

A CONTRATAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES DE CATADORES PELOS MUNICÍPIOS: UM INSTRUMENTO DE EMANCIPAÇÃO SOCIAL E MAIOR SUSTENTABILIDADE NA GESTÃO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS

THE HIRING OF ‘WASTE COLLECTORS’ GUILDS BY THE CITIES: AN INSTRUMENT THAT PROMOTES SOCIAL EMANCIPATION AND SUSTAINABILITY IN THE MANAGEMENT OF SOLID WASTES

NATÁLIA JODAS¹

Resumo: No contexto da gestão pública dos problemas ambientais urbanos, os resíduos sólidos ganharam maior atenção do Poder Público nos últimos anos, em razão da publicação da Lei Federal nº. 12.305/2010, norma que instituiu a Política Nacional dos Resíduos Sólidos. Nessa perspectiva, o presente trabalho pretende destacar, brevemente, o panorama nacional tocante ao gerenciamento e destinação adequada dos resíduos sólidos, inferindo que a reciclagem é um mecanismo relevante e emergencial para a diminuição do volume de resíduos sólidos em aterros sanitários ou mesmo em locais inapropriados. Inerente à coleta seletiva de recicláveis encontra-se o valioso trabalho realizado por indivíduos e associações ou cooperativas de catadores que, há décadas, desenvolvem um importante papel coletivo à sociedade e ao Estado. Neste ponto, a pesquisa ressalta o arcabouço legislativo brasileiro tocante às políticas de saneamento e resíduos sólidos que passaram a enfatizar a inserção social, dispondo, sequencialmente, sobre a importância da contratação formal e direta dos municípios com as organizações de catadores de materiais recicláveis. Ao final, são levantados alguns municípios brasileiros que, pioneiramente, firmaram contratos administrativos com associações e cooperativas de coletores, respaldando sua função à sociedade e contribuindo a um maior empoderamento e autonomia destes atores sociais. Utiliza-se como metodologia a consulta a documentos e relatórios oficiais publicados por instituições públicas e privadas vinculadas à temática, bem como o levantamento de dados colhidos junto aos sites institucionais de Prefeituras Municipais.

Palavras-Chave: Resíduos sólidos; Organizações de Catadores; Gestão Sustentável Municipal; Contratos Públicos com Organizações de Catadores;

Abstract: The treatment of urban solid wastes has gained more attention in the context of public management in the last few years, mainly because of the passing of Federal Law 12.305/2010 – National Policy for Solid Wastes. In this light, this study aims to analyze, shortly, the national approach to the management of solid wastes, extracting from this analysis that recycling is a relevant and emergential mechanism for the reduction of the volume of wastes in landfills. Inherent to recycling is the work of the waste collectors, singlehandedly or by way of guilds. They have been, for decades, developing an important role in society. In this matter, this research looks closely at the legislation in the field of sanitation and solid wastes that have aimed at the social insertion aspect. Afterwards it is explained that a formal contract between the collectors and the state is important. At last, the

¹ Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), vinculada à linha de pesquisa “Direito, Meio Ambiente e Ecologia Política”; bolsista da CAPES.

experience of some Brazilian cities is mentioned, experiences which have granted social empowerment and autonomy to these social actors. The methodology followed here is the consult of legal documents and official reports and also the information available in public domain websites.

Keywords: Solid wastes; waste collectors guilds; sustainable local management; public contracts with waste collectors guilds.

INTRODUÇÃO

Com vistas a sublinhar a função das organizações de catadores em todo processo de reciclagem desenvolvido no Brasil, este trabalho pretende abordar, em um primeiro momento, os principais aspectos da gestão dos resíduos sólidos urbanos no país, enfatizando a responsabilidade específica dos municípios na consolidação das diretrizes assinaladas pela Política Nacional dos Resíduos Sólidos (PNRS). Na sequência, discorre-se sobre o papel dos coletores, associações e cooperativas de materiais recicláveis no contexto da sociedade brasileira, demarcando-se o início destas atividades, características, carências e papel em relação à política de coleta seletiva e reciclagem.

Posteriormente, apresentam-se os principais dispositivos da legislação federal que procuraram valorizar a inclusão social e o viés solidário no gerenciamento dos resíduos sólidos. Nesta análise, ganham realces a Lei Federal nº. 12.305/2010 (PNRS) e a Lei nº. 11.445/2007 (Saneamento Básico) que, entre outros aspectos, priorizaram a integração das organizações de catadores de resíduos recicláveis nos planos municipais de gerenciamento de resíduos.

Adiante, enfatizar-se-á a importância da firmação de contratos administrativos das prefeituras com as organizações de catadores de materiais recicláveis, na perspectiva de reconhecer o labor destas entidades em prol da qualidade de vida da sociedade e do meio ambiente, salientando-se, ainda, a previsão de remuneração nestes instrumentos de gestão administrativa. Ao final, apontam-se algumas iniciativas municipais brasileiras que concretizaram a contratação de associações e cooperativas no sistema de gerenciamento de resíduos sólidos urbanos.

A metodologia utilizada nesta pesquisa partiu da consulta a documentos oficiais publicados por órgãos públicos e privados. Nesse sentido, o presente trabalho levantou dados disponíveis em sítios eletrônicos públicos, como do Instituto de Pesquisa em Economia

Aplicada (IPEA)², do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS)³, organizado pelo Ministério das Cidades; e de entidades privadas, como a Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (ABRELPE)⁴ e o Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR)⁵.

1 BREVES ASPECTOS DA GESTÃO MUNICIPAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS NO BRASIL

O olhar sobre a destinação e gerenciamento dos resíduos sólidos não data do século XXI. De fato, há muitas décadas, os poderes públicos necessitaram, dentro dos seus moldes, planejar a disposição dos resíduos produzidos diariamente pela sociedade.

