da Revolução Francesa: liberdade, igualdade e fraternidade. O jurista relacionou o ideal de liberdade com os direitos de primeira geração que demonstram um caráter nitidamente individual (Direitos políticos e civis); o ideal de igualdade relacionou com os direitos de segunda geração, identificados como promotores de maior igualdade social (Direitos econômicos, sociais e culturais); o ideal da solidariedade, com os direitos de terceira dimensão que visavam a proteção do gênero humano (Direito ao desenvolvimento e ao meio ambiente). A doutrina moderna, nacional e internacional, critica a divisão dos Direitos Fundamentais em gerações, dado seu caráter indivisível, dinâmico e sem qualquer hierarquia. Atualmente, admite-se sua classificação em dimensões, visto que não foram criados simultaneamente. Além disso, Paulo Bonavides estendeu a classificação ao estabelecer os direitos de quarta dimensão relativos à democracia, à informação, assim como os direitos de quinta dimensão, relacionando-os ao direito à paz.

passaram a utilizar o estudo de impacto ambiental para aprovação de projetos visando identificar outros fatores que pudessem influenciar no entorno, marcando a legislação ambiental no mundo na aprovação de grandes projetos.

Na década de 1970, o Clube de Roma<sup>36</sup>, por sua vez, trouxe uma fundamental contribuição para o ambiente, com a elaboração de um relatório cujo conteúdo apresentou resultados preocupantes ao apontar o esgotamento dos recursos naturais com consequente impacto em escala na economia mundial. Em resposta ao relatório foi realizada a primeira Conferência global voltada para o meio ambiente, ocorrida em Estocolmo na Suécia em 1972<sup>37</sup>. O encontro mundial propiciou a elaboração de princípios que auxiliariam o gerenciamento ambiental, com a intenção de encorajar as nações na proteção do meio ambiente.

Baseado na Recomendação 96 da Conferência de Estocolmo, um encontro em Belgrado na Iugoslávia no ano de 1975 culminou na formulação de princípios que previam aspectos essenciais para a educação ambiental. Em 1977, foi promovido na Geórgia a primeira Conferência intergovernamental de educação para o meio ambiente, a qual é considerada um emblemático evento com elaboração de estratégias, objetivos e recomendações para a educação no que diz respeito à preservação ambiental (LIMA, 1999, p. 135 e ss.).

A Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento ligada à ONU, publicou em 1987 o relatório Brundtland com título “*Our common future*”<sup>38</sup>. O objetivo do encontro mundial era realizar uma análise dos resultados ambientais obtidos durante a década. No documento, o desenvolvimento sustentável é definido como “o desenvolvimento que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades” (ONU, 2001). O estudo adverte ainda para os riscos do modelo de desenvolvimento adotado pelos países industrializados e em desenvolvimento, que deixam de considerar a relação entre o uso excessivo dos recursos naturais e a capacidade de suporte dos ecossistemas.

Em 1987, o Protocolo de Montreal foi assinado pelos países signatários com intuito de regular as substâncias destruidoras da camada de ozônio, especialmente CFC, as quais deveriam

---

<sup>36</sup> O Clube de Roma foi formado em 1968 e era composto por cientistas e políticos com objetivo de discussão e análise dos limites do crescimento econômico levando em consideração o uso crescente dos recursos naturais.

<sup>37</sup> A participação do Brasil na Conferência de Estocolmo foi evidenciada por um posicionamento liberal e consumista, ao defender o direito de todos os países a ter um crescimento econômico a qualquer custo.

<sup>38</sup> “Nosso futuro comum” (tradução livre).

ser substituídas por outras que não fossem danosas à ozonosfera. Após vinte anos da Conferência de Estocolmo e o surgimento de novos desafios na política ambiental no mundo, um encontro foi realizado no Brasil em 1992, a Eco-92, para redefinições de medidas para combater a degradação ambiental e definir um crescimento econômico baseado no respeito à natureza, longe dos padrões de consumo que outrora vigoravam antes do empenho mundial na conservação da natureza. Como resultado da Conferência mundial foram produzidos documentos como Declaração do Rio, Declaração de princípios sobre florestas, Agenda 21, Convenção sobre mudanças climáticas e Convenção sobre a diversidade biológica. Com o advento dessa conferência no Rio de Janeiro, a Assembleia Geral da ONU instituiu a Comissão de Desenvolvimento Sustentável, formada por 53 Estados-membros.

Em 1997, foi realizado em Nova Iorque a Rio + 5 e, posteriormente, a Rio +10, em Johannesburgo, cujo objetivo era elaborar um plano de ação para implementar o que fora discutido na Rio-92 e analisar os resultados obtidos após a Conferência. É importante frisar o Tratado de Quioto no Japão, em 1997, que teve como temática a diminuição da produção de gases do efeito estufa, apresentando-se como um fundamental instrumento para o controle do aquecimento global. A vigência internacional do presente tratado dependia da ratificação de pelo menos 55 países responsáveis por, no mínimo, 55% da emissão de gases poluentes. Essa exigência somente tornou-se possível em 2005, quando o requisito finalmente fora cumprido após a ratificação da Rússia<sup>39</sup>.

Vinte anos depois da Rio-92, foi promovido um novo encontro mundial, a Rio+20, visando uma nova discussão dos desafios para implementação do desenvolvimento sustentável assim como propostas dos líderes políticos para a erradicação da pobreza, sendo considerado um dos maiores eventos promovido pelas Nações Unidas por contar com a participação de 190 chefes de Estado.

A 21ª Conferência do Clima (COP 21) aconteceu no final de 2015 em Paris e teve como principal resultado um acordo envolvendo quase todos os países empenhados na diminuição dos efeitos do aquecimento global. Busca-se com o tratado que o aumento da temperatura média global fique, inicialmente, 2°C acima dos níveis pré-industriais. O acordo de Paris terá a vigência marcada para 2020, com previsão de revisões a cada cinco anos.

---

<sup>39</sup> No Brasil, o tratado foi incorporado ao ordenamento jurídico pelo Decreto nº 5.445/2005.

A contextualização da política ambiental no mundo, mormente no que se refere ao desenvolvimento sustentável, é importante para compreender os impactos das convenções internacionais no avanço de uma legislação e de políticas ambientais mais protetivas no Brasil. A Constituição Federal traz dispositivo que estabelece, por um lado, o ambiente ecologicamente equilibrado como direito de todos e, de outro, colaciona a integridade ambiental como uma prerrogativa de titularidade coletiva, de sorte que sua proteção compete à sociedade e ao poder público<sup>40</sup>.

O desenvolvimento sustentável está intimamente ligado à ecoeficiência, estando os dois institutos jurídicos postos na Lei nº 12.305/10 como princípios a direcionar a PNRS<sup>41</sup>. No âmbito da proteção ambiental, um sistema ecoeficiente é aquele que consegue produzir mais exigindo menos recursos do planeta, mostrando-se uma maneira eficaz de alcançar o desenvolvimento sustentável ao desenvolver produtos eficientes com uma menor geração de resíduos.

Destarte, a ecoeficiência tem a finalidade de produção qualitativa de bens e serviços, com “preços competitivos” que venham ao encontro das necessidades humanas ao passo que progressivamente diminuam o impacto ecológico. Há elementos indispensáveis na formação de um sistema que procure “fazer mais usando menos”, como reduzir a matéria prima na produção de bens e serviços, minimizar ou não gerar resíduos na produção e reduzir externalidades negativas nos aspectos social e ambiental (WBCSD, 2000).

Atualmente, tem sido comum que empresas adotem indicadores que meçam a eficiência de produtos e serviços, levando em consideração o impacto ecológico como consequência de uma difusão da consciência ambiental, tanto quanto das exigências legais vinculadas à preservação dos ecossistemas, embora não se deva esquecer dos obstáculos a esse modelo com as propostas de ganhos predatórios. Entre os indicadores pode-se citar a redução da intensidade de energia, o uso sustentável de recursos renováveis e a extensão da durabilidade dos produtos.

Portanto, o justo equilíbrio entre as dimensões ambientais, econômicas e sociais tem se mostrado um caminho para o progresso do desenvolvimento humano. Destaca-se a introdução de práticas sustentáveis para a atividade empresarial, o que demonstra a nova conscientização

---

<sup>40</sup> Art. 225, da CRFB/88.

<sup>41</sup> Art. 6º, IV e V da Lei nº 12.305/10.

dos agentes econômicos. Portanto, torna-se imperativo crescer socioeconomicamente sem destruir o meio ambiente, garantindo-o às futuras gerações.

### *2.1.2 Poluidor Pagador e Protetor Recebedor*

Orientar ações que buscam solucionar a problemática de como lidar com os resíduos nos centros urbanos, tendo como fundamento princípios ambientalistas como o poluidor pagador e o protetor recebedor representa uma evolução na política ambiental brasileira, pois reiteram o compromisso social- estatal com a responsabilidade ecológica e com a prevenção de impactos.

O princípio poluidor-pagador já estava posto como regra no artigo 14, parágrafo 1º da Lei 6.938/81, “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”. Em seguida, a Constituição Federal de 1988 consagrou esse mandamento ao determinar a responsabilidade penal e administrativa do infrator-poluidor, além da obrigação de ressarcimento pela conduta lesiva ao ambiente, deixando clara a dupla função desse princípio: preventiva e repressiva. Na acepção preventiva busca-se inibir a ocorrência de danos ambientais, devendo o poluidor utilizar-se de instrumentos com o intuito de prevenir danos e, em termos repressivos, intentar sua reparação.

Portanto, o princípio do poluidor-pagador, também conhecido como princípio da responsabilidade pós-consumo, exige que o poluidor responda pelos custos advindos de uma prevenção, reparação e repressão aos danos ao meio ambiente ocasionados por sua atuação. Seria uma maneira de internalizar nos custos da produção o que a atividade potencialmente degradante externaliza negativamente no meio ambiente, impedindo a socialização das perdas. Não poderá o produtor apenas receber o lucro que contabiliza pela atividade empresarial. Deverá também custear a poluição inserida no ecossistema por intermédio da mesma atividade. Não se trata de uma permissão para poluir. Antes, representa uma atuação consciente e decorrente da preservação ambiental.

Destarte, demonstrada a ocorrência de danos ambientais aplica-se aos responsáveis a mais abrangente reparação, mesmo sem culpa. Dessa forma, qualquer que seja a violação ao ecossistema, impõe-se o dever de reparar, de modo que o grau de degradação ecológico serve somente como meio de avaliar a reparação (função repressiva) e não como excludente de

antijuridicidade, pois não se coaduna com o princípio poluidor-pagador admitir a insignificância<sup>42</sup> dos danos ao ambiente.

Em 1992, na Declaração da Rio/92, por meio do Princípio 16 estabeleceu-se as consequências práticas do princípio poluidor-pagador:

Tendo em vista que o poluidor deve, em princípio, arcar com o custo decorrente da poluição, as autoridades nacionais devem promover a internalização dos custos e o uso de instrumentos econômicos, levando na devida conta o interesse público, sem distorcer o comércio e os investimentos internacionais. (ONU, 2001).

Igualmente inserido na Lei nº 12.305/10, o princípio protetor-recebido consiste em receber alguma compensação tributária, fiscal ou creditícia, direta ou indiretamente, por ter agido com conduta ambientalmente positiva. Trata-se de uma forma eficaz de garantir justiça ambiental em favor de quem desenvolve atividade protetora do meio ambiente, funcionando como instrumento de incentivo ao desenvolvimento sustentável.

Apesar de incipiente, pode-se notar a aplicação do princípio no Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços –ICMS ecológico – que permite aos municípios acesso a repasse de parcelas maiores que os determinados pela Constituição em termos de arrecadação pelos Estados do aludido imposto, se cumpridos requisitos de preservação ambiental estabelecidos em lei.

As sanções premiais de natureza estritamente extrafiscal visam a promoção de mecanismos de incentivos ao contrário das multas e das indenizações que pretendem inibir uma conduta socialmente indesejável. De função avessa e ao mesmo tempo complementar ao princípio poluidor-pagador, o usuário-recebido, como também é conhecido, colabora de modo não repressivo, mas preventivo e proativo a favor do ambiente. É o que observa Yoshida (2006, p. 87) ao correlacionar os dois princípios:

Enquanto o princípio poluidor-pagador foi concebido para uma atuação *a posteriori* (obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados), o princípio usuário-pagador o foi para uma atuação *a anteriori* (pagamento de contribuições pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos). Todavia, ambos têm uma

---

<sup>42</sup> Há divergência quanto à possibilidade de aplicação do princípio da insignificância em crimes ambientais. A doutrina mostra-se cautelosa, recomendando a análise do caso concreto, embora prevaleça a impossibilidade por se referir a um bem difuso, pertencente à coletividade. Entretanto, o STF firmou entendimento que, se obedecidos alguns requisitos, não há óbice à sua utilização nos crimes contra o meio ambiente. São requisitos que ensejam a aplicabilidade do princípio da insignificância: mínima ofensividade da conduta do agente, nenhuma periculosidade social da ação, reduzido grau de reprovabilidade do comportamento e inexpressividade da lesão jurídica provocada (BRASIL, Supremo Tribunal Federal. HC 112563, Rel. Ricardo Lewandowski, 2º Turma, julgado em 21/08/2012).

concepção mais alargada, de sorte que o chamado princípio poluidor-pagador alargado abrange também a prevenção, e não apenas a reparação e a repressão; o princípio usuário-pagador, por sua vez, contém também o princípio poluidor pagador. É apropriada por isso mesmo a denominação princípio usuário-poluidor-pagador.

O Pagamento por Serviços Ambientais (PSA), inicialmente utilizado para questões relacionadas ao uso do solo (preservação da biodiversidade e de bacias hidrográficas), foi posteriormente estendido aos serviços urbanos ligados a assuntos ambientais. Inserido como instrumento econômico no Decreto n° 7.404/10 que regulamenta a Lei n° 12.305/10, o Pagamento por Serviços Ambientais Urbanos aos catadores (PSAU) faz parte da dinâmica de incentivo à preservação ambiental.

O PSAU tem duplo objetivo: a melhoria da renda dos catadores e a redução da quantidade de material descartado no ambiente. Logo, os trabalhadores poderiam receber uma compensação financeira, baseado no princípio protetor-recebedor, ao coletar resíduos e contribuir para o retorno dos materiais à cadeia produtiva. Ao trazer benefícios econômicos e ambientais a toda a coletividade, esta deverá remunerá-lo pela prestação de serviço (IPEA, 2010, p. 34)<sup>43</sup>.

Nesse sentido, o Rio de Janeiro recentemente formulou o Projeto de Lei n° 2867/2014 que instituiria o Programa Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais de reciclagem cuja participação somente seria concedida a cooperativas de catadores, incentivando a formalização da organização coletiva no Rio de Janeiro. Entretanto, o referido projeto de lei foi integralmente vetado pelo governador, deixando a desejar aprovações centradas na melhoria das condições de vida e trabalho dos catadores, associadas à preservação ambiental.

Sant'ana e Metello (2016, p. 35) destacam que a contratação formal dos catadores mediante processo de coleta seletiva seria uma maneira de remunerar quem atua em atividades essencialmente sustentáveis e de fortalecer empreendimentos solidários, pois além do ganho habitual, geralmente de baixo valor com a venda de materiais recicláveis, as associações e as cooperativas de catadores ganhariam pelo serviço que realizam para os municípios na coleta seletiva, podendo em seguida realizar investimentos jurídicos e contábeis nas organizações.

### *2.1.3 Princípios da Precaução e da Prevenção*

---

<sup>43</sup> Os recursos para efetivar o PSAU poderiam ser oriundos de novas taxas e impostos, colaborações das indústrias recicladoras revertidos para esse projeto e financiamento direto do governo (IPEA, 2010, p. 34)

O sistema jurídico de proteção ao meio ambiente, estabelecido em normas constitucionais e infraconstitucionais, está alicerçado nos princípios da prevenção e da precaução, que, embora utilizados em alguns momentos como sinônimos por possuírem o objetivo comum de antecipar-se à ocorrência do dano ambiental, guardam disposições específicas, de sorte a serem tratados como princípios diversos.

Tais princípios são extremamente importantes por balizarem não somente a atuação da sociedade, atualmente ainda calcada no lucro predatório, mas também por delimitar a ação fiscalizadora do Estado e a concessão de licenciamento ambiental para atividades potencialmente agressoras ou que estejam inseridas em ações que, se efetivadas, põem a incolumidade ambiental em um contexto de irreversibilidade.

Destarte, o princípio da prevenção requer que os danos previsíveis e conhecidos sejam evitados por meio da adoção das medidas oportunas pelo responsável da atividade impactante, sendo considerado um dos principais norteadores do Direito Ambiental. O próprio STJ já referendou que em Direito Ambiental “atua-se de forma a considerar, em primeiro plano, a prevenção, seguida da recuperação e, por fim, o ressarcimento”<sup>44</sup>. Cumpre anotar que o fundamento do princípio da prevenção é de égide constitucional, uma vez que o *caput* do artigo 225 impõe o dever ao Estado e à sociedade de defender o meio ambiente, mormente ante à impossibilidade ou dificuldade de reparação do dano ambiental, que agride a coletividade e age em proveito de uma minoria.

A título de exemplificação, cita-se o princípio da prevenção em atividades industriais em que há emissão de gases tóxicos a poluir o ambiente atmosférico, causando inúmeros transtornos à saúde pública, especialmente de âmbito respiratório. Nessa circunstância, o dano é previsível e até esperado, devendo o responsável se adiantar usando equipamentos e filtros que visem, se não eliminar, pelo menos minimizar a emissão dos poluentes.

O dano irreversível ao meio ambiente e ao ser humano com o inadequado tratamento dos rejeitos é previsível, motivo pelo qual é indispensável uma política pública no sentido de evitar a degradação ecossistêmica. Nesse passo, menciona-se o mandamento legal que determina a

---

<sup>44</sup> BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. REsp. 1115555 MG 2009/0004061-1, Rel. Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, 1ª Turma, julgado em 15/02/2011.

erradicação dos lixões e a abertura de aterros sanitários, como uma medida reparadora e preventiva, ressaltando o aludido princípio da precaução em relação aos resíduos sólidos.

Machado (1994, p. 36) estabelece aspectos que ajudarão na antecipação do evento danoso ao ambiente: realização de inventário ambiental da fauna e da flora de um território, observação das possíveis fontes contaminantes das águas dos mares, elaboração de um mapa ecológico e de um planejamento ecológico integrado.

O princípio da precaução, a seu turno, impõe o dever de prudência diante de danos incertos advindos de atividade cujos efeitos fazem pairar dúvida quanto à nocividade ao ecossistema. A aplicação desse princípio na seara ambiental se justifica pelos riscos imprevisíveis que a evolução científica traz à sociedade moderna e que jamais poderão ser captados total e imediatamente.

Na Conferência da Terra (ECO-92) esse princípio foi adotado e a seguir ratificado pelo Brasil via Decreto Legislativo 1 de 1994 ao afirmar que "a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental".

Da mesma forma, na Convenção Internacional sobre a diversidade biológica há menção à precaução em seu preâmbulo: "observando também que, quando exista uma ameaça de redução ou perda substancial da diversidade biológica, não deve ser invocada a falta de completa certeza científica como razão para adiar a tomada de medidas destinadas a evitar ou minimizar essa ameaça".

Na ordem interna, a doutrina especializada e o STF<sup>45</sup> entendem que o princípio da precaução, ainda que não expressamente, encontra abrigo na ordem constitucional (Art. 225, § 1º, IV e V da Constituição), além de fundamento explícito na Lei nº 11.105/05 que trata da biossegurança, a seguir *in verbis*:

Art. 1º Esta Lei estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização sobre a construção, o cultivo, a produção, a manipulação, o transporte, a transferência, a importação, a exportação, o armazenamento, a pesquisa, a comercialização, o consumo, a liberação no meio ambiente e o descarte de organismos geneticamente modificados – OGM e seus derivados, tendo como diretrizes o estímulo ao avanço científico na área de biossegurança e biotecnologia, a proteção à vida e à saúde

---

<sup>45</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal. RE 627189/SP, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, julgado em 08/06/2016.

humana, animal e vegetal, e a observância do princípio da precaução para a proteção do meio ambiente. [*grifo nosso*]

Portanto, em caso de incerteza sobre o potencial deletério da atividade, deve-se tomar a decisão mais protetiva possível, evitando qualquer degradação ecológica. Desse modo, a incerteza advinda da ausência de prova científica relevante acerca do nexo causal entre certa atividade e um efeito ambiental nocivo reverte-se a favor do ecossistema, consagrando o princípio *in dubio pro natura*, demonstrando igualmente a inversão do ônus da prova ao empreendedor da atividade potencialmente degradante para que este demonstre a segurança do empreendimento<sup>46</sup>.

Apesar do aspecto protetivo, o STF<sup>47</sup> já firmou compreensão de que a utilização do princípio da precaução deve ser realizada com prudência, com “controle mínimo” diante das incertezas científicas, uma vez que não é absoluto. Nessa linha, torna-se relevante deixar assentado a posição do Conselho da União Europeia ao criar uma Comissão sobre o princípio da precaução, para fixar as balizas de seu emprego no caso concreto, a fim de evitar qualquer abstração ou decisões discriminatórias.

#### 2.1.4 Injustiça Ambiental e Racismo Ambiental

O termo “justiça ambiental” passou a ser utilizado nos Estados Unidos após a década de 1970 para reivindicar os direitos civis da população negra do país e também para protestar contra o risco de contaminação tóxica industrial em seres humanos. Posteriormente, o movimento de justiça ambiental difundiu-se pelo mundo ganhando contornos mais amplos que aqueles emanados no norte da América.

Burllard (1993, p. 73) definiu justiça ambiental como um tratamento justo e um envolvimento social equilibrado em políticas públicas, leis e regulações ambientais “independentemente de sua raça, cor, origem ou renda”. Herculano (2006, p. 2) comenta, ainda, que nenhum grupo deve suportar desproporcionalmente qualquer consequência ambiental negativa ou ser privilegiado em políticas públicas ou leis ambientais em detrimento de outro. Dessa forma, destinar maior carga de danos ambientais aos mais pobres ou a determinado grupo

<sup>46</sup> BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. REsp. 883.656/RS, Rel. Min. Herman Benjamin, Tribunal Pleno julgado em 09/03/2010.

<sup>47</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal. RE 627189 / SP, Rel. Min. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, julgado em 18/09/2012.

marginalizado em uma sociedade desigual significa, em último caso, agir com injustiça ambiental.

Burlard (2004, p. 41 e ss.) reconhece que ao tratar de justiça ambiental há que se falar em três grandes grupos intimamente ligados entre si: (i) equidade de procedimentos, que trata do cumprimento de leis e regulamentações; (ii) equidade geográfica, que se relaciona com aspectos de proximidade com a fonte de riscos ambientais; (iii) equidade social, ao tratar de tomada de decisões ambientais.

A dimensão da justiça ambiental em seu aspecto internacional veio à tona de maneira evidente com a publicização do memorando do Banco Mundial que indicava os países subdesenvolvidos como destino dos polos industriais cujos impactos ambientais fossem mais degradantes ao ambiente. Os motivos indicados no documento interno para tanto eram: (i) a proteção ambiental como preocupação apenas de países desenvolvidos; (ii) os mais pobres não vivem o suficiente para sofrer os efeitos da poluição; (iii) as mortes em países pobres teriam menor custo, visto que sua renda também era menor. Esses fatores justificariam, na visão daqueles países, o quadro de injustiça ambiental na circunstância supracitada, tendo em vista uma decisão que privilegia a absoluta desproporção da sobrecarga ambiental (RAMMÊ, 2012, p. 24).

No Brasil, a utilização da expressão “justiça ambiental” é relativamente nova e a conjuntura social do país leva a crer que a desigualdade favorece a sua ação. O STJ reconheceu pela primeira vez um caso de injustiça ambiental<sup>48</sup>. Na circunstância, houve uma grave poluição por resíduos tóxicos ou perigosos, atingindo, sobretudo, pessoas humildes e de baixa instrução, mostrando a distribuição discriminatória de riscos ambientais no Brasil. No acórdão ainda ficou consignado o princípio *in dubio pro salute*, segundo o qual, o judiciário deve agir efetivamente em favor dos afetados, mesmo quando existir situação de incerteza na relação entre miséria e poluição, de modo a salvaguardar a vida e a saúde da sociedade mais excluída.

Destarte, é razoável afirmar, nesse contexto, que a atividade jurisdicional tem um papel crucial na contenção do avanço da injustiça ambiental. De nada adiantaria o progresso acadêmico do Direito Ambiental se o judiciário se pautar por “uma racionalidade jurídica incompatível com a justiça”. Ademais, concordar com qualquer prática de injustiça ambiental

---

48 BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. REsp.1.310.471-SP, Rel. Min. Herman Benjamin, Tribunal Pleno, julgado em 21/02/2013.

seria uma grave maneira de “obstaculizar uma interpretação razoável de princípios constitucionais”, subvertendo a ordem de interpretação de valores tão importantes para o Estado e impedindo a equidade ambiental (RAMMÊ, 2012, p. 173).

O racismo ambiental, por sua vez, é uma espécie de injustiça ambiental cuja discriminação se volta para uma raça, uma etnia marginalizada pela sociedade. Logo, um grupo segregado da população recebe os impactos ambientais negativos e passa a ser esquecido de maneira sistêmica. Os movimentos de justiça ambiental e combate ao racismo ambiental surgiram nos Estados Unidos no mesmo contexto de destinação inadequada de resíduos em um ambiente maciçamente habitado por negros.

Em pesquisa realizada no estado de Detroit, com objetivo de analisar a instalação de resíduos perigosos em determinada região, Mohai e Bryant (1992, p. 163 e ss.), utilizaram o método dos círculos concêntricos e de dados censitários, concluindo que a maior parte dos habitantes no entorno mais próximo da instalação perigosa eram minorias e pobres, ao passo que quanto maior a distância do local, o percentual de excluídos da sociedade e de pessoas que viviam abaixo da linha de pobreza diminuía, retratando a relação entre fonte geográfica de risco ambiental e população diretamente excluída.

