

Sonia M. Dias<sup>1</sup>

## Visão geral dos Instrumentos Legais para a Inclusão de Recicladores Informais na Gestão de Resíduos Sólidos no Brasil

Nas duas últimas décadas, o Brasil tem substituído políticas repressivas em relação à coleta de recicláveis por políticas inclusivas que dão suporte legal a medidas redistributivas e ao reconhecimento social das organizações de catadores informais. Consequentemente, o Brasil se tornou um dos países mais avançados do mundo em termos de políticas inclusivas voltadas para os catadores de recicláveis.

Leis federais, estaduais ou municipais, decretos e regulamentos formam a base sobre a qual sistemas integrados de gestão de resíduos são construídos. A intenção desse artigo é oferecer uma visão geral sobre os instrumentos legais para a inclusão de catadores informais na gestão de resíduos sólidos (GRS) no Brasil. Além disso, é descrito o contexto no qual surgiram esses instrumentos no país. Esse trabalho revisa as principais leis federais, dando ainda exemplos de dispositivos legais que apoiam a inclusão social de catadores nos níveis municipal e estadual.



**Catadores brasileiros lutam pelo reconhecimento de suas cooperativas como provedoras de serviço de reciclagem municipal.** Fonte: Fabiana Goulart

<sup>1</sup> Sonia Dias, especialista no setor de resíduos da WIEGO, trabalha no Programa de Políticas Urbanas. Ela pode ser contatada através do e-mail [sonia.dias@wiego.org](mailto:sonia.dias@wiego.org).

# Evolução dos Instrumentos Legais

A Constituição Brasileira (Artigo 30º, § 5º) estipula que os municípios são responsáveis pelos serviços de gestão de resíduos sólidos. O papel do governo federal é estabelecer diretrizes territoriais e ambientais<sup>2</sup>.

No Brasil, as primeiras legislações a reconhecer o papel dos catadores informais surgiram em âmbito municipal no início dos anos 90, quando foram estabelecidas as primeiras parcerias entre cooperativas de catadores e programas municipais de reciclagem. Abaixo estão alguns exemplos:

- Em 1990, o município de **Belo Horizonte** (capital do estado de Minas Gerais) incluiu o artigo 151º em sua Lei Orgânica (Constituição Municipal). O inciso VII afirma que a coleta e comercialização de recicláveis devem ser feitas preferencialmente por meio de cooperativas de trabalho (apesar de não haver menção explícita às cooperativas de catadores no texto). Dez anos mais tarde (2000), em reconhecimento à importância da GSR, a Lei 8052/00 criou o Departamento de Mobilização Social da Superintendência de Limpeza Urbana de Belo Horizonte, atribuindo a ele a realização de programas de educação ambiental e de assessoria técnica às cooperativas de catadores.

- Em 1990, em **Porto Alegre** (no estado do Rio Grande do Sul), a Lei 234 foi aprovada, instituindo o Código de Limpeza Urbana. O Artigo 14º, § 1º afirma que grupos de catadores organizados formalmente e registrados no Departamento de Limpeza Urbana são os destinatários preferenciais dos recicláveis coletados através do programa municipal de reciclagem.
- Em maio de 2000, em **Diadema** (no estado de São Paulo), foi instituída a Lei 1921/00, que nomeia diversas organizações, incluindo organizações de catadores, como parceiras potenciais nos programas municipais de reciclagem e beneficiários da renda gerada. Ainda em 2000, a Lei 1928/00 foi aprovada, autorizando o poder executivo do município a firmar convênios com cooperativas de catadores. Em 2004, a Lei 2336/04 (regulada pelo Decreto 5984/05), autorizou o município a contratar cooperativas de catadores e remunerá-las pelos serviços prestados, como parte do programa municipal de reciclagem.

Nesse mesma época, foram elaboradas leis reconhecendo o papel dos recicladores informais no **âmbito estadual**:

- Em 2001, no **estado de Minas Gerais**, o Conselho de Política Ambiental<sup>3</sup> (COPAM) elaborou a Resolução 52, determinando um prazo de seis meses para que os municípios adequassem as áreas de disposição final de lixo urbano, e proibir o acesso dos catadores

aos lixões. No final de 2003, a Resolução 67 foi aprovada, a qual prorrogou o prazo determinado na Resolução 52, além de propor a criação de alternativas de trabalho e de renda para os catadores, uma vez que eles não teriam mais acesso aos lixões. Essa Resolução foi elaborada em resposta às exigências dos catadores feitas junto à Secretaria Estadual de Meio Ambiente durante o II Festival Lixo e Cidadania<sup>4</sup>, ocorrido em Belo Horizonte, no ano de 2003. Cinco anos mais tarde, a aprovação e sanção da Lei 18031/2008, que instituiu a Política Estadual de Resíduos Sólidos, foi um avanço importante em direção à inclusão dos catadores de recicláveis no estado.

- Em 2004, em **Brasília** (DF), foi elaborada a Lei 3517/04, reconhecendo os catadores como beneficiários do material reciclável descartado pelos órgãos estaduais. No dia 07 de julho de 2006, o governo do DF publicou a Lei 3890, que determinou a implantação da coleta seletiva em todas as áreas administrativas do DF e, seguindo a Lei 3517/04, também apontou as cooperativas de catadores como destinatárias de todo o material reciclável coletado.

Nesse mesmo período, ocorreu a elaboração de **legislação federal**:

- Em 2001, foi incluída a profissão de catador de material reciclável na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO).<sup>5</sup>

<sup>2</sup> A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, Artigo 30, §5 estipula que: “Compete aos municípios organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial”.

<sup>3</sup> O Conselho, criado em 1977, é responsável pela formulação e execução da política ambiental em Minas Gerais.

<sup>4</sup> Este é um evento de cinco dias organizado anualmente pela associação de catadores de material reciclável ASMARE e o Fórum Lixo e Cidadania do Estado de Minas Gerais. Catadores, técnicos de ONGs e funcionários públicos de todo o Brasil veem para este evento em Belo Horizonte. O suporte financeiro vem de instituições públicas como a prefeitura de Belo Horizonte, Secretaria de Estado do Meio Ambiente de Minas Gerais e outros ministérios nacionais.

<sup>5</sup> A descrição do trabalho na CBO é: “Os trabalhadores da coleta e seleção de material reciclável são responsáveis por coletar material reciclável e reaproveitável, vender material coletado, selecionar material coletado, preparar o material para expedição, realizar manutenção do ambiente e equipamentos de trabalho, divulgar o trabalho de reciclagem, administrar o trabalho e trabalhar com segurança”. A CBO é o sistema federal de profissões regulamentadas. As profissões incluídas na CBO são representadas por um código nas pesquisas nacionais.

## O Decreto Presidencial de 2006 que garante o acesso dos catadores aos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos públicos

Este decreto “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”.

O Artigo 5º determina a criação de uma Comissão para Coleta Seletiva Solidária em cada órgão federal, que fica responsável pela implantação e supervisão da separação de resíduos recicláveis na fonte geradora, bem como a sua destinação para as associações e cooperativas de catadores. A Comissão deve apresentar, semestralmente, ao Comitê Interministerial de Inclusão Social de Catadores de Lixo uma avaliação de todo o processo.

O decreto determina que cooperativas e associações de catadores estão habilitadas para recebimento dos recicláveis provenientes das entidades administrativas, desde que atendam os seguintes requisitos:

- sejam constituídas exclusivamente por catadores de materiais recicláveis que tenham a catação como única fonte de renda;
- não possuam fins lucrativos;
- possuam infraestrutura para realizar a triagem e a classificação dos resíduos recicláveis descartados; e
- apresentem o sistema de rateio entre os associados e cooperados

O Artigo 6º estabelece que o processo de decisão sobre quais as organizações terão direito à doação de recicláveis deve aderir às regras de publicidade e transparência da administração pública, a fim de garantir que todas as organizações de catadores de resíduos estejam cientes do processo de seleção.

- No dia 6 de setembro de 2007, a Política Nacional de Resíduos Sólidos foi enviada ao Congresso para apreciação. Com essa política, os geradores de resíduos passam a ser responsáveis pela destinação dos recicláveis à cadeia produtiva. Assim, aumenta-se o volume de materiais disponíveis aos catadores. A política foi vista como um grande avanço para o Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR), uma vez que tornou obrigatória a inclusão dos catadores. Isso exigiu a disponibilidade de incentivos financeiros e fiscais à indústria de reciclagem para o desenvolvimento de programas regionais em parceria com organizações de catadores e para facilitar a estruturação dessas organizações. Após 20 anos de debate, a Política Nacional de Resíduos Sólidos foi finalmente aprovada (julho de 2010). Assim, o que havia sido uma política de governo se tornou uma lei, que oferece um reconhecimento excepcional aos catadores de recicláveis.
- Houve, porém, uma manobra de última hora no Senado. Foi omitido o parágrafo que restringia o uso de incineração, que deveria ser feito apenas como último recurso. Com essa omissão, os municípios poderiam recorrer ao uso de incineração como uma solução rápida para a gestão de resíduos, afetando a quantidade de produtos recebidos e a renda obtida pelos catadores. A Política Nacional de Resíduos Sólidos foi sancionada pelo Presidente Lula no dia 2 de Agosto. Durante a cerimônia de sanção, o MNCR, com o apoio de uma Nota Técnica expedida pelo Ministério do Meio Ambiente, pediu ao Presidente Lula que vetasse essa alteração. O gabinete presidencial analisou a situação e em dezembro de 2010, ao assinar o decreto de regulamentação, o Presidente excluiu esse parágrafo. No entanto, o lobby em prol da reciclagem energética ainda é muito poderoso, o que requer uma maior mobilização na luta contra a adoção dessas “soluções mágicas” que prejudicam o meio ambiente bem como os meios de vida/subsistência dos recicladores informais.



**O avanço da legislação incentivou a formação de várias cooperativas de catadores.** Fonte: acervo de fotos da Coopcarmo

- Dentre as atividades listadas<sup>6</sup>, estavam aquelas relacionadas ao trabalho coletivo em cooperativas, mostrando que a profissão ia além da coleta de recicláveis nas ruas. Com esse reconhecimento legal da profissão, os catadores começaram a aparecer em bancos de dados oficiais, possibilitando o monitoramento da evolução de diversos aspectos dessa atividade dentro da profissão.
- Em 2007, foi elaborada a Lei 11445/07 que estabeleceu diretrizes nacionais de saneamento básico. O Artigo 57 dessa lei (que modifica o artigo 24 da Lei 8666/93) permite a

contratação de OBs (Organizações de Base) de catadores sem a necessidade de licitação. Isso significa que associações e cooperativas de catadores podem ser contratadas diretamente pelos municípios para prestar serviços de coleta de recicláveis. Assim, os catadores podem receber pelos serviços prestados, como no município de Diadema (citado acima), porém dentro de um quadro jurídico diferente.

- Outro instrumento legal que promoveu a inclusão social de catadores de recicláveis no âmbito federal foi o Decreto 5940/06, apresentado no V Festival Lixo e Cidadania de Belo Horizonte, em agosto de

2006, com a participação de representantes dos catadores. Esse decreto determina que materiais recicláveis descartados em órgãos públicos federais devem ser destinados a cooperativas de catadores. O principal objetivo desse decreto foi reconhecer o trabalho dos catadores e possibilitar a geração de renda para esses. O Comitê Interministerial de Inclusão Social de Catadores de Materiais Recicláveis (CIISC)<sup>7</sup> ficou

<sup>6</sup> Várias atividades de coleta de recicláveis estão listadas nessa classificação: Catador de ferro-velho, Catador de papel e papelão, Catador de Sucata, Catador de vasilhame, Enfardador de sucata (cooperativa).

<sup>7</sup> O CIISC é composto por representantes do governo federal e do Movimento Nacional de Catadores de Material Reciclável. As organizações governamentais representadas incluem o Ministério das Cidades, o Ministério do Desenvolvimento Social, a Secretaria Especial de Direitos Humanos, o Ministério da Ciência e Tecnologia, o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, o Ministério da Educação, o Ministério do Meio Ambiente, o Ministério do Trabalho e Emprego, o Ministério da Saúde, a Presidência da República, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, e do Banco Social - CAIXA.

responsável pela implementação do decreto e, desde então, deu-se início ao trabalho em 12 regiões metropolitanas, identificadas como áreas de prioridade para o investimento na gestão e tratamento de resíduos sólidos através do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC). Têm sido estabelecidos acordos entre organizações de catadores e instituições públicas, por meio dos quais é garantido o acesso aos recicláveis. Sendo geradores de uma quantidade significativa de resíduos sólidos, órgãos públicos podem favorecer o aumento da renda dos membros de OBs. Além disso, o decreto promove ações socioambientais que podem contribuir para a melhoria da estrutura produtiva das cooperativas.

## Contextualizando os Instrumentos Legais para a Inclusão Social

É importante contextualizar o desenvolvimento da legislação brasileira referente à inclusão social. A legislação relevante para os catadores, em particular, surgiu graças a esse grupo de trabalhadores e seus defensores, como políticos simpatizantes de sua causa, que se valeram de aberturas estratégicas no sistema político para exigir avanços na legislação. Além disso, a mobilização social das OBs de catadores foi um fator decisivo. Os catadores de recicláveis no Brasil têm obtido sucesso com a combinação de protestos públicos (passeatas, manifestações), advocacy e ativismo estratégico (participação em comitês,

alianças com oficiais simpatizantes). Um exemplo desse processo é mobilização social que levou à aprovação da Política Estadual de Resíduos Sólidos em Minas Gerais em 2008, ilustrando estratégias eficientes para exigir avanços na legislação local, regional e nacional.

Em 2003, a Assembleia Legislativa de Minas Gerais, respondendo às demandas do movimento dos catadores e do Fórum Lixo e Cidadania, organizou uma série de debates, audiências públicas e seminários onde foi discutida a

**O Movimento Nacional de Catadores de Recicláveis no Brasil tem se mostrado muito ativo, organizando manifestações públicas e passeatas para mobilizar a sociedade em relação ao reconhecimento do seu trabalho.** Fonte: acervo de fotos de Sonia Dias



necessidade de uma política estadual inclusiva na GRS. Nesses eventos, os catadores não só participaram das discussões, mas também organizaram passeatas e manifestações. Ocorreram ainda debates no II Festival Lixo e Cidadania, onde os catadores direcionaram suas exigências à Secretaria Estadual de Meio Ambiente. Como resultado dessa mobilização, no final de 2003 o governo do estado alterou a Resolução 52 (que proibia o acesso dos catadores aos lixões) com a Resolução 67, que estipulava que para cada lixão fechado, os municípios deveriam oferecer alternativas de trabalho e renda para os catadores. Esse foi o primeiro passo em direção ao reconhecimento da necessidade da inclusão social que posteriormente se transformaria em lei.

Em 2005, a Assembleia Legislativa do estado organizou um seminário sobre resíduos sólidos. As propostas de diversos grupos (abrangendo temas como inclusão social, tecnologia, etc.) foram discutidas e incorporadas ao Projeto de Lei que

instituiu a política estadual. Os grupos contavam com representantes de várias organizações civis (os catadores foram representados pelo movimento nacional e por membros do Fórum Lixo e Cidadania) e dos setores público e privado. Os catadores organizaram uma manifestação na audiência final que concluiu o processo.

Em 2007, o Governador do Estado enviou o Projeto de Lei 1269/2007 para a Assembleia Legislativa durante uma audiência que fazia parte do Festival Lixo e Cidadania de 2007. A Lei 18031/2008, que instituiu a Política de Resíduos Sólidos de Minas Gerais, foi aprovada em dezembro de 2008 e sancionada em janeiro de 2009. Ela contém artigos que tratam explicitamente da inclusão social de catadores de recicláveis e mecanismos de incentivo econômico para os municípios abrangidos por ela.

A Comissão de Participação Popular da Assembleia de Minas Gerais escolheu um de seus membros para atuar como representante no

Fórum Estadual Lixo e Cidadania. É necessário ressaltar que essa comissão tem sido uma parceira estratégica para os catadores. O representante da Comissão assessora tanto o Fórum quanto os representantes do MNCR no estado, no que se refere à legislação. A existência de membros da Assembleia simpatizantes da causa da inclusão social tem tido um papel fundamental na abertura de canais no sistema político. Esse fator, combinado com o ativismo e advocacy estrategicamente organizados dos catadores, é

**O movimento dos catadores tem recebido o apoio do governo federal no Brasil, incluindo o engajamento do Presidente Lula, como pode ser visto na Expocatador 2010.** Fonte: Gil Warley, líder da MNCR





### Mulheres líderes têm ganhado voz no MNCR.

Fonte: Gil Warley, líder da MNCR

responsável pela maior parte dos avanços nos sistemas de gestão de resíduos e na inclusão de trabalhadores informais.

## Conclusão

A existência de uma legislação promovendo a inclusão não garante que a prática da gestão de resíduos esteja de acordo com o Estado de

Direito em todas as cidades. Porém, é uma indicação de que os catadores contam com visibilidade pública e reconhecimento consideráveis.

Em 2011, a legislação relativa à segurança social dos catadores foi o principal foco dos ativistas. Tem sido realizadas discussões dentro do CIICS em relação à possibilidade de inscrição dos catadores como segurados especiais no INSS, assim como os pescadores artesanais (que contribuem com apenas 2.1 por cento da sua renda bruta). Essa inscrição seria um grande benefício para as cooperativas, que atualmente são obrigadas a pagar um imposto equivalente a 20 por cento da sua

renda mensal, além dos 9 por cento pagos por cada associado. As altas taxas de imposto de renda são um dos principais obstáculos para o pagamento de contribuições sociais, o que resulta na exclusão dos catadores de programas sociais básicos, como aposentadoria e licença maternidade. Em 2010, o Fórum Lixo e Cidadania de Minas Gerais liderou discussões acerca de um sistema de pensão especial, resultando na elaboração de um Projeto de Lei que foi aprovado pelo MNCR, e que está sendo discutido por membros da Câmara dos Deputados. Para que esse Projeto de Lei obtenha sucesso, será necessária uma grande mobilização social por parte dos ativistas nos próximos anos.

Nos últimos anos no Brasil, tem havido a promulgação de leis que apoiam a inclusão social dos catadores. A integração desse setor da economia informal depende da organização desses trabalhadores em cooperativas e associações. No entanto, a maioria dos catadores continua a trabalhar de maneira informal, com baixos níveis de organização e más condições de trabalho. Dado que muitos catadores resistem à organização, o que pode ser feito para encorajar a associação a OBs? Uma maior assistência financeira e técnica às OBs seria um incentivo para atrair novos membros para as associações e cooperativas? Visto que a legislação afirma claramente que será dado apoio apenas a cooperativas e associações, como podem ser protegidos da exclusão social os catadores autônomos que preferem permanecer fora do movimento cooperativo? Essas questões representam alguns dos maiores desafios do momento.

A corrente implementação de uma legislação progressiva e inclusiva dependerá muito da organização dos catadores e do nível de mobilização social das OBs e das ONGs.

Dias, S. M. & F.C.G. Alves. 2008. "Integration of the Informal Recycling Sector in Solid Waste Management in Brazil." Estudo preparado para projeto setorial da GTZ "Promotion of Concepts for Pro-poor and Environmentally Friendly Closed-loop Approaches in Solid Waste Management." Disponível no site [www.gtz.org](http://www.gtz.org).

## Referências Bibliográficas

Esse artigo foi escrito a partir das referências abaixo:

Dias, S. M. 2009. Trajetórias e Memórias dos Fóruns Lixo e Cidadania no Brasil: Experimentos Singulares de Justiça Social e Governança Participativa. 2009. (Tese de Doutorado), Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais.

Os Resumos de Políticas fornecem informações sobre políticas e práticas organizacionais que afetam a economia informal. Esta série apoia processos de luta (advocacy) e dissemina melhores práticas e ideias, contribuindo para uma abordagem centrada no trabalhador e nos meios de subsistência visando ao desenvolvimento.

### Sobre a WIEGO:

Mulheres no Trabalho Informal: Globalizando e Organizando é uma rede global de pesquisa-política-ação que procura melhorar o status dos trabalhadores pobres, especialmente mulheres, na economia informal. WIEGO tem como afiliados organizações de base (OBs) de trabalhadores informais, pesquisadores e estatísticos trabalhando sobre e na economia informal.

Para mais informações veja [www.wiego.org](http://www.wiego.org).

### Sobre Cidades Inclusivas:

Lançado em 2008, o projeto Cidades Inclusivas objetiva fortalecer organizações de base (OBs) de trabalhadores pobres nas áreas de organização, análise de políticas e advocacy, para garantir que os trabalhadores informais urbanos tenham as ferramentas necessárias para serem ouvidos nos processos de planejamento urbano. Cidades Inclusivas é uma colaboração entre OBs de trabalhadores pobres, alianças internacionais de OBs e outras que dão suporte às OBs. Para mais informações visite: [www.cidadesinclusivas.org](http://www.cidadesinclusivas.org).