Contudo, toda projeção sobre o depósito final dos resíduos gerados cotidianamente nos centros urbanos não foi acompanhada de um planejamento complexo e articulado entre Poder Público, empresas e atores sociais, bem como estruturado numa perspectiva preservacionista e sustentável. O início das modificações no modelo de gestão dos resíduos sólidos pôde ser observado tão somente nos últimos anos e de forma não uniforme nas diversas regiões e municípios brasileiros.

De acordo com o último Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil, realizado pela Associação Brasileira das Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais - ABRELPE, o país destina inadequadamente 42,02% dos resíduos sólidos urbanos produzidos, o que significa dizer que 23,7 milhões de toneladas de resíduos, por ano, seguem para lixões ou aterros controlados, não possuindo qualquer mecanismo para a proteção do meio ambiente e da saúde pública (ABRELPE, 2012, p. 31).

A principal estratégia para a redução da quantidade de resíduos dispostos de forma inadequada ou mesmo nos aterros sanitários é a criação de sistemas de coleta seletiva, que consiste na coleta de resíduos sólidos segregados previamente na sua fonte geradora, conforme sua constituição ou composição (art. 3º, V, Lei Federal nº. 12.305/2010).

Em termos nacionais, o número de municípios que possui algum tipo de coleta seletiva aumentou em 120%⁶ desde o ano 2000, porém, a fração dos municípios que detêm algum tipo de sistema de coleta segregativa não ultrapassa os 18% do total na atualidade,

² Diagnóstico dos Resíduos Sólidos Urbanos – 2012; e Pesquisa sobre Pagamento por Serviços Ambientais Urbanos para a Gestão de Resíduos Sólidos – 2010.

³ Diagnóstico do Manejo dos Resíduos Sólidos Urbanos – Tabelas de Informações e Indicadores - 2011.

⁴ Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil – 2012.

⁵ <<http://www.mncr.org.br/>>.

⁶ Sublinha-se que, embora o relatório do IPEA tenha sido publicado em 2012, as porcentagens referentes ao aumento da coleta seletiva no Brasil vinculam-se a uma análise comparativa observada entre os anos 2000 e 2008.

sendo que a maioria dos programas em vigência concentra-se nas regiões Sudeste e Sul do país (IPEA, 2012, p. 17). Em uma análise específica por região, a ocorrência do serviço de coleta seletiva de resíduos sólidos domiciliares aponta crescimentos variáveis, tendo as regiões Nordeste, Sudeste e Sul crescido de 1 a 4%; a Norte manteve-se estável praticamente (aumento de 0,3%); enquanto que a região Centro-Oeste apresentou maior avanço, configurando um aumento de 10% (SNIS, 2011, p. 51)⁷.

O cenário nacional ainda se mostra tímido para a estruturação de um sistema de coleta seletiva capaz de minimamente fomentar a segregação dos resíduos na residência dos municípios e direcionar a sua adequada disposição. A isso, soma-se um consumismo crescente da população, principal protagonista na geração progressiva e exponencial de resíduos sólidos. O aumento na produção de lixo, a ausência de cultura de separação, a adoção de medidas pontuais e não perenes, assim como a percepção negativa dos cidadãos em relação aos serviços de coleta prestados e a sua informalidade despontam como os principais obstáculos para o estabelecimento de uma gestão adequada e sustentável dos resíduos sólidos urbanos (SILVA FILHO, 2012, p. 376).

A publicação da Lei Federal nº. 12.305/2010 - Política Nacional dos Resíduos Sólidos – PNRS - evidenciou uma visão cíclica sobre todo o sistema de gestão dos resíduos sólidos, uma vez que, mesmo com a existência anterior da Lei Federal nº. 11.445/2007 - que estabeleceu as diretrizes gerais de saneamento básico - as ações atreladas aos resíduos sólidos resumiam-se à limpeza urbana pública, à coleta, ao afastamento destes dos centros de produção e à sua disposição no solo (SILVA FILHO, 2012, p. 368). A PNRS respaldou o papel dos municípios no gerenciamento integrado dos resíduos sólidos, que, entre outros, deverão explicitar, por meio dos Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS), os indicadores de desempenho dos serviços de limpeza urbana, acoplando metas de redução, reutilização, coleta seletiva e reciclagem (SILVA FILHO, 2012, p. 368).

Os planos de gestão municipal devem estabelecer sistemas de coleta seletiva (art. 36, II, Lei nº. 12.305/2010⁸), em razão de a reciclagem colaborar com a diminuição da disposição de resíduos em aterros sanitários ou mesmo em locais inapropriados. Verifica-se também a necessidade de que os sistemas de coleta segregativa abranjam a integralidade do município,

⁷ As porcentagens referentes aos aumentos de coleta seletiva indicadas pelo Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS – referem-se a uma comparação entre os anos de 2010 e 2011 (relatório mais atual do SNIS).

⁸ Lei Federal nº. 12.305/2010, artigo 36: “ No âmbito da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, cabe ao titular dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, observado, se houver, o plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos: [...] II - estabelecer sistema de coleta seletiva.”.

bem como de que políticas públicas provenientes das esferas federal e estadual fomentem a implantação destes sistemas pelos municípios em localidades não contempladas por qualquer tipo de programa voltado à separação de resíduos sólidos.

Não podem pairar dúvidas quanto à indispensabilidade da reciclagem na esfera local, muito embora a redução do consumo e a reutilização devam ser os focos prioritários de uma política séria de resíduos sólidos quando aliada à educação ambiental. Porém, a reciclagem é uma medida de curto prazo que viabiliza a reinserção da matéria-prima no processo produtivo, reduz de imediato a contaminação do solo e dos recursos hídricos, reduz a emissão de gases do efeito estufa (GEE), adia a construção de novos aterros sanitários, cria um novo mercado, amplia a cadeia produtiva, dentre outros benefícios (ALTMANN, 2012, p. 311 e 312).

Por essa razão, na conjuntura de uma sociedade acentuadamente consumista, a reciclagem é um mecanismo básico e emergencial para o controle e gerenciamento dos resíduos sólidos urbanos. Nesse contexto, discorre-se sobre a função exercida pelas organizações de recicladores às iniciativas de coleta seletiva nos âmbitos locais e a possibilidade de, em parceria com o Poder Público, principiarem um modelo de gestão de resíduos amplo e sistêmico, tal como arregimentado pela PNRS.

2 O PAPEL DAS ORGANIZAÇÕES DE CATADORES PARA O SISTEMA DE COLETA SELETIVA

É possível afirmar que a coleta seletiva de materiais recicláveis no Brasil diferencia-se de outras localidades pelo forte componente social marcado pela inclusão de catadores neste processo (BESEN, 2012, p. 389). Importa sublinhar que, já há algum tempo, evidencia-se um cenário de pessoas que saem às ruas para trabalhar na catação ou coleta de resíduos sólidos como papelão, plásticos, vidros, latas, alumínio e outros (FRANÇA LIMA, 2008, p. 4). Isso porque, já em meados dos anos 1980, a mobilização entre pessoas que coletavam e comercializavam resíduos sólidos passou a intensificar-se nas grandes capitais, tal como São Paulo/SP:

Pode-se inferir, de acordo com o MNCR [Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis], que desde os anos de 1950 já havia gente que sobrevivia do trabalho de catação e/ou da coleta seletiva, principalmente na capital paulista. Vale ressaltar que os resíduos sólidos coletados e selecionados pelos moradores de rua, em geral, eram comercializados com intermediários que revendiam aqueles à indústria. Mas foi nos anos de 1980 na cidade de São Paulo que se iniciou a mobilização dos catadores [...]. As experiências vivenciadas na década de 1980

transmitiram, para a seguinte, motivação e fortalecimento da mobilização dos catadores em outras cidades do país. Na década de 1990, tem lugar a criação da Associação dos Catadores de Papel, Papelão e Matérias Recicláveis (ASMARE), na cidade de Belo Horizonte/MG, que se tornou numa das maiores cooperativas do país, chegando a possuir uma usina de reciclagem autogestionária, ou seja, dirigida pelos próprios catadores.(FRANÇA LIMA, 2008, p. 4 e 5).

É correto dizer que o Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR) é a entidade de maior representação da categoria e que promove a integração de todos os recicladores das cinco regiões do país, sendo considerado também o maior movimento de recicladores do mundo (BESEN, 2012, p. 390). O MNCR mobilizou-se intensamente durante todo o período político de tramitação do Projeto de Lei (PL 203/91) que originou a atual Lei Federal 12.305/2010, sempre na perspectiva de inculir um caráter social à nova política de gestão dos resíduos sólidos, na perspectiva de buscar o reconhecimento, inclusão e valorização do trabalho de catadores e catadoras e também respaldar a minimização dos impactos ambientais e qualidade do meio ambiente (MNCR, 2012, p. 416).

Segundo dados obtidos da versão preliminar do Plano Nacional de Resíduos Sólidos, existem de 400 a 600 mil catadores de materiais recicláveis no Brasil, havendo, ao menos, 1.100 organizações coletivas de catadores em funcionamento. Do total de catadores, 40 a 60 mil(o correspondente a 10% de todos eles) integram alguma organização coletiva (MMA, 2011, p. 26).

Como se observa, ainda que haja um crescimento significativo na formalização dos catadores de recicláveis por meio de cooperativas e associações, é patente que a maior parte destes resíduos ainda é coletada por milhares de pessoas que trabalham nas ruas das cidades em condições precárias de saúde e segurança do trabalho (BESEN, 2012, p. 393). Essa realidade é preponderante nas distintas localidades do país, tendo em vista que a coleta seletiva é executada principalmente pelas empresas contratadas pelas prefeituras (42,6%), e, em um segundo plano, pelas associações de catadores que contam com apoio do Poder Público Municipal (32,0%), conforme levantamento realizado pelo Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento - SNIS (2011, p. 60).

Os poderes públicos municipais ainda priorizam sistemas de coleta “globais” ou lineares, cuja “solução” reside na contratação de empresas privadas que executam um leque de serviços, como limpeza pública, coleta, transporte, transbordo e disposição final de todo e qualquer tipo de resíduo sólido. Não obstante inúmeros municípios preferirem negociar com empreendedores privados toda a gestão dos resíduos sólidos, são os catadores que, de forma

difusa, informal e crescente, responsabilizam-se pela maior parte da coleta de tudo que é realmente reciclado no presente (MNRC, 2012, p. 423).

Exatamente por isso que acordos e parcerias entre Poder Público e organizações de catadores podem ser um instrumento de incentivo social e de mudança ambiental. A função desempenhada cotidianamente por estes atores sociais na promoção da qualidade do meio ambiente e da saúde humana não pode continuar sendo fragilizada pela lógica instável do mercado dos materiais recicláveis e pelos interesses das grandes empresas envolvidas neste setor.

Antes de adentrar-se propriamente à temática da contratação do Poder Público com as organizações de catadores, perpassa-se, brevemente, o aparato jurídico relativo ao dever de inclusão social nos programas de coleta seletiva urbanos.

2.1 PANORAMA LEGISLATIVO BRASILEIRO NA PERSPECTIVA DE INTEGRAÇÃO DE CATADORES

Com vistas a fortalecer e impulsionar o trabalho já exercido há décadas por catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis, a Lei Federal nº. 12.305/2010, responsável por instituir a Política Nacional dos Resíduos Sólidos, tratou expressamente da necessidade de integração de pessoas e organizações sociais que desenvolvam atividades de reciclagem e a reinserção de materiais no ciclo de vida dos produtos.

Nessa linha, a lei em comento estabeleceu como objetivo da PNRS a “integração de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada [...]” (BRASIL, 2010)⁹; destacou como instrumento desta política “o incentivo à criação e ao desenvolvimento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis” (BRASIL, 2010)¹⁰. Quando da abordagem específica dos planos de resíduos sólidos de âmbito nacional e estadual, a norma também determinou a meta de “eliminação e recuperação de lixões, associadas à inclusão social e à emancipação econômica de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis” (BRASIL, 2010)¹¹.

Resta claro que coube ao Município a atribuição das principais metas e obrigações a serem estipuladas no plano de gestão integrada de resíduos sólidos, uma vez que é propriamente no recinto local que as ações de gerenciamento serão mais bem acompanhadas e fiscalizadas. Dentre os traços assinalados pela Lei Federal, destaca-se em seu artigo 19, inciso

⁹ Artigo 7º, inciso XII da Lei Federal nº.12.305/2010.

¹⁰ Artigo 8º, inciso IV da Lei Federal nº.12.305/2010.

¹¹ Artigo 15, inciso V e artigo 17, inciso V, respectivamente da Lei Federal nº.12.305/2010.

XI, a criação de “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” (BRASIL, 2010).

Além do prognóstico estatuído pela PNRS, cumpre salientar que outras normas federais preocuparam-se devidamente em respaldar o trabalho das organizações de catadores na coleta seletiva. O Decreto Federal nº. 5.940/2006 prenunciou a destinação dos resíduos recicláveis oriundos da administração pública federal às associações e cooperativas de catadores de materiais recicláveis. Também previu alguns requisitos para habilitação das associações e cooperativas de catadores junto aos órgãos da administração federal, o que fomentou a formalização destes movimentos sociais.

O artigo 57 da Lei Federal nº. 11.445/2007 – que dispõe sobre as diretrizes nacionais para o saneamento básico – provocou alterações na Lei Federal nº. 8.666/1993 (lei de licitações) ao inserir o inciso XXVII em seu artigo 24, abaixo recortado:

Art. 24. É dispensável a licitação: [...]

XXVII - na contratação da coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutilizáveis, em áreas com sistema de coleta seletiva de lixo, efetuados por associações ou cooperativas formadas exclusivamente por pessoas físicas de baixa renda reconhecidas pelo poder público como catadores de materiais recicláveis, com o uso de equipamentos compatíveis com as normas técnicas, ambientais e de saúde pública. (BRASIL, 1993).

O dispositivo supracitado configurou plena abertura dos sistemas públicos de coleta seletiva à participação da população de baixa renda. Somada a esta norma, indica-se a Lei Federal nº. 12.375/2010 – que alterou diversos conteúdos normativos – estabelecendo, dentre outros, que os estabelecimentos industriais poderão fazer jus a créditos presumidos do IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) somente se os resíduos sólidos forem adquiridos diretamente de cooperativa de catadores de materiais recicláveis (art.6º, III).

Cabe menção ao Decreto Federal nº. 7.404/2010 que, além de outras providências, projetou a priorização da participação de cooperativas e outras formas de associação de catadores constituídas por pessoas de baixa renda no sistema de coleta seletiva em seu artigo 11.

Sublinha-se também o Decreto Federal nº. 7.405/2010, norma que instituiu o Programa Pró-Catador, cujo programa poderá ser realizado em cooperação com órgãos da administração pública federal e dos Estados, Distrito Federal e Municípios que a ele aderirem (art. 3º, *caput*). O maior escopo do Programa Pró-Catador é promover e integrar ações

voltadas especificamente aos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis, implementando “capacitação, formação e assessoria técnica” (art. 2º, I); “pesquisas e estudos para subsidiar ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos” (art.2º, III); “aquisição de equipamentos, máquinas e veículos voltados para a coleta seletiva” (art. 2º, IV); “organização e apoio a redes de comercialização e cadeias produtivas integradas por cooperativas e associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis” (art. 2º, VI), dentre diversas ações (BRASIL, 2010).

Assinala-se ainda que o Decreto nº. 7.405/2010 atribuiu nova denominação ao Comitê Interministerial¹², cuja função é coordenar a execução e monitoramento do Programa Pró-Catador. As linhas do decreto trouxeram a composição do comitê (art. 6º), seu regime jurídico (art. 6º, §8º) e competências, dentre as quais se destaca a de acompanhar a elaboração e tramitação de atos atinentes ao ciclo orçamentário e propor a inclusão de recursos para ações destinadas ao segmento de catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis no orçamento da União (art.7, VIII).

3 O MUNICÍPIO E A CONTRATAÇÃO DIRETA COM AS ORGANIZAÇÕES DE CATADORES

A Constituição Federal de 1988 irradiou aos municípios a condição de entes federativos, concedendo a eles a distribuição de inúmeras responsabilidades. Em todo processo de descentralização, os entes municipais assumiram a gestão de projetos de infraestrutura, saúde, educação, segurança, proteção e preservação ambiental, bem como planos para simplificar as atividades econômicas e a prestação de serviços públicos (CALDERAN; MAZZARINO; KONRAD, 2012, p. 319).