A má gestão dos resíduos sólidos nos centros urbanos é causadora de uma injustiça social, uma vez que a maior parte dos lixões e dos aterros localiza-se em áreas mais pobres da cidade onde os serviços públicos são de péssima qualidade. No entorno dos aterros e dos lixões geralmente moram os catadores com suas famílias, demonstrando que o manejo dos resíduos pelos trabalhadores e as particularidades imanentes, tais como a insalubridade e a precariedade legal que os acompanha, os envolve em um contexto de profunda injustiça ambiental. O estigma social enfrentado por agentes que atuam na defesa do meio ambiente revela a relação com o Direito ambiental e deve ser combatido para se alcançar um justo equilíbrio socioambiental.

### *2.1.5 Estado Socioambiental e Democrático de Direito*

A influência de acontecimentos políticos, sociais e culturais na sociedade é essencial para compreender a forma como atualmente se concebe os direitos, uma vez que estes são elementos jurídicos que guardam valores históricos, gradualmente formados ao longo tempo. Sarlet (2011, p. 52) menciona que os direitos fundamentais são sempre “fruto de reivindicações concretas, geradas por situações de injustiça e/ou de agressões a bens fundamentais e elementares do ser

humano”. Necessário, pois, estabelecer um paralelo entre as violações de direitos básicos do homem e a resposta da sociedade dentro de cada contexto histórico para compreensão dos paradigmas estatais.

No século XV, prevalecia o absolutismo cuja principal característica era a centralização política do soberano.<sup>49</sup> Nessa concepção de Estado, o rei podia interferir em assuntos religiosos, aprovar leis e estabelecer novos impostos, pois a origem divina era o único parâmetro que fundamentava seus poderes. A organização política centralizadora viabilizou a prática de arbitrariedades e opressões do monarca frente à população. A necessidade de limitação do poder do rei (separação dos poderes), a influência do iluminismo, a reforma protestante, a descoberta de “novos mundos”, as revoluções burguesas, bem como a noção da supremacia dos direitos naturais do homem forneceram as bases do Estado Liberal.<sup>50</sup> O novo paradigma emergia como resposta ao absolutismo, de modo que a atividade estatal era absenteísta, pois tinha como finalidade apenas a conservação dos direitos individuais, com o mínimo de interferência na vida social.

A despeito de o Estado Liberal ter valorizado o homem em sua liberdade, favorecido o progresso econômico e, por via de consequência, oferecido condições propícias à revolução industrial, é preciso registrar a crescente injustiça social que se passou a desenvolver no meio de uma sociedade ultraindividualista, que “ignorou a natureza associativa do homem e deu margem a um comportamento egoísta” (DALLARI, 1998, p. 100).

Em função disso, era imprescindível a intervenção qualificada do Ente Público na sociedade desigual, uma vez que não bastava as declarações formais de igualdade espalhadas por alguns documentos no século XIX, mas, acima de tudo, tornava-se urgente uma isometria efetivamente aplicada.<sup>51</sup> O Estado Social de Direito encontra nessa conjuntura social o seu caráter prestacional e corretivo, não se preocupando apenas com o aspecto econômico, mas também com as necessidades básicas dos cidadãos, principalmente os mais pobres, mediante a

---

<sup>49</sup> Thomas Hobbes é uma das grandes vertentes do absolutismo, especialmente em seu livro *Leviatã*, onde o autor proclama que o homem em estado natural viveria em constante desordem, necessitando de sua razão para superá-la por meio de um contrato social, em que todos entregariam seus direitos ao Estado que, por sua vez, os protegeria.

<sup>50</sup> A Inspiração do Estado Liberal atribui-se a John Locke em sua crítica ao Absolutismo inglês, associado ao liberalismo econômico de Adam Smith exaltado em sua obra “A riqueza das nações” em 1776.

<sup>51</sup> Mesmo no Brasil, a Constituição de 1824 reconhecia a igualdade dos homens perante a lei, mas a escravidão somente findou com 1888.

distribuição de bens e serviços que lhes pudessem fornecer uma vida digna, demonstrando a dimensão positiva dos direitos sociais.

Após a Segunda Guerra Mundial, a aproximação entre democracia e supremacia constitucional originou uma novíssima ordem de organização política-estatal: o Estado Democrático de Direito. Canotilho (2002, p. 231) dispõe que tal organização se funda na sua limitação ao Direito e no “poder político legitimado pelo povo”. Agrega-se às ponderações até o momento tecidas que a concepção de Estado Democrático de Direito está solidamente estabelecida na plena eficácia dos direitos fundamentais, na separação dos poderes, na legalidade, na justiça social e na segurança jurídica.<sup>52</sup>

Com a crise ambiental evidente, o mundo envolveu-se em diversos movimentos internacionais para retroceder ao avanço de uma economia unicamente voltada ao lucro, sem qualquer respeito ao meio ambiente. Então, nasce um novo paradigma estatal: o Estado Socioambiental e Democrático de Direito. Essa nova ordem jurídico-ecológica visava a superação da lógica individualista, já que se passou a enfrentar as questões ambientais a partir de uma perspectiva de direitos mais ampla e difusa, apta a ultrapassar a visão geradora de profundos impactos nos ecossistemas.

Portanto, somente pode-se falar em Estado Socioambiental e Democrático de Direito em um panorama pós-positivista, quando então emergiu uma nova faceta da cidadania revestida de valores democráticos, pautada por um comportamento ecologicamente responsável e firmada no direito ao meio ambiente equilibrado como Direito Fundamental (MOLINARO, 2006, p. 18)

A construção de um Constitucionalismo Ecológico como consequência do preenchimento de espaços jurídicos com valores ambientais faz-se na medida em que se coíbe a degradação ambiental ao mesmo tempo em que se garante um ideal de justiça cujo marco normativo se baseie em uma nova definição da dignidade humana que alarga a visão kantiana, fundamentada agora em uma dupla dimensão: ambiental e social. É nesse contexto que se origina o mínimo existencial ecológico<sup>53</sup> como aspecto ambiental que emana do supraprincípio da dignidade humana. A dimensão comunitária da dignidade refere-se ao compromisso do Estado com o “aspecto político-social” que assegure um patamar mínimo compatível com a dignidade

---

<sup>52</sup> A Constituição Federal, já em seu primeiro artigo, estabelece que o Brasil se constitui como Estado Democrático de Direito.

<sup>53</sup> Mínimo existencial ambiental refere-se a um padrão mínimo de qualidade e segurança ambiental compatível com a dignidade humana (FENSTERSEIFER, 2014, p. 74).

humana. O modelo do Estado Socioambiental e Democrático de Direito torna-se, portanto, ao mesmo tempo uma defesa de direitos sociais e ambientais dentro de um mesmo paradigma jurídico- político (SARLET; FENSTERSEIFER, 2010, p. 13 e 18).

Essa nova vertente estatal está amparada no artigo 225 da Constituição da República Federativa do Brasil que determina a proteção coletiva do ambiente como bem indispensável à vida humana: “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.”

O Estado de Direito Ambiental busca na ética ambiental sua base, o que significa delimitar atuação estatal para inibi-la de qualquer degradação aos ecossistemas, sem, contudo, deixar de buscar o desenvolvimento econômico amparado na sustentabilidade. Molinaro (2006, p. 18) destaca as principais características do Estado Socioambiental de Direito:

A característica primordial do *Estado Socioambiental e Democrático de Direito*, na perspectiva da teoria discursiva e culturalista do direito ambiental e da democracia, é a institucionalização das vias de comunicação público/privada através das quais os cidadãos, de fato, participam das decisões que irão lhes afetar, especialmente aquelas relativas ao mínimo existencial ecológico e a vedação da degradação ambiental.

Deve-se salientar que a proibição de retrocesso ambiental<sup>54</sup> é princípio constitucional implícito que fornece fundamento ao Estado Socioambiental de Direito, não estando a sua efetividade sujeita às condições socioeconômicas do orçamento público – reserva do possível (MOLINARO, 2006, p. 160). As ameaças de retrocesso são constantes e vão desde o afrouxamento de regras protetivas à supressão de normas ambientais, representando uma ameaça à preservação da diversidade biológica. É indispensável a preservação do meio ambiente e assegurar a garantia do não retorno a níveis de proteção ultrapassados.

Sarlet e Fensterseifer (2010, p. 32) salientam que enfrentar a causa ambiental e seguir um padrão sustentável de produção e consumo significa, antes de tudo, combater a desigualdade social, pois as distorções na sociedade também são consideradas degradação ambiental. O Estado Socioambiental é aquele capaz de dirigir e ajustar a economia aos valores constitucionais e ao mínimo existencial ecológico. É necessário, pois, a conjunção de fatores ambientais e sociais na busca pela concretização da dignidade humana. Além disso, manter o

---

<sup>54</sup> O princípio da proibição do retrocesso ambiental, também conhecido como princípio da vedação da retrogradação, não é absoluto estando voltado a um núcleo essencial do Direito Fundamental sobre o qual não pode o legislador ultrapassar, sob pena de afronta a Constituição (MOLINARO, 2006, p. 160).

ordenamento jurídico “aberto materialmente a receber demais direitos socioambientais”<sup>55</sup>, o que se mostra indispensável para manter a legitimidade do novo paradigma estatal em resposta à lógica de devastação ambiental.

## **2.2 A Gestão de Resíduos Sólidos e o Trabalho Verde dos Catadores**

Quando nômades, os indivíduos não se preocupavam com a destinação dos resíduos sólidos. Após a formação das metrópoles e o aparecimento das primeiras epidemias em decorrência do acúmulo de lixo descartado, a limpeza urbana tornou-se um desafio, pois a sociedade consumista iniciou a produção de resíduos em escala, tornando indispensável que o poder público organizasse o recolhimento do material, primando pelo meio ambiente saudável, e pela saúde coletiva da população.

Com a industrialização e o avanço tecnológico, a composição dos resíduos sólidos foi bastante alterada, sendo substituída por um denso e complexo material poluente, produtor de gases tóxicos, diametralmente oposto ao material recolhido antes do marco industrial, cuja formação era eminentemente orgânica, o que justifica, atualmente, o aumento de acidentes de trabalho entre os catadores, como cortes e doenças ocupacionais, em decorrência do gerenciamento inadequado dos resíduos (OLIVEIRA, p. 26, 2011).

Não somente a composição dos resíduos foi modificada ao longo do tempo como também sua perspectiva deixou de significar lixo, vinculado a problemas de saúde pública, para tornar-se potencial insumo para diversas cadeias produtivas. De fato, a PNRS reconheceu o resíduo reutilizável ou reciclável como “bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda, e promotor de cidadania”<sup>56</sup>. Parece claro que é mercadoria valiosa, uma vez que a tributação somente incide sobre o que tem importe. Difere, portanto, daquele que tem valor finito, sem possibilidade de reaproveitamento, encaminhado à disposição final adequada.

A Constituição Federal fixa competência comum entre os entes federados para dispor sobre a proteção do meio ambiente<sup>57</sup>. Contudo, cabe ao município prestar diretamente, ou por

---

<sup>55</sup> Acerca da concepção materialmente aberta dos direitos fundamentais na Constituição Federal é necessário registrar a posição de Freitas (1995, p. 206- 212), segundo a qual o artigo 5º, § 2º da Constituição constitui uma cláusula geral inclusiva de direitos, cuja melhor hermenêutica se perfaz em uma análise sincronizada com a Declaração Universal dos Direitos do homem. Em que pese a visão acertada de abertura constitucional a novos direitos, Ferreira Filho (1995, p. 67-68) adverte para a não banalização de direitos, de modo a preservar a sua “fundamentalidade” cercado de valores tidos pela sociedade como essenciais.

<sup>56</sup> Art. 6º, VIII da Lei nº 12.305/10.

<sup>57</sup> Art. 23, VI, CRFB/88.

meio de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, o que justifica sua competência para o gerenciamento de resíduos sólidos, embora o manejo desse material seja de alçada comum de todos os entes federados.

Há uma estreita relação entre o sistema de limpeza urbana adotado no Brasil e o modelo de gestão de resíduos. Portanto, da implantação do serviço público de limpeza urbana no Brasil por empresas estrangeiras, passando pelo modelo estatista até a sua privatização por empresas nacionais nos grandes municípios, pode-se perceber considerável alteração na administração dos resíduos (WIRTH; OLIVEIRA, 2016, p. 218-221).

No modelo gerencial estatista, o serviço de limpeza urbana e de gestão de resíduos é concentrado nas mãos do poder público. Os catadores poderiam realizar apenas a triagem dos materiais em galpões cedidos pela prefeitura, já que o modelo é acompanhado da proibição ou mesmo da criminalização das atividades de catação, limitando a atuação das organizações coletivas de catadores. A seu turno, o modelo privatista se caracteriza pela contratação de empresa privada para o serviço de limpeza urbana. Essa gestão, pautada pelo lucro, encontra dificuldade na compatibilização com técnicas ambientalmente adequadas, uma vez que o valor repassado às empresas é proporcional ao volume coletado, de sorte que o empreendimento privado está preocupado em aumentar o quantitativo de lixo, não apresentando qualquer incentivo à redução de resíduos ou ao fomento à reciclagem, o que faz os catadores tornem-se dispensáveis (WIRTH; OLIVEIRA, 2016, p. 221-225).

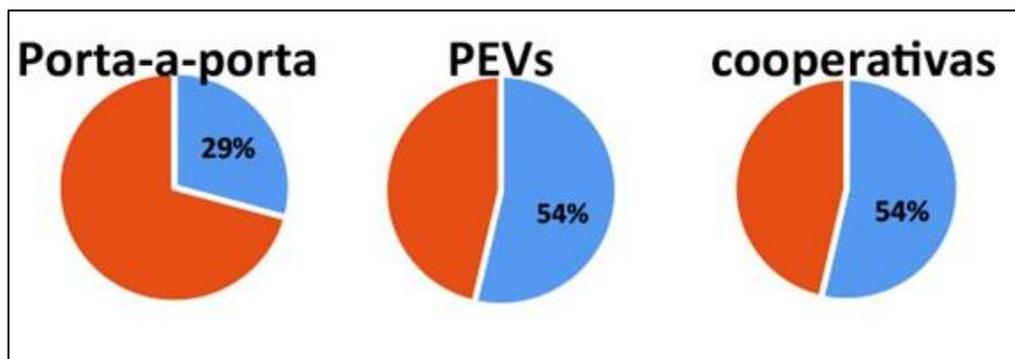
A PNRS elegeu a gestão integrada de resíduos como modelo de administração articulado com aspectos sociais, econômicos e ambientais, incluindo as organizações coletivas de catadores em seu gerenciamento. Wirth e Oliveira (2016, p. 225) mencionam que essa espécie de gestão trata os resíduos de forma abrangente e não reducionista como o fazem os modelos estatista e privatista. Além disso, consoante os autores, permite que os catadores tornem-se gestores de seu processo de trabalho, situação impedida pelos modelos anteriores.

Embora se deva concordar que a gestão integrada de resíduos permita maior atuação das organizações coletivas de catadores nas etapas de gerenciamento do material, cumpre observar, contudo, que os trabalhadores parecem estar entregues à própria sorte, de forma que não há como falar em autonomia em um ambiente de precariedade, mormente quando o serviço é de competência municipal e o poder público deveria estar diretamente envolvido no processo. Não

há dúvidas de que a inserção coletiva de catadores no manejo dos materiais é elogiável, desde que se dê em condições de absoluto respeito ao trabalhador.

No Brasil, apenas 18% dos municípios realizam coleta seletiva, o que representa 1.055 cidades (CEMPRE, 2016). Destaca-se na Figura 1 a coleta seletiva classificada quanto aos agentes executores:

**Figura 1: Agentes executores da Coleta Seletiva Municipal**



Fonte: Cempre (2016).

Os dados são significativos para demonstrar a importância dos empreendimentos solidários de catadores no atual sistema de gerenciamento de resíduos sólidos do país. Ressalta-se que os serviços públicos de saneamento básico envolvem o abastecimento de água, o esgotamento sanitário, o manejo das águas pluviais e de resíduos sólidos. Desse modo, faz sentido o Decreto Federal nº 7.217/10 reconhecer as associações e as cooperativas de catadores que executam a coleta, o processamento e a comercialização dos resíduos como prestadores de serviço público.

Diante dos impactos ecológicos causados pela ação humana no ambiente, buscam-se alternativas para que a sociedade desenvolva meios na busca de uma economia ambientalmente sustentável. A transição para esse novel momento privilegia atividades que diminuam o impacto ambiental negativo nos ecossistemas consistentes em trabalhos verdes (*green Jobs*), como atividades que contribuem para redução na emissão de carbono, preservando a qualidade ambiental (ILO, 2012, p. 11).

Apesar disso, não se deve deixar de registrar que nem sempre um trabalho verde pode ser considerado decente, como pode ocorrer com a reciclagem quando externaliza custos sociais e ambientais. A OIT compreende que o trabalho decente tem por objetivo “promover

oportunidades para mulheres e homens alcançar o trabalho produtivo e decente, em condições de liberdade, equidade, segurança e dignidade” (ILO, 1999).

De certo, seria imprescindível que os trabalhos verde e decente estivessem conjugados, a fim de alcançar, dentro de uma perspectiva sustentável, valores como a proteção ambiental, a atuação dentro dos padrões de segurança ao próprio trabalhador. Isso pressupõe uma brusca alteração nos modos de produção e consumo, corroborados pelo favorecimento à criação de empregos verdes para atingir o máximo “esverdeamento da economia”.

É premente a formação de uma economia cujo centro esteja baseado no respeito ao meio ambiente e em decisões políticas pautadas na ética ecológica. Calha, nesse sentido, a posição de Abramovay (2012, p. 84ss) ao relacionar o conceito de economia verde a três aspectos fundamentais: (i) extinção da dependência das fontes fósseis de energia; (ii) utilização em maior escala de “produtos florestais” e “serviços ecossistêmicos”, ou seja, produtos e serviços oferecidos pela própria biodiversidade; (iii) utilização de técnicas eficientes quanto à redução de poluentes (reaproveitamento de rejeitos).

O mercado de trabalho verde mostra-se promissor, na medida em que a sustentabilidade é o padrão a ser seguido nas sociedades em todo o mundo. Em vista disso, é essencial que políticas públicas possam proporcionar oportunidades de trabalhos dessa natureza. É importante ressaltar como contributo para sustentação dessa tese, as estratégias de transição para uma economia de baixo carbono traçadas por Boyd (2009, p. 33ss), focadas em quatro pontos: (i) apoiar as empresas existentes para que tornem-se verdes; (ii) oferecer apoio a quem investe em desenvolvimento de negócios verdes; (iii) angariar investimento verde; e (iv) criar empregos verdes.

Sabe-se que o gerenciamento de resíduos sólidos compreende a coleta, o tratamento e a disposição adequada do material, de modo a verificar um correto descarte do rejeito ou, antes, um reaproveitamento do resíduo, devolvendo-o à cadeia de produção. Portanto, os catadores colaboram com a preservação do meio ambiente. Apesar de figurarem no rol dos agentes promotores de um trabalho verde, os catadores ainda não podem ser enquadrados como trabalhadores de um ofício decente, sobretudo pela precariedade e pela vulnerabilidade que os acompanham. Nesse sentido, é imperioso desenvolver meios para que possam desempenhar um trabalho de qualidade, o que refletirá em verdadeira inclusão e justiça social. Gomes (2015, p. 3) colaciona:

As condições laborais dos trabalhadores que atuam na coleta, catação, separação e reciclagem de resíduos apresentam, no entanto, desafios significativos para a concretização dos valores protegidos pelo trabalho decente. Quanto maior a informalidade dos processos de coleta e reciclagem de resíduos, piores as condições de trabalho dos catadores. Os lixões, ainda existentes no Brasil, onde trabalhadores adultos e crianças, dividindo espaço com ratos e urubus, sem nenhum tipo de proteção, em contato direto com o lixo, constituem exemplos dessa situação contraditória. Apesar do consenso em relação à importância ambiental e econômica do uso sustentável dos resíduos, grande parte dos catadores que realizam esse trabalho verde exercem a sua atividade em condições inumanas.

A PNRS estipulou o prazo até 3 de agosto de 2014 para a erradicação dos lixões no país, medida essencial para o meio ambiente equilibrado e para a melhoria das condições de vida dos catadores, regra até o momento não integralmente cumprida.<sup>58</sup> Nesse contexto, merece destaque a recente aprovação do projeto de lei de conversão alterando o texto original da medida provisória nº 678/15, que visava prorrogar o prazo para extinguir os lixões.

O projeto de conversão foi parcialmente vetado pela Presidência da República. Significa dizer que o aludido prazo permanece inalterado e que os municípios que ainda não extinguiram os lixões estão em mora com a disposição legal. De um lado, o veto manifesta uma dimensão positiva, porque reafirma a observância imediata da Lei nº 12.305/10, de outro, deve-se levar em conta a impossibilidade econômica de alguns entes municipais em cumprir a determinação normativa em tempo tão exíguo. Embora seja importante analisar com cautela tal argumento, é indiscutível mencionar que a extinção de lixões e a consequente abertura de aterros sanitários é um meio adequado de administrar os resíduos e de preservar as condições de trabalho e saúde dos catadores, principalmente os de atuação independente, uma vez que o lixão é o palco onde acontecem as maiores violações aos direitos fundamentais dos trabalhadores.

A partir do que até o momento foi exposto, torna-se possível avançar em considerações mais abrangentes acerca da catação desempenhada pelos trabalhadores informais dos resíduos, que se encontra inserida dentro da cadeia de reciclagem e que envolve um mercado de elevada liquidez.

---

<sup>58</sup> Com relação aos lixões, a ABRELPE destaca que 58,3% dos resíduos tiveram destinação final ambientalmente adequada em 2013, embora o percentual de resíduos com destinação final inadequada tenha crescido de 41,74% em 2012 para 42,02% em 2013 (ABRELPE, 2013, p. 31).

### 2.3 O Processo da Reciclagem

Inserida na questão ambiental, a indústria da reciclagem lucra bastante com sua matéria prima: os recicláveis. A reciclagem difere da reutilização, pois nesta o processo de aproveitamento dos resíduos se dá sem qualquer transformação do material, ao passo que naquela a transformação de resíduos em matéria prima secundária se dá com alteração das propriedades físicas, físico-químicas ou biológicas, a fim de serem reincorporadas na fabricação de novos produtos. Importa destacar que na lógica da PNRS a não geração de resíduos se sobrepõe à sua redução. Somente após a impossibilidade de reutilização é que se passa a reciclar os resíduos para, por derradeiro, dar uma disposição adequada aos rejeitos<sup>59</sup>.

O processo de reciclagem é realizado tendo como fundamento três agentes. O primeiro deles é o catador de atuação independente ou associado/cooperado que inicialmente realiza o processo ao recolher os resíduos; em seguida, os sucateiros compram o material reciclado dos catadores/associações e os revendem às indústrias<sup>60</sup>; por último, a indústria aparece como terceiro elemento da cadeia e que definitivamente mais lucra (MAGERA,2003, p. 110).

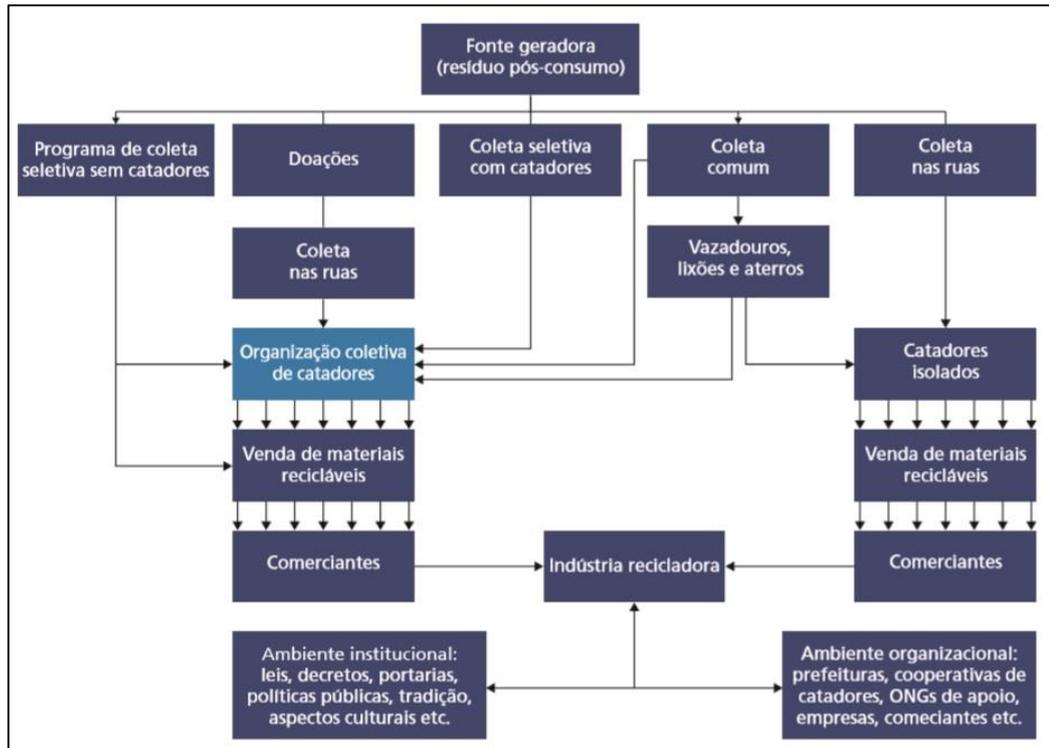
Não se deve esquecer, nesse ponto, o Estado como elemento que interfere na dinâmica da reciclagem, pois atua na normatização e no desenvolvimento de políticas públicas que atingem tanto catadores como o setor produtivo. Portanto, a existência do trabalho de catação de resíduos não pode ser observada de maneira simplista, como se pudesse ser considerada isoladamente. Ao contrário, a atividade acontece dentro de um contexto bem maior, uma vez que faz parte de uma engrenagem ligada à reciclagem, da qual a catação de resíduos é uma importante peça, conforme pode ser observado na Figura 2:

---

<sup>59</sup> Art. 7º, II, da Lei nº 12.305/10

<sup>60</sup> Destaca-se os atuais esforços empreendidos na verticalização da produção como maneira de elevar a renda e valorizar o trabalho dos catadores.

**Figura 2: Fluxograma da Cadeia de Valor da reciclagem**



Fonte: IPEA (2013, p. 12).

Ferron (2015, p. 48) destaca o papel central que a reciclagem desempenha no gerenciamento dos resíduos, pois é parte integrante da Política Nacional dos Resíduos Sólidos. De fato, o artigo 7º, inciso VI da Lei nº 12.305/10, traz entre seus objetivos o “incentivo à indústria da reciclagem, tendo em vista fomentar o uso de matérias-primas e insumos derivados de materiais recicláveis e reciclados”.

