

# **O CONCEITO DE INCLUSÃO SOCIOPRODUTIVA CUNHADO A PARTIR DA LEI 12.305 DE 2010 APLICADO AO CASO DA DESATIVAÇÃO DO ATERRO METROPOLITANO DE JARDIM GRAMACHO**

**Andréa de Moraes Barros <sup>1</sup>**

## **RESUMO**

A Política Nacional de Resíduos Sólidos, Lei 12.305 de 2010 enseja aspectos ambientais de reformulação das práticas de destinação de resíduos sólidos no Brasil, ao mesmo tempo este estatuto legal apresenta normas de caráter social com a finalidade de resguardar o direito ao trabalho dos catadores e das catadoras que desenvolvem atividades de coleta de materiais reutilizáveis e recicláveis em áreas de disposição final de resíduos sólidos. Desta forma esta Lei contém normas especiais para a inclusão social deste grupo vulnerável nos serviços de manejo de resíduos sólidos. Este artigo tem como objetivo analisar o conceito de inclusão social presente na Lei 12.305 de 2010 e sua aplicação ao caso concreto do encerramento do Aterro Metropolitano de Jardim Gramacho em junho de 2012. Esta análise visa identificar desafios e perspectivas de inclusão social para este grupo, enquanto categoria profissional, no processo de reivindicação pelo direito de prestação dos serviços de coleta seletiva na gestão integrada e no gerenciamento ambientalmente adequado de resíduos sólidos e de formulação de políticas públicas concernentes.

Palavras chave: Políticas Públicas. Política Nacional de Resíduos Sólidos. Gestão integrada de resíduos sólidos. Inclusão Social. Catadores e catadoras de materiais reutilizáveis e recicláveis.

## **1. Introdução**

A promulgação da Lei 12.305, em 2 de agosto de 2010, institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). Nesta a gestão integrada e o gerenciamento ambientalmente adequado de resíduos sólidos representa o objeto e campo de ação centrais (art.1º). Tais termos consistem, respectivamente, na adoção de um “conjunto de ações voltadas para a busca de soluções para os

---

<sup>1</sup> A autora é doutoranda em Ciências Econômicas e Sociais na Universidade de Osnabrück (UOS) /Alemanha. Mestre em Direito com ênfase em Direito dos Resíduos Sólidos na Ludwig-Maximilians-Universität München (LMU) /Alemanha (2005-2007). Bacharel em Direito pela Fundação Educacional D. André Arcoverde (FAA)/Valença/Brasil (1993-1997). Atua na pesquisa e prática de Direito Público (Direito do Saneamento/Resíduos Sólidos), Direitos sócio-econômicos-culturais e Política Públicas.

resíduos sólidos, de forma a considerar as dimensões política, econômica, ambiental, cultural e social, com controle social e sob a premissa do desenvolvimento sustentável” (art. 3º, inc. XI) e “conjunto de ações exercidas, direta ou indiretamente, nas etapas de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, de acordo com plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos ou com plano de gerenciamento de resíduos sólidos” (art. 3º, inc. X). Essas ações pressupõem a colaboração estreita entre os entes federados para sua implementação.

O sentido de implementação da Lei 12.305/2010 elaborou-se o Plano Nacional de Resíduos Sólidos. Concluído em 2012 este instrumento de planejamento aponta a existência de 400.000 a 600.000 catadores e catadoras no Brasil (BRASIL, 2012, p. 25). O mesmo estipulou “metas com o objetivo de inclusão social e garantia de trabalho digno” para até 600.000 catadores e catadoras de materiais reutilizáveis e recicláveis até o ano 2014 (BRASIL, 2012, p. 27). Com a finalidade de segurança e proteção social a PNRS assegura a inclusão socioprodutiva do grupo social catadores e catadoras de materiais reutilