

Política Nacional dos Resíduos Sólidos e a condição dos catadores no Brasil

*Thami Covatti Piaia**
*Jacson Roberto Cervi***
*João Martins Bertaso****

Resumo

O artigo objetiva analisar a Política Nacional dos Resíduos Sólidos frente à situação dos catadores no Brasil, como uma questão de cidadania aos envolvidos. Nesse intuito, são examinadas as políticas governamentais existentes sobre o tema, assim como a necessidade da participação da comunidade brasileira, de maneira ativa e responsável, no âmbito dessas políticas. Neste trabalho, aponta-se para a necessidade da existência de políticas voltadas à destinação correta dos resíduos sólidos, assim como a inclusão social e a emancipação econômica dos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis no Brasil.

Palavras-chave: Brasil; Catadores; Política Nacional dos Resíduos Sólidos.

Recebido em: 10/07/2018 | Aprovado em: 12/09/2018

<http://dx.doi.org/10.5335/rjd.v32i3.9173>

* Doutora em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Visiting Scholar na Universidade de Illinois – Campus de Urbana-Champaign – EUA (2012). Professora na Graduação e no Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito, Mestrado e Doutorado da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI), Campus de Santo Ângelo, RS, Brasil. Coordenadora do Projeto de Pesquisa: novas formas de proteção dos direitos culturais e do patrimônio cultural: aproximação entre direito, inovação e política. Membro do Grupo de Pesquisa Conflito, Cidadania e Direitos Humanos. E-mail: thamicovatti@hotmail.com

** Professor na Graduação e no Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito, Mestrado e Doutorado da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI), Campus de Santo Ângelo, RS, Brasil. Membro do Grupo de Pesquisa Novos Direitos na Sociedade Globalizada. Pesquisador nas áreas de Ecologia Política e Direito Ambiental. E-mail: jrcervi@san.uri.br

*** Pós-Doutorado pela UNISINOS (2013). Doutor (2003) e Mestre (1998) em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina/UFSC. Graduação em Direito (1982) pela FADISA e em Pedagogia (1976) pela Faculdade de Filosofia Ciências e Letras de Santo Ângelo. Líder de grupo de pesquisa “Direitos humanos, conflito e cidadania” no CNPq. Doutor Pesquisador vinculado a URI – Universidade Regional Integrada, de Santo Ângelo-RS. Coordenador Acadêmico do Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado da URI/Ângelo-RS. Desenvolve pesquisa em cidadania, direitos humanos, interculturalidade e psicanálise. E-mail: jomabe@terra.com.br

Considerações iniciais

O capitalismo industrial, a partir do século XVI, e sua expansão a partir do século XX, especialmente após a Segunda Guerra Mundial, causou uma verdadeira revolução na representação coletiva da natureza, pois o princípio da solidariedade homem/universo foi substituído pelo da dominação da natureza pelo homem.

A poluição e a degradação do ambiente tornaram-se problemas da civilização, adquirindo dimensões planetárias. A constituição de um espaço produtivo mundial impediu a unificação ecológica do mundo. A humanidade permitiu dizimar as espécies animais e vegetais, perturbar cadeias alimentares e instalar nos ecossistemas detritos radioativos que poderão perdurar por séculos no meio ambiente. Assim, constata-se a ruptura dos processos bioquímicos e ecológicos ocasionada pela aceleração ininterrupta da desflorestação agrícola e industrial. Verificaram-se perturbações climáticas pela acumulação atmosférica dos gases com o chamado efeito estufa, derivado do consumo de combustíveis fósseis e da destruição acelerada das florestas tropicais, bem como o crescimento demográfico que confere amplitude preocupante a este processo de degradação.

Contudo, diante dos diversos reflexos da crise ecológica na vida contemporânea, inicia-se um processo de regulação da relação homem meio ambiente e a sociedade começa a organizar movimentos de luta contra a exploração imprevidente dos recursos naturais. Constituíram-se alternativas para conscientização da necessidade de uma administração sustentável do desenvolvimento, com um vinculado respeito pelo meio ambiente.

Nesse contexto, inserem-se as questões do tratamento adequado aos resíduos sólidos urbanos e a reciclagem, temas que integram a agenda contemporânea de debates sobre o desenvolvimento sustentável. Nesse prisma, o Brasil avançou com a Política Nacional de Resíduos Sólidos, podendo ser considerado exemplo mundial no reaproveitamento de materiais recicláveis. No entanto, permanece a precariedade da situação dos catadores, trabalhadores que realizam um serviço de utilidade pública, assim reconhecido por lei, mas ainda em situação de vulnerabilidade e informalidade.

Diante desse cenário, esta pesquisa examina o tratamento diferido aos catadores pela política nacional de resíduos sólidos e a sua real condição no Brasil. Com isso, pretende-se contribuir com o debate para buscar aos catadores melhores condições de trabalho e de vida, mais humano e condizente com a

função que realizam, digna de cidadãos que desempenham atividade econômica estratégica para o desenvolvimento sustentável da nação.

Para tanto, considera-se que o efetivo reconhecimento dos trabalhadores do setor de reciclável, passa pela incorporação, por parte das comunidades, do Estado e do mercado da preservação do meio ambiente como um valor moral compartilhado. Neste âmbito, leis e sanções, embora necessárias, não alcançam os fins almejados na sua plenitude.