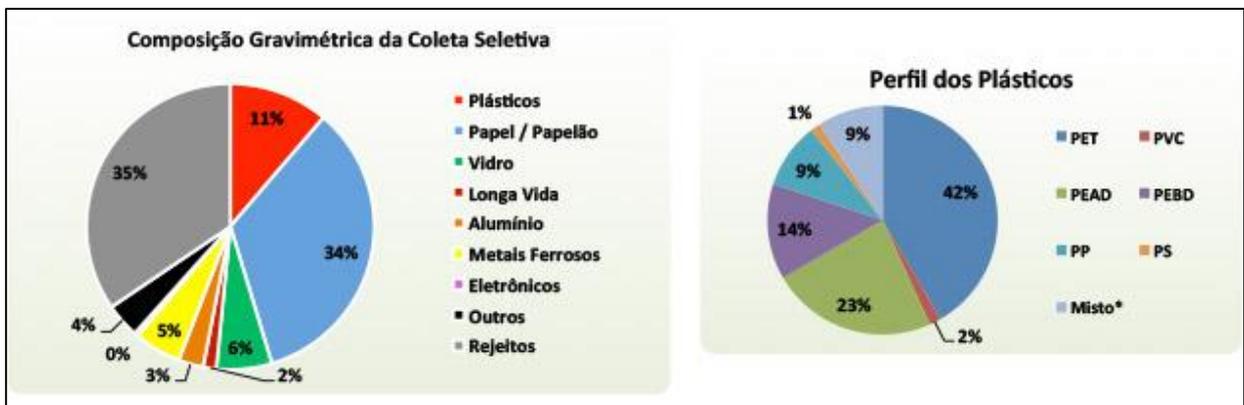
Destaca-se, mais uma vez, que os catadores atuam na base de sustentação desse processo, apesar de serem os que menos lucram com ele, demonstrando a sua desvalorização. Na reciclagem há setores formais e informais da economia atuando conjuntamente. A informalidade se opera especialmente por meio de catadores de atuação independente que trabalham sem qualquer regulamentação, recolhendo resíduos principalmente nos centros urbanos.

Para que o processo de reciclagem seja bem sucedido é necessário, ainda, que todos os elos que o ligam estejam harmoniosamente arranjados. A coleta seletiva deve ser eficiente e contar com o aumento progressivo do consumo de produtos recicláveis, o que ocasionará uma maior instalação de indústrias e, conseqüentemente, um aumento do preço dos materiais.

Portanto, a reciclagem envolve várias etapas que vão desde o gerenciamento dos resíduos, passando pela coleta, pela triagem, pelo enfardamento, pelo transporte e pela comercialização do material reciclável para as indústrias (IPEA, 2013, p. 10).

Nesse sentido, é possível verificar o lucro como um elemento presente na cadeia da reciclagem. Logo, aquilo que gera riqueza a baixo custo interessa à indústria recicladora, ao passo que o dispendioso e pouco lucrativo deve ser descartado. Essa mentalidade que visa a economia em detrimento da preservação ambiental está claramente na contramão da PNRS. Os recicláveis com maior índice de coleta pelos sistemas municipais de limpeza urbana são papel/papelão, plásticos e vidros, conforme se depreende na Figura 3:

**Figura 3: Composição Gravimétrica da Coleta Seletiva**



Fonte: CEMPRE 2016

Dados do IPEA (2013, p. 11) estimam que apenas 13% dos resíduos produzidos no país são reciclados. Esse número demonstra o subaproveitamento dos materiais por parte da indústria recicladora, visto que deixa de gerar significativa riqueza para a economia brasileira que gira em torno de oito bilhões por ano.

Paralelamente a essa constatação, verifica-se que a quantidade de rejeito (35%) ainda é considerada alta e que o percentual aumentou em relação à pesquisa de 2014, a qual apontava o registro de 20%. Não apenas se deixa de injetar capital no país, como também não se age de modo proativo tendo em vista um ambiente equilibrado, pois passa-se a acumular resíduos e rejeitos nos aterros sanitários. Além dos benefícios ambientais, deve-se frisar as vantagens econômicas que a reciclagem opera nos custos de produção, visto que quando baseados em matéria prima oriunda de material reciclável se comparado com matéria prima primária, observa-se uma diferença considerável, conforme se depreende na Tabela 2:

**Tabela 2: Estimativa dos Benefícios Econômicos da Reciclagem**

<b>Material</b>	<b>Custo de Produção Primária R\$/t</b>	<b>Custo de Produção a partir da Reciclagem R\$/t</b>	<b>Benefício Líquido R\$/t</b>
<b>Aço</b>	552	425	127
<b>Alumínio</b>	6.162	3.447	2.715
<b>Celulose</b>	687	357	330
<b>Plástico</b>	1.790	626	1.164
<b>Vidro</b>	263	143	120

Fonte: IPEA (2013, p. 12-13).

Na busca pela inclusão dos catadores por meio da reciclagem, Sant'Ana e Metello (2016, p. 39) sugerem uma reestruturação da tributação no tocante ao material reciclável, de modo a viabilizar o processo de reciclagem. Segundo os autores, o pagamento de ICMS para o transporte encarece o material reciclável, estando na direção contrária não somente da inclusão dos catadores, mas também de uma economia sustentável.

Insta destacar a grande transformação do mercado no que se refere à comercialização de produtos eletrônicos. Essa nova tendência poderá mudar substancialmente a vida dos catadores por intermédio da reciclagem de resíduos eletrônicos. Isso porque a renda desse tipo de material é superior ao que se lucra com a venda de papeis, plásticos e metais.

A capacitação dos catadores para uma coleta segura e uma destinação ambientalmente adequada dos resíduos eletrônicos já se pode perceber. É o caso do projeto ECO-ELETRO da USP que ofereceu curso a 180 trabalhadores para ensinar-lhes conceitos básicos de microinformática, a fim de possibilitar a identificação se o equipamento já se enquadra como resíduo eletrônico ou não. Além disso, foram repassados aos catadores o correto manejo desse material, como o desmonte de peças, de modo a não prejudicar o meio ambiente (LASSU, 2015).

Oliveira (2011, p. 59) afirma que não apenas a coleta seletiva e a reciclagem irão solucionar as demandas de um gerenciamento adequado de resíduos nos centros urbanos. Será necessário igualmente efetivar a legislação que promova uma disposição correta dos rejeitos, promover a educação ambiental e sanitária da sociedade, assim como diminuir a geração de resíduos, por meio do controle do consumismo desordenado. Nesse caso, formar uma

consciência pessoal e comunitária preocupada com o verde será indispensável para a preservação dos ecossistemas. Alterar essa dinâmica violadora significaria caminhar em direção a uma economia verde aos moldes de um modelo sustentável.

### 3 LEIS E POLÍTICAS PARA A PROMOÇÃO DA ORGANIZAÇÃO COLETIVA DOS CATADORES: UMA ANÁLISE CRÍTICA.

*“Direito não é só norma, como quer Kelsen, Direito não é só fato como rezam os marxistas ou os economistas do Direito, porque Direito não é economia. Direito não é produção econômica, mas envolve a produção econômica e nela interfere; o Direito não é principalmente valor, como pensam os adeptos do Direito Natural tomista, por exemplo, porque o Direito ao mesmo tempo é norma, é fato e é valor.”*

**Miguel Reale<sup>61</sup>**

Nos últimos anos percebe-se uma inclusão dos catadores via associações e cooperativas na legislação ambiental pátria, motivada em grande parte pelo movimento de preservação dos ecossistemas no mundo inteiro. Portanto, a política de inclusão dos catadores revela-se como estratégia cujo objetivo é promover um meio ambiente sustentável, ao mesmo tempo em que procura reverter a sua situação socialmente exclusiva ao inserir as organizações coletivas nas atividades de gerenciamento de resíduos.

É indispensável, pois, verificar se a inserção dos trabalhadores em ações que envolvam etapas de coleta e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos foi acompanhada de direitos que garantam a melhoria das condições de trabalho. Logo, nessa seção faz-se um levantamento do arcabouço legislativo ambiental e de políticas públicas dos entes da federação para análise e posterior conclusão dos resultados.

Antes, para uma melhor compreensão das leis ambientais brasileiras, faz-se uma análise acerca da legislação internacional em países cujo modelo legal de gestão de resíduos sólidos é referência no mundo, bem como apresenta-se outros modelos em países em desenvolvimento, cotejando tais padrões legais com a legislação que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos no Brasil – PNRS – Lei nº 12.305/10.

---

<sup>61</sup> REALE, M. Teoria Tridimensional do Direito - situação atual. São Paulo: Saraiva, 1994, 5. ed.

### 3.1 Gestão de Resíduos Sólidos: Exemplos Normativos de Outros Países

O Direito comparado sempre serviu como fonte de estudo por possibilitar a análise da legislação internacional, de modo a permitir uma crítica contundente de institutos jurídicos semelhantes que geralmente precederam a legislação pátria. Por isso, a seguir, passa-se a analisar a legislação atinente aos resíduos sólidos na União Europeia, nos Estados Unidos, no Canadá e no Japão.

Os países europeus, de modo geral, sempre estabeleceram regras severas para tratar os resíduos sólidos. As regulações foram definidas por meio de Diretivas e atualmente estão sendo alocadas para legislações nacionais referentes ao bloco Europeu. A Diretiva 75/442 teve como objetivo principal uniformizar o tratamento de resíduos sólidos nos Estados-membros, garantindo sua diminuição mediante técnicas de reutilização, reciclagem e transformação dos resíduos em energia. A diretiva previa também medidas baseadas no princípio do poluidor-pagador como forma de responsabilizar o produtor pelo impacto de sua atividade no meio.

Em seguida, uma reforma efetuada pela Diretiva 91/156 fixou o empenho na prevenção da produção de resíduos, reafirmando os valores da reutilização e da reciclagem. Em 1994, a Diretiva 94/62 do Parlamento Europeu previu meios para aperfeiçoar a gestão de embalagens nos Estados-membros que, posteriormente, foi complementada pela Diretiva 1999/31 ao tratar da disposição dos resíduos em aterros, evitando a poluição de solos e águas. No ano 2000, a Diretiva 2006/12, por sua vez, trouxe requisitos essenciais para a gestão de resíduos e firmou o dever dos Estados-membros em trata-los de maneira a não causar impactos negativos no ambiente. Destaca-se a Diretiva 2008/98 que forneceu conceitos fundamentais, como prevenção, reutilização, valorização e eliminação dos materiais. Além disso, a diretiva trouxe o que ficou conhecida como “responsabilidade alargada do produtor”, que consiste na obrigação do produtor por todo o ciclo de vida do produto, não apenas pela fase de disposição final (JURAS, 2012, p.7).

Na Alemanha, há uma política de evitar e de valorizar os resíduos antes mesmo de sua eliminação. A Lei de Economia de Ciclo Integral e dos Resíduos – *Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz* – preconizou uma hierarquia no gerenciamento dos materiais, optando inicialmente pela não geração e posteriormente por sua redução. Tornando-se inviável a não produção de resíduos, buscar-se-ia a reciclagem ou o aproveitamento energético como meios

para a destinação adequada dos resíduos. A disposição final seria a última alternativa, podendo ser realizada de maneira ajustada à saúde pública e ao meio ambiente (JURAS, 2012, p. 16).

Importa sinalar que a lei alemã dispõe acerca da responsabilidade do fabricante por todo o ciclo vital dos produtos que põe em circulação, desde sua fabricação até sua correta eliminação. A lei ainda impõe aos fabricantes e aos distribuidores a obrigação de aceitar a devolução de embalagens, independentemente do serviço público de limpeza urbana, a fim de serem recuperadas.

Os Estados Unidos promulgaram em 1965 a Lei Federal de resíduos sólidos – *Solid Waste Disposal Act*. A legislação tratou pela primeira vez da destinação final ecológica de resíduos sólidos domésticos, comerciais e industriais. Entretanto, em 1976, uma emenda denominada de Conservação e Recuperação de Recursos (*Resource Conservation and Recovery Act - RCRA*), estabeleceu diretrizes gerais acerca da gestão dos materiais, cabendo aos Estados regular as questões voltadas à coleta de resíduos e à reciclagem. A Lei Federal instituiu, ainda, uma agência nacional – *Environmental Protection Agency* – cuja finalidade consistia na padronização da gestão de resíduos sólidos por meio da fiscalização dos estados em todo o país. (JURAS, 2012, p. 28).

Enfatiza-se que entre os objetivos da RCRA estão a proteção da saúde pública e do meio ambiente, o aproveitamento dos resíduos em energia e a redução ou eliminação dos resíduos gerados. Para cumprir os objetivos destaca-se três programas: (i) Programa de resíduos sólidos que contempla o encorajamento dos estados para elaboração de planos de gestão de resíduos sólidos, a proibição de depósito de resíduos em lixões abertos e o estabelecimento de critérios para a formação de aterros sanitários; (ii) Programa de resíduos perigosos, determinando de modo preciso o seu controle; e (iii) Programas de reservatórios subterrâneos que regulamentam o armazenamento subterrâneo de substâncias perigosas. Em 1984, a RCRA foi novamente emendada pelo Congresso americano, dessa vez para tratar de maneira mais rigorosa dos resíduos sólidos perigosos – *Hazardous and Solid Waste Amendments* – prevendo sua eliminação gradual. (BNDES, 2012, p. 32).

Impende considerar que em 1990 foi publicada a lei americana que previu a prevenção da poluição – *Pollution Prevention Act* – ao regular que ela deveria inicialmente ser evitada na fonte. Quando essa solução se mostrar inviável, buscar-se-ia o tratamento dos resíduos com

escopo de não comprometer a natureza. Por derradeiro, a lei determina como última opção a disposição final dos resíduos (JURAS, 2012, p. 30).

No Canadá, a responsabilidade pela coleta, reciclagem, compostagem e disposição dos resíduos cabe aos municípios enquanto o seu monitoramento compete às províncias e aos territórios. Em 1989, foi aprovado o protocolo nacional de embalagens que determinava a redução dessa espécie de resíduo em 50% até o ano 2000, fato verificado 4 anos antes do planejamento inicial. Esse e outros resultados positivos refletem os programas de educação ambiental introduzidos pelas autoridades ao incentivar a população a aderir à coleta seletiva e à reciclagem ou, mesmo, tornando obrigatória a compostagem doméstica de resíduos orgânicos em cidades com mais de 50 mil habitantes (JURAS, 2012, p. 26).

Em 2009, foi aprovado o plano de ação nacional do Canadá para a responsabilidade estendida do produtor, ampliando o dever dos fabricantes e dos importadores em responder pelos produtos, mesmo após o consumo, e de realizar um planejamento ambiental com a finalidade de causar o menor impacto possível ao ambiente. Além dessa medida, o plano determina uma hierarquia na gestão dos resíduos, buscando inicialmente a redução e em seguida a reutilização, a reciclagem e a recuperação de energia (JURAS, 2012, p. 27).

Em relação ao Japão, é necessário tecer algumas considerações preliminares em relação à análise da legislação de resíduos, para compreender os fatores que fundamentaram a sua estruturação. A ausência de espaço disponível no país para a formação de aterros sanitários e seu enorme quadro populacional associado ao uso intenso do solo, fizeram com que o Japão estivesse preocupado em descartar a menor quantidade de resíduos possível. Desse modo, tomam destaque a reutilização, a reciclagem e sobretudo a incineração de produtos. Há grande estímulo a coleta seletiva e a campanhas para esclarecer os japoneses sobre a importância da separação dos materiais e o uso de produtos reciclados (BNDES, 2012, p. 31).

A primeira legislação japonesa sobre limpeza pública data de 1954 e teve o objetivo de tutelar a saúde humana mediante a adequada eliminação de resíduos. Em 1970, com o crescimento populacional, a lei fora revogada, cedendo espaço a uma nova legislação que acompanhasse as mudanças estruturais do Japão. No ano seguinte, foi constituída a Agência Japonesa Ambiental com competência regulatória, responsável por auxiliar a gestão de resíduos do país. Além da lei sobre gestão de resíduos, o Japão também aprovou legislação sobre a promoção da utilização eficiente de recursos, que passou a ser aplicada em 1991, e a lei

fundamental do ciclo de materiais, importante por definir diretrizes sobre como se deve pautar a gestão de resíduos sólidos japonesa (BNDES, 2012, p. 31).

Pode-se notar que a legislação dos países apontados segue um padrão ambientalmente protetivo quando se trata da gestão de resíduos. É possível perceber institutos jurídicos que promovem a responsabilização dos produtores e dos importadores pelo ciclo de vida dos produtos e a forte educação ambiental da população, dentre outros mecanismos potencialmente eficazes para resguardar a incolumidade ambiental, estando o Estado maciçamente envolvido na gestão do material. Interessante perceber, ainda, qual estratégia de gestão de resíduos vem sendo adotada nos mais diversos países, mesmo aqueles que não têm desenvolvimento pleno, apresentados no Quadro 1:

**Quadro 1: Gestão de Resíduos Sólidos em Outros Países**

País	Estratégia de Gestão de Resíduos
Espanha	Desenvolve atualmente o II Plano Nacional de Resíduos Sólidos, o qual ressalta a valorização de produtos que não se pode evitar e que não são nem reutilizáveis, nem recicláveis; estabelece índices de geração dos resíduos per capita, diminuição da quantidade de resíduos orgânicos enviados para aterros sanitários.
França	A gestão é de responsabilidade das administrações municipais ou de concessionárias. Tem como objetivos: evitar e/ou diminuir a geração e o poder contaminante dos resíduos; ordenar o transporte dos resíduos e limitá-lo em distância e volume; valorizar os resíduos através da reutilização, da reciclagem ou de qualquer outra ação para obtenção de energia. Desde 2002 que as plantas de disposição final devem receber os resíduos sem possibilidade de recuperação.
Holanda	Em certas cidades se cobra taxa proporcional à geração de resíduos. Há a obrigação de acondicionar resíduos em tambores adquiridos na prefeitura.
Áustria	Elevados índices de separação de materiais e um dos maiores índices de compostagem de resíduos orgânicos do mundo.
China	As leis de resíduos propõem promover a economia circular. Na atualidade, desenvolvem programas a meio e longo prazo para pôr em prática esse conceito. Há ainda uma demanda crescente por recicláveis para as indústrias de reciclagem.

México	A lei geral de prevenção e gestão integrada de resíduos, aprovada em 2001, incentiva a reciclagem. O programa <i>Cruzada Nacional por um Méjico Limpio</i> promove a capacitação de funcionários e tem impulsionado a reciclagem de plásticos pet em conjunto com a iniciativa privada.
Colômbia	O Plano de Gestão Integral de Resíduos, iniciado em 2002, financia a construção de aterros sanitários, no marco do programa <i>Cierre de Botaderos a Cielos Aberto</i> . Ademais, promove a modernização de empresas públicas e concessionárias, visando a garantir a sustentabilidade ambiental no tratamento dos resíduos.
Estônia	O Plano Nacional de Gestão de Resíduos, iniciado em 2002, tem como principal objetivo a modernização dos aterros sanitários e a erradicação dos lixões.
Argentina	Na região metropolitana de Buenos Aires, a Administração Pública está desenvolvendo uma gestão de resíduos baseada no resíduo zero, ou seja, na formulação de estratégias na diminuição da geração de resíduos. Paralelamente, vem-se erradicando lixões e construindo aterros sanitários.

Fonte: Adaptado de Figueiredo (2012, p. 4, 7 e 8).

O Brasil, a seu turno, tem avançado na gestão integrada de resíduos sólidos por meio de uma legislação nacional, regional e local que permite conjugar valores ambientalmente seguros, embora deva-se frisar a recente promulgação dos diplomas legais e o lento e progressivo despertar do Estado em tomar a dianteira da responsabilidade em gerir os resíduos sólidos, uma vez que a coleta do material, em grande parte, ainda é realizada pelo trabalho precário e desvalorizado do catador. A própria lei federal em diversos momentos cita o catador como elo fundamental para a destinação adequada de resíduos, o que se verá posteriormente.

### **3.2. Política de Inclusão como Estratégia Regulatória da Organização Coletiva de Catadores**

A integração da organização coletiva de catadores nos sistemas de gerenciamento de resíduos por intermédio da cooperação com o Poder Público Municipal vem sendo considerada uma estratégia essencial para desenvolver sistemas ambientalmente sustentáveis e diminuir a precariedade e vulnerabilidade que caracterizam o trabalho do catador. Organismos internacionais, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, e organizações não-governamentais ativistas de Direitos Humanos, como o *Women in Informal*

*Employment: Globalizing and Organizing* – WIEGO, vêm apoiando o desenvolvimento de tais práticas.

Trata-se de uma política de inclusão, utilizada estrategicamente como instrumento regulatório. O ordenamento jurídico brasileiro já adota essa política, porém ainda há incertezas acerca de seus efeitos para a melhoria das condições de trabalho dos catadores. A seguir, o estudo analisa como as leis e os programas sociais brasileiros adotam essa estratégia a partir da perspectiva da garantia de condições de trabalho decentes para a realização da atividade da catação de resíduos.

### 3.2.1 Análise da Legislação Federal Ambiental

A legislação federal ambiental é considerada de forma ampla, abordando não apenas a lei em sentido estrito, mas seus decretos e resoluções do CONAMA, portarias e normas da ABNT, conforme se analisa na Quadro 2:

**Quadro 2: Legislação Ambiental Federal**

<b>Legislação em sentido estrito</b>	<b>Assunto</b>
Lei n° 5.318/67	Institui a Política Nacional de Saneamento
Lei n° 6.938/81	Dispõe acerca da Política Nacional do Meio Ambiente.
Lei n° 7.347/85	Trata da Ação Civil Pública de responsabilidade por danos causados ao Meio Ambiente.
Lei n° 7.797/89	Institui o Fundo Nacional do Meio Ambiente.
Lei n° 7.802/89	Dispõe sobre a pesquisa, a produção, a embalagem, a rotulagem, o transporte, o armazenamento, a destinação final dos resíduos e embalagens e a fiscalização de agrotóxicos e seus componentes.
Lei n° 9.008/95	Estabelece o Fundo dos Direitos Difusos.
Lei n° 9.605/98	Dispõe acerca das sanções penais e administrativas advindas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.
Lei n° 10.257/01	Institui o Estatuto das Cidades.

Lei nº 11.445/07	Inclui como hipótese de dispensa licitatória a contratação direta de organizações coletivas de catadores pelo Poder Público.
Lei nº 12.305/10	Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos
<b>Decretos Federais</b>	<b>Assunto</b>
Decreto nº 50.877/61	Dispõe sobre o lançamento de resíduos tóxicos nas águas interiores ou litorâneas do país.
Decreto nº 76.389/75	Trata do controle da poluição industrial.
Decreto nº 86.028/81	Institui a Semana Nacional do Meio Ambiente.
Decreto nº 875/93	Promulga o texto da Convenção sobre o controle de movimentos transfronteiriços de resíduos sólidos e seus depósitos.
Decreto nº 1.306/94	Regulamenta o Fundo de Direitos Difusos.
Decreto nº 3.179/99	Regulamenta as sanções administrativas aplicáveis às condutas e atividades lesivas ao ambiente.
Decreto nº 5.940/06	Institui a separação de resíduos sólidos na fonte pelo Poder Público Federal e sua destinação às associações e cooperativas de catadores.
Decreto nº 7.217/10	Regulamenta a Lei nº 11.445/07 que traça diretrizes nacionais para o saneamento básico.
Decreto nº 7.404/10	Regulamenta a Lei que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos.
Decreto nº 7.405/10	Institui o programa Pró-catador e o Comitê Interministerial para inclusão Social e Econômica dos Catadores.
<b>Resoluções do CONAMA</b>	<b>Assunto</b>
Resolução nº 001/86	Define Impacto Ambiental, Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental.
Resolução nº 001-A/86	Normas de transporte de produtos perigosos que circulam próximos a áreas povoadas e de proteção ambiental.

Resolução n° 006/91	Firma critérios para desobrigação de incineração de resíduos sólidos provenientes de estabelecimentos de saúde, portos e aeroportos.
Resolução n° 008/91	Veda a entrada no Brasil de resíduos destinados à disposição final e incineração.
Resolução n° 005/93	Define normas para tratamento de resíduos sólidos oriundos da saúde, portos e aeroportos, estendendo igualmente aos terminais ferroviários e rodoviários.
Resolução n°009/93	Define os diversos óleos lubrificantes, além de tratar de sua reciclagem, combustão, comercialização e seu descarte adequado.
Resolução n° 07/94	Define resíduos perigosos e impõe critérios para a importação e a exportação de resíduos.
Resolução n° 23/96	Dispõe sobre o tratamento de resíduos perigosos, conforme normas da Convenções da Basileia sobre o controle transfronteiriços de resíduos perigosos.
Resolução n° 237/98	Trata do Licenciamento Ambiental.
Resolução n° 235/98	Dispõe sobre o gerenciamento dos resíduos perigosos.
Resolução n° 257/99	Estabelece critérios acerca da destinação adequada de pilhas e baterias cuja composição tenha chumbo e mercúrio.
Resolução n° 258/99	Fixa critérios para destinação final adequada de pneumáticos inservíveis.
Resolução n° 264/99	Estabelece procedimentos para o processamento de resíduos em fornos para a fabricação de cimento.
Resolução n° 283/01	Dispõe sobre a destinação final de resíduos de saúde.
<b>Portarias</b>	<b>Assuntos</b>
Portaria Minter n° 53/79	Firma normas sobre implantação, operação e manutenção aos projetos específicos de tratamento de resíduos sólidos.
Portaria Minter n° 124/80	Normas sobre a prevenção de poluição hídrica.

Portaria Normativa IBAMA n° 45/95	Constitui a Rede Brasileira de Manejo Ambiental de Resíduos – REBRAMAR.
Portaria n° 034/01	Impõe obrigações fiscais para a coleta de pilhas e baterias.
<b>Normas da ABNT</b>	<b>Assuntos</b>
Norma NBR 7.501	Transporte de resíduos sólidos perigosos.
Norma NBR 8.418	Impõe condições para apresentação de projetos de aterros de resíduos industriais perigosos.
Norma NBR 8.419	Fixa as condições para apresentação de projetos sobre aterros sanitários de resíduos sólidos urbanos.
Norma NBR 8.843	Normas para planos de gerenciamento de resíduos sólidos em aeroportos.
Norma NBR 8.849	Fixa as condições para apresentação de projetos sobre aterros controlados de resíduos sólidos urbanos.
Norma NBR 10.004	Classifica os resíduos sólidos quanto aos riscos ao ambiente, bem como à saúde pública, de modo a dar destinação adequada, estado de fora dessa regulamentação os resíduos radioativos.
Norma NBR 10.157	Fixa as condições para apresentação de projetos sobre aterros de resíduos perigosos.
Norma NBR 11.175	Estabelece condições de desempenho do equipamento para incineração de resíduos sólidos perigosos.
Norma NBR 12.235	Estabelece normas para armazenamento de resíduos em vista da preservação da saúde humana e do ambiente.
Normas NBR 12.808	Realiza a classificação dos resíduos de saúde em relação aos riscos potenciais ao ambiente para um gerenciamento ambientalmente adequado.
Norma NBR 12.810	Fixa procedimentos para coleta de resíduos de saúde a serem realizadas em condições de higiene.

Norma NBR 12.980	Estabelece a terminologia utilizada para a coleta, varrição e acondicionamento de resíduos sólidos.
Norma NBR 13.221	Fixa orientações acerca do transporte dos resíduos para evitar danos ambientais.
Norma NBR 13.464	Determina a classificação da varrição de vias e logradouros públicos e os equipamentos utilizados para a atividade.
Norma NBR 13.591	Define termos utilizados para realizar compostagem de resíduos sólidos domiciliares.
Normas NBR 15.112 a 15.116	Trata de normas atinentes a resíduos da construção civil.

Fonte: Adaptado de Sanetal (2012, p. 234).

Em um primeiro momento, os catadores exerceram a separação de materiais descartáveis de maneira individual, fato que potencializou as violações de direitos. Somente a partir da década de 1980 é que se iniciou a estruturação da organização coletiva, considerada por muitos um avanço na tutela aos trabalhadores.

Nos anos 1990, ainda sem apoio governamental, mas contando com o suporte de ONGs, foram promovidos encontros em pontos diversos do país com o objetivo de reconhecimento da atividade de catador como profissão. A incorporação de novos parceiros culminou com a formação do Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR) em 2001. O movimento fortaleceu a atuação dos trabalhadores, garantindo-lhes maior protagonismo na cadeia produtiva da reciclagem.

Em 2002, os catadores conquistaram o reconhecimento como categoria profissional, oficializada na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), sendo identificados como “catadores de materiais recicláveis”. Consoante a descrição das atividades, os trabalhadores do setor de resíduos “catam, selecionam e vendem materiais recicláveis como papel, papelão e vidro, bem como materiais ferrosos e não ferrosos e outros materiais reaproveitáveis”.

O Decreto nº 5.940/06 instituiu a separação dos recicláveis descartados pela Administração Pública federal direta e indireta, destinando-os às associações e cooperativas de catadores. Outro avanço importante relacionado ao reconhecimento dos catadores veio com a Lei nº 11.445/2007, que alterou a Lei nº 8.666/93, ao dispensar a contratação pelo Poder Público de organizações coletivas de catadores de processo licitatório.

A mobilização do MNCR e a atuação governamental foram fundamentais para a promulgação da Lei nº 12.305/10 que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos<sup>62</sup>, dispondo sobre princípios, objetivos, instrumentos e diretrizes relativos à gestão de resíduos sólidos. A Lei nº 12.305/10 representa um marco regulatório quanto à legislação ambiental e para o reconhecimento da organização coletiva e do papel dos catadores na coleta e reciclagem dos resíduos ao adotar a estratégia de inclusão social dos catadores de resíduos no sistema delineado pela PNRS, conforme destacado no Quadro 3:

### Quadro 3: Análise da Política de Inclusão

Artigo 3º, inciso XVII	Define a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos entre fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, dos consumidores e dos titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos – os municípios.
Artigo 7º, inciso XII	Dispõe no, que dentre seus objetivos está a “integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos”.
Art. 8º, IV	Define como instrumento da PNRS “o incentivo à criação e ao desenvolvimento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis”.
Artigo 15, inciso V	Estipula como conteúdo mínimo do Plano Nacional de Resíduos Sólidos a inclusão e a emancipação econômica dos catadores.
Artigo 18, § 1o, inciso II	Estabelece, no que concerne aos Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, priorizados no acesso aos recursos da União os municípios que “implantarem a coleta seletiva com a participação de cooperativas ou outras formas de associação de catadores

<sup>62</sup> Importante destacar que a PNRS integra a Política Nacional do Meio Ambiente e se articula com a Política Nacional de Educação Ambiental e com a Política Federal de Saneamento Básico.

	de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda”.
Art. 18, § 1º da Lei 12.305/10	Na elaboração dos Planos Municipais de Resíduos Sólidos terão prioridade a recursos federais os municípios que investirem em coleta seletiva contando com a participação de cooperativas e associações de catadores.
Artigo 19, inciso XXI	Dispõe como conteúdo mínimo dos Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos “programas e ações para a participação dos grupos interessados, em especial das cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda, se houver”.
Artigo 36, § 1º	No que concerne à responsabilidade compartilhada, dispõe sobre a prioridade a ser dada pelo titular dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos à “organização e o funcionamento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda, bem como sua contratação”.
Artigo 42, inciso III	Estabelece a prioridade na instituição de medidas indutoras e linhas de financiamento às iniciativas de “implantação de infraestrutura física e aquisição de equipamentos para cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda”.
Artigo 44, inciso II	Dispõe sobre a possibilidade de concessão de incentivos fiscais, financeiros ou creditícios a “projetos relacionados à responsabilidade pelo ciclo de vida dos produtos, prioritariamente em parceria com cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda”.

Fonte: Gomes (2015, p. 12).

É precisamente na integração dos catadores na responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos que se manifesta a relevância da Lei nº 12.305/10. Dito de uma outra forma, esses trabalhadores tornam-se sujeitos ativos para se alcançar os objetivos da PNRS e o cumprimento das obrigações ligadas à gestão de resíduos sólidos juntamente com fabricantes, importadores, distribuidores, comerciantes, consumidores e titulares dos serviços públicos de limpeza urbana, podendo inclusive os Entes Federados no âmbito de suas competências, instituir normas que permitam a concessão de benefícios creditícios, financeiros e fiscais voltados para projetos cujo teor se relacione à responsabilidade compartilhada dos produtos em parceria com a organização coletiva de catadores.<sup>63</sup>

No que diz respeito ao repasse de recursos por parte da União aos Municípios e ao Distrito Federal para investimento em limpeza urbana e manejo de resíduos, a Lei nº 12.305/10 firma como condição a elaboração de Planos Municipais de Gestão integrada de Resíduos Sólidos cuja prioridade de investimento se destina à implantação da coleta seletiva com a participação dos empreendimentos solidários dos trabalhadores. Ademais, a lei determina, como conteúdo mínimo do referido Plano Municipal, programas e ações para participação de grupos interessados, sobretudo de catadores, compostas por pessoas físicas de baixa renda.

Cumpra anotar que estão obrigados a lançar mão da logística reversa<sup>64</sup>, independentemente do serviço público de limpeza urbana: os fabricantes; os importadores; os distribuidores; e os comerciantes de produtos eletroeletrônicos e seus componentes, agrotóxico, pilha, baterias, pneus, óleos lubrificantes, lâmpadas fluorescentes de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista.<sup>65</sup> Para cumprirem a determinação legal, os obrigados a realizar a logística reversa podem atuar em parceria com associações e cooperativas de catadores.<sup>66</sup>

Um dos instrumentos econômicos que o poder público pode se valer para a consecução do ideal da PNRS é a implantação de cooperativas e associações de catadores, bem como a compra dos equipamentos necessários para o desenvolvimento de seus trabalhos, demonstrando, mais uma vez, a escolha do legislador em priorizar a participação dos profissionais vulneráveis na gestão integrada dos resíduos.<sup>67</sup>

---

<sup>63</sup> Art. 44, II da Lei nº 12.305/10.

<sup>64</sup> Art.3º da Lei 12.305/10: Logística reversa é “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”.

<sup>65</sup> Art. 33 da Lei 12.305/10.

<sup>66</sup> Art. 33, § 3º, III da Lei nº 12.305/10.

<sup>67</sup> Art. 42, III da Lei nº 12.305/10.

Após a promulgação da Lei nº 12.305/10, em 23 de dezembro 2010, com o objetivo de regulamentar a matéria, o Poder Executivo Federal editou o Decreto nº 7.404/10. Esse ato normativo defere capítulo próprio para regular a atuação prioritária do catador na atividade de coleta seletiva e de logística reversa<sup>68</sup>, demonstrando a sua posição de destaque na PNRS. O decreto trouxe um indispensável instrumento econômico, indutor de uma destinação adequada aos resíduos sólidos, qual seja: o pagamento por serviços ambientais (PSA). O PSA destina-se a cooperativas ou outras formas de associação do trabalho dos catadores, sendo um vetor de formação das organizações coletivas.<sup>69</sup>

O Decreto nº 7.404/10 firma que os empreendimentos dos catadores poderão participar da elaboração dos acordos setoriais.<sup>70</sup> Na implantação do sistema de logística reversa, tais acordos devem prever como condições mínimas a possibilidade de contratação dos trabalhadores organizados. Além disso, as propostas dos acordos setoriais serão objeto de consulta pública a ser realizada pelo Ministério do Meio Ambiente que, em avaliação, deverá atentar-se à capacidade de inclusão social de cooperativas e associações daqueles trabalhadores como critério mínimo de aceitabilidade.<sup>71</sup>

Destaque deve ser observado no Decreto nº 7.217/10 que regulamentou a Lei nº 11.445/07 ao traçar diretrizes nacionais para o saneamento básico, pois previu que associações e cooperativas de catadores que executam a coleta, o processamento e a comercialização dos resíduos sólidos devem ser reconhecidas como prestadoras de serviço público, demonstrando o interesse do Estado no trabalho de gerenciamento de resíduos compartilhado com o grupo vulnerável.<sup>72</sup>

A toda evidência, dentro das perspectivas traçadas até o momento, é possível concluir que, a despeito de a legislação federal mais recente mencionar a organização coletiva de catadores em seus termos, de maneira geral, não lhe garantiu melhores condições de trabalho, referindo-se aos trabalhadores sob uma perspectiva meramente inclusiva, sem propiciar meios para um trabalho decente. Essa regra é excepcionada no programa pró-catador instituído pelo Decreto nº 7.405/10 ao regular política pública para o fomento de melhores condição de

---

<sup>68</sup> Art. 11 c/c Art. 18, § 1º do Decreto Federal nº 7.404/10.

<sup>69</sup> O pagamento por serviços ambientais (PSA), inicialmente utilizado para questões relacionadas ao uso do solo, foi estendido aos serviços urbanos ligados a assuntos ambientais. Trata-se de uma compensação financeira direcionada aos catadores por coletar resíduos e contribuir para o retorno dos materiais à cadeia produtiva.

<sup>70</sup> Art. 3º, I da Lei nº 12.305/10: Acordo setorial: ato de natureza contratual firmado entre o poder público e fabricantes, importadores, distribuidores ou comerciantes, tendo em vista a implantação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto.

<sup>71</sup> Art. 20, §3º e Art. 23, IV c/c Art. 28, VI, Lei nº 12.305/10.

<sup>72</sup> Art. 2º, § 3º do Decreto nº 7.217/10.

trabalho, o que será abordado oportunamente para análise de seu efeito prático.<sup>73</sup> Não se pode negar o avanço que a PNRS trouxe ao meio ambiente, não tendo o intuito imediato de conferir direitos aos catadores, embora dependa em grande parte de sua atividade para atingir os objetivos de uma adequada destinação dos resíduos.

### 3.2.2 Análise da Legislação Ambiental Estadual do Ceará

Embora a atuação do Ceará no que diz respeito à promulgação de leis ambientais e decretos ainda pareça insuficiente, é preciso reconhecer alguns avanços alcançados para diminuir a geração de resíduos e desenvolver técnicas para reduzir o impacto ambiental. O Quadro 4 apresenta os principais instrumentos legislativos estaduais ligados ao meio ambiente para a análise da promoção do trabalho coletivo do catador.

**Quadro 4: Legislação Ambiental do Estado do Ceará**

<b>Leis em sentido estrito</b>	<b>Assunto</b>
Lei nº 11.411/87	Trata da Política Estadual de Meio Ambiente, além de instituir o COEMA e a SEMACE
Lei nº 11.423/88	Fixa a proibição de depósito de rejeitos radioativos no Estado.
Lei nº 12.225/93	Reconhece a coleta seletiva e a reciclagem como atividade de interesse do estado.
Lei nº 12.944/99	Estabelece o descarte ambientalmente adequado de pilhas de até 9 volts e baterias de celulares, bem como artefatos formados por metais pesados.
Lei nº 13.103/01	Dispõe sobre a Política Estadual de Resíduos Sólidos do Ceará.
Lei nº 13.304/03	Institui o “Selo Município Verde” e o “Prêmio Sensibilidade ambiental”.
Lei nº 14.198/08	Estabelece a Política Estadual de combate e prevenção à desertificação.
Lei nº 14.401/09	Institui o dia 6 de junho de cada ano como comemoração ao agente ambiental.

<sup>73</sup> O programa Pró-catador será analisado no item 1.4 desse capítulo, quando então será tratado as políticas públicas associadas aos catadores.

Lei n° 14.892/11	Dispõe sobre a Política Estadual de Educação Ambiental do Ceará.
Lei n° 15.086/11	Institui o selo verde para certificar produtos compostos de material reciclado.
Lei n° 15.093/11	Estabelece o Cadastro técnico de Atividades potencialmente poluidoras ou utilizadoras de recursos ambientais, além de instituir taxas de controle e fiscalização ambiental.
<b>Decretos Estaduais</b>	<b>Assuntos</b>
Decreto n° 26.604/02	Regula a Política Estadual de Resíduos Sólidos.
Decreto n° 29.306/08	Dispõe acerca da entrega de percentagem do ICMS ao município que apresente boa gestão ambiental.

Fonte: Adaptado de Sanetal (2012, p. 244).

A Lei n° 12.225/93 conferiu à coleta seletiva e à reciclagem a qualidade de atividades ecológicas de relevância social e de interesse público estadual, eficientes na redução de custos e danos ambientais. O dispositivo legal compreende ações estatais em relação à destinação do lixo urbano em cooperação com os municípios cujas diretrizes se baseiam no aumento do acesso ao serviço de coleta de lixo no Estado, bem como na definição de áreas e procedimentos para armazenamento de resíduos, determinando igualmente o controle estatal dos aterros sanitários e o incentivo às empresas privadas para a reciclagem, além de estabelecer políticas educativas à sociedade em relação à coleta e à reciclagem dos resíduos.<sup>74</sup>

As medidas de combate à degradação ambiental no Ceará também envolvem a preocupação com o descarte adequado de resíduos, motivo pelo qual a Lei n° 12.944/99 regulamentou a disposição final de pilhas de até 9 volts, baterias de celulares e artefatos que contenham metais pesados para impedir a incineração ou o descarte em depósitos públicos e em lixos domésticos ou comerciais. Em 2009, a Lei n° 14.401/09 instituiu o dia do agente ambiental a ser comemorado no dia 6 de junho de cada ano.

Em 2011, foi promulgada a Lei n° 15.093/11 que instituiu o cadastro técnico estadual de atividades potencialmente poluidoras, classificando a destinação de resíduos urbanos como grau médio. Outrossim, a referida lei estadual criou a taxa de controle ambiental, conferindo à

<sup>74</sup> Art. 2°, Lei n° 12.225/93.

Secretaria do Meio Ambiente do Ceará (SEMACE) poder fiscalizatório a ser exercido sobre aqueles que realizam atividade potencialmente deletéria.

Relevância também deve ser dada à Lei n° 15.086/11 que instituiu o selo verde para identificação de empresários individuais ou sociedades empresárias os quais no processo de fabricação utilizam produtos compostos por materiais recicláveis com escopo de conferir-lhes incentivos fiscais, fomentando a sustentabilidade ambiental no Ceará.

Sob a ótica da gestão de resíduos sólidos, a Lei n° 13.103/01 instituiu a Política Estadual de Resíduos Sólidos no Ceará e definiu diretrizes preventivas e de controle da poluição, tendo em vista a proteção ambiental e a tutela da saúde pública.<sup>75</sup> A aludida legislação traz como princípios a promoção de padrões sustentáveis de produção e consumo, a participação da sociedade no gerenciamento de resíduos sólidos, a diminuição dos resíduos pelo incentivo a práticas ambientalmente adequadas de reutilização, reciclagem e recuperação, a responsabilização por danos causados pelos agentes econômicos e sociais, e o direito de informação ao consumidor sobre o potencial ambientalmente degradante de produtos e serviços postos em circulação.<sup>76</sup>

A Política Estadual de Resíduos Sólidos do Ceará (Lei n° 13.103/01) põe como diretrizes o incentivo às parcerias do governo com organizações e o desenvolvimento de programas de capacitação com o intuito de otimizar o gerenciamento de resíduos sólidos. Dentre os instrumentos econômicos, a legislação estipula o gerenciamento integrado com articulação entre o Ente Público, os produtores e os demais segmentos da sociedade civil, deixando implícito a utilização das organizações de catadores no Ceará.<sup>77</sup>

Apesar de evidenciar a parceria com as organizações e a sua capacitação técnica, de modo a tornar efetivo o gerenciamento dos resíduos no Ceará, não há na Política Estadual de Resíduos Sólidos nenhuma referência expressa ao catador, tampouco a suas organizações coletivas, ignorando que grande parte da coleta e reciclagem de resíduos sólidos no Estado é realizada pelos catadores. A Lei n° 13.103/01, promulgada antes da Lei n° 12.305/10, distancia-se dos preceitos da legislação federal que privilegia expressamente o trabalho dos catadores por meio da organização coletiva como instrumento para a preservação ambiental.

---

<sup>75</sup> Art. 1° da Lei n° 13.103/01.

<sup>76</sup> Art. 4° da Lei n° 13.103/01.

<sup>77</sup> Art. 6° e 7° da Lei n° 13.103/01.

O Decreto nº 26.604/02 ao regulamentar a Lei nº 13.103/01 apenas define quem é o catador para identificá-lo como “agente reciclador encontrado no meio ambiente” sem, entretanto, conectar qualquer informação que fomente o seu trabalho individual ou coletivo, muito menos regulamentar qualquer direito que favoreça as condições de trabalho desses agentes ambientais. No âmbito estadual, portanto, a legislação ainda não adota a política de inclusão dos catadores no sistema de gerenciamento de resíduos.

### 3.2.3 Análise da Legislação Ambiental de Fortaleza

O município de Fortaleza tem uma ampla legislação que dispõe sobre a proteção dos ecossistemas, conforme disposta no Quadro 5:

**Quadro 5: Legislação Ambiental do Município de Fortaleza**

<b>Leis em sentido estrito</b>	<b>Assunto</b>
Lei nº 4.384/74	Institui a seção de Engenharia Sanitária da Secretaria Municipal de Saúde.
Lei nº 5.530/81	Código de Obras e Posturas do Município.
Lei nº 6.271/88	Torna proibido depósito de lixo atômico em Fortaleza.
Lei nº 7.061/92	Plano Diretor de Desenvolvimento Humano.
Lei nº 7.987/96	Lei de Uso e Ocupação do Solo.
Lei nº 8.236/98	Taxa de Resíduos Sólidos de Fortaleza.
Lei nº 8.287/99	Institui o FUNDEMA.
Lei nº 8.621/02	Instituição do FUMLIMP.
Lei nº 8.869/04	Institui a ARFOR.
Lei nº 8.904/04	Atribui à ARFOR poder de polícia para fiscalizar os serviços delegados.

Lei nº 9.312/07	Dispõe sobre a separação de lixo em estabelecimentos comerciais e devido acondicionamento em local próprio.
Lei nº 9.506/09	Dispõe sobre a destinação final de pilhas e baterias que contenham mercúrio e demais metais pesados.
Lei Complementar 062/09	Institui o Plano Diretor Participativo de Fortaleza.
Lei nº 8.408/99	Fixa normas de responsabilidade sobre manipulação de resíduos produzido em grandes quantidades em Fortaleza.
Lei nº 8.621/02	Institui o Sistema Municipal de Limpeza Urbana.
Lei nº 9.357/08	Refere-se à obrigação de implantar coleta seletiva nas praças de alimentação de shoppings e supermercados em Fortaleza
Lei nº 9.536/09	Trata da reciclagem e da destinação final de eletrônicos no município
Lei nº 9.927/12	Trata da responsabilidade das indústrias farmacêuticas e das empresas de distribuição de medicamentos sobre a destinação ambientalmente adequada de medicamentos vencidos.
Lei nº 9.947/12	Regulamenta o tratamento e a reciclagem de óleos e gorduras de origem vegetal ou animal e uso culinário.
Lei nº 10.006/13	Institui a Semana Municipal de Reciclagem do Lixo.

Lei nº 10.183/14	Institui o selo “Empresa amiga do Meio Ambiente” em Fortaleza, conferindo certificado de gentileza ambiental.
Lei nº 10.190/14	Dispõe sobre a coleta, o recolhimento e o destino final de embalagens plásticas vazias de óleos lubrificantes.
Lei nº 10.204/14	Trata da colocação de adesivos educativos sobre a proteção ambiental do município.
Lei Complementar nº 200/15	Institui a Taxa de Credenciamento e Vistoria para Transporte de Resíduos Sólidos no Município.
Lei nº 10.340/15	Altera a Lei nº 8.408/99 para tornar mais severas as sanções direcionadas aos grandes geradores de resíduos em Fortaleza.
<b>Decretos Municipais</b>	<b>Assuntos</b>
Decreto nº 9.374/94	Coleta e destinação de resíduos sólidos
Decreto nº 5.329/96	Institui o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente
Decreto nº 10.696/00	Diretrizes para a gestão de resíduos sólidos de Fortaleza.
Decreto nº 10.763/00	Institui o selo sanitário e ambiental.

Fonte: Adaptado de Sanetal (2012, p. 245).

Em 1974, a Lei nº 4.384 instituiu o setor de Engenharia Sanitária pertencente à Secretaria de Saúde, demonstrando o interesse municipal em lançar mão de mecanismos ambientais protetivos. Em seguida, o Código de Obras e Posturas, regulado pela Lei nº 5.530/81, passou a instruir as obras públicas e privadas no município, tratando em alguns momentos da proibição de descarte de resíduos em áreas que afetariam a saúde humana e a natureza.

Em referência aos resíduos sólidos, a Lei municipal nº 8.408/99 trata da responsabilidade quanto à manipulação de resíduos produzidos em grande quantidade. A legislação municipal considera grandes geradores de resíduos aqueles que “produzem diariamente mais de 100 litros de lixo comum, 50 litros de entulhos relacionados à construção civil ou qualquer quantidade de lixo com risco de contaminação do ambiente”.<sup>78</sup> O diploma normativo foi recentemente alterado pela Lei nº 10.340/15 para tornar mais severas as sanções (graduadas desde leve a gravíssima) direcionadas aos maiores produtores de resíduos do município. Além da multa, o gerador ainda poderá ter as atividades suspensas ou cassadas quando necessário ao restabelecimento da normalidade ambiental.

A referida legislação municipal aponta o grande gerador como responsável pelos serviços de condicionamento, transporte e destinação final, assim como determina a responsabilidade dos fabricantes de pneumáticos e de seus derivados pela disposição final dos produtos, independentemente do peso, do volume e da origem. Ademais, por se tratar de grandes quantidades de resíduos e a possibilidade de um impacto ambiental de grandes proporções, a lei condiciona de modo exclusivo a empresas e a geradores cadastrados na atividade de coleta, armazenamento, transporte, tratamento e destinação final dos resíduos, não citando qualquer participação individual ou coletiva dos catadores no processo.

Não se deve deixar de registrar as diversas leis municipais que tratam da destinação final de resíduos. É o caso da Lei nº 9.357/08 ao se referir à obrigação de implantar coleta seletiva nas praças de alimentação de shoppings e de supermercados em Fortaleza e da Lei nº 9.536/09 que regulamenta a reciclagem e a destinação final de eletrônicos no município, bem como a Lei nº 9.947/12 que estipula o tratamento e a reciclagem de óleos e gorduras de origem vegetal, animal e uso culinário.

A Lei nº 10.190/14 versa sobre a coleta e a destinação final das embalagens plásticas vazias de óleos lubrificantes, determinando providências para um correto recolhimento do material no intuito de preservação do ambiente. O Decreto nº 11.260/02, a seu turno, regulamenta a necessidade de colocação de recipientes para acondicionar resíduos sólidos nas vias públicas de Fortaleza, demonstrando a implementação de políticas ambientais no município.

---

<sup>78</sup> Art. 1º da Lei nº 8.408/99.

É importante destacar, ainda, a Lei nº 9.544/09 que institui a coleta seletiva de resíduos sólidos em condomínios edifícios e a sua destinação para associações e cooperativas de catadores em Fortaleza. Da mesma forma, a Resolução nº 1.593/09 da Câmara dos Vereadores instaurou a separação de resíduos recicláveis na instituição e a destinação do material para organizações coletivas de catadores.

O Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos de Fortaleza (PMGIRS) foi lançado em 2012 e tem vigência de 20 anos. Uma das metas do plano é a extinção definitiva dos lixões improvisados em terrenos baldios e a inserção dos catadores, por meio da promoção de suas organizações produtivas, seguindo a mesma linha do Plano Nacional de Resíduos Sólidos. Frisa-se que o planejamento não menciona de forma efetiva como essa integração das associações/cooperativas de catadores será realizada, delegando à Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA) a responsabilidade para execução do projeto.

O PMGIRS, em suas considerações finais acerca da gestão integrada de resíduos em Fortaleza, cita a urgência da formação de associações e cooperativas de catadores estabelecendo, paralelamente, um sistema de controle técnico para aquelas já constituídas. Mostra-se assertiva a inserção das organizações produtivas de catadores no gerenciamento de resíduos no município, embora deva-se especificar como isso poderá acontecer, mormente em relação à origem dos recursos que serão utilizados na infraestrutura dos empreendimentos ao longo da vigência do plano, levando em consideração a eficiência que se espera de tais entidades na execução de seus objetivos.

A legislação municipal, portanto, se mostra insuficiente nas suas disposições acerca dos catadores e de suas organizações coletivas. O PMGIRS reconhece e cita os empreendimentos solidários dos catadores como meio indispensável para a consecução dos objetivos traçados na PNRS, tendo objetivo nitidamente inclusivo de suas organizações, sem, entretanto, fixar parâmetros integrados suficientes para oferecer melhores condições de trabalho.

### *3.2.4 Catadores de Resíduos Sólidos e Políticas Públicas Inclusivas*

Somente com o reconhecimento dos catadores como parceiros indispensáveis no gerenciamento de resíduos sólidos é que se tornou possível perceber a implantação de programas sociais específicos que pudessem intervir na sua circunstância de exclusão social.<sup>79</sup>

---

<sup>79</sup> Para Kauchakje (2007, p. 61-70) toda política pública é uma intervenção social com objetivo de coordenar os recursos do Estado para “distribuição de bens desmercadorizados” por meio da fixação de metas e planejamento governamental voltados ao interesse dos mais necessitados.

A estruturação dos catadores em âmbito nacional após a formação do MNCR foi indispensável para o direcionamento de programas sociais fundada em política pública de inclusão. Altmann (2012, p. 10) aponta a dignidade da pessoa humana e o reconhecimento estatal da catação como uma função socioambiental imprescindível para a gestão dos resíduos como causas jurídicas da inclusão dos catadores em programas sociais.

O Decreto Federal 7.404/10 firma verdadeira cláusula geral a ser observada na elaboração de políticas públicas voltadas aos catadores, *in verbis*:

Art. 44. As políticas públicas voltadas aos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis deverão observar:

I - a possibilidade de dispensa de licitação, nos termos do inciso XXVII do art. 24 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, para a contratação de cooperativas ou associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis;

II - o estímulo à capacitação, à incubação e ao fortalecimento institucional de cooperativas, bem como à pesquisa voltada para sua integração nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos; e

III - a melhoria das condições de trabalho dos catadores.

Parágrafo único. Para o atendimento do disposto nos incisos II e III do caput, poderão ser celebrados contratos, convênios ou outros instrumentos de colaboração com pessoas jurídicas de direito público ou privado, que atuem na criação e no desenvolvimento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, observada a legislação vigente.

O desenvolvimento de políticas públicas em prol dos catadores deve conter como núcleo o favorecimento à organização coletiva de trabalho, fortalecendo empreendimentos solidários por ações que consolidem a integração dos catadores na responsabilidade compartilhada pelo ciclo vital dos produtos. É que o fortalecimento das organizações coletivas, baseado na economia solidária e na autogestão, representa um avanço na concretização da PNRS, capaz de verticalizar a produção e, conseqüentemente, gerar maior renda ao grupo. Ademais, conforme o Decreto Federal 7.404/10, as políticas públicas devem possibilitar e promover a melhoria das condições de trabalho dos catadores.

A partir de 2003, órgãos ligados ao Governo Federal passaram a desenvolver programas voltados especificamente para promoção da gestão associada/cooperada dos catadores. Por exemplo, a ação do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), em parceria com outras entidades estaduais, visando retirar os trabalhadores de uma situação de pobreza extrema, ofereceu programas para o fomento dos empreendimentos solidários, apoiando a estruturação comercial das organizações. A Fundação Nacional de Saúde (FUNASA) e o Ministério das

Cidades, a seu turno, investiram na construção de centro de triagens e na aquisição de caminhões para deslocamento de resíduos (SANT'ANA; METELLO, 2016, p. 30).

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e a Fundação Banco do Brasil aplicaram capital na construção de galpões de triagem, na aquisição de equipamentos essenciais para as atividades dos catadores e na aquisição de caminhões para o deslocamento de resíduos. O Ministério do Meio Ambiente (MMA) auxiliou mais de 400 municípios na elaboração de planos municipais e intermunicipais de gestão integrada de resíduos sólidos (SANT'ANA; METELLO, 2016, p. 30).

Ações isoladas já não comportavam as necessidades dos catadores. Foi imperioso a formulação de políticas específicas para tratar de suas peculiaridades, dispondo de maiores aportes financeiros para atender as necessidades desses trabalhadores. Assim, o Governo Federal, em parceria com a Fundação Banco do Brasil, o Ministério do Trabalho, o BNDES e a Petrobrás, lançou o Programa Cataforte com o propósito de aperfeiçoar a atuação dos empreendimentos solidários, tornando-os aptos à realização da coleta seletiva.

A elaboração do Cataforte tornou-se possível com o Decreto nº 7.405/10 que instituiu o Programa Pró-Catador, incumbindo de promover e fortalecer a participação da organização coletiva dos catadores na cadeia da reciclagem, ampliando as oportunidades de inclusão social. O programa está atualmente na terceira etapa de implantação e já atingiu mais de 10.600 trabalhadores em 20 unidades federativas, proporcionando a formação dos catadores organizados em aspectos sociais, profissionais, políticos e culturais. Ao lado disso, o programa promove apoio técnico aos empreendimentos solidários, melhoria das condições de trabalho dos catadores e estímulo à formação de redes comerciais (NASCIMENTO et. al., 2016, p. 267).

O Decreto nº 7.405/10 implantou ainda o Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis, coordenado pela Secretária-Geral da presidência da República, com objetivo de apoiar a inclusão social dos catadores, articulando políticas setoriais, definindo o plano de ação do programa pró-catador e propondo campanhas educativas para fomentar a inclusão desses atores sociais.

Em 2011, os catadores foram beneficiados com uma ação do Governo Federal que os inseriu na seção de inclusão produtiva do programa “Brasil sem miséria”. Essa política pública tem como objetivo melhorar as condições de trabalho do grupo, ofertando curso de aperfeiçoamento profissional, ampliando a participação na coleta seletiva e concedendo-lhes uma melhor infraestrutura de trabalho (IPEA, p. 40, 2013). Apesar do aparato legal e

programático com escopo de fomentar as cooperativas e as associações de catadores, a realidade aponta que cerca de 60% das organizações são de baixa ou baixíssima eficiência<sup>80</sup>, constituídas por grupos desorganizados, com pouco ou nenhum equipamento de trabalho e necessidade constante de suporte financeiro.

Com esse exato fundamento, Slivnik, Falvo e Sato (2012, p. 110) denunciam a necessidade de uma reestruturação das cooperativas de catadores em aspectos gerenciais, financeiros e tributários para garantir a formação de empreendimentos autossustentáveis. Os autores reconhecem a importância da ajuda de entes governamentais e não governamentais na estruturação e no desenvolvimento das organizações, porém propõem uma mudança na gênese das políticas públicas, de modo a deixar o caráter assistencialista para tomar um padrão gerador de trabalho e renda. Nas conclusões dos estudos, os autores constataram que, da forma como é realizado no Brasil, o modelo cooperativista de catadores é ineficiente, pois são poucos os casos de cooperativas de manejo de resíduos que conseguem gerar renda mínima aos trabalhadores, o que as faz permanecerem de forma reiterada necessitando de suporte externo para conseguir manter um padrão, na prática, abaixo do esperado.

Ademais, para impedir o desvio de verbas públicas aplicadas em políticas para o fomento do trabalho coletivo dos catadores, faz-se necessário a utilização de critérios para atestar o “caráter autogestionário” da associação ou da cooperativa, como a exigência de quitação com as obrigações relativas ao funcionamento da organização coletiva, a realização de eleições periódicas para coordenadores dos empreendimentos e a exigência do cumprimento de regras para a gestão das atividades das organizações (IPEA, p.41, 2013).

Fortaleza lançou em 2013 o programa “reciclando atitudes” com o objetivo de promover processos sustentáveis de reciclagem com inclusão dos catadores, em parceria com a Petrobrás, Caritas, Rede de Catadores do estado do Ceará e a Fundação Banco do Brasil. O programa prevê ações de instalação de centro de triagens e auxílio na comercialização dos materiais, apoiando a gestão coletiva dos trabalhadores. Conforme a Prefeitura, “por meio do programa já

---

<sup>80</sup> Os empreendimentos solidários dos catadores podem ser organizados conforme sua eficiência, sendo usados inúmeros indicadores socioeconômicos para a classificação que variam de baixíssima a alta eficiência. Destarte, empreendimentos formalizados, com excelente infraestrutura física e instrumental, tendo elevado conhecimento adquirido e verticalização da produção são graduados como organizações de alta eficiência. Associações ou cooperativas formalizadas, com algum conhecimento adquirido e com instrumentos de trabalho próprio, porém com necessidades assistencialistas são tidas como de eficiência média. Empreendimentos ainda em organização, com necessário apoio externo para aquisição dos instrumentos de trabalho e galpão são reconhecidos com baixa eficiência. Grupos desorganizados, sem qualquer equipamento, com trabalhos precários, apoio externo para montagem completa da infraestrutura são classificados como baixíssima eficiência (IPEA, p. 25-26, 2013).

foram capacitados 800 catadores para atuarem adequadamente, em especial, em grandes eventos, como a Copa do Mundo, na qual foram coletadas 45 toneladas de resíduos” (FORTALEZA, 2016).

A coleta dos resíduos em Fortaleza é um programa direcionado à melhoria das condições de limpeza da cidade, à educação ambiental e à sustentabilidade. Porém, sob a dimensão social, é inegável que também promove o trabalho coletivo dos catadores. Isso porque o gerenciamento do programa é realizado pela SEUMA que fomenta a gestão compartilhada dos trabalhos, já que a primeira condição para que os catadores participem da coleta seletiva é a sua integração em associações ou cooperativas, a fim de que sejam parceiros do município pela contratação direta, conforme o preceito do artigo 24, XXVII, da Lei n° 8.666/93 (SANETAL, p. 30, 2012).

Ainda no que concerne ao município de Fortaleza, destaca-se ações articuladas em parcerias com entidades privadas, como ocorre com o projeto Rede CATASOL, que foi operado pela Caritas Regional e pelo Banco do Brasil, proporcionando apoio técnico às organizações coletivas no momento do contato com as indústrias recicladoras, a fim de lhes verticalizar a produção e articular parcerias com geradores de resíduos mais expressivos (SANETAL, p. 160 2012).

A maior parte das políticas públicas efetivamente implementadas e direcionadas aos catadores centram-se no aprimoramento da infraestrutura das organizações coletivas, com visibilidade ainda inexpressiva para o crescimento humano dos trabalhadores, como programas educativos permanentes que iniciassem com alfabetização e evoluíssem gradativamente para agregar conhecimentos substanciais sobre direitos e formação crítica.

De todo modo, resulta evidente, que o apoio estrutural às organizações de catadores mostra-se fundamental, porquanto em médio prazo eleva a qualidade econômica do empreendimento. No entanto, não se pode perder de vista ações que fomentem o desenvolvimento pleno do ser humano, levando em consideração a elaboração de políticas públicas que ampliem as suas capacidades.

Magalhães (2012, p. 140) destaca que os programas sociais do governo são direcionados aos catadores já organizados, não contemplando aqueles que têm atuação independente cujas condições de trabalho são ainda mais degradantes. É necessário o aperfeiçoamento dos programas sociais mediante a integração das políticas públicas nacionais, de modo a tornar consolidado o amparo às organizações coletivas e, ao mesmo tempo, permitir a elaboração de novas políticas específicas que possam vislumbrar o desenvolvimento pessoal do catador.

## 4 ESTUDO JURÍDICO DE ORGANIZAÇÕES COLETIVAS DE CATADORES EM FORTALEZA

“Vi ontem um bicho na imundice do pátio catando comida entre os detritos. Quando achava alguma coisa, não examinava 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.”

**Manuel Bandeira<sup>81</sup>**

O presente estudo retrata o trabalho dos catadores em uma associação e em uma cooperativa no município de Fortaleza. Conforme sustentado em segmentos anteriores, nos últimos anos, o legislador optou por inserir o grupo vulnerável em diplomas legais ambientais como estratégia para alcançar a sustentabilidade ambiental e como meio de dirimir a precariedade e a vulnerabilidade de seu trabalho.

Tendo em vista a compreensão de como se desenvolve a política de inclusão na organização coletiva de catadores em Fortaleza, faz-se a necessária digressão acerca do aparecimento dos catadores no município, para em seguida analisar dois empreendimentos sob uma dupla perspectivas: de um lado, examina-se a formalização de tais entidades, a fim de averiguar se há compatibilidade legal no âmbito de sua formação; de outro, verifica-se as condições de trabalho dos catadores dentro das organizações coletivas para investigar se favorecem o trabalho decente de seus membros.

### 4.1 Contexto Histórico da Organização dos Catadores em Fortaleza

A história dos catadores de Fortaleza se inicia com as intensas migrações do interior para a capital cearense. O fenômeno migratório, intensificado na década de 1960, acontecia em grande parte motivado pelas péssimas condições interioranas do Estado, justificando a procura

---

<sup>81</sup> BANDEIRA, M. “O bicho” in Poesia completa e prosa. Rio de Janeiro, Nova Aguilar, 1996, p. 283.

pela metrópole como refúgio capaz de proporcionar a qualidade de vida que não se podia encontrar no meio rural.

Com efeito, as migrações advieram de dois fatores: primeiro, pela ausência de políticas voltadas ao meio rural para amenizar os efeitos da seca; depois, pelo arranjo político impulsionado pelos coronéis do exército Virgílio Távora, César Cals e Adauto Bezerra ao perceberem na industrialização uma estratégia para o desenvolvimento da cidade, levando Fortaleza a ser reconhecida como a terceira metrópole nordestina nesse quesito. O desenvolvimento urbano tornou-se, então, um polo atrativo para a população rural que se pôs em direção à capital (BERNAL, 2004, p. 116).

Ao chegar em Fortaleza, os migrantes se depararam com grandes dificuldades, uma vez que a capital cearense já se encontrava em “processo de periferização” iniciado ainda na década de 1950. Então, passaram a desenvolver atividades precárias, morando em péssimas condições e com privações sucessivas de direitos (ARAÚJO; CARLEIAL, 2001, p. 1).

Os migrantes acabaram encontrando na capital cearense as circunstâncias de vida precária das quais tanto fugiram quando abandonaram o espaço rural no interior do Estado. A pobreza manifestou-se em sua faceta mais danosa, a fome, que passou a ser experimentada cotidianamente por muitos, o que levou a maioria deles ora à mendicância, ora à catação de lixo. Desta maneira, passaram a deslocar-se em torno dos lixões da cidade, seguindo “a rota do lixo”, alimentando-se de restos de comida e desenvolvendo a catação como atividade precária e insalubre (IZAIAS, 2010, p. 64).

Fortaleza contou com cinco lixões ao longo de sua história. O primeiro deles foi o João Lopes no bairro do Monte Castelo cujo funcionamento se deu entre os anos 1956 a 1960. Em seguida, foi substituído por outro na Barra do Ceará entre os anos 1961 a 1965. A seguir, no ano 1966, iniciou o funcionamento de um lixão no Antônio Bezerra, que rapidamente cedeu espaço a um localizado no Henrique Jorge entre os anos 1968 e 1977. O próximo lixão estava situado no Jangurussu, com uma extensão de 20 mil metros quadrados e uma altura de 42 metros, ativo entre os anos 1978 a 1998 (BERNAL, 2004, p. 98).

A descarga de resíduos a céu aberto era desativada à medida que ocorria o esgotamento do espaço que continha o armazenamento dos materiais. Após o fechamento do último lixão, localizado no Jangurussu, o lixo de Fortaleza passou a ser enviado para o Aterro Sanitário de

Caucaia (ASMOC), construído em consórcio com o município de Caucaia. Apesar disso, no local do antigo lixão do Jangurussu ainda funciona uma área de transbordo que prossegue recebendo inadequadamente parte do lixo do município por uma questão de logística. Há também galpões de coleta de materiais recicláveis na região onde trabalham catadores, representando um enorme desafio social, ambiental e de saúde pública, aparentemente, ainda sem solução. Gonçalves (2005, p. 43) narra a existência de diversos amontoados de lixo em bairros periféricos como Santa Rosa, Quintino Cunha, Barroso e Tancredo Neves, que relembram os antigos lixões. Tais amontoados de lixo aparecem no Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos de Fortaleza como desafios a serem superados nos próximos anos.

Não bastasse a própria catação ser perigosa em virtude da desproteção dos catadores, que a realizam em muitos momentos sem equipamento de proteção individual indispensável para o manejo dos resíduos, ressalta-se que os lixões desativados do município causam a desvalorização da região e a segregação social, prejudicando ainda mais os trabalhadores que, em parcela considerável, moram nas proximidades e acabam ficando distantes de serviços públicos essenciais a uma vida digna, o que caracteriza uma injustiça ambiental com os catadores.

O fechamento do Lixão do Jangurussu foi tumultuado, visto que os catadores não aceitaram pacificamente a decisão unilateral do governo. A desativação causou grande impacto financeiro para as famílias que de lá tiravam seu sustento, motivando diversas manifestações e discussões. Alguns catadores voltaram a realizar a catação nas ruas da cidade enquanto outros se deslocaram para o ASMOC, seguindo, mais uma vez, a histórica rota do lixo, mas dessa vez impedidos de ingressar no aterro para realizar a catação.

Ao lado do antigo lixão foi construído o Complexo de Tratamento de Resíduos Sólidos (CTRS) tendo as autoridades estaduais e municipais estruturado uma usina de triagem para o trabalho dos catadores que antes frequentavam o lixão. O espaço mostrou-se insuficiente para acolher todos os trabalhadores, obrigando muitos a retornar, mais uma vez, às ruas de Fortaleza. O trabalho no CTRS, entretanto, diminuiu a renda que os catadores auferiam no lixão, motivo pelo qual muitos relembram o lixão com certo saudosismo (IZAIAS, 2010, p. 20).

Parte dos catadores de Fortaleza são moradores de rua que alugam pequenas carroças dos deposeiros, utilizadas como transporte de carga para realizar a coleta do material reciclável e,

posteriormente, prestar contas com o dono da carroça. Esses moradores de rua estão temporariamente exercendo a função de catador para conseguir alimentos, medicamentos ou para obter drogas, diferentemente do catador de associações e cooperativas que, como regra, estão permanentemente na atividade (SANETAL, 2012, p. 33).

Gadelha (2015, p. 79) apresenta uma linha evolutiva de formação das organizações coletivas de catadores em Fortaleza. No caso, importa referir que o primeiro estágio caracteriza-se pela atuação independente dos trabalhadores nas ruas da capital, nos lixões e nos aterros. Nessa fase, há grande dificuldade na venda dos resíduos, ao mesmo tempo em que os catadores tornam-se potenciais alvos dos atravessadores que compram a baixo preço seus materiais e os revendem valorizados às indústrias recicladoras. Esse grupo vulnerável que atua individualmente faz parte de trabalhadores em condições socioeconômicas ainda mais degradantes quando comparados àqueles que realizam a atividade de maneira organizada, quer porque a atuação coletiva aumenta o poder de barganha na venda dos resíduos, quer porque a economia solidária<sup>82</sup> torna-se uma fonte de sustento no modelo cooperativista/associativista.

A segunda etapa evolutiva é caracterizada pelo agrupamento informal de catadores com objetivo de crescer a renda do grupo, alcançada pela formulação de estratégia de venda do material coletado. Na fase posterior, os trabalhadores aglutinam-se em associações que passam a ter CNPJ e estatuto aprovado em assembleia geral. A formalização dos grupos para se tornarem associações tem como consequência a parceria com clientes potencialmente maiores, que demonstram maiores exigências para contratar. Por fim, passa-se para o estágio das cooperativas, quando a organização pode abrir-se à comercialização em massa dos produtos coletados (GADELHA, 2015, p. 80). Em Fortaleza, há apenas uma cooperativa e diversas associações de catadores, conforme se pode observar no Quadro 6:

---

<sup>82</sup> Economia solidária é o conjunto de atividades econômicas baseadas em práticas autogestionárias. Trata-se de uma rede de cooperação entre os trabalhadores para a prestação de serviços, baseado na igualdade entre os participantes e nas finanças solidárias.

**Quadro 6: Espécies de Organizações Coletivas de Catadores em Fortaleza**

<b>Tipo de organização</b>	<b>Nome</b>
Cooperativa	Cooperativa dos Catadores de materiais Recicláveis de Fortaleza e Região Metropolitana – COOPMARES
Associações Formais	Associação Viva a Vida
	Associação Ecológica dos Coletores de Mat. Recicláveis da Serrinha e Adjacências – ACORES
	Soc. Com. de Reciclagem de Lixo do Pirambú – SOCRELP
	Associação dos Catadores do Jangurussu – ASCAJAN
	Assoc. Cearense dos Trabalhadores e Trabalhadoras em Resíduos Recicláveis – RECICLANDO
	Associação dos Agentes Ambientais Rosa Virginia
	Associação Maravilha
	Associação dos Catadores do Serviluz – BRISAMAR
Grupos informais	Raio de Sol – Genibaú
	Moura Brasil
	Grupo de Catadores do Jardim Iracema – UCAJIR
	Grupo de Catadores da Rosalina
	Grupo do Quintino Cunha

Fonte: Adaptado de Gadelha (2015, p. 24).

No que se refere aos entraves encontrados nas organizações de catadores estão a descontinuidade de políticas públicas em Fortaleza; o amadorismo na gestão dos empreendimentos; e a baixa remuneração dos associados/cooperados (abaixo do salário mínimo). Outra dificuldade enfrentada se refere à triagem residencial de resíduos no município, pois, quando realizada, é feita de modo incorreto pelos fortalezenses, impedindo as associações/cooperativa de aproveitarem 40% das 6.000 toneladas recolhidas diariamente no município, ocasionando maior quantidade de rejeitos nos aterros sanitários (FROTA, 2014, p. 111).

Apoio indispensável na sustentabilidade dos grupos ainda em estruturação foi a fundação da Rede de Catadores do Ceará constituída 2007 como associação civil de direito privado com objetivo de desenvolver ações conjuntas entre associações, cooperativas e grupos informais de catadores em Fortaleza, bem como em sua região metropolitana. Moraes e Gonçalves (2015, p. 214) destacam que a atuação da Rede de catadores do Ceará fortaleceu a categoria, atraiu políticas públicas municipais, ampliou a gestão democrática dos empreendimentos e melhorou a qualidade de vida dos trabalhadores. Adentra-se na apreciação das duas organizações coletivas de catadores do município de Fortaleza nos quais se concentra o objeto de estudo dessa pesquisa.

## **4.2 Metodologia da Pesquisa**

O estudo se desenvolve tendo como pano de fundo um questionamento acerca da promoção da organização coletiva dos catadores de resíduos sólidos que, diante da precariedade legal, aqui entendida como ausência de lei, proporcione proteção social, como instrumento para redução da degradação das condições de trabalho a que os catadores estão sujeitos.

A primeira fase do estudo compreende um amplo estudo bibliográfico, de natureza qualitativa, em que se sistematizou a literatura nacional e internacional – oriunda de artigos em periódicos, dissertações, teses, *working papers*, publicações resultantes de congressos e eventos, além de relatórios e informações constantes em sítios eletrônicos que tratam do tema. No âmbito jurídico, a pesquisa bibliográfica dissecou o Direito pátrio, com maior foco nas áreas de Direito Constitucional, Direito do Trabalho e Direito Ambiental, tendo como marco legislativo a Política Nacional de Resíduos Sólidos, instituída pela Lei nº 12.305/2010. As demais leis e políticas públicas dos diversos entes federados também foram usadas para a análise da efetividade da política de inclusão das organizações coletivas nas atividades de gerenciamento de resíduos sólidos.

Na segunda fase, empreendeu-se uma pesquisa de campo, levada a efeito por meio de entrevistas semiestruturadas. De acordo com Martins (2006, p. 27), trata-se de uma técnica de estudo para coleta de dados cujo objetivo básico é entender e compreender o significado que os entrevistados atribuem a questões e situações que ainda não foram investigadas, conforme pressupõem as conjecturas do pesquisador.

As entrevistas foram realizadas em dois momentos. Inicialmente aplicadas aos gestores representantes das diversas associações de catadores presentes no Fórum Lixo e Cidadania, que ocorre de modo itinerante em Fortaleza. E, em um segundo momento, direcionadas a 35 indivíduos em duas organizações de catadores de resíduos sólidos, sendo uma associação, escolhida entre todas pela infraestrutura apresentada e uma Cooperativa, por ser a única de Fortaleza no desempenho de atividades com recicláveis.

Destaca-se que, embora o roteiro das entrevistas para os dois grupos de entrevistados tenha se baseado nas categorias estudadas (condições de trabalho / saúde e segurança / ambiente de trabalho / previdência/assistência / condições de vida), as entrevistas aplicadas aos gestores focalizam também em aspectos específicos da gestão, tais como possíveis benefícios de programas sociais federais, estaduais e municipais, capacitação ou outros benefícios ao catador, controle financeiro, aspectos tributários e/ou lucros das instituições.

Ainda nessa fase, a pesquisa se utilizou da observação simples, utilizando-se de um diário de campo para anotar as impressões. Este tipo de técnica se dá quando o pesquisador permanece alheio à comunidade, grupo ou situação que pretende estudar, apenas observando de maneira espontânea a ocorrência dos fatos (GIL, 1999, p. 111). Nesse estudo, a observação ocorreu por meio da percepção sensorial do pesquisador nos momentos de contato com os sujeitos participantes da pesquisa.

A análise qualitativa dos dados deu-se por meio de discussão crítica obtida pelo cruzamento de dados coletados nas entrevistas, em relação ao que se preconiza na literatura científica e ao conjunto de leis que dispõe sobre o tema em questão.

### **4.3 Empreendimentos Solidários de Catadores: Atuação da Ascajan e da Coopmares em Fortaleza**

A análise jurídica das organizações se inicia com uma investigação de seus estatutos para verificar a adequação formal à lei que os disciplina. Identificar se os empreendimentos solidários estão corretamente constituídos diz bastante acerca da gestão, uma vez que os estatutos trazem as diretrizes de funcionamento, os direitos e as atribuições dos membros, o que influenciará diretamente nas condições de trabalho e na vida dos associados/cooperados, na sequência igualmente analisados.

As associações e as cooperativas têm regramentos de égide constitucional, que se justifica pela importância dessa forma de agrupamento para desenvolver as relações humanas. Logo, a Constituição tutela o direito fundamental à plena liberdade de associação, protegendo-o da interferência estatal em seu funcionamento, pois “está intrinsecamente ligado aos preceitos constitucionais de proteção da dignidade da pessoa, de livre iniciativa, da autonomia da vontade e da liberdade de expressão”<sup>83</sup>, embora possa a lei exigir requisitos para sua formalização, demonstrando não ter caráter absoluto, assim como os demais direitos individuais ou coletivos. A proteção constitucional está disposta de forma ampla no art. 5º, *in verbis*:

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:

[...]

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;

XIX - as associações só poderão ser compulsoriamente dissolvidas ou ter suas atividades suspensas por decisão judicial, exigindo-se, no primeiro caso, o trânsito em julgado;

XX - ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado;

XXI - as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente.

A legislação infraconstitucional a dar fundamento às associações é o Código Civil, enquanto as cooperativas são regidas pela Lei nº 5.764/71 e Código Civil<sup>84</sup>. Convém mencionar que a Lei nº 5.764/71, cuja vigência se deu no período dos Atos Institucionais no Regime Militar, contém dispositivos bastante interventivos no funcionamento das cooperativas, motivo pelo qual a legislação foi parcialmente recepcionada pela Constituição Federal de 1988. A Cooperativa de Trabalho conta ainda com legislação especial, a Lei nº 12.690/12.

Destarte, Associação é a união voluntária de pessoas, sem direitos e obrigações recíprocos, para finalidade não lucrativa<sup>85</sup>. Já cooperativa é uma sociedade de pessoas que se unem voluntariamente na busca pela satisfação de objetivos comuns, desenvolvendo atividades

<sup>83</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal. HC 106.808, Segunda Turma, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 9-4-2013.

<sup>84</sup> O art. 2º da LINDB estabelece que “a lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior”. No presente caso, o critério cronológico não será utilizado para revogar a Lei das cooperativas, pois o próprio Código Civil no art. 1.093 prevê a manutenção da Lei nº 5.764/71, coadunando-se com o § 2 do art. 2º da LINDB ao fixar que “a lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior”.

<sup>85</sup> Art. 53 do CC/02.

de produção, consumo e comercialização para os cooperados. Os dois empreendimentos coletivos destacam-se pela adesão voluntária, gestão democrática e participativa. Outrossim, revelam-se autônomas, ainda quando recebem aportes externos de natureza pública ou privada, devendo o controle permanecer com seus sócios. O princípio do interesse pela comunidade deve estar presente em suas ações, de modo a buscar o desenvolvimento sustentável das comunidades locais (CARDOSO; CARNEIRO; RODRIGUES, 2014, p. 21).

Destaca-se a finalidade lícita dos empreendimentos, vedada qualquer associação paramilitar, ao mesmo tempo em que não desenvolvem atividade centrada no lucro, embora executem ações econômicas para atingir suas finalidades<sup>86</sup>. A seguir, passa-se à análise tanto da constituição formal da Ascajan e da Coopmares quanto das condições de trabalho dos catadores no seio das organizações.

#### *4.3.1 Organização Formal da Ascajan*

Para uma associação estar legalmente constituída é necessária a aprovação de seu estatuto em assembleia geral pelos associados e a eleição de sua diretoria e conselho fiscal. Além disso, revela-se indispensável a elaboração da ata de constituição e o registro do estatuto e da ata de constituição no cartório de registro de pessoas jurídicas da comarca. Importa sinalar, ainda, a necessidade de solicitação do CNPJ na Receita Federal, assim como do registro no INSS e no Ministério do trabalho (CARDOSO; CARNEIRO; RODRIGUES, 2014, p.33).

De acordo com o art. 54 do Código Civil, alguns itens devem obrigatoriamente integrar o estatuto da associação, sob pena de nulidade como: a sua denominação, os fins, a sede, os requisitos para admissão, demissão e exclusão dos associados; as fontes para manutenção da associação, o modo de constituição e funcionamento de seus órgãos deliberativos; condições para alteração estatutária e dissolução; a forma de gestão administrativa e de aprovação de suas contas.

A Ascajan foi constituída como Associação Civil sem fins lucrativos em abril de 2008, com sede no Jangurussu e com foro no Município de Fortaleza.<sup>87</sup> A sua finalidade corresponde à defesa e auxílio aos catadores, favorecendo sua organização, união e respeito no desempenho das atividades. Garante-lhes, ainda, a representação judicial e extrajudicial, assim como os

---

<sup>86</sup> Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal. Enunciado n° 534 da VI Jornada de Direito Civil assenta que a associação poderá desenvolver atividade econômica, desde que não haja finalidade lucrativa

<sup>87</sup> Art. 1° do Estatuto da Ascajan.

serviços de assessoria jurídica. Embora a permissão para representar os associados seja de ordem constitucional e esteja presente no estatuto, o STF firmou entendimento de que não basta a permissão estatutária genérica, sendo necessária a permissão por ato individual ou por assembleia geral dos associados<sup>88</sup>.

A finalidade da associação também se coaduna com estímulos à formação e à capacitação dos catadores, inclusive em aspectos culturais ligados à dança, à música e ao teatro, favorecendo a integração dessas atividades com as demais esferas de conhecimento, tais como sustentabilidade ambiental e resgate da cidadania. Importante ressaltar a previsão estatutária de capacitação aos catadores para prestar serviços de limpeza urbana em Fortaleza e a promoção de cursos acerca da coleta seletiva<sup>89</sup>.

A Associação dos catadores do Jangurussu poderá firmar convênios, parcerias, intercâmbios e outras ações junto a entidades públicas e privadas ou mesmo filiar-se e integrar o quadro de participante de organizações nacionais ou internacionais. Essas e outras iniciativas poderão ser realizadas e mantidas desde que se prestem a cumprir os objetivos do empreendimento coletivo e haja autorização por parte da Assembleia Geral.<sup>90</sup>

Para filiar-se como associado, o estatuto fixa critérios e firma vedações. Desse modo, para a filiação na Ascajan há idade mínima a ser observada (critério cronológico), assim como o candidato a sócio deve estar apto a desenvolver coleta ou triagem de materiais recicláveis (critério material) e há necessidade de aprovação do vínculo pela Assembleia Geral (critério formal). Veda-se a filiação de donos de depósitos e atravessadores<sup>91</sup>. Após a filiação cada associado receberá uma identidade social. Ressalte-se que o estatuto estabelece quantidade ilimitada de sócios e firma que a qualidade de associado é intransmissível, estando essa determinação de acordo com o Código Civil/02<sup>92</sup>.

Dentre os direitos conferidos aos associados evidenciam-se o de votar e ser votado para os cargos da Ascajan, usar plenamente os serviços prestados no empreendimento e representar contra qualquer associado ou órgão social que cause dano moral ou patrimonial à associação. Em relação à possibilidade de danos morais cometidos contra pessoas jurídicas, o art. 5º, inciso

---

<sup>88</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal. RE 573.232, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 15/05/2014.

<sup>89</sup> Art. 3º do Estatuto da Ascajan.

<sup>90</sup> Art. 4º e 5º do Estatuto da Ascajan.

<sup>91</sup> Art. 7 e 8º do Estatuto da Ascajan.

<sup>92</sup> Art. 55 CC/02.

X da Constituição Federal e o art. 52 do Código Civil juntamente com a Súmula 227 do STJ<sup>93</sup> revelam a pertinência do pleito quando violados a imagem da Organização Coletiva, não se mostrando abusiva a referida cláusula estatutária.

Dentre os deveres dos associados estão a obrigação em acatar as decisões deliberadas nos órgãos da organização, propagar o espírito de solidariedade entre os catadores, comparecer e votar nas Assembleias Gerais e observar as disposições estatutárias e regimentais.<sup>94</sup>

Os órgãos sociais da associação são Assembleia Geral, Comissão Coordenadora, Comissões Temáticas e Conselho Fiscal<sup>95</sup>. A Assembleia Geral é a reunião de todos os associados para deliberação soberana de assunto de interesse da associação. Compete à Assembleia Geral a mudança de sede, a fixação de orientação sobre as atividades do empreendimento, a admissão e exclusão de sócios e dos administradores, o exame de aprovação de contas, a aprovação do orçamento anual e a alteração dos estatutos<sup>96</sup>. Apesar de o estatuto ter se mantido silente, o Código Civil versa que para a deliberação acerca de alteração estatutária e da exclusão de administradores há necessidade de a Assembleia Geral ser convocada especialmente para esse fim<sup>97</sup>.

O patrimônio da Associação é constituído por bens adquiridos, por contribuição dos associados e doações, seja em dinheiro, seja em subvenção de qualquer tipo. Em caso de dissolução, seus recursos devem ser reconduzidos à organização semelhante, conforme assenta o Código Civil. As doações e as subvenções serão recebidas pela Assembleia Geral que é competente para dispor e aplicar na atividade empreendida na Ascajan<sup>98</sup>.

Os ganhos eventualmente auferidos pertencem ao empreendimento solidário e devem ser encaminhados à sua atividade fim, não podendo ser revertidos a seus membros. É comum, inclusive, que os associados não sejam os beneficiários do trabalho estabelecido na associação, não podendo a entidade estar sujeita à falência ou recuperação judicial (CARDOSO; CARNEIRO; RODRIGUES, 2014, p.12)

---

<sup>93</sup> BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. Súmula 227: A pessoa jurídica pode sofrer dano moral.

<sup>94</sup> Art. 12 e 13 do Estatuto da Ascajan.

<sup>95</sup> Art. 19 do Estatuto da Ascajan.

<sup>96</sup> Art. 22 d do Estatuto da Ascajan.

<sup>97</sup> Art. 59, § único do CC/02.

<sup>98</sup> Art. 30, “e” do Estatuto da Ascajan.

Como consectário do explanado, a Ascajan não poderia remunerar os associados, o que demonstra um procedimento incompatível com a lei. No caso, a associação funciona como cooperativa de trabalho, que tem natureza jurídica diversa, não se confundindo com aquela espécie de organização que tem legislação própria e consequências particulares no mundo jurídico. De fato, é preciso compreender, depois de um estudo de viabilidades, que os membros buscam, na verdade, atividade de essência estritamente comercial e econômica, visando repartição de sobras entre si, o que não se coaduna com o que pretende uma associação.

Para a suspensão ou a exclusão de associado dos quadros da Ascajan o estatuto confere o direito à ampla defesa coadunando-se com a norma estipulada no Código Civil<sup>99</sup>. Essa previsão legal e estatutária revela para a doutrina mais abalizada uma aplicação da Teoria da Eficácia Horizontal dos Direitos Fundamentais, já que há verdadeira irradiação desses direitos na relação entre particulares, afastando a ideia original que limita seu raio de incidência a governantes e governados.<sup>100</sup>

#### *4.3.2 Organização Formal da Coopmares*

Para uma adequada formalização da cooperativa, exige-se aprovação do estatuto em assembleia geral pelos associados, eleição do conselho de administração e do conselho fiscal, elaboração da ata de constituição. Além disso, é preciso registrar o estatuto e a ata de constituição na junta comercial, solicitar o CNPJ junto à Receita Federal, inscrição Estadual, registro no INSS, no Ministério do trabalho e, por fim, solicitar alvará na Prefeitura (CARDOSO; CARNEIRO; RODRIGUES, 2014, p. 3).

A Lei nº 5.764/71 firma os requisitos para o ato constitutivo e para o estatuto social da organização. Dentre os requisitos estatutários postos na lei como necessários destaca-se: denominação, sede, prazo de duração, área de ação, objeto da sociedade, capital mínimo, valor da quota-parte, bem como condições de sua retirada nos casos de demissão, eliminação ou de exclusão do associado; forma de devolução das sobras registradas aos associados ou do rateio das perdas apuradas por insuficiência de contribuição para cobertura das despesas da

---

<sup>99</sup> Art. 57 do CC/02.

<sup>100</sup> A regra contida no Código Civil, que somente valida a exclusão de associado se configurada justa causa a ser evidenciado em procedimento que assegure sua defesa e recurso, reflete a Teoria da Eficácia Horizontal Indireta dos Direitos Fundamentais, prevalente na Alemanha. Destarte, a irradiação dos direitos fundamentais entre particulares é aceita pelos adeptos da referida teoria, mas apenas de modo mediato, intermediado por lei, devendo, pois, a legislação civil regulamentar/incorporar o direito na relação jurídica particular. A aplicação direta e imediata de direitos fundamentais entre particulares é disposto pela Teoria da Eficácia Horizontal Direta de Direitos Fundamentais, dispensando qualquer intervenção legislativa para refletir entre particulares.

sociedade; modo de administração e fiscalização, estabelecendo os respectivos órgãos, com definição de suas atribuições, poderes e funcionamento; representação ativa e passiva da sociedade em juízo ou fora dele; prazo do mandato, bem como processo de substituição dos administradores e conselheiros fiscais; modo de reformar o estatuto e número mínimo de associados<sup>101</sup>.

Destarte, a Coopmares obteve aprovação de seu estatuto social em Assembleia Geral realizada em dezembro de 2012, tendo sede no bairro João XXIII e foro na comarca de Fortaleza, com atuação em todo o Estado<sup>102</sup>. Na definição de seu objeto, fixa-se a prestação de serviços de coleta seletiva, reciclagem e recuperação de materiais recicláveis pelos cooperados. Os resíduos serão recebidos da coleta pública, privada ou de catadores individuais<sup>103</sup>.

A cooperativa poderá assinar contratos com pessoas jurídicas de direito público, privado e com pessoas físicas em nome de seus cooperados, tendo em vista a justa remuneração pelo desempenho de seus trabalhos, a defesa sócio-econômica de seus interesses, a prestação de serviços jurídicos a seus membros, o aprimoramento dos cooperados em cursos de capacitação cooperativista e técnico profissional. Além disso, a Coopmares busca o financiamento para desenvolver a estrutura física das atividades, a organização da produção com o fim de aproveitamento máximo dos cooperados, assim como o escoamento dos produtos em nível local, nacional e internacional<sup>104</sup>.

Qualquer pessoa que se dedique às atividades da cooperativa pode ser admitida no empreendimento, desde que não prejudique seus fins e nem estejam com impossibilidade técnica de produção de bens e serviços. Há que se destacar o número mínimo de 20 cooperados estabelecidos no estatuto da cooperativa, em conformidade com o art. 6º, inciso I, da Lei nº 5.764/71.<sup>105</sup> Entretanto, é imprescindível advertir que o art. 1094, II, do Código Civil fixa que o número mínimo de cooperados seria “o necessário para compor e manter o empreendimento”, o que enseja diversas discussões doutrinárias a respeito de qual dispositivo jurídico deve ser aplicado para verificação quantitativa mínima dos cooperados em um empreendimento. O estatuto da Coopmares prevê excepcionalmente a admissão de pessoas jurídicas em seus quadros, desde que haja aprovação da Assembleia Geral. Evidencia-se a impossibilidade de

---

<sup>101</sup> Art 21 da Lei nº 5.764/71.

<sup>102</sup> Art. 1º do Estatuto da Coopmares.

<sup>103</sup> Art. 2º do Estatuto da Coopemares.

<sup>104</sup> Art. 3º do Estatuto da Coopemares.

<sup>105</sup> Art. 4º, § único do Estatuto da Coopemares.

qualquer vínculo empregatício entre a cooperativa e seus cooperados, assim como entre estes e os tomadores de serviço, estando em consonância com a norma do artigo 442 da CLT<sup>106</sup>.

Dentre os principais direitos dos cooperados estão a possibilidade de votar e ser votado para os cargos administrativos, fiscais e de coordenador de setor da cooperativa, bem como de opinar e defender suas ideias perante os órgãos sociais. Os cooperados também têm direito de participar das atividades econômicas, sociais e educativas oferecidas no empreendimento e receber a divisão das sobras, calculada proporcionalmente ao trabalho realizado<sup>107</sup>. O direito de poder participar economicamente das sobras da atividade da cooperativa permite aos membros sua repartição entre si, estando em consonância com a finalidade econômica e comercial de uma cooperativa.

Em relação à eliminação de cooperados em casos de falta legal ou estatutária, cujo julgamento cabe ao Conselho de Administração da cooperativa, há prescrição do procedimento a ser observado para a retirada, inclusive com recurso à Assembleia Geral. Já a exclusão do catador somente se dá com a dissolução da Coopmares, com a morte do cooperado, com a incapacidade civil não cumprida e com o não atendimento a algum requisito estatutário que garanta a permanência no empreendimento. No que diz respeito à demissão do cooperado, deve ser feito um pedido cuja aceitabilidade não poderá ser negada pela cooperativa, em respeito ao mandamento constitucional firmado no art. 5º, XX que fixa a liberdade de manter-se ou não associado. Importante frisar que em caso de demissão, exclusão ou eliminação o cooperado terá direito ao capital que integralizou para a formação da organização.

A Coopmares não poderá ter capital social inferior a 4 mil reais. Os catadores necessitarão integralizar seu capital de uma só vez ou em até dez prestações sucessivas, estando de acordo com o art. 25 da Lei nº 5.764/71 que permite o seu fracionamento na integralização. O cooperado responde subsidiariamente pelos compromissos da Coopmares até o valor subscrito realizado no empreendimento<sup>108</sup>.

A Lei nº 5.764/71 afirma que são órgãos sociais de uma cooperativa: a Assembleia Geral, os Órgãos de Administração e o Conselho Fiscal. O estatuto da Coopmares, em respeito à prescrição legal, assim o fez ao atribuir à Assembleia Geral decisões soberanas como órgão

---

<sup>106</sup> Art. 12 do Estatuto da Coopmares.

<sup>107</sup> Art. 8º do Estatuto da Coopmares.

<sup>108</sup> Art. 10 do Estatuto da Coopmares.

supremo da organização, tendo competência para eleição e destituição dos membros do Conselho de Administração e do Conselho Fiscal. Somente por Assembleia Geral Extraordinária pode haver alteração estatutária, mudança no objeto ou dissolução da cooperativa. O Conselho de Administração é composto por cinco membros: Diretor Presidente, Diretor Administrativo, Diretor Comercial e Diretor de Produção, cujas atribuições estão bem definidas no estatuto da organização, conforme determina a legislação. O Conselho Fiscal é composto por três membros efetivos e três membros suplentes com competência fiscalizatória periódica<sup>109</sup>.

Em relação aos fundos, a Coopmares é obrigada por lei a constituir um Fundo de Reserva direcionado à reparação de perdas e atender ao desenvolvimento de suas atividades, constituído por 10% das sobras líquidas do exercício. Além disso, há obrigatoriedade de formar o Fundo de Assistência Técnica, Educacional e Social, com destinação a cobrir necessidades assistências dos cooperados e de suas famílias como determina o artigo 28 da Lei, previsão igualmente encontrada no estatuto do empreendimento solidário, embora na prática a gestora tenha se referido somente a uma conta, com destinação ainda não definida<sup>110</sup>.

Poderá haver a dissolução da Coopmares de pleno direito por determinação da Assembleia Geral, com obediência aos requisitos formais estatutários, pela consecução dos objetivos predeterminados, em virtude de alteração de sua forma jurídica, pela redução de seu número mínimo acaso não haja reposição dentro do prazo estipulado no estatuto, pelo cancelamento da autorização de funcionamento e pela paralisação de suas atividades por mais de 120 dias<sup>111</sup>.

#### *4.3.3 Condições de Trabalho nas Organizações Coletivas*

De acordo com a proposta da pesquisa serão analisadas as condições de trabalho dos catadores em duas organizações coletivas em Fortaleza sob aspectos relacionados à saúde, à segurança, a direitos básicos como descanso, possibilidade de vínculo com o INSS e remuneração mensal. A seguir, apresentam-se na Quadro 7 os dados demográficos dos dois empreendimentos solidários de catadores apreciados:

#### **Quadro 7: Dados Demográficos da Ascajan e da Coopmares**

<sup>109</sup> Art. 34 c/c art. 43 do Estatuto da Coopmares.

<sup>110</sup> Art. 47 do Estatuto da Coopmares.

<sup>111</sup> Art. 53 do Estatuto da Coopmares.

<b>Organização Coletiva</b>	<b>Ascajan</b>	<b>Coopmares</b>
Membros	70 membros, sendo 50 homens e 30 mulheres	30 membros, sendo 7 homens e 23 mulheres
Forma de aquisição dos materiais	Doações no galpão e coleta com caminhão próprio	Doações no galpão e coleta com caminhão próprio
Renda do catador	R\$ 440,00	R\$ 600,00

Fonte: Elaborado pelo autor.

A Ascajan apresenta uma excelente comunicação de fatores que favorecem a logística do trabalho dos catadores no Jangurusu. A associação localiza-se dentro de uma estrutura física vizinha à Estação de transbordo de Fortaleza onde se continua a realizar o depósito inadequado de parte do lixo municipal. No local, catadores contratados por particulares atuam em condições ainda mais precárias que os associados. A Ascajan favorece a catação de materiais, embora seja a partir de doações no galpão e da coleta com dois caminhões cedidos pela prefeitura que a Associação retira seu sustento mensal.

Nesse sentido, pôde-se perceber que o empreendimento tem uma rede de parceiros bem estruturada com condomínios, empresas e Correios. Possuem centro de triagens dentro do shopping Iguatemi e supermercados, aumentando a produção do empreendimento. Destaca-se o convênio com a SEUMA para aquisição de diversas placas de publicidade apreendidas, oriundas da poluição visual no município, encontrados logo na entrada da organização, posteriormente desmontados e vendidos, tendo em sua composição materiais mais caros, como o ferro e o aço.

O galpão onde trabalham os catadores da Ascajan foi construído com ajuda financeira do Banco do Brasil. O local é quente e os trabalhadores laboram o tempo inteiro em pé na triagem dos resíduos, em sua maior parte sem uso de equipamentos de proteção individual, tornando as condições de trabalho insalubres e perigosas. Parte dos associados, especialmente os mais idosos, atuaram no antigo lixão e relataram não se submeter ao uso de luvas e botas, porque já enfrentaram circunstâncias mais gravosas no lixão, tornando inteiramente dispensável qualquer proteção no manejo com os recicláveis. Outros afirmaram se incomodar com os equipamentos protetivos na catação e, como não existe fiscalização nem subordinação no empreendimento, a prática inadequada à saúde dos associados passa despercebida.

**Figura 4: Galpão da Ascajan**

**Fonte:** Elaborado pelo autor (2016)

Em caso de doenças ocasionais que ensejem faltas, os catadores somente auferem a remuneração se apresentarem atestado médico comprovando o impedimento ao trabalho. Nos relatos, houve queixas pontuais relacionadas a pequenos cortes durante o serviço. Em casos como esses, os catadores acidentados não deram importância ao corte e prosseguiram no serviço. Questionados acerca da possibilidade de acidentes mais graves, os trabalhadores responderam que o deslocamento ao centro médico seria por conta própria, não havendo amparo no seio da organização. Diante da impossibilidade estendida de retorno ao trabalho, passam a depender do consenso da associação para receber sua remuneração, mostrando a inconsistência do método.

Nenhum associado contribui para a previdência, seguindo o padrão nacional de baixíssima adesão<sup>112</sup>. Alguns catadores recebem ou residem com alguém que ganhe benefícios governamentais como o bolsa família, o que aponta a carência dos associados ou de seus familiares. Com relação aos rendimentos, importante destacar que os associados recebem

---

<sup>112</sup> A média nacional de adesão à previdência pelos catadores é de 15,4%, enquanto no Nordeste é de 6,2% (IPEA, 2013, p. 45).

conforme a produção. Isso posto, destaca-se que a média remuneratória auferida a cada mês pelos trabalhadores da Ascajan não atinge o salário mínimo (média de R\$ 440,00) mesmo nos meses em que a produção se eleva<sup>113</sup>. Esse fator está ligado ao baixo valor dos recicláveis e à tributação impeditiva. Ressalte-se que esses dois fatores foram apontados pelos gestores como os grandes desafios do empreendimento.

A maioria dos associados trabalha unicamente na Ascajan durante oito horas por dia, de segunda a sexta-feira, com intervalo para refeição. Eventualmente, dedicam-se (mulheres) a serviços de limpeza geral aos fins de semana. Em quase todos os relatos percebeu-se o contentamento em fazer parte dos quadros da Associação, pois no desempenho da atividade não estão subordinados a ninguém, o que foi relatado pelos participantes como vantagem. Poucos associados manifestaram interesse em sair do empreendimento, geralmente os mais jovens, percebendo-se, de modo geral, satisfação com o pouco auxílio empregado pela prefeitura de Fortaleza.

**Figura 5: Catadores da Ascajan**



Fonte: Frota (2014).

Algumas atividades de capacitação realizadas na Ascajan visam o aperfeiçoamento técnico e também introduzem os associados no contato com o artesanato. Os catadores passam grande parte do tempo juntos, motivo pelo qual é possível perceber afeto mútuo, relatado como

---

<sup>113</sup> Destaca-se, mais uma vez, que apesar da movimentação financeira em uma associação, não se pode distribuir sobras entre seus membros, devendo o retorno econômico ser investido na atividade fim do empreendimento (CARDOSO; CARNEIRO; RODRIGUES, 2014, 2014, p. 12).

um dos fundamentos para permanência como associados. Afirmações do tipo “aqui somos como uma família” foram muito comuns nas entrevistas. Esse fator associado à habilidade única centrada na catação, tida como identidade profissional, explicam a resiliência dos trabalhadores em enfrentar tanta austeridade no ambiente de trabalho.

O nível de escolaridade dos membros do grupo é baixo. Muitos sabem apenas assinar o nome, com pouca desenvoltura para a escrita e a leitura. Frota (2014, p. 84) afirmou que 14,53% dos catadores da Ascajan são analfabetos, enquanto quase 71% têm o ensino fundamental incompleto, 8,55% com ensino fundamental completo e apenas 5,8% com ensino médio.

A Coopmares, a seu turno, trabalha em um formato peculiar, isto é, no desempenho de suas finalidades o empreendimento solidário recebe auxílio de catadores associados, sendo considerada por seus gestores uma “cooperativa mista”. Por isso, os 30 cooperados que nela existem representam sua própria instituição (associação de onde vieram). Nas visitas, percebeu-se diversos catadores oriundos de um grupo informal, cuja sede localiza-se próximo à Coopmares, a Associação Raio de Sol, estando todos os associados com uniformes de seu respectivo empreendimento.

Além dos materiais tradicionalmente coletados, como papéis e plásticos, a cooperativa trabalha em convênio com a Petrobrás para o reaproveitamento do óleo destinado à produção de biodiesel. Vale destacar também que os cooperados recebem ensinamentos acerca de resíduos eletrônicos. Portanto, regularmente são capacitados para o desmonte de computadores e o aproveitamento de peças, o que por certo aumentará a renda dos cooperados, uma vez que a previsão é de que nos próximos anos haja um crescimento considerável dessa espécie de resíduos, reconhecidamente de valor mais alto.

**Figura 6: Catador da Coopmares na Recuperação do Óleo**



Fonte: Elaborado pelo autor (2016).

A legislação que trata das cooperativas de trabalho (Lei nº 12.690/12) inovou ao introduzir como obrigação diversos direitos sociais aos cooperados, *in verbis*:

Art.7º A Cooperativa de Trabalho deve garantir aos sócios os seguintes direitos, além de outros que a Assembleia Geral venha a instituir:

- I - retiradas não inferiores ao piso da categoria profissional e, na ausência deste, não inferiores ao salário mínimo, calculadas de forma proporcional às horas trabalhadas ou às atividades desenvolvidas;
- II - duração do trabalho normal não superior a 8 (oito) horas diárias e 44 (quarenta e quatro) horas semanais, exceto quando a atividade, por sua natureza, demandar a prestação de trabalho por meio de plantões ou escalas, facultada a compensação de horários;
- III - repouso semanal remunerado, preferencialmente aos domingos;
- IV - repouso anual remunerado;
- V - retirada para o trabalho noturno superior à do diurno;
- VI - adicional sobre a retirada para as atividades insalubres ou perigosas;
- VII - seguro de acidente de trabalho.

Portanto, por lei, os catadores cooperados estariam em melhores condições de trabalho que os associados. Apesar disso, a Coopmares não oferece nenhum desses direitos aos trabalhadores, não havendo diferença nas condições de trabalho entre associados e cooperados, mormente pela incapacidade da cooperativa em cumprir a determinação da lei.

Nesse diapasão, evidencia-se a nota que o Ministério Público do Trabalho do Paraná lançou, consignando que a nova lei do cooperativismo (Lei nº 12.690/12), principalmente em seu artigo 7º, que determina a adoção de vários direitos sociais aos cooperados, não se coaduna com as condições financeiras e estruturais das cooperativas de catadores. A lei, segundo a procuradora, inviabilizaria a atuação das organizações, já que em sua maioria não possuem orçamento compatível com o mandamento legal.

Em face do exposto, é preciso anotar a dificuldade em dirimir tal impasse, dado que a lei, por sua natureza, tem aplicação cogente e deveria ser estendida aos empreendimentos dos catadores. Teria sido a legislação elaborada prevendo direitos sem análise de custos e impactos sociais ou seria os empreendimentos solidários dos catadores notoriamente incapazes de se autossustentar? A problemática toma contornos ainda mais preocupantes se levando em consideração que a inviabilidade econômica não se restringe às cooperativas, estendendo-se às associações de catadores, que também não conseguem gerir de maneira segura o empreendimento, com necessidades constantes de aportes externos para se manter igualmente em um rendimento não promissor, dificuldade que se pode verificar nos empreendimentos analisados.

Apesar da situação apontada, é preciso evidenciar um projeto por parte da direção da Coopmares que prevê a contribuição ao INSS dos catadores que manejam com a recuperação do óleo, não abrangendo a cobertura dos demais cooperados pela condição de baixa renda da organização.

Os catadores da Coopmares trabalham em galpão cedido pela prefeitura, que também doou o caminhão responsável pelo transporte dos resíduos. Laboram 8 horas por dia, de segunda a sexta, com intervalo para alimentação e descanso. Destaca-se que eventualmente há trabalho aos sábados quando há demanda extraordinária. Os catadores recebem equipamentos de proteção individual, mas geralmente se incomodam com o uso, pois as luvas são rígidas, prejudicando o contato com os materiais. Esse fator torna o trabalho perigoso, situação agravada pelo ambiente quente e abafado. Com o uniforme constantemente suado, os catadores fazem a triagem dos materiais e a purificação do óleo para auferirem uma renda média de R\$ 600 reais por mês.

**Figura 7: Galpão da Coopmares**



Fonte: Elaborado pelo autor (2016)

Logo, mesmo a única cooperativa de catadores em Fortaleza não consegue distribuir as sobras aos cooperados tendo como piso o salário mínimo. Consigne-se que a Lei nº 12.690/12 traz em sua literalidade o princípio da não precarização dos trabalhos, o que na prática não é respeitado. Igualmente aos catadores associados, os cooperados não recebem em faltas ocasionais, a não ser que demonstrem por atestado que o impedimento se deu por motivo de saúde. O nível de escolaridade é baixo. Dentre os entrevistados apenas uma jovem completou o ensino médio, apresentando as demais dificuldades para leitura e escrita. Uma vez por semana os cooperados frequentam um curso de artesanato em salas localizadas no próprio galpão, procurando alternar o trabalho com atividades diversas.

Deve-se destacar que tal qual a Ascajan, a Coopmares também conta com uma gestão insuficiente, dispondo de apenas um profissional, o contador, para fiscalização das contas, não alcançando o cumprimento da maior parte dos direitos que oferece em seu estatuto, como serviço de apoio jurídico aos interesses dos trabalhadores.

Constatou-se na entrevista com a gestora da Coopmares que o principal desafio do empreendimento é a tributação que encarece a operação, trazendo perda em escala nas sobras a serem distribuídas entre os cooperados. Com relação a convivência entre os catadores, as entrevistas evidenciaram desentendimentos advindos de acusações mútuas de trabalho ineficiente, posto que a soma da produtividade irá influir na repartição de renda, o que os põe em constante atrito. Apesar disso, os trabalhadores mostram-se satisfeitos de pertencerem à Coopmares, demonstrando contentamento pela intervenção da prefeitura ao disponibilizar o galpão e o caminhão para a coleta dos materiais.

A gestão da Coopmares destacou a dificuldade com a administração do empreendimento que, apesar de baseado na economia solidária, deve prestar contas aos órgãos fiscalizadores. O empreendimento, segundo a coordenadora, funciona como uma empresa e poderia melhorar as condições de vida dos catadores se as sobras fossem maiores.

A maior parte das dificuldades encontradas nas organizações de catadores de Fortaleza visitadas são compartilhadas pelos demais empreendimentos solidários no Brasil, merecendo apontamentos e análise de resultados acerca das impressões e possível reversão do quadro violador.

#### **4.4 Análise e Discussão de Resultados**

As condições das organizações coletivas de catadores ora analisadas não se distanciam do padrão nacional, já que ambas apresentam eficiência média, ou seja, já estão formalizadas e contam com apoio financeiro de diversas entidades, embora possuam alguns equipamentos essenciais para o manejo dos resíduos, sendo a própria organização a destinatária imediata da renda mensal auferida com a produção.

No que concerne à análise formal, verificou-se a adequação dos estatutos da Coopmares à lei, estando compatibilizada com os fins de sua atividade produtiva. Quanto à Ascajan, há uma incongruência no que se refere à remuneração aos catadores, pois não se coaduna com os fins de uma associação a distribuição de sobras entre associados, funcionando, na prática, como cooperativa de trabalho. Destaca-se a discrepância entre os direitos previstos nos estatutos e a realidade dos empreendimentos, visto que muitos não se verificam no cotidiano.

Chama atenção o amadorismo na gestão das organizações, notadamente desassistidos por profissionais no desempenho das atividades. As organizações não são auxiliadas por

advogados, o que dificulta o apoio jurídico garantido em seus estatutos. A Ascajan conta com um assistente social e um contador, enquanto a Coopmares apenas com uma contadora, obstaculizando o crescimento gerencial dos empreendimentos.

Destaca-se o amadorismo na gestão das organizações, notadamente desassistidos por profissionais no desempenho das atividades. Em relação às condições de trabalho nos empreendimentos solidários, o estudo constatou não haver diferenças entre os catadores associados e cooperados, embora inicialmente se pudesse supor que haveria alguma distinção, dado que a legislação disciplinadora da cooperativa de trabalho (Lei nº 12.690/12) garante direitos consistentes cuja implementação poderia, em tese, retirar os catadores cooperados de uma situação de violação imediata a seus direitos. Na prática, a Coopmares não apresenta condições econômicas de implementar os direitos garantidos em lei, apesar de apresentar um projeto que visa o pagamento do INSS de uma pequena parte dos catadores.

A despeito de se poder afirmar que as condições de trabalho progrediram no tocante à catação realizada de forma individual nos lixões, o ganho nesse aspecto não pode ser plenamente comemorado, pois a melhoria se deve ao fato de o trabalho no lixão ser extremamente danoso, com exposição permanente ao sol, sujeição a atropelamentos e a cortes. Isso não significa que as atuais circunstâncias sejam satisfatórias, dado que os catadores permanecem em atividade insalubre e perigosa realizada em sua maior parte sem equipamentos de proteção, trabalhando na maior parte da sua jornada em pé, sem qualquer seguro contra acidente de trabalho.

Confirmou-se que incluir a organização coletiva dos catadores na legislação ambiental para o gerenciamento de resíduos sem amparo de direitos demonstra a utilização de um trabalhador fragilizado em uma atividade lesiva à sua integridade. Há, pois, a necessidade de suportes administrativos, financeiros, tecnológicos por parte do Estado e de outras entidades a favorecer sua verdadeira inclusão na sociedade. Verificou-se a necessidade de crescimento na responsabilização de quem lucra com o trabalho dos catadores, mormente prefeituras e grandes geradores de resíduos, além de uma fiscalização efetiva na busca por condições seguras de trabalho no desenvolvimento da atividade.

Percebe-se, a toda evidência, que não há uma remuneração integral do serviço ambiental prestado pelos catadores, o que pode ser percebido nas duas organizações coletivas analisadas. Nesses casos, indubitavelmente há um interesse estatal de utilizar o trabalho dos vulneráveis,

não havendo preocupação imediata com suas condições de trabalho nem preservação de direito básicos. É importante ressaltar, como contributo para sustentação de tal tese, o que dizem Santana e Metello (2016, p.36) quando revelam ser numerosas as formas de pactuar com as organizações coletivas de catadores e que parte dessas contratações são de baixo valor, se levado em consideração a capacidade orçamentária de algumas prefeituras, não havendo compatibilidade econômica com o enorme benefício que a atividade proporciona ao meio social e ambiental.

Embora a lei tente remediar tal situação com políticas inclusivas, usando-as como estratégia para reverter a exclusão dos catadores, o que se observa é a utilização dessa política como pretexto para o aproveitamento de seus trabalhos. Destarte, qualquer política pública nesse contexto teria caráter meramente assistencialista, de modo a perpetuar a exploração do trabalho dos catadores enquanto o Estado continuaria inerte em assumir consistentemente a competência estabelecida na Constituição da República.

Não há dúvidas de que o atual estágio dos catadores da Ascajan e da Coopmares é consideravelmente melhor que o anterior à aprovação da Política Nacional de Resíduos Sólidos. A Lei nº 12.305/10 trouxe um salto de qualidade não apenas na gestão de resíduos sólidos, mas também na integração dos trabalhadores nesse processo. No entanto, há que se realizar uma projeção dentro de um cenário atual cuja perspectiva prática mostra-se inteiramente incongruente com a dignidade humana. Isso porque se está tratando das organizações coletivas mais promissoras de Fortaleza que, entretanto, não conseguiram alcançar o salário mínimo como renda mensal aos cooperados/associados <sup>114</sup>, demonstrando a incapacidade de autossustentação para gerir as atividades de modo consistente.

Além disso, não há dentro dos empreendimentos condições de trabalho adequadas à segurança, tampouco políticas públicas capazes de amparar de maneira integrada e não ocasional os catadores. Por conseguinte, nenhum projeto pode mostrar-se juridicamente aceitável quando se ferem valores constitucionais, ainda que se transmita de modo aparente uma faceta social inclusiva, embora na prática se mostre danoso à vida e à saúde dos trabalhadores.

Seria igualmente um contrassenso apoiar práticas que privilegiassem a transmissão de competência municipal – gerenciamento de resíduos sólidos – a um grupo vulnerável de

---

<sup>114</sup> Destaca-se, mais uma vez, a impossibilidade de partilha de sobras entre associados.

trabalhadores. Correta, pois, a advertência de Sant’ana e Metello (2016, p. 36-37) ao destacarem tratar-se de um equívoco pensar que cooperativas de catadores possam substituir integralmente empresas especializadas no processo de coleta de resíduos, sobretudo nos grandes centros urbanos, onde as exigências sanitárias revelam investimentos inalcançáveis às organizações coletivas. Para os autores, a correta integração dos trabalhadores à coleta municipal deveria ocorrer de modo complementar e não em caráter substitutivo às empresas especializadas.

Não seria esperado que os catadores passassem, de imediato, da invisibilidade social para uma condição de respeito integral a seus direitos. Evidentemente, isso requer um lento processo, até mesmo pela recente promulgação da lei que os reconhece como atores indispensáveis no gerenciamento dos materiais. Entretanto, não se consegue solucionar problemas complexos com políticas paliativas. A violação é sistêmica e envolve valores de alta relevância, tais como a vida, a saúde e a segurança dos catadores, bens jurídicos irrenunciáveis que o ordenamento legal, a depender do grau de infringência, tipifica como crime.

Esse tipo de violação remete à teoria que se denominou Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) cuja origem remonta à Corte Constitucional Colombiana, em 1997 e recentemente adotada pelo Supremo Tribunal Federal<sup>115</sup>. Essa teoria reflete um quadro de violação generalizado de direitos fundamentais causado pela reiterada inércia ou incapacidade em alterar a referida circunstância transgressora por parte das autoridades do poder executivo e legislativo. A violação nesse caso seria tão profunda que somente uma ação consistente e em caráter excepcional do poder judiciário, com possível alocação de recursos públicos e correção de políticas públicas, poderia reverter a inconstitucionalidade. Para declaração do ECI é preciso verificar um alto número de pessoas atingidas e um possível congestionamento do judiciário acaso demandas individuais pudessem ser promovidas para a correção da distorção reiterada. Encaixa-se, portanto, na atual conjuntura dos catadores de resíduos sólidos no Brasil, não se mostrando diferente em Fortaleza.

Ademais, importa sinalar a enorme diferença entre a relação de emprego e o trabalho cooperado/associado dos catadores em termos de condições de trabalho e efetivação de direitos. Os direitos dos empregados consubstanciados em uma legislação protetiva se contrapõem à ausência de normas para tutelar os catadores, trazendo como consequência a insegurança na

---

<sup>115</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal. ADPF 347 MC/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 09/09/2015.

execução das atividades. A discrepância entre essas duas realidades põe em perspectiva a situação de trabalhadores vulneráveis e instiga na busca de soluções para reverter a precariedade legal que os envolve de modo a inseri-los em um ambiente seguro de trabalho<sup>116</sup>.

Logo, por qualquer lado que se analise, a atual sistemática de inclusão dos catadores, da forma como é realizada no Brasil, especificamente em Fortaleza, mostra-se inadequada para a construção de ideais balizados no respeito à dignidade humana e nos valores sociais do trabalho.

---

<sup>116</sup> Para aprofundar as propostas de reversão da precariedade legal que envolve os catadores ver o item 1.4 desse trabalho.

## CONCLUSÃO

Esta pesquisa teve como objetivo analisar o arcabouço legislativo ambiental e as políticas públicas direcionadas aos catadores para verificar se a inclusão de suas organizações coletivas no gerenciamento de resíduos foi suficiente para reverter os efeitos da precariedade legal. Para dar maior visibilidade aos resultados, foram empreendidas visitas a dois empreendimentos solidários de catadores em Fortaleza.

Utilizou-se como fio condutor para a elaboração das reflexões o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, na medida em que é entendido como valor supremo que atrai garantias constitucionais, sendo empregado como uma lente sobre a qual se interpretou cada direito (ou ausência dele) e cada circunstância que envolve o trabalho dos catadores organizados.

A Lei nº 12.305/10, marco legislativo dessa pesquisa, instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos, integrando as organizações coletivas dos catadores no gerenciamento de resíduos nos municípios, tornando-se igualmente uma estratégia estatal para retirá-los de um ofício perigoso e excludente. A análise jurídica da política inclusiva aponta que a integração dos trabalhadores faz parte da promulgação de novos diplomas legislativos em matéria ambiental. Nesse sentido, a pesquisa faz uma crítica quando se trata da inclusão dos catadores na legislação, sem garantir-lhes direitos a um trabalho digno, pois isso demonstra a transferência de uma competência municipal para um grupo vulnerável que exerce sua atividade em caráter absolutamente inaceitável, uma vez que não é realizado de uma maneira segura ao próprio trabalhador. A ausência de políticas públicas ou a permanência de políticas inconsistentes aparenta dar suporte a um cenário de aproveitamento do trabalho barato e ao mesmo tempo danoso à saúde dos catadores.

Diante de um Poder Legislativo inerte na aprovação de leis protetoras, assim como um Poder Executivo langoroso na aplicação de políticas públicas que carecem de maior densidade programática, resta ao Poder Judiciário, quando provocado, efetivar os direitos fundamentais dos catadores. Porém, foi possível constatar óbice no acesso dos trabalhadores à justiça, tendo em vista, sobretudo, o desconhecimento dos próprios direitos. Portanto, a violação aos direitos

fundamentais dos catadores é generalizada, uma vez que há uma articulação transgressora de ataques quando se espera tutela ou de omissões quando se tem o dever de agir, seja por parte do Estado, seja por iniciativa da sociedade.

Além de permanecerem como vítimas do preconceito social e como alvos de injustiça ambiental, constatou-se que a precariedade legal não foi revertida pela inclusão dos catadores em normas ambientais, eis que a ausência de lei protetora persiste em todos os âmbitos da federação, deixando-os sem a tutela devida. Além de fracionar o ordenamento jurídico, ferindo o princípio constitucional da isonomia ao criar, na prática, duas espécies de trabalhadores (os tutelados e os sem proteção alguma) a ausência de lei garantidora de direitos representa uma permissão para violações constantes. A reversão da precariedade legislativa se verifica quando se torna possível a integração do grupo vulnerável a uma proteção social consistente, o que se mostrou impraticável aos catadores no atual sistema de gerenciamento de resíduos adotado no Brasil.

A gestão integrada foi escolhida pelo legislador como modelo administrativo dos resíduos, prevendo que a sua administração deve ser articulada com aspectos sociais, econômicos e ambientais. Logo, os catadores passam a ser indispensáveis no manejo dos materiais, sobretudo no seio de suas organizações. Mesmo em melhores condições que os catadores de atuação individual, os cooperados e os associados não desenvolvem as atividades de maneira segura, pois remanesce problemática a situação de ausência de norma voltadas aos catadores.

Os dados analisados permitem inferir que as organizações coletivas possuem uma administração elementar, isto é, não profissional. Além disso, há premente necessidade de uma reestruturação nos setores financeiros e tributários, dado que parte das sobras (dinheiro em caixa) é destinada ao pagamento de impostos, quando poderia ser aplicada em outras necessidades do empreendimento. Essa constatação vai ao encontro do que preconiza Slivnik, Falvo e Sato (2012), quando asseveram que um dos maiores obstáculos das cooperativas e associações de catadores é a incapacidade de se autossustentar. Para responder ao desafio, os autores propõem uma alteração na essência das políticas públicas, de modo a deixar o viés assistencialista como forma de assegurar a continuidade de empreendimentos sustentáveis, o que não se observou na prática.

De fato, na análise de resultados da pesquisa, ambas as organizações demonstraram dificuldade para gerir a própria atividade. Esse particular condiz com o parecer do Ministério Público do Trabalho do Paraná ao reconhecer que as exigências da Lei nº 12.690/12 em determinar concessão de direitos sociais aos cooperados são integralmente incompatíveis com a baixa capacidade orçamentária dos empreendimentos dos catadores.

A incongruência entre a determinação da lei das cooperativas de trabalho e a realidade das organizações de catadores não se manifesta pela ausência de análise de custos e impactos sociais dos direitos previstos na referida legislação, mas pela notória incapacidade das cooperativas em gerir consistentemente suas atividades, dificuldade que também se estende às associações.

Portanto, do exposto, é possível constatar dois motivos para rever a forma de gerenciamento de resíduos sólidos com auxílio da organização de catadores no Brasil. Primeiro, porque seria juridicamente teratológico concordar com empreendimentos que pusessem em risco a vida, a saúde e a segurança de trabalhadores. Segundo, porque as cooperativas e as associações não se sustentam da venda dos materiais recicláveis. Insistir na participação dos catadores no gerenciamento de resíduos sólidos por meio de suas organizações, da forma como acontece atualmente, seria concordar com a realização de políticas assistencialistas permanentes sem que ao fim e ao cabo se alcançasse o que se pretende: empreendimentos solidários consistentes e autossustentáveis. Isso porque há um emaranhado de situações que não se solucionam facilmente: carga tributária impeditiva, baixo preço do material reciclável, despreparo na gestão dos empreendimentos, más condições de trabalho, lixões parcialmente fechados e políticas públicas desencontradas.

Como se pode notar, são muitas questões implicadas a ultrapassar a boa vontade de quem defende essa espécie de gestão, que demonstra ser manifestamente incompatível com o constitucionalismo moderno. Seria necessário um auxílio sistêmico que provavelmente não aconteceria nos próximos anos, de modo que ao catador seria danoso permanecer em tal circuito de agressões reiteradas a bens fundamentais do ser humano.

Logo, o modelo estatista de limpeza urbana e gerenciamento de resíduos mostrou-se mais adequado à segurança dos trabalhadores. Não à toa, países com modelos promissores de gerenciamento de resíduos, especialmente na Europa, têm proporcionado investimentos diretos e consistentes nessa área, estabelecendo como referência para elaboração de suas políticas

apenas o movimento ambiental e os setores público e empresarial, não existindo a utilização de trabalhadores vulneráveis nesse cenário.

Não haveria impedimento para o suporte financeiro da iniciativa privada na limpeza urbana e no gerenciamento de resíduos no Brasil, embora o controle devesse estar nas mãos do Poder Público. Nesse caso, não se estaria a defender o modelo privatista, a fim evitar qualquer incompatibilidade do lucro com a administração dos resíduos, o que, por certo, desnaturaria o sistema. Destarte, o Estado assumiria sua competência, podendo os catadores realizar a triagem dos materiais em galpões cedidos pela prefeitura, que, como empregadora, seria responsável pelas condições adequadas de saúde e higiene dos empregados (catadores), devendo não apenas prover equipamentos protetivos como efetivamente fiscalizar a sua utilização<sup>117</sup>.

A contratação direta dos trabalhadores pelo Poder Público para realizar o serviço de manejo de resíduos seria uma forma de solucionar a precariedade legal e, como consequência, de extinguir a violação à dignidade dos catadores, pois estes receberiam a tutela própria de uma relação de emprego: direitos trabalhistas, inclusive seguro social, tornando a atividade compatível com a proteção constitucional, ao mesmo tempo em que não seriam retirados da atividade que exerceram boa parte de suas vidas, realizada agora de modo mais afinado à salvaguarda da dignidade humana.

---

<sup>117</sup> BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. Súmula 289: O simples fornecimento do aparelho de proteção pelo empregador não o exime do pagamento do adicional de insalubridade. Cabe-lhe tomar as medidas que conduzam à diminuição ou eliminação da nocividade, entre as quais as relativas ao uso efetivo do equipamento pelo empregado.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. **Muito além da economia verde**. São Paulo: Abril, 2012.

ALEXY, R. Direitos fundamentais no estado constitucional e democrático: para a relação entre direitos do homem, direitos fundamentais, democracia e jurisdição constitucional. **Revista de Direito Administrativo (RDA)**. n. 217, 1999.

ALTMANN, Alexandre. **Pagamento por Serviços Ambientais Urbanos como instrumento de incentivo para os catadores de materiais recicláveis no Brasil**. 2012. Disponível em: <<http://www.planetaverde.org/mudancasclimaticas/index.php?ling=por&cont=artigos>>. Acesso em: 01 jul. 2016.

ARAÚJO, S. M. V. G.; JURAS, I. A. G. M. **Comentários à lei dos resíduos sólidos: Lei nº 12.305**. São Paulo: Saraiva, 2011.

AULER, F.; NAKASHIMA, A.T.A.; CUMAN, R.K.N. Health Conditions of Recyclable Waste Pickers. **J. Community Health**. v. 39, n. 1, p. 17-22, 2014.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – BNDES. **Análise das diversas tecnologias de tratamento e disposição final de resíduos sólidos no Brasil, Europa, Estados Unidos e Japão**. [S.I.], 2012. Disponível: <[www.bnds.gov.br/](http://www.bnds.gov.br/)>. Acesso em: 10 dez. 2015.

BANDEIRA, M. **“O bicho” in Poesia completa e prosa**. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 1996.

BARROSO, L. R. A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo: Natureza jurídica, conteúdos mínimos e critérios de aplicação. São Paulo: Fórum, 2010.

BARZOTTO, L.F. Os Direitos humanos como direitos subjetivos – da dogmática jurídica à ética. In: Anuário 2004/2005- v.1, tomo 1 - Escola Superior da Magistratura do Rio Grande do Sul – Juris, 2005.

BERNAL, M. C. C. **A metrópole emergente: a ação da capital imobiliária na estruturação urbana de Fortaleza**. Fortaleza: UFC, 2004.

BOYD, D. Vancouver. **2020: A Bright Green Future**: an action plan for becoming the world’s greenest city by 2020. 2009. Disponível em: <<http://vancouver.ca/green-vancouver/greenest-city-action-plan.aspx>>. Acesso 05 de julho de 2016.

BRASIL Decreto nº 1.306/94. Brasília, DF, Presidência da República, 1994.

BRASIL Decreto nº 3.179/99. Brasília, DF, Presidência da República, 1999.

BRASIL Decreto nº 875/93. Brasília, DF, Presidência da República, 1993

- BRASIL Norma NBR 15.112, ABNT.
- BRASIL Norma NBR 15.113, ABNT.
- BRASIL Norma NBR 15.114, ABNT.
- BRASIL Norma NBR 15.115, ABNT.
- BRASIL Norma NBR 15.116, ABNT.
- BRASIL Norma NBR 8.418, ABNT.
- BRASIL Resolução n° 235/98. CONAMA, 1998.
- BRASIL Resolução n° 257/99. CONAMA, 1999a.
- BRASIL Resolução n° 258/99. CONAMA, 1999b.
- BRASIL Resolução n° 264/99. CONAMA, 1999c.
- BRASIL Resolução n° 283/01. CONAMA, 2001.
- BRASIL, Lei n° 12.690/02. Brasília, DF, Congresso Nacional, 2002.
- BRASIL. Código Civil. Brasília, DF, Congresso Nacional, 2002.
- BRASIL. Código Penal. Brasília, DF, Congresso Nacional, 1940.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Congresso Nacional, 1988.
- BRASIL. Decreto-Lei n° 4.657/42 (LINDB). Brasília, DF, Presidência da República, 1942.
- BRASIL. Decreto n° 5.940/06. Brasília, DF, Presidência da República, 2006.
- BRASIL. Decreto n° 50.877/61. Brasília, DF, Presidência da República, 1961.
- BRASIL. Decreto n° 7.217/10. Brasília, DF, Presidência da República, 2010a.
- BRASIL. Decreto n° 7.404/10. Brasília, DF, Presidência da República, 2010b.
- BRASIL. Decreto n° 7.405/10. Brasília, DF, Presidência da República, 2010c.
- BRASIL. Decreto n° 76.389/75 Brasília, DF, Presidência da República, 1975.
- BRASIL. Decreto n° 86.028/81. Brasília, DF, Presidência da República, 1981.
- BRASIL. Decreto-Lei N.º 5.452/43 (CLT). Brasília, DF, Presidência da República, 1942.
- BRASIL. Lei 6.938. Brasília, DF, Congresso Nacional, 1981.
- BRASIL. Lei n° 10.257/01 Brasília, DF, Congresso Nacional, 2001.

BRASIL. Lei n° 11.445/07. Brasília, DF, Congresso Nacional, 2007

BRASIL. Lei n° 12.305/10. Brasília, DF, Congresso Nacional, 2010.

BRASIL. Lei n° 5.318. Brasília, DF, Congresso Nacional, 1967.

BRASIL. Lei n° 5.764/71. Brasília, DF, Congresso Nacional, 1971.

BRASIL. Lei n° 7.347. Brasília, DF, Congresso Nacional, 1985.

BRASIL. Lei n° 7.797. Brasília, DF, Congresso Nacional, 1989a.

BRASIL. Lei n° 7.802. Brasília, DF, Congresso Nacional, 1989b.

BRASIL. Lei n° 9.008/95. Brasília, DF, Congresso Nacional, 1995.

BRASIL. Lei n° 9.605/98. Brasília, DF, Congresso Nacional, 1998.

BRASIL. Norma NBR 10.004, ABNT.

BRASIL. Norma NBR 10.157, ABNT.

BRASIL. Norma NBR 11.175, ABNT.

BRASIL. Norma NBR 12.235, ABNT.

BRASIL. Norma NBR 12.810, ABNT.

BRASIL. Norma NBR 12.980, ABNT.

BRASIL. Norma NBR 13.221, ABNT.

BRASIL. Norma NBR 13.464, ABNT.

BRASIL. Norma NBR 13.591, ABNT.

BRASIL. Norma NBR 7.501, ABNT.

BRASIL. Norma NBR 8.419, ABNT.

BRASIL. Norma NBR 8.843, ABNT.

BRASIL. Norma NBR 8.849, ABNT.

BRASIL. Normas NBR 12.808, ABNT.

BRASIL. Portaria Minter n° 124/80.

BRASIL. Portaria Minter n° 53/ 1989.

BRASIL. Portaria n° 034/2001.

BRASIL. Portaria Normativa n° 45/95, IBAMA, 1995.

BRASIL. Resolução n° 001/86. CONAMA, 1986.

BRASIL. Resolução n° 001-A/86. CONAMA, 1986.

BRASIL. Resolução n° 005/93. CONAMA, 1993.

BRASIL. Resolução n° 006/91. CONAMA, 1991.

BRASIL. Resolução n° 008/91. CONAMA, 1991.

BRASIL. Resolução n° 07/94. CONAMA, 1994.

BRASIL. Resolução n° 23/96. CONAMA, 1996.

BRASIL. Resolução n° 237/98. CONAMA, 1998.

BRASIL. Resolução n°009/93. CONAMA, 1993.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Súmula 289**: O simples fornecimento do aparelho de proteção pelo empregador não o exime do pagamento do adicional de insalubridade. Cabe-lhe tomar as medidas que conduzam à diminuição ou eliminação da nocividade, entre as quais as relativas ao uso efetivo do equipamento pelo empregado.

BULLARD, R. Enfrentando o racismo ambiental no século XXI. *In*: ACSELRAD, Henri; HERCULANO, Selene; PÁDUA, José Augusto (Org.). **Justiça ambiental e cidadania**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.

BULLARD, R.D. **Confronting environmental racism**: voices from the grassroots. Boston: South End Press, 1993.

CANOTILHO, J. J. G. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 6 ed., Coimbra/Portugal: Livraria Almedina, 2002.

CARDOSO, U. C.; CARNEIRO, V. L.; RODRIGUES, E. R. Q. R. **Cooperativas – Séries empreendimentos solidários**. Brasília: SEBRAE, 2014.

ARAÚJO, A. M. M; CARLEIAL, A. N. O processo de metropolização em Fortaleza: uma interpretação pela migração. **Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, n. 5, 2001.

CAVEDON, F. de S, de; VIEIRA, R. Stanziola. **Acesso à justiça ambiental**: Um novo enfoque do acesso à justiça a partir da sua aproximação com a teoria da justiça ambiental. 2007. Disponível em: <[http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/campos/fernanda\\_cavedon\\_e\\_ricardo\\_vieira.pdf](http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/campos/fernanda_cavedon_e_ricardo_vieira.pdf)>. Acesso em: 05 jun. 2016.

CEARÁ. Decreto n° 26.604/02. Governadoria do Estado, 2002.

CEARÁ. Decreto n° 29.306/08. Governadoria do Estado, 2008.

CEARÁ. Lei n° 11.411/87. Assembleia Legislativa. Fortaleza- CE, 1987.

CEARÁ. Lei n° 11.423/88. Assembleia Legislativa. Fortaleza- CE, 1988.

CEARÁ. Lei n° 12.225/93. Assembleia Legislativa. Fortaleza- CE, 1993.

CEARÁ. Lei n° 12.944/99. Assembleia Legislativa. Fortaleza- CE, 1999.

CEARÁ. Lei n° 13.304/03. Assembleia Legislativa. Fortaleza- CE, 2003.

CEARÁ. Lei n° 14.198/08. Assembleia Legislativa. Fortaleza- CE, 2008.

CEARÁ. Lei n° 14.401/09. Assembleia Legislativa. Fortaleza- CE, 2009.

CEARÁ. Lei n° 14.892/11. Assembleia Legislativa. Fortaleza- CE, 2011a.

CEARÁ. Lei n° 15.086/11. Assembleia Legislativa. Fortaleza- CE, 2011b.

CEARÁ. Lei n° 15.093/11. Assembleia Legislativa. Fortaleza- CE, 2011c.

CEARÁ. Lei n°13.103/01. Assembleia Legislativa. Fortaleza- CE, 2001.

COMPROMISSO EMPRESARIAL PARA A RECICLAGEM – CEMPRE. **Radiografando a coleta seletiva**. 2016. Disponível em: <<http://cempre.org.br/ciclosoft/id/8>>. Acesso em: 12 jul. 2016.

COMPARATO, F. K. **A Afirmação histórica dos direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2001.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **Enunciado n° 534 da VI Jornada de Direito Civil**: assenta que a associação poderá desenvolver atividade econômica, desde que não haja finalidade lucrativa. [20--?].

DALLARI, D. A, de. **Elementos da teoria geral do estado**. São Paulo: Saraiva, 1998.

DIAS, S.M. **Gestão de resíduos sólidos, catadores, participação e cidadania** – novas articulações. Working Paper, n. 18, 2010. Disponível em: <[http://wiego.org/sites/wiego.org/files/publications/files/Dias\\_WIEGO\\_WP18\\_Portugues.pdf](http://wiego.org/sites/wiego.org/files/publications/files/Dias_WIEGO_WP18_Portugues.pdf)>. Acesso em: 19 jun. 2016.

ESCOREL S. **Vidas ao léu**: Trajetórias da exclusão social. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2006.

FENSTERSEIFER, T. Mínimo existencial ecológico (ou socioambiental): o direito fundamental às prestações materiais mínimas em termos de qualidade, equilíbrio e segurança ambiental para o desfrute de uma vida humana digna e saudável (pelas presentes e futuras gerações). In: PERALTA, C. E.; ALVARENGA, L. J.; AUGUSTIN, S. (org.). **Direito e Justiça**: Diálogos interdisciplinares sobre a crise ecológica. [S.I]:Educs, 2014.

FERNANDES, S.B.F. Os catadores de materiais recicláveis e a nova lei das cooperativas de trabalho. *In*: SOUTO MAIOR, Jorge Luiz; GNATA, Noa Piatã. **Trabalhos Marginais**. LTr, São Paulo, 2013.

FERRAZ, L.; GOMES, M.H.A, de. Uma existência precarizada: o cuidado da prole no trabalho de catação de material reciclável. **Revista Sociedade e Estado**. v.27, n.3, 2013.

FERREIRA FILHO. **Direitos Humanos Fundamentais**. São Paulo: Saraiva, 1995.

FERRON, M. M. **Saúde, trabalho e meio ambiente**: exposição a metais em catadores de materiais recicláveis. 2015. Tese (Doutorado em Medicina) – Universidade de São Paulo, 2015.

FIGUEIREDO, F. F. Similitudes na gestão dos resíduos sólidos urbanos em países centrais e periféricos. Biblio 3W. **Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales**. Barcelona: Universidad de Barcelona, 2012, Vol. XVII, nº 975. Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/b3w-975.htm>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

FORTALEZA, Lei nº 4.384/74. Câmara Municipal, 1974.

FORTALEZA, Lei nº 5.530/81. Câmara Municipal, 1981.

FORTALEZA. Decreto nº 10.696/00. Prefeitura Municipal, 2000a.

FORTALEZA. Decreto nº 10.763/00. Prefeitura Municipal, 2000b.

FORTALEZA. Decreto nº 5.329/96. Prefeitura Municipal, 1996a.

FORTALEZA. Decreto nº 9.374/94. Prefeitura Municipal, 1994.

FORTALEZA. Lei Complementar 062/09. Câmara Municipal, 2009.

FORTALEZA. Lei Complementar nº 200/15. Câmara Municipal, 2015.

FORTALEZA. Lei nº 10.006/13. Câmara Municipal, 2013.

FORTALEZA. Lei nº 10.183/14. Câmara Municipal, 2014a.

FORTALEZA. Lei nº 10.190/14. Câmara Municipal, 2014b.

FORTALEZA. Lei nº 10.204/14. Câmara Municipal, 2014c.

FORTALEZA. Lei nº 10.340/15. Câmara Municipal, 2015.

FORTALEZA. Lei nº 6.271/88. Câmara Municipal, 1988a.

FORTALEZA. Lei nº 7.061/92. Câmara Municipal, 1992.

FORTALEZA. Lei nº 7.987/96. Câmara Municipal, 1996b.

FORTALEZA. Lei nº 8.236/98. Câmara Municipal, 1998b.

FORTALEZA. Lei nº 8.287/99. Câmara Municipal, 1999a.

FORTALEZA. Lei nº 8.408/99. Câmara Municipal, 1999b.

FORTALEZA. Lei nº 8.621/02. Câmara Municipal, 2002a.

FORTALEZA. Lei nº 8.621/02. Câmara Municipal, 2002b.

FORTALEZA. Lei nº 8.869/04. Câmara Municipal, 2004a.

FORTALEZA. Lei nº 8.904/04. Câmara Municipal, 2004b.

FORTALEZA. Lei nº 9.312/07. Câmara Municipal, 2007.

FORTALEZA. Lei nº 9.357/08. Câmara Municipal, 2008.

FORTALEZA. Lei nº 9.506/09. Câmara Municipal, 2009a.

FORTALEZA. Lei nº 9.536/09. Câmara Municipal, 2009b.

FORTALEZA. Lei nº 9.927/12. Câmara Municipal, 2012a.

FORTALEZA. Lei nº 9.947/12. Câmara Municipal, 2012b.

FREITAS, J. **A interpretação sistemática do Direito**. São Paulo: Malheiros, 1995.

FROTA, A. J. **Coleta seletiva na cidade de Fortaleza- Ce: Desafios e perspectivas de sustentabilidade nas associações de catadores de resíduos sólidos**. 2014. 164f. Dissertação (Mestrado em Administração de Empresas), UNIFOR, Fortaleza, 2014.

GADELHA, P. M. B. **Gestão das organizações de resíduos sólidos sob a ótica da economia solidária**. 2015. 150f. Dissertação (Mestrado em Logística e Pesquisa Operacional). Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2015.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas em pesquisa social**. São Paulo: [s.n.], 1999.

GOMES, A. V. M. **Regulação de formas inaceitáveis de trabalho: o caso da proteção legal dos catadores de lixo no Brasil**. Colóquio de Direito Luso-Brasileiro: Inclusão econômica e sustentabilidade. Lisboa: [s.n.], 2015.

GONÇALVES, R. C. M. **A voz dos catadores de lixo em sua luta pela sobrevivência**. 2005. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Sociedade) – Universidade Estadual do Ceará, UECE, 2005.

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ. Plano Estadual de Resíduos sólidos quer erradicar lixões em 20 anos. **Secretaria do Meio Ambiente**. Fortaleza, mar. 2016. Disponível em: <<http://www.sema.ce.gov.br/index.php/sala-de-imprensa/noticias/44929-lancado-na-assembly-legislativa-pelo-governador-camilo-santana-plano-estadual-de-residuos-solidos-quer-erradicar-lixoes-em-20-anos>>. Acesso em: 16 mar. 2016.

HERCULANO, S. O clamor por justiça ambiental e contra o racismo ambiental. **InterfacEHS – Revista de Gestão Integrada em Saúde do Trabalho e Ambiente**. v.3 n.1, p. 1-20, 2006. Disponível em: <[http://www.professores.uff.br/seleneherculano/images/Oclamor\\_por\\_justi%C3%A7a\\_ambiental\\_e\\_contra\\_racismo\\_ambiental\\_\\_9-282-1-PB.pdf](http://www.professores.uff.br/seleneherculano/images/Oclamor_por_justi%C3%A7a_ambiental_e_contra_racismo_ambiental__9-282-1-PB.pdf)> Acesso em: 08 maio 2016.

INSTITUTO DE PROJETOS E PESQUISAS SOCIOAMBIENTAIS. **Do lixo à cidadania: guia para a formação de cooperativas de catadores de materiais recicláveis**. São Paulo: Peirópolis, 2013. Disponível em:

<<http://www.dolixoacidadania.org.br/construcao/pdf/DOLIXOACIDADANIA.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Pesquisa sobre pagamento por serviço ambiental urbano**. Relatório de pesquisa, 2010. Disponível em:

<[http://www.mma.gov.br/estruturas/253/\\_arquivos/estudo\\_do\\_ipea\\_253.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/253/_arquivos/estudo_do_ipea_253.pdf)>. Acesso em: 19 jun. 2016.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Diagnóstico sobre catadores de resíduos sólidos**. Relatório de Pesquisa. Brasília: IPEA, 2012.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Situação social das catadoras e dos catadores de material reciclável e reutilizável – Brasil**. Brasília: IPEA, 2013.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION – ILO. **Green Jobs: Draft guidelines for the statistical definition and measurement of employment in environmental sector** General report-Ch.4. International Conference of Labour Statisticians, ILO, 2013.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION – ILO. **Decent work, Report of the Director-General, International Labour Conference**. 87th Session. Geneva, 1999.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION – ILO. **Working towards sustainable development: opportunities for decent work and social inclusion in a green economy**. International Labour Office. Geneva: ILO, 2012. Disponível em:

<[http://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/orderonline/books/WCMS\\_181836/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/orderonline/books/WCMS_181836/lang--en/index.htm)>. Acesso em: 02 abr. 2016.

IZAIAS, F. M. C. **Na rota do lixo: percursos de vida e trabalho de catadores do complexo de tratamento de resíduos sólidos do Jangurussu**. 2010. 151f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Programa de Pós-graduação em Sociologia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2010.

JURAS, I. A. G. M. **Legislação de resíduos sólidos: comparação da Lei nº 12.305/10 com a legislação de países desenvolvidos**. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Brasília: [s.n], 2012.

KANT, I. **Fundamentação da metafísica dos costumes**. Tradução: Paulo Quintela. São Paulo: Abril Cultural, 1980.

KAUCHAKJE, S. **Gestão pública de serviços sociais**. Curitiba: IBPEX, 2007.

LABORATÓRIO DE SUSTENTABILIDADE – LASSU. Escola Politécnica. Universidade de São Paulo: USP, 2015. Disponível em: <<http://lassu.usp.br/>>. Acesso em: 26 jun. 2016.

LIMA, G.F.C.L. Questão ambiental e educação: contribuições para o debate. **Ambiente & Sociedade**. NEPAM/UNICAMP, Campinas, ano II, nº 5, 135-153, 1999.

LUTTNER, C.M.A.; SILVA, L.R.; FERREIRA, L.C.D. As experiências das diferentes formas de remuneração em associações e cooperativas de catadores de materiais recicláveis dos municípios da região metropolitana de Belo Horizonte: entre desafios e possibilidades na economia solidária. *In*: PEREIRA, Goes (org.). **Catadores de Materiais Recicláveis um encontro nacional**. Rio de Janeiro: Mapas color, 2016.

MACHADO, P. A. L. **Estudos de Direito Ambiental**. São Paulo, Malheiros Editores, 1994.

MACHADO, P.A.L. **Estudos de direito ambiental**. São Paulo: Malheiros, 2007.

MAGALHÃES, B.J. **Liminaridade e Exclusão**: os catadores de materiais recicláveis e suas relações com a sociedade brasileira. 2012. Dissertação (Mestrado em Antropologia). – Programa de Pós-graduação em Antropologia, Faculdade de Filosofia e Ciências Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012.

MAGERA, M. **Os Empresários do Lixo: um paradoxo da modernidade**. Campinas, SP: Átomo. 2003.

MANTOUVALOU, Virginia. Human Rights for Precarious Workers: The Legislative Precariousness of Domestic Labour. **Comparative Labor Law & Policy Journal**, v. 34, n. 1, 2013.

MARTINS, C.H.B. **Trabalhadores na reciclagem do lixo: dinâmicas econômicas, sócio-ambientais e políticas na perspectiva de empoderamento**. 2003. 210f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Programa de Pós-graduação em Sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2003.

MARTINS, G. M. Estudo de caso. **Uma estratégia de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2006.

MEDEIROS, F. L. F.; SARLET, I. W.; FENSTERSEIFER, T. (Org.). **A dignidade da vida e os direitos fundamentais para além dos humanos**: uma discussão necessária. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO. **Parecer a nova Lei do cooperativismo e as cooperativas populares, com destaque para as cooperativas de catadores de materiais recicláveis**. [2015?]. Disponível em: <[http://tmp.mpce.mp.br/orgaos/CAOMACE/pdf/artigos/a\\_nova\\_lei\\_do\\_cooperativismo\\_e\\_as\\_cooperativas\\_populares.pdf](http://tmp.mpce.mp.br/orgaos/CAOMACE/pdf/artigos/a_nova_lei_do_cooperativismo_e_as_cooperativas_populares.pdf)>. Acesso em: 16 jul. 2016.

MOHAI, P.; BRYANT, B. Environmental racism: Reviewing evidence. *In*: MOHAI, P.; BRYANT, B. **Race and the Incidence of Environmental Hazards**. [S.I]: Chapter 13. 1992.

MOLINARO, C. A. **Racionalidade ecológica e estado socioambiental e democrático de direito**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2006.

MORAES, M. C. B, de. O Conceito de dignidade humana: Substrato axiológico e conteúdo normativo. *In*: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). **Constituição Direitos fundamentais e direito privado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003a.

MORAES, M. C. B. **Danos à pessoa humana**: uma leitura civil-constitucional dos danos morais. Rio de Janeiro: Renovar, 2003b.

MORAIS, R. T. R.; GONÇALVES, N. J. C. **O conhecimento e sua influência na escolha pelo trabalho coletivo**: Estudo de caso na Rede de Catadores de Resíduos Sólidos Recicláveis do Estado do Ceará. *Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional*, v. n. 2, p. 205-224, 2015.

MOVIMENTO NACIONAL DOS CATADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS (MNCR). **Princípios e Objetivos**. Disponível em: <<http://www.mnccr.org.br/sobre-o-mnccr/principios-e-objetivos>>. Acesso em: 24 maio 2015.

NASCIMENTO, A.S.; JUNIOR, J. O. C.; FERREIRA, M. A.; SILVA, R. B. Logística solidária para inclusão social e produtiva de catadores e catadoras: a experiência do Cataforte II. In: Pereira; Goes (org.). **Catadores de Materiais Recicláveis um Encontro Nacional**. Rio de Janeiro. Mapas color, 2016.

OLIVEIRA, D.A.M. **Percepção de riscos ocupacionais em catadores de materiais recicláveis: estudo em uma cooperativa em Salvador-Bahia**. 2011. 174. Dissertação (Mestrado em Saúde, Ambiente e Trabalho) – Faculdade de Medicina da UFBA, 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992: Rio de Janeiro). Agenda 21. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2001.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL – ONUBR. **Banco Mundial estima que 4 milhões de latino-americanos vivem do lixo reciclado**. 2014. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/banco-mundial-estima-que-4-milhoes-de-latino-americanos-vivem-do-lixo-reciclado/>>. Acesso em: 10 dez. 2015.

PÉREZ LUÑO, A. E. **Derechos humanos, estado de derecho y constitución**. Madrid: Tecnos, 1995.

RAMMÊ, R.S. **Da justiça ambiental aos direitos e deveres ecológicos: conjecturas políticas-filosóficas para uma nova ordem jurídico-ecológica**. Caxias do Sul, RS: Educus, 2012. Disponível em: <[https://www.ucs.br/site/midia/arquivos/JUSTICA\\_AMBIENTAL\\_EDUCS\\_EBOOK.pdf](https://www.ucs.br/site/midia/arquivos/JUSTICA_AMBIENTAL_EDUCS_EBOOK.pdf)>. Acesso em: 11 jan. 2016.

RIO DE JANEIRO. Lei nº 6.724. Rio de Janeiro, RJ, Assembleia Legislativa, 2014.

RODRIGUES, E. V.; SAMAGAIO, F.; FERREIRA, H; MENDES, M. M.; JANUÁRIO, S. **Políticas sociais e exclusão em Portugal** – Sociologia, Problemas e Práticas. Lisboa: [s.n.], 1999.

ROMANSINI, S.R.M. **O catador de resíduos sólidos recicláveis no contexto da sociedade moderna**. 2005. 90f. Dissertação (Mestrado em Ciências Ambientais) – Universidade do Extremo Sul Catarinense, Criciúma, 2005.

SANETAL – PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA. **Plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos de Fortaleza**. 2012. Disponível em: <<http://www.progere.ufc.br/wp-content/uploads/2015/08/Plano-Municipal-de-Gest%C3%A3o-Integrada-de-Res%C3%ADduos-S%C3%B3lidos-de-Fortaleza.pdf>>. Acesso em: 18 jun. 2016.

SANT’ANA, D.; METELLO, D. Reciclagem e inclusão social no Brasil: Balanço e desafios. In: Pereira; Goes (org.). **Catadores de Materiais Recicláveis um encontro nacional**. Rio de Janeiro: Mapas Color, 2016.

SARLET, I. W. (Org.). **Dimensões da dignidade**: ensaios de filosofia do direito e direito constitucional. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

SARLET, I. W. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais: Uma Teoria Geral dos Direitos Fundamentais na Perspectiva Constitucional**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

SARLET, I. W.; FENSTERSEIFER, T. Algumas notas sobre a dimensão ecológica da pessoa humana e sobre a dignidade da vida em geral. **Revista brasileira de direito animal**. v. 2. n. 3, 2007.

SARLET, I; FENSTERSEIFER, T. Estado socioambiental e mínimo existencial (ecológico): algumas aproximações. *In*: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). **Estado socioambiental e direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SCAFF, F. F. **Sentenças aditivas, direitos sociais e reserva do possível**. Direitos fundamentais: orçamento e reserva do possível. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

SEN, A. K. **Desenvolvimento como Liberdade**. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SLIVINIK, A.; FALVO, J. F.; SATO, N. K. Cooperativas de manejo de resíduos sólidos urbanos: apontamentos para uma política de geração de trabalho e de renda. **Revista da ABET**. v. 11, n. 1, p. 98-113, 2012.

SOUTO MAIOR, J.L. **Trabalhos Marginais**. LTr, São Paulo, 2013.

STANDING, G. **The Precariat – The New Dangerous Class**. London: Bloomsbury Publishing Plc, 2011.

WASTE; SKAT; GTZ. **Economic Aspects of Informal Sector Activities in Solid Waste Management. Research Report**. v. 1. [S.I.]: [s.n.], 2010.

WIEGO. **Collapse at Guatemala City's largest garbage dump leaves 4 dead, 24 missing**. [20--a]. Disponível em: <<http://wiego.org/news/collapse-guatemala-citys-largest-garbage-dump-leaves-4-dead-24-missing>>. Acesso em: 15 maio 2016.

WIEGO. **Waste pickers: The Right to Be Recognized as Workers**. [20--b]. Disponível em: <<http://wiego.org/sites/wiego.org/files/resources/files/WIEGO-Waste-Pickers-Position-Paper.pdf>>. Acesso em: 11 fev. 2016.

WIEGO. **Globalizing and Organizing**. [2--c]. Disponível em: <<http://wiego.org/informal-economy/occupational-groups/waste-pickers>>. Acesso em: 24 jan. 2016.

WIEGO. **Municipality to shoot illegal waste pickers with pellet guns**. [20--d]. Disponível em: <<http://wiego.org/news/municipality-shoot-illegal-waste-pickers-pellet-guns>> Acesso em: 11 fev. 2016.

WIRTH, I. G.; OLIVEIRA, C. B. A política nacional de resíduos sólidos e os modelos de gestão. *In*: Pereira; Goes (org.). **Catadores de Materiais Recicláveis um encontro nacional**. Rio de Janeiro: Mapas color, 2016.

WORLD BUSINESS COUNCIL FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT - WBCSD. *A eco-eficiência: criar mais valor com menos impacto*. Lisboa: WBCSD, 2000.

YOSHIDA, C. M. *Tutela dos Interesses Difusos e Coletivos*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2006.

YUNUS, M. *Um mundo sem pobreza: a empresa social e o futuro do capitalismo*. São Paulo: Ática, 2008.