Aliada a esta perspectiva, a PNRS deixou a cargo dos municípios e do Distrito Federal a gestão integrada dos resíduos sólidos, sem prejuízo, todavia, das competências de controle e fiscalização dos órgãos federais e estaduais, ou mesmo da responsabilização do gerador pelo gerenciamento de resíduos¹³. Por consequência da atribuição da gestão integrada dos resíduos sólidos, os municípios “detêm a titularidade de prover os serviços de limpeza

¹² Decreto nº. 7.405/2010 art. 6º: “O Comitê Interministerial da Inclusão Social de Catadores de Lixo, criado pelo Decreto de 11 de setembro de 2003, passa a denominar-se Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis e a reger-se pelas disposições deste Decreto”. (BRASIL, 2010).

¹³ Lei federal nº. 12. 305/2010, art. 10: “Incumbe ao Distrito Federal e aos Municípios a gestão integrada dos resíduos sólidos gerados nos respectivos territórios, sem prejuízo das competências de controle e fiscalização dos órgãos federais e estaduais do Sisnama, do SNVS e do Suasa, bem como da responsabilidade do gerador pelo gerenciamento de resíduos, consoante o estabelecido nesta Lei”. (BRASIL, 2010).

urbana nesse espaço geográfico, o que inclui administrar, planejar, prestar diretamente ou delegar e fiscalizar as atividades que integram tais serviços” (SILVA FILHO, 2012, p. 378).

A Lei Federal nº. 12.305/2010 trouxe uma nova diretriz para a gestão dos resíduos sólidos, segundo a qual a Administração Pública municipal deve planejar o manejo dos resíduos como um processo, um panorama cíclico, em que “não há solução única, não há medida isolada e nem planejamento ou desenvolvimento com base em apenas um ponto” (SILVA FILHO, 2012, p. 378).

Como mencionado, os municípios ainda têm como modelo preferencial sistemas de coleta “globais”, ou seja, um desenho de gestão de resíduos sólidos embasado em uma única “resposta”, que se resume, geralmente, na contratação de uma ou mais empresas privadas para a execução de todo um processo complexo de gerenciamento de serviços de limpeza, coleta, transporte, transbordo, disposição final e tratamento de resíduos. A ausência de planejamento ou mesmo de maiores discussões públicas com a sociedade acarreta a realidade vivenciada hoje pela maioria dos municípios brasileiros: retardamento na implementação dos planos municipais de gestão integrada de resíduos¹⁴, ou mesmo situações deploráveis e inadequadas de disposição final.

O passo inicial para a execução de um padrão de gerenciamento em consonância com as linhas da PNRS está na inserção urgente da coleta seletiva no âmbito municipal, haja vista que a reciclagem emerge como a medida mais razoável a curto prazo com o fito de viabilizar um sistema complexo de gestão integrada de resíduos sólidos. É nesse aspecto particular que se evidencia o trabalho dos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis.

O chamamento destes atores sociais para a formação de um complexo sistema de gerenciamento de resíduos promove o reconhecimento dos benefícios econômicos e ambientais semeados por estes indivíduos durante muitos anos. Por esse motivo, a PNRS priorizou a execução da coleta seletiva formal dos municípios por meio da contratação de organizações de catadores constituídas por pessoas físicas de baixa renda (BESEN, 2012, p. 404), tal como previsto no artigo 19, inciso XI da Lei Federal.

A norma federal nº. 11.445/2007, conforme narrado no tópico anterior, possibilitou, através da lei de licitações (Lei Federal nº.8.666/1993), a dispensa de licitação para a contratação de cooperativas ou associações de catadores de materiais recicláveis ou reutilizáveis na prestação de serviços de coleta seletiva. Ainda que não haja formatos

¹⁴ Lei federal nº. 12.305/2010, art. 55. “O disposto nos arts. 16 e 18 entra em vigor 2 (dois) anos após a data de publicação desta Lei”; art. 56: “A logística reversa relativa aos produtos de que tratam os incisos V e VI do caput do art. 33 será implementada progressivamente segundo cronograma estabelecido em regulamento”.

padronizados de contratos de gestão com organização de recicladores, é evidente o enorme impulso fomentado pela legislação brasileira no sentido de fortalecer a inclusão social nestes processos.

A fixação de um contrato administrativo municipal com uma organização de recicladores consolida a integração desta ao sistema municipal de resíduos sólidos, bem como sua inserção às ações atinentes à responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos (BESEN, 2012, p. 404). De fato, o estabelecimento de contrato administrativo corporifica garantias às cooperativas e associações, prevenindo-as em relação aos riscos financeiros oriundos do instável mercado de matérias recicláveis, possibilitando maior estabilidade na renda dos trabalhadores e, quando bem planejados, potencializam avanços na abrangência da coleta seletiva dentro do espaço do município.

Indubitável que a contratação direta dos municípios com as cooperativas e associações de catadores pode induzir diversas melhorias no sistema de gerenciamento de resíduos sólidos. Enumeram-se, assim, possíveis benefícios: promoção de assistência e inclusão social que permite a sobrevivência de inúmeras famílias; é uma forma de gratificação do Poder Público ao trabalho dificultoso e precário exercido há anos pelos catadores em prol da sociedade; há maior sensibilidade dos catadores no processo de enraizamento das diretrizes da educação ambiental à população quando da coleta porta a porta, já que sempre estiveram ligados à separação destes materiais; há maior valorização e envolvimento da sociedade ao trabalho exercido pelos catadores; a finalidade principal da prestação de serviços pelas cooperativas e associações não é o lucro, mas a provisão de ações à sociedade e ao meio ambiente (MNCR, 2012, p. 427); participação social propicia debates mais abertos à sociedade sobre a gestão de resíduos sólidos; há maior percepção ambiental da realidade pelos catadores na perspectiva de construir um modelo complexo de gerenciamento de resíduos sólidos.

3.1 PREVISÃO CONTRATUAL DE REMUNERAÇÃO ÀS ORGANIZAÇÕES DE CATADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS E REUTILIZÁVEIS

Cabe anotar que toda iniciativa de parceria e apoio do Poder Público municipal a organizações sociais de recicladores é válida no que diz respeito à persecução de mudanças no aspecto do gerenciamento de resíduos sólidos no Brasil. É muito comum a consolidação de termos de convênio ou parceria de prefeituras com associações ou cooperativas coletoras de materiais recicláveis que preveem, entre outros, subsídios materiais e em infraestrutura para o desenvolvimento dos trabalhos de triagem e comércio destes materiais.

Esta infraestrutura poderá abranger equipamentos, galpões de triagem, pagamento de despesas de água e energia elétrica, caminhões, projetos de capacitação, auxílio na divulgação e educação ambiental (BESEN, 2012, p. 390). É certo que as previsões de recursos e equipamentos dependerão de cada realidade local, bem como dos programas e projetos desenvolvidos com as administrações públicas municipais.

Contudo, enfatiza-se que o firmamento de contratos administrativos, inclusive com dispensa de licitação pública (artigo 24, XXVII, Lei nº. 8.666/1993), solidifica mais intensamente a relação das cooperativas e associações de recicladores com o Poder Público, uma vez que, na maior parte das vezes, as linhas contratuais asseguram, além de infraestrutura e disponibilização de espaços e maquinários, remuneração específica pelo trabalho de coleta e comercialização dos resíduos recicláveis e reutilizáveis¹⁵.

A previsão contratual de pagamento às organizações sociais de catadores configura modelo sobressalente de gestão municipal, haja vista o reconhecimento do trabalho destes atores como igualmente dignos do recebimento de remuneração, tal como ocorre na contratação de uma empresa privada para a prestação de um determinado serviço público. Nesse sentido, a produtividade física da cooperativa ou associação deve ser utilizada como elemento de referência para direcionar o pagamento pelo serviço destas entidades:

Argumenta-se aqui que a produtividade física deve ser utilizada como elemento de referência. Entre as razões, podemos destacar: as eficiências físicas podem ser calculadas de maneira mais simples, pela pesagem dos materiais; a produtividade física depende apenas de produtividade individual, organização e capitalização das cooperativas, então da inserção das cooperativas nas cadeias de comercialização. Assim, a produtividade física mantém-se inalterada em momentos de crise. Além disso, do ponto de vista conceitual, é por meio da eficiência física que é possível medir o papel ambiental dos catadores como agentes ecológicos na redução das externalidades negativas urbanas associadas aos resíduos sólidos. O instrumento consiste em pagamentos mensais/semestrais/anuais às cooperativas de catadores de resíduos sólidos urbanos por tonelagem de resíduo coletado (independente do tipo de material) baseado no serviço ambiental gerado pela catação e triagem de resíduos sólidos urbanos recicláveis.(IPEA, 2010, p. 41).

Ressalta-se também que a remuneração deve ser planejada de forma diferenciada, estipulando a classificação das cooperativas/associações pelo nível de produtividade média, com a finalidade de estimular o crescimento dos padrões de reciclagem de cooperativas com menor eficiência.

¹⁵ Sobre o tema específico do Pagamento por Serviços Ambientais Urbanos (Psau) consultar [IPEA] INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Pesquisa sobre Pagamento por Serviços Ambientais Urbanos para a Gestão de Resíduos Sólidos. Brasília: Dirur, 2010.

O traço peculiar existente nestes contratos administrativos é a possibilidade de pagamento pelos serviços prestados à sociedade e o consequente empoderamento destes atores sociais. Assim, a contratação de cooperativas e associações de catadores pelos municípios mostra-se fundamental para o despertar de um modelo complexo de gestão integrada de resíduos sólidos que seja pautada na solidariedade e em uma visão sistêmica que considere as variáveis ambiental, social e cultural, tal como estatuído no próprio artigo 6º, inciso III da PNRS.

4 INICIATIVAS MUNICIPAIS NO BRASIL PARA A FIRMAÇÃO DE CONTRATOS COM ORGANIZAÇÕES DE CATADORES DE RECICLÁVEIS

Por meio de uma pesquisa documental junto a alguns sítios eletrônicos de prefeituras municipais e associações/cooperativas atuantes nas respectivas cidades, foi possível diagnosticar diversas iniciativas de contratação de entidades de recicladores já implementadas ou em fase de instauração.

Em uma análise por regiões do país, observa-se que o Sudeste destaca-se no número de municípios que já há alguns anos vêm estabelecendo contratos com organizações sociais de catadores. No estado de São Paulo, por exemplo, os municípios de Araraquara, Assis, Diadema, Ourinhos, Orlandia, formularam contratos administrativos com associações ou cooperativas de coletores de materiais recicláveis.

Salienta-se que no município de Araraquara/SP, desde 2006, foi estabelecida uma parceria entre a Prefeitura Municipal, o Departamento Autônomo de Águas e Esgoto (DAAE) e a Cooperativa Acácia com o intuito de aprovar a Lei Municipal nº. 6.496/2006, que autorizou a celebração de convênios e programas relacionados à coleta, triagem e beneficiamento de materiais recicláveis. No ano de 2008, foi assinado o contrato administrativo lavrado sob o nº. 1.643/2008, em virtude do qual se dispensou a licitação e solidificou-se a contratação da Cooperativa Acácia para a execução da coleta de materiais recicláveis porta a porta em toda a área urbana do município, bem como a execução da triagem do material coletado e sua preparação para a comercialização, prevendo-se o pagamento à cooperativa pela execução destes serviços (ACÁCIA, 2012).

Importa também registrar que no município de Ourinhos/SP a associação integrada ao serviço de coleta seletiva desde 2007 tornou-se uma cooperativa em 2010 (Recicla Ourinhos), data em que passou a compor o sistema de limpeza urbana municipal por meio de um contrato com a SAE – Serviço de Água e Esgoto. Os trabalhadores da cooperativa passaram a receber pagamento mensal pelos serviços de coleta e triagem prestados, o que levou, inclusive, à saída de muitas pessoas do lixão. (AGÊNCIA GP2, s.d.).

Na região Sul do país, realça-se o programa de coleta seletiva do município de Londrina/PR, onde desde 1996 a coleta seletiva já se fazia presente. A partir de 2001, a prefeitura municipal passou a incentivar, com o apoio de associações ambientalistas, a formalização dos catadores em associações e cooperativas, bem como a setorizar a forma de atuação no território (BESEN, 2004, p. 144). Em 2009 é instituído o Programa “Londrina Recicla”, o qual o serviço de coleta de recicláveis pelas cooperativas é oficializado pelo Decreto Municipal nº. 829/2009 (LONDRINA, 2009), sendo que as organizações envolvidas passam a receber equipamentos, veículos, pagamento dos aluguéis dos barracões de triagem. Em março de 2010 a CMTU/LD – Companhia Municipal de Trânsito e Urbanização de Londrina – assina contrato com a Cooper Região - Cooperativa dos Catadores de Materiais Recicláveis e Resíduos Sólidos da Região Metropolitana de Londrina (FUNDACIÓN AVINA, 2012, p. 18), prevendo a prestação de serviços de coleta seletiva de resíduos recicláveis.

No que se refere à região Nordeste do Brasil, sublinha-se a atuação do município de Natal/RN, tendo em vista a existência de um programa de desativação do lixão de Cidade Nova desde o ano de 2004. Desta iniciativa, o Ministério Público Estadual do Rio Grande do Norte, em parceria com a prefeitura municipal (URBANA – Companhia de Serviços Urbanos de Natal), passou a subsidiar os catadores oriundos do lixão no sentido de comporem associações, sendo também cedidos galpões, caminhões e equipamentos (MNRC, 2012). No ano de 2011, a URBANA firmou contrato administrativo com a Cooperativa de Catadores de Materiais Recicláveis e de Resíduos Sólidos da Região Metropolitana de Natal – COCAMAR, consubstanciando, dentre outros, a prestação de serviços de coleta seletiva pela cooperativa, visitação e coleta porta a porta, transporte, e pagamento estipulado por domicílio visitado, por tonelada de lixo reciclado, coletado, comercializado, transportado (MNCR, 2012).

É válido mencionar que muitos municípios brasileiros apoiam e estabelecem parcerias com cooperativas e associações de recicladores, seja na infraestrutura ou mesmo na integração dos mesmos em algum dos processos do sistema de gestão de resíduos sólidos, ao qual podem ser citados grandes municípios como São Paulo/SP, Belo Horizonte/MG, Curitiba/PR, Rio de Janeiro/RJ, Duque de Caxias/RJ, Porto Alegre/RS (MNCR, 2012), dentre outros. Todavia, tais cidades não implementaram ou encontram-se em processo de negociação no que se refere à consolidação de contratos administrativos com previsão de remuneração às organizações de catadores, o que certamente assegurará maior estabilidade e melhores condições de trabalho e vida aos trabalhadores (cooperados ou associados).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O arcabouço jurídico nacional publicado nos últimos anos, em especial das leis federais nº. 11.445/2007 e 12.305/2010, enrijeceu as discussões e as preocupações do Estado e da coletividade em relação à disposição final ambientalmente adequada dos descartes humanos. Em meio a um cenário brasileiro ainda acanhado no que diz respeito ao planejamento e gestão dos resíduos sólidos urbanos, a coleta seletiva de resíduos recicláveis (secos) é uma atividade desenvolvida informalmente, já no século XX, por pessoas de baixa renda ou em extrema pobreza, e que ganhou respaldo dos governos em razão de contribuir, a curto prazo, a uma menor impactação dos aterros sanitários e do meio ambiente como um todo.

Face à necessidade de reconhecer e valorizar o trabalho realizado historicamente pelos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis, esta pesquisa destacou as linhas da legislação que inseriram e priorizaram estas organizações sociais no sistema de gerenciamento de resíduos sólidos, em especial no âmbito municipal. Salientou-se a visão sistêmica e a combinação das variáveis ambiental, social, cultural e econômica na perspectiva da gestão dos resíduos sólidos, tal como assinalado entre os princípios da PNRS (artigo 6º, III, Lei 12.305/2010).

A consolidação de contratos administrativos entre o Município e as organizações de recicladores foi incentivada pela lei de licitações (artigo 24, inciso XXVII) e pode ser um instrumento efetivo à promoção de maior sustentabilidade nos modelos de gestão de resíduos sólidos. Isso porque, as associações e cooperativas de recicladores detêm maior preocupação, sensibilidade e experiência de vida em relação à complexidade ambiental, o que pode garantir melhores potenciais de reciclagem dos materiais no ciclo de vida dos produtos na esfera local.

Ademais, a ferramenta da contratação pública também pode ser efetiva ao empoderamento destes atores sociais, já que, na maior parte das vezes, prevê a justa remuneração ao serviço de coleta seletiva prestado. Este detalhe peculiar, qual seja, a remuneração, possibilita maior estabilidade e garantias aos recicladores diante de um mercado de materiais recicláveis instável e imprevisível. Além, é claro, de incutir na sociedade um novo olhar sobre o importante papel destes protagonistas da coleta seletiva no Brasil.

REFERÊNCIAS

[ABRELPE] ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA E RESÍDUOS ESPECIAIS. Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil – 2011. São Paulo: Abrelpe, 2012. Disponível em: < <http://www.abrelpe.org.br/Panorama/panorama2012.pdf>>. Acesso em: 05 de julho de 2013.

ALTMANN, Alexandre. Pagamento por Serviços Ambientais Urbanos como instrumento de incentivo para os catadores de materiais recicláveis no Brasil. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, vol. 68, ano 17, p. 307 – 328, out.-dez., 2012.

ARARAQUARA, **Prefeitura Municipal de Araraquara**. Disponível em: <www.araraquara.sp.gov.br> Acesso em 25 de julho de 2013.

BESEN, Gina Rizpah. A questão da coleta seletiva formal. In: PHILIPPI JR, Arlindo (coord). **Política Nacional, Gestão e Gerenciamento de Resíduos Sólidos**. Barueri: Editora Manole, 2012.

_____. Coleta Seletiva com a inclusão de catadores: construção participativa de indicadores e índices de sustentabilidade. 2011. 274 fls. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Saúde Pública, Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2011.

_____. Programa de Coleta Seletiva de Londrina - Reciclando Vidas - Londrina PR. In: Marco Antonio Carvalho Teixeira; Melissa Godoy; Carla Coelho. (Org.). **20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania- Ciclo de premiação 2004**. São Paulo: Dedone, 2004, v., p. 143-152.

BRASIL, Decreto nº. 5.940, de 25 de outubro de 2006. Institui a separação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta, na fonte geradora, e a sua destinação às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis, e dá outras providências. Diário Oficial da União de 26 de outubro de 2006, p. 4.

_____, Decreto nº.7.405/2010, de 23 de dezembro de 2010. Institui o Programa Pró-Catador, denomina Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis o Comitê Interministerial da Inclusão Social de Catadores de Lixo criado pelo Decreto de 11 de setembro de 2003, dispõe sobre sua organização e funcionamento, e dá outras providências. Diário Oficial da União de 23 de dezembro de 2010, p. 7.

_____, Lei nº. 12.305/2010, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº.9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Diário Oficial da União de 3 de agosto de 2010, p. 2.

CALDERAN, Thanabi Bellenzier; MAZZARINO, Jane M.; KONRAD, Odorico. Consórcios Intermunicipais para a gestão de resíduos sólidos domésticos e como elemento de desenvolvimento regional sustentável. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, vol. 66, ano 17, p. 317-334, abr.-jun, 2012.

FRANÇA LIMA, Cristiano de. Catadores de material reciclável em movimento: trajetória de uma identidade coletiva. In: **III Simpósio Lutas Sociais na América Latina**, 2008, Londrina. Trabalhador (es) em movimento: constituição de um novo proletariado?, 2008. v. 3^a.

FUNDACIÓN AVIDA [et. al]. **Contratação pública municipal de uma cooperativa de catadores: o caso da Cooper Região** – cooperativa de catadores de materiais recicláveis da região metropolitana de Londrina-PR. Salvador: Inspirar Ideias, 2012.

[IPEA] INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Relatório de Pesquisa** – 2012. Brasília: Ipea, 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/121009_relatorio_residuos_solidos_urbanos.pdf>. Acesso em 03 de julho de 2013.

_____, Pesquisa sobre Pagamento por Serviços Ambientais Urbanos para a Gestão de Resíduos Sólidos – 2010. Brasília: Dirur, 2010. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/253/_arquivos/estudo_do_ipea_253.pdf>. Acesso em 03 de julho de 2013.

JACOBI, Pedro (org). **Gestão Compartilhada dos Resíduos Sólidos no Brasil**. Inovação com inclusão social. São Paulo: Annablume, 2006.

LONDRINA, **Prefeitura de Londrina**. Disponível em <<http://www.londrina.pr.gov.br/>>. Acesso em 28 de julho de 2013.

[MMA] MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Plano Nacional de Resíduos Sólidos**. Versão Preliminar para Consulta Pública. Brasília, setembro de 2011. Disponível em <http://www.mma.gov.br/estruturas/253/_publicacao/253_publicacao02022012041757.pdf>. Acesso em: 05 de julho de 2013.

[MNCR] MOVIMENTO NACIONAL DOS CATADORES DE MATERIAIS REICLÁVEIS. Política Nacional de Resíduos e o Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis. In: PHILIPPI JR, Arlindo (coord). **Política Nacional, Gestão e Gerenciamento de Resíduos Sólidos**. Barueri: Editora Manole, 2012.

_____. 2012. Disponível em: < <http://www.mnccr.org.br/>>. Acesso em 05 de julho de 2013.

NATAL, **Prefeitura Municipal de Natal**. Disponível em: <<http://www.natal.rn.gov.br/>>. Acesso em 30 de julho de 2013.

SILVA FILHO, Carlos R. V. Os serviços de limpeza urbana e a PNRS. In: PHILIPPI JR, Arlindo (coord). **Política Nacional, Gestão e Gerenciamento de Resíduos Sólidos**. Barueri: Editora Manole, 2012.

[SNIS] SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO. Diagnóstico do Manejo dos Resíduos Sólidos 2011. Tabelas de Informações e Indicadores. Brasília: Ministério das Cidades, 2013. Disponível em: <<http://www.snis.gov.br/index.php>>. Acesso em 07 de julho de 2013.