Assim, num primeiro momento, este trabalho aborda as principais questões da Política Nacional de Resíduos Sólidos e a proposta de extinção dos lixões no Brasil, para, a seguir, tratar da situação dos catadores no Brasil.

Política Nacional dos Resíduos Sólidos: proposta de extinção dos lixões no Brasil

A Lei 12.305/2010¹, que instituiu a Política Nacional dos Resíduos Sólidos, (regulamentada pelo Decreto 9.177/2017)², conhecida pela sigla PNRS, trouxe uma legislação considerada um marco histórico e normativo positivo na política de destinação dos resíduos sólidos no Brasil, ao tratar da Logística Reversa: devolução, coleta, transporte, segregação e destinação ambiental adequada de determinados resíduos ou suas embalagens por setores diversos.

Por meio dela, no Brasil instituiu-se o Plano Nacional de Resíduos Sólidos como o instrumento de vigência da Lei, que atribuiu competências para o manejo de destinação final dos resíduos, para que sejam ambientalmente compatíveis com a sustentabilidade, destinando responsabilidades às esferas pública e privada para seu cumprimento.³

Com esse plano, instituiu-se a responsabilidade compartilhada dos geradores de resíduos: dos fabricantes, importadores, distribuidores, comerciantes, o cidadão e titulares de serviços de manejo dos resíduos sólidos urbanos na Logística Reversa dos resíduos e embalagens pré-consumo e pós-consumo.⁴

Com a crescente demanda da população para utilização de produtos de consumo com embalagens, uma vez que o número de pessoas tem aumentado consideravelmente nas últimas décadas, a confecção desenfreada de resíduos sólidos, sem uma política adequada de destinação final dos produtos que estivesse em consonância com um meio ambiente equilibrado, tornou grave a situação dos resíduos sólidos no Brasil.

Nesse sentido, em virtude da necessidade de uma adequação por parte dos gestores, a instituição da Lei previu respostas aos problemas de saneamento

básico, e sobretudo sociais e econômicos dos cidadãos envolvidos. Isso, porque a Legislação baseia-se em experiências desenvolvidas em outros países, adaptados à realidade brasileira, como solução para os problemas que extrapolam a esfera ambiental.

O estabelecimento de suas diretrizes está em consonância com vários princípios do Direito Ambiental, que são fortemente reforçados, como o princípio do poluidor-pagador, prevenção e precaução, ecoeficiência, responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto, entre outros. Nesse sentido, na gestão dos resíduos sólidos existe uma ordem prioritária a ser seguida para gestão e gerenciamento dos resíduos sólidos: da não geração, redução e utilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e a destinação final adequada.

Nessa linha, uma das tantas preocupações da Lei sobre a destinação dos resíduos sólidos foi a extinção gradativa dos lixões, sendo que uma das metas era a extinção dos lixões no Brasil em cinco anos desde a publicação da Lei, ou seja, em 2015. Os lixões, da forma como se constituíram ao longo dos anos no Brasil, são focos de proliferação de doenças, degradação ambiental e de alta quantidade de metano no solo. Desenvolveram-se, assim, como regra, num país marcado pelo descaso das autoridades públicas e da iniciativa privada, agravada pela inércia das comunidades, para com o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A partir da Lei, em seus artigos 15 e 17, a preocupação com a extinção dos lixões é considerada meta do Plano Nacional dos Resíduos Sólidos, para vigência por prazo indeterminado e horizonte de vinte anos e revisão a cada quatro anos. Frise-se que em ambos os artigos que tratam sobre lixões encontra-se aliada à meta a inclusão social e a emancipação econômica dos catadores de lixo de materiais recicláveis e reutilizáveis.

Art. 15. A União elaborará, sob a coordenação do Ministério do Meio Ambiente, o Plano Nacional de Resíduos Sólidos, com vigência por prazo indeterminado e horizonte de 20 (vinte) anos, a ser atualizado a cada 4 (quatro) anos, tendo como conteúdo mínimo:

V - metas para a eliminação e recuperação de lixões, associadas à inclusão social e à emancipação econômica de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis;

Art. 17. O plano estadual de resíduos sólidos será elaborado para vigência por prazo indeterminado, abrangendo todo o território do Estado, com horizonte de atuação de 20 (vinte) anos e revisões a cada 4 (quatro) anos, e tendo como conteúdo mínimo:

V - metas para a eliminação e recuperação de lixões, associadas à inclusão social e à emancipação econômica de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis;⁵

Nesse sentido, acontecimento positivo veio do Governo do Estado do Ceará, que investiu milhões de reais para o desenvolvimento e distribuição de gás renovável, para compatibilização da produção de gás com a Lei da Política Nacional dos Resíduos Sólidos. A Companhia do Gás do Ceará (CEGÁS) iniciou a distribuição de 70 mil m³ de biogás por dia a partir do dia 4 de junho de 2018, prevendo uma ampliação para 150 mil m³ diários⁶. A estrutura do investimento, batizado de Gás Natural Renovável Fortaleza (GNR Fortaleza), conta com um gasoduto de 23 km que transporta o gás natural produzido no Aterro Municipal Oeste de Caucaia, que hoje recebe 3 mil toneladas de resíduos sólidos residenciais. O biogás é produzido a partir dos resíduos recolhidos no aterro, que são captados e tratados. A distribuição do biogás é feita pela CEGÁS, pertencente ao Estado do Ceará, que realizou uma parceria público-privada entre o Governo Estadual, Municipal de Fortaleza e da GNR Fortaleza.⁷

Não longe disso, a gestão dos resíduos orgânicos no Agronegócio, em consonância com a Lei, também tem sido pensada. O Estado de São Paulo tem promovido debates sobre a gestão ambiental nos agronegócios para a agricultura, de modo que as autoridades locais acreditam que o diálogo com todos os interessados, tais como especialistas ambientais, gestores públicos, empresários e sociedade, faça avanços para soluções na questão ambiental. Com a promoção de eventos com cunho dialógico, os envolvidos discutem, de forma intersetorial, sobre a contaminação do solo e a produção de alimentos saudáveis à população, desejando a avaliação da destinação dos resíduos, de modo que se evite desperdícios, salientando que 51% dos resíduos, conforme apontado, são resíduos orgânicos e por isso objeto de debates. O Estado de São Paulo coleta diariamente 195,4 mil toneladas de lixo, o que resultou na elaboração do Plano Agricultura de Baixo Carbono e no Plano Estadual de Resíduos Sólidos, este último com projeção para as três décadas, que prevê a redução para 98 mil toneladas diárias.⁸

No âmbito do Poder Judiciário, quando provocado, a aplicação da legislação depende das políticas que o Poder Executivo cumpre ou deixa de cumprir. Na Apelação Cível Nº 0375356-37.2011.8.19.0001, em que figuravam como partes o Ministério Público Estadual, o Município do Rio de Janeiro e a Companhia Municipal de Limpeza Urbana (COMLURB), foram discutidos o descumprimento das normas internacionais que estabeleceram cores aos coletores de lixo, que indicam onde cada espécie de produto deve ser depositado para que facilite a reciclagem. Na oportunidade, alegou-se descumprimento

da Lei da Política Nacional dos Resíduos Sólidos, onde o Ministério Público postulou a instalação de coletores baseado na Resolução 275/01 do CONAMA, com o padrão de cores: azul para papelão e papel, vermelho para plástico, verde para vidro, amarelo para metal e marrom para resíduos orgânicos.⁹

No entanto, o entendimento disposto no Acórdão é de que as Resoluções, emanadas por autoridades do alto escalão administrativo, têm natureza derivada e são subordinadas à lei ou ato normativo, e neste caso, a Lei da Política Nacional dos Resíduos Sólidos fixou as normas gerais sobre o tema coleta seletiva em seu art. 8º, III, de modo que em seu art. 18 complementa, fixando que cada município apresente seu plano municipal de gestão integrada dos resíduos sólidos, e a lei, assim, não determinou a utilização de cores¹⁰.

Art. 8º São instrumentos da Política Nacional de Resíduos Sólidos, entre outros:

III - a coleta seletiva, os sistemas de logística reversa e outras ferramentas relacionadas à implementação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos;

Art. 18. A elaboração de plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, nos termos previstos por esta Lei, é condição para o Distrito Federal e os Municípios terem acesso a recursos da União, ou por ela controlados, destinados a empreendimentos e serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos, ou para serem beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para tal finalidade.

§ 1º Serão priorizados no acesso aos recursos da União referidos no caput os Municípios que:

I - optarem por soluções consorciadas intermunicipais para a gestão dos resíduos sólidos, incluída a elaboração e implementação de plano intermunicipal, ou que se inserirem de forma voluntária nos planos microrregionais de resíduos sólidos referidos no § 1º do art. 16;

II - implantarem a coleta seletiva com a participação de cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda.¹¹

No entanto, em que pese a evolução legislativa e moderna para com o tratamento dos resíduos sólidos e dos lixões do Brasil, há ainda um longo caminho a ser trilhado. Conforme apurado pelo Governo Federal em revisão do Plano Nacional dos Resíduos Sólidos, apenas 39,8% dos municípios, que são os detentores da responsabilidade da coleta do lixo no Brasil, possuem aterro sanitário, que é a forma ambientalmente adequada de descarte, conforme dispõe a Lei. O restante dos municípios que não estão na porcentagem supracitada ainda possui lixões, o que corresponde aproximadamente 3,3 mil municípios que não

estão em consonância com a Lei, deixando 77 milhões de pessoas expostas às mazelas da contaminação ambiental.¹²

Conforme explica a Diretora de Qualidade Ambiental e Gestão de Resíduos do Meio Ambiente, Zilda Veloso, no Congresso Internacional Cidades Lixo Zero, em matéria publicada pelo Governo Federal, a gestão adequada do lixo contribui para desoneração dos gastos com saúde, além da questão ambiental:

Se eu invisto em gestão adequada, eu vou ter, a médio ou curto prazo, uma contaminação menor do meio ambiente. Com isso, vou ter investimento menor em saúde pública, e a descontaminação ambiental traz garantia de água disponível com mais facilidade, solo agriculturável também. [...] A médio e curto prazo, estou desonerando folha de saúde pública e descontaminação ambiental.¹³

Dessa forma, percebe-se que a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) destaca o papel estratégico dos programas de coleta seletiva nos municípios. No entanto, a situação atual ainda reflete condições precárias, de informalidade e vulnerabilidade da população de catadores no Brasil.

Situação dos catadores no Brasil: análise a partir da visão comunitarista

Ainda recente no mercado nacional, o setor de reciclagem vem ganhando importância econômica e ambiental. De modo geral, a reciclagem implica em redução dos custos da cadeia produtiva e redução da pressão sobre os recursos naturais. Segundo dados do Compromisso Empresarial para a Reciclagem (CEMPRE), publicados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)¹⁴, apenas 13% do total de resíduos urbanos gerados no Brasil são encaminhados para reciclagem, estimando-se que a universalização da prática poderia gerar uma renda estimada em 8 bilhões ao ano para a economia brasileira, que atualmente vão parar em aterros e lixões.

Embora consista em organização complexa, formada pelo Estado, iniciativa privada e sociedade, a base da cadeia de reciclagem é composta pelos catadores, exatamente o ator mais vulnerável. Embora os avanços sejam visíveis, a realidade socioeconômica dos catadores no Brasil é de múltiplas precariedades, com destaque para o trabalho informal, baixa escolaridade, reduzida cobertura previdenciária e residências em áreas urbanas com infraestrutura precária. Por outro lado, com a organização em cooperativas e associações, a renda média dos catadores tem ficado acima do salário mínimo e o reconhecimento oficial dos

catadores como atores de relevância social, a exemplo da PNRS, denotam um cenário de avanços no setor com uma maior valorização desses trabalhadores.¹⁵

Estudo mais recente do IPEA¹⁶, baseado no Censo Demográfico de 2010 realizado pelo IBGE, buscou diagnosticar as características dessa população. Para tanto, foram selecionados indicadores demográficos e socioeconômicos visando compreender as condições de vida e de trabalho dos catadores e compará-las às demais categorias da classe trabalhadora brasileira.

Os resultados apontam que existiam no Brasil, em 2010, 398.348 pessoas ocupadas como “Coletores de lixo”. Em relação às Grandes Regiões do Brasil, Sudeste e Nordeste, concentram o maior número de catadores, o que sugere maior urgência por políticas públicas voltadas à qualidade de vida e condições de trabalho. Já nas regiões onde os índices são menores, o foco deve ser em políticas de incentivo para criação de cooperativas.¹⁷ Esse estudo conclui que:

Diante da constatação do importante volume dessa população de trabalhadores distribuídos por todas as 27 Unidades da Federação (UFs) e da sua relevante função econômica, social e ambiental, não deixa de ser uma contradição o fato de que, ao mesmo tempo em que o termo “sustentabilidade” está na cabeça de todos, nos discursos e também na legislação, os profissionais que trabalham com a reciclagem no dia a dia continuam apresentando piores condições de vida se comparados à PO total, além do forte estigma social por estarem nesse setor de atividade.

No plano do que se almeja com a efetivação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), busca-se o reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania para os trabalhadores que dele extraem seu sustento e sua renda. Assim, ao menos na legislação, os catadores assumem papel central enquanto prioridade das políticas públicas no setor de reciclagem. Agora é preciso garantir que, por meio do acompanhamento e da participação da sociedade civil, essa legislação seja de fato cumprida.¹⁸

Essa situação paradoxal, entre o tratamento legal e a realidade excludente dos catadores, evidencia a visão, muitas vezes até preconceituosa, que a própria sociedade possui em relação a essa população. Todos reconhecem a importância fundamental do trabalho realizado para a melhoria da qualidade ambiental, mas ainda veem o catador como alguém excluído, sem opção, à margem do mercado de trabalho e da própria sociedade.

Portanto, necessária uma mudança de pensamento generalizada, a ponto de caracterizar um novo paradigma de orientação. Nesse sentido, Santos¹⁹ destaca que a transição paradigmática caminha por duas vias: na dimensão epistemológica e na dimensão societal. A primeira, ocorre entre o paradigma domi-

nante da ciência moderna e o paradigma emergente designado por ele, como um paradigma de conhecimento prudente para uma vida decente. A transição societal por sua vez, ocorre do paradigma dominante fundado na sociedade patriarcal, produção capitalista, consumismo individualista e mercadorizado, desenvolvimento global desigual e excludente para um paradigma que, por enquanto, ainda não é conhecido, mas, que tem delineado traços importantes por meio de atitudes individuais ou de grupos que tendem a inspirar seguidores.

Neste contexto surge a proposta de sustentabilidade do desenvolvimento cujas estratégias preparam a adesão ao paradigma ecológico, momento em que, segundo Capra²⁰, o homem buscará a conservação do meio ambiente pela qualidade de vida proporcionada, abandonará a dominação e viverá em relação de simbiose com os demais seres vivos, inaugurando uma visão do cosmo integral, formado por redes de cooperação.

As questões afetas ao meio ambiente ilustram particularmente bem a pertinência da visão comunitarista da racionalidade coletiva: há necessidade de ações e decisões coletivas, dada a amplitude do bem a ser protegido e da pouca eficácia de atitudes isoladas por parte de alguns grupos ou nações. Esse fenômeno não se observa apenas no âmbito público, mas também na esfera privada.

Frente a tais desafios, a ordem social defendida pelo comunitarismo não deriva da soma de vontades individuais, tampouco do poder autoritário, mas, sim, da livre associação comunitária dentro da qual o individual e o coletivo podem conviver harmonicamente. O comunitarismo responsivo descreve a comunidade como uma forma e estrutura próprias, em que os indivíduos exercem um papel fundamental e influenciam as decisões pessoais, ao ponto de se considerar que “as coletividades são a unidade de tomada de decisões”.²¹

A falta de solidariedade social e de sensibilidade ambiental reflete os malefícios de um modelo de desenvolvimento individualista e pautado na degradação ambiental. Em nenhum momento da história há registro de tamanho isolamento das pessoas, tampouco as condições de vida no Planeta estiveram na atual dimensão de risco, como na atualidade. A atual crise ambiental deriva da omissão estatal em vigiar o mercado e determinar a atuação deste dentro dos limites de equidade e dignidades humanas, bem como da passividade dos poderes públicos no momento de decidir a respeito de questões ambientais relevantes, a exemplo dos inúmeros acordos e tratados internacionais frustrados.²²

A vivência comunitária, como alternativa para um dos grandes desafios deste século, de preservar a humanidade num mundo tecnológico e mercadoló-

gico, requer o fomento da solidariedade. Essa é a natureza do impulso que nos faz ajudar e que pode ser encontrada na própria identidade de pertencimento a uma mesma nação. Nota-se que a solidariedade ampliada é favorecida pelos atuais problemas ambientais que afetam a todos indistintamente, podendo-se utilizar desse fator generalizante para estreitar os laços de identidade entre os povos para uma maior cooperação.

A ideologia individualista prevalecente nas últimas décadas nos acostumou com a ideia de que o atual estado de coisas deriva da própria natureza humana. Mas, a natureza humana, diz Etzioni, não é obstáculo para se construir uma ordem social moral. Entre a visão otimista e a pessimista, o autor acredita haver evidências de que a natureza humana é dinâmica (em desenvolvimento): os serem humanos nascem em estado selvagem e são socializados à medida que internalizam valores sociais.

Quando empregamos o conceito de “insensibilidade moral” para denotar um tipo de comportamento empedernido, desumano e implacável, ou apenas uma postura imperturbável e indiferente, assumida e manifestada em relação aos problemas e atribulações de outras pessoas (o tipo de postura exemplificado pelo gesto de Pôncio Pilatos ao “lavar as mãos”), usamos a insensibilidade como metáfora; sua localização básica é na esfera dos fenômenos anatômicos e fisiológicos dos quais é extraída – seu significado fundamental é a disfunção de alguns órgãos dos sentidos, seja ela ótica, auditiva, olfativa ou tátil, resultando na incapacidade de perceber estímulos que em condições “normais” evocariam imagens, sons ou outras impressões.²³

A nominada terceira via comunitarista tem no seu núcleo o reconhecimento de que a boa sociedade deve combinar o respeito aos direitos individuais e a satisfação das necessidades básicas, a autonomia individual e a responsabilidade para consigo, com suas famílias, amigos e a comunidade em geral. É o que Etzioni denomina “responsabilidade por parte de todos e responsabilidade para com todos - mínimo básico satisfatório.”²⁴

Porém, a atual lógica de mercado consumerista nos leva em direção contrária:

Tirando vantagem dos impulsos morais instigados pelas transgressões que ela própria gerou, estimulou e intensificou, a cultura consumista transforma cada loja e agência de serviços numa farmácia fornecedora de tranquilizantes e anestésicos: neste caso, drogas destinadas a mitigar ou aplacar não as dores físicas, mas a dor moral. Com a negligência moral crescendo em alcance e intensidade por analgésicos aumenta, e o consumo de tranquilizantes morais se transforma em vício. Portanto, a insensibilidade moral induzida e maquinada tende a se transformar numa compulsão ou numa “segunda natureza”, uma condição permanente e quase universal – com a dor moral extirpada em consequência de seu papel salutar como instrumento de advertência, alarme a ativação.²⁵

Entre os valores morais compartilhados, o comunitarismo destaca a igualdade. Contudo, como vimos, essa igualdade significa redução das desigualdades em que o Estado, ao invés de atuar como um controlador e garantidor do acesso universal a bens e serviços de forma isonômica, atua para garantir um mínimo existencial para todos, em que as pessoas são tratadas como fins e não meros meios. Contudo, alerta Etzioni²⁶, toda e qualquer ação em prol do equilíbrio das forças sociais requer uma mudança na cultura moral da comunidade. Imperioso é que as pessoas compartilhem valores e esforços comuns em prol da boa sociedade, o que somente será possível mediante a promoção de diálogos morais.

O problema não está no consumo em si, necessário a vida moderna, mas sim a forma como o mercado interfere em questões onde a cooperação, a solidariedade e o espírito de coletivo devam prevalecer:

Com a dor moral sufocada antes de se tornar insuportável e preocupante, a rede de vínculos humanos composta de fios morais se torna cada vez mais débil e frágil, vindo a se esgarçar. Com cidadãos treinados a buscar a salvação de seus contratempos e a solução de seus problemas nos mercados de consumo, a política pode (ou é estimulada, pressionada e, em última instância, coagida a) interpelar seus súditos como consumidores, em primeiro lugar, e só muito depois como cidadãos; e a redefinir o ardor consumista como virtude cívica, e a atividade de consumo como a realização da principal tarefa de um cidadão.²⁷

Em termos ambientais, essa nova ordem social baseada na participação efetiva e ampla da comunidade, é definida pelo *ecomunitarismo*, uma “ordem socioambiental pós-capitalista” de reconciliação entre os seres humanos para o desenvolvimento de cada pessoa e de todos com a natureza, “mantendo face a ela uma atitude permanente de preservação e regeneração”.²⁸

Nesse sentido, o comunitarismo responsivo pode ser visto como crítica ao assistencialismo, embora não negue a importância do voluntariado, a exemplo de certas organizações não governamentais, de grupos de autoajuda, de cuidadores de crianças e idosos, entende-se que a boa sociedade se sustenta melhor baseada em organizações de serviços mútuos e associativismo. O mutualismo é uma forma de relação comunitária em que as pessoas se ajudam uns aos outros e não só àqueles que têm necessidade. É naturalmente praticado no seio das famílias, entre amigos, colegas de profissão e membros de associações voluntárias. Cooperativas e associações são igualmente formas importantes de organização social que devem ser “encorajadas e fortalecidas a fim de melhor contribuir para sustentar as cargas sociais nos próximos anos”.²⁹

No caso específico do Brasil, as premissas comunitaristas conduzem a questionar as históricas desigualdades sociais, a exclusão social e a degradação ambiental, bem como a cultura política excessivamente centrada no papel do Estado e do mercado. A tradição brasileira é de pouca expressão cívica, o que leva até mesmo governos democraticamente eleitos a adotarem políticas autoritárias. É premente a instituição de políticas públicas mais democráticas e descentralizadas, que fomentem a participação, menos clientelistas e assistencialistas e mais incentivadoras de engajamento cívico.

Em vista disso, considerando a situação específica dos catadores de lixo no Brasil, conclui-se que o problema não reside na legislação, mas na efetivação das políticas públicas de tratamento dos resíduos sólidos e na valorização do trabalho dos catadores. Mais do que uma questão jurídica ambiental, as condições marginais desses trabalhadores reclamam um tratamento mais humano e cooperativo, preceitos do comunitarismo responsivo, a serem valorizados também pelos relevantes serviços prestados à coletividade e não apenas pelo valor de mercado dos materiais recolhidos e reciclados.

Considerações finais

O nível de degradação ambiental do planeta terra atingiu patamares que estão pondo em risco as condições necessárias para a permanência da vida, ao menos nos moldes hoje conhecidos. Tal situação exigiu proteção dos recursos naturais, enquanto vetores da vida, a categoria de bens jurídicos tutelados como direito humano fundamental, tutela presente nas legislações de grande parte dos países.

Uma vez superada a fase de regulação, embora muitas críticas possam ser feitas a respeito, atrelada a velhas formas e conceitos de desenvolvimento, é necessário avançar no campo da efetivação das mesmas. No Brasil, como principais entraves para isso, pode-se apontar a falta de políticas públicas e o domínio da cultura predatória.

Nesse contexto, o paradoxo entre o tratamento legal e as condições atuais de trabalho dos catadores, denuncia a necessidade de mudanças, focadas na instituição de políticas públicas pelo Estado, de adoção de novas práticas pelo mercado e na valorização das comunidades. A definição da Política Nacional dos Resíduos Sólidos consiste em conquista relevante para a questão ambien-

tal no Brasil, tendo como uma das principais metas, a eliminação dos lixões no Brasil e o reaproveitamento de materiais recicláveis.

Porém, muito ainda há que ser feito em prol do maior reaproveitamento desses materiais, havendo vasto campo para avanços no setor. Por isso, imprescindível que o reconhecimento oficial dos catadores como atores de relevância social se concretize, com políticas públicas que incentivem a criação de cooperativas de catadores, em regiões do País onde sua presença ainda é tímida, bem como políticas de regulação e valorização da atividade, onde a mesma já é significativa, garantindo melhores condições de trabalho e renda para os trabalhadores.

De forma geral, pode-se perceber que o Brasil, embora com algumas iniciativas comunitárias em algumas áreas como educação, saúde e meio ambiente, ainda prevalece a dicotomia público/privado, não obstante o significativo desenvolvimento do terceiro setor nos últimos anos. O comunitarismo responsivo, ao insistir na ideia de que possuir direitos implica em assumir responsabilidades, propondo diálogos morais como forma de dirimir conflitos de valores, pode contribuir significativamente para a efetivação da norma ambiental, hoje comprometida devido à carência de uma maior participação comunitária na definição das mesmas e pela sua realização depender quase que exclusivamente da coação estatal. O protagonismo da comunidade é fundamental para a necessária mudança de valores com relação à qualidade de vida e à preservação ambiental, condições indispensáveis para a concretização do Direito Ambiental de forma mais participativa, eficaz e menos coercitiva.

Em última análise, o reconhecimento dos catadores como profissão digna passa pela incorporação de novos valores morais pela sociedade. Enquanto prevalecer o paradigma econômico fundado no individualismo e no consumismo, o tema da reciclagem continuará sendo tratado apenas sob a ótica do mercado e do lucro. No entanto, para a valorização dos catadores, base na pirâmide do setor da reciclagem, indispensável que comunidades responsivas assumam um papel de coadjuvantes, juntamente com o Estado indutor de políticas públicas e numa economia mais solidária, na qual a valorização dos benefícios ambientais e humanos proporcionados pela reciclagem, sejam tão ou mais importantes que o lucro proporcionado.

National Solid Residues Policy: the situation of Brazilian garbage collectors

Abstract

The paper aims to analyze the National Solid Residues Policy and the situation of the collectors in Brazil, as a matter of citizenship of the parties. In this view, we examine the public policies about this subject, as the necessity of participation of the Brazilian community in these policies in an active and responsible way. This article points to the necessity of the existence of policies to the correct destination of solid residues as the social inclusion and economic independence of the (recyclable and reusable) collectors in Brazil.

Keywords: Brazil; Collectors; National Solid Residues Policy.

Notas

- ¹ BRASIL. *Lei n° 12.305, 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm>. Acesso em: 29 mar 2018.
- ² Decreto 9.177/2017
- ³ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente (MMA). *Política Nacional de Resíduos Sólidos*. s/d. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/pol%C3%ADtica-de-res%C3%ADduos-sólidos>>. Acesso em: 20 mar. 2018.
- ⁴ BRASIL, s/d.
- ⁵ BRASIL, 2010.
- ⁶ GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ. CEGÁS. Na Semana do Meio Ambiente, Cegás inicia distribuição de Gás Natural Renovável para todos os clientes. 5 de junho de 2018 Disponível em: <<http://www.ceara.gov.br/2018/06/05/na-semana-do-meio-ambiente-cegas-inicia-distribuicao-de-gas-natural-renovavel-para-todos-os-clientes/>>. Acesso em: 15 jun. 2018.
- ⁷ GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, 2018.
- ⁸ SÃO PAULO. Portal do Governo. *Governo de SP participa de debate sobre gestão ambiental*. 19/06/2018. Disponível em: <<http://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/ultimas-noticias/governo-de-sp-participa-de-debate-sobre-agronegocios-e-gestao-ambiental>>. Acesso em: 10 jun. 2018.
- ⁹ TJRJ - TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. Vigésima Câmara Cível. Acórdão: Apelação Cível Nº 0375356-37.2011.8.19.0001. Des. Relator: Flávia Romano de Rezende. 24/06/2013. Disponível em: <<https://tj-rj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/117611375/apelacao-apl-3753563720118190001-rj-0375356-3720118190001/inteiro-teor-143727369?ref=serp>>. Acesso em: 20 jun. 2018.
- ¹⁰ TJRJ, 2013.
- ¹¹ BRASIL, 2010.
- ¹² GOVERNO DO BRASIL. *Cidades Lixo Zero*: Para corrigir metas, Plano Nacional de Resíduos Sólidos está sendo revisado. 07/06/2018. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/editoria/meio-ambiente/2018/06/para-corrigir-metas-plano-nacional-de-residuos-solidos-esta-sendo-revisado>. Acesso em: 24 mar. 2018.

- ¹³ GOVERNO DO BRASIL, 2018.
- ¹⁴ IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Situação social das catadoras e dos catadores de material reciclável e reutilizável*. Brasília: IPEA, 2013. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/situacao_social/131219_relatorio_situacaosocial_mat_reciclavel_brasil.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2018.
- ¹⁵ IPEA, 2013.
- ¹⁶ DAGNINO, Ricardo de Sampaio; JOHANSEN, Igor Cavallini. Os catadores no Brasil: características demográficas e socioeconômicas dos coletores de material reciclável, classificadores de resíduos e varredores a partir do censo demográfico de 2010. p. 115-125. Economia Solidária e Políticas Públicas, *Mercado de Trabalho*, 62, abr. 2017. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7819/1/bmt_62_catadores.pdf. Acesso em: 27 jun. 2018.
- ¹⁷ DAGNINO; JOHANSEN, 2017.
- ¹⁸ DAGNINO; JOHANSEN, 2017.
- ¹⁹ SANTOS, Boaventura de Sousa. A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência.v.1. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. *Para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2002 p. 11.
- ²⁰ CAPRA, Fritjof. *O ponto de mutação: a ciência, a sociedade e a cultura emergente*. Tradução de Newton Roberval Eichenberg. São Paulo: Cultrix, 2003.
- ²¹ ETZIONI, Amitai. *La dimensión moral: hacia una nueva economía*. Madrid: Ediciones Palabra, 2007, p. 239.
- ²² ADÁN, José Perez. *Adiós Estado, bienvenida comunidad*. Madrid: Ediciones Internacionales Universitarias S.A., 2008, pp.143-144.
- ²³ BAUMAN, Zygmunt; DONSKIS, Leonidas. *Cegueira Moral: a perda da sensibilidade na modernidade líquida*. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2014. p. 20
- ²⁴ ETZIONI, Amitai. *La tercera vía: hacia una buena sociedad*. Madrid: Editora Trotta S.A, 2001, p. 57-58.
- ²⁵ BAUMAN; DONSKIS, 2014. p. 24
- ²⁶ ETZIONI, 2001, p. 102.
- ²⁷ BAUMAN; DONSKIS, 2014. p. 24
- ²⁸ VELASCO, Sirio Lopez. *Introdução à educação ambiental ecomunitarista*. Rio Grande: Ed. FURG, 2008, p. 17-18.
- ²⁹ ETZIONI, 2001. p. 33.

Referências

ADÁN, José Perez. *Adiós Estado, bienvenida comunidad*. Madrid: Ediciones Internacionales Universitarias S.A., 2008.

BAUMAN, Zygmunt; DONSKIS, Leonidas. *Cegueira Moral: a perda da sensibilidade na modernidade líquida*. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2014. p. 20

BRASIL. *Lei nº 12.305, 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/12305.htm>. Acesso em: 29 mar 2018.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente (MMA). *Política Nacional de Resíduos Sólidos*. s/d. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/pol%C3%ADtica-de-res%C3%ADduos-sólidos>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

CAPRA, Fritjof. *O ponto de mutação: a ciência, a sociedade e a cultura emergente*. Tradução de Newton Roberval Eichenberg. São Paulo: Cultrix, 2003.

DAGNINO, Ricardo de Sampaio; JOHANSEN, Igor Cavallini. Os catadores no Brasil: características demográficas e socioeconômicas dos coletores de material reciclável, classificadores de resíduos e varredores a partir do censo demográfico de 2010. pp. 115-125. *Economia Solidária e Políticas Públicas, Mercado de Trabalho*, 62, abr. 2017. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7819/1/bmt_62_catadores.pdf. Acesso em: 27 jun. 2018.

ETZIONI, Amitai. *La dimensión moral: hacia una nueva economía*. Madrid: Ediciones Palabra, 2007.

ETZIONI, Amitai. *La tercera vía: hacia una buena sociedad*. Madrid: Editora Trotta S.A, 2001.

GOVERNO DO BRASIL. *Cidades Lixo Zero*: Para corrigir metas, Plano Nacional de Resíduos Sólidos está sendo revisado. 07/06/2018. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/editoria/meio-ambiente/2018/06/para-corrigir-metas-plano-nacional-de-residuos-solidos-esta-sendo-revisado>. Acesso em: 24 mar. 2018.

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ. CEGÁS. Na Semana do Meio Ambiente, Cegás inicia distribuição de Gás Natural Renovável para todos os clientes. 5 de junho de 2018 Disponível em: <<http://www.ceara.gov.br/2018/06/05/na-semana-do-meio-ambiente-cegas-inicia-distribuicao-de-gas-natural-renovavel-para-todos-os-clientes/>>. Acesso em: 15 jun. 2018.

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Situação social das catadoras e dos catadores de material reciclável e reutilizável*. Brasília: IPEA, 2013. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/situacao_social/131219_relatorio_situacaosocial_mat_reciclavél_brasil.pdf>. Acesso em 27 jun. 2018.

SANTOS, Boaventura de Sousa. A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência.v.1. IN: SANTOS, Boaventura de Sousa. *Para um Novo Senso Comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SÃO PAULO. Portal do Governo. *Governo de SP participa de debate sobre gestão ambiental*. 19/06/2018. Disponível em: <<http://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/ultimas-noticias/governo-de-sp-participa-de-debate-sobre-agronegocios-e-gestao-ambiental>>. Acesso em: 10 jun. 2018.

SÃO PAULO. Secretaria da Estado do Meio Ambiente. *Resolução SMA nº 45, de 23 de junho de 2015*. Define as diretrizes para implementação e operacionalização da responsabilidade pós-consumo no Estado de São Paulo, e dá providências correlatas. São Pau-

lo: DOE de 24-06-2015 Seção I, p. 43. Disponível em: <<http://arquivo.ambiente.sp.gov.br/legislacao/2015/06/Resolu%C3%A7%C3%A3o-SMA-045-2015-Processo-9908-2011-Define-as-diretrizes-para-implementa%C3%A7%C3%A3o-e-operacionaliza%C3%A7%C3%A3o-da-responsabilidade-p%C3%B3s-consumo-22-6-2015.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2018.

TCLR. Disponível em: <https://www.jornaldenovaodessa.com.br/noticias/bill-comemora-assinatura-do-termo-de-compromisso-de-logistica-reversa/>. Acesso em: 15 jun. 2018.

TJRJ - TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. Vigésima Câmara Cível. Acórdão: Apelação Cível Nº 0375356-37.2011.8.19.0001. Des. Relator: Flávia Romano de Rezende. 24/06/13. Disponível em: <<https://tj-rj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/117611375/apelacao-apl-3753563720118190001-rj-0375356-3720118190001/inteiro-teor-143727369?ref=serp>>. Acesso em: 20 jun. 2018.

TJRJ. Disponível em: <https://tj-rj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/117611375/apelacao-apl-3753563720118190001-rj-0375356-3720118190001/inteiro-teor-143727369?ref=serp>. Acesso em: 20 jun. 2018.

VELASCO, Sirio Lopez. *Introdução à Educação Ambiental e Comunitarista*. Rio Grande: Ed. FURG, 2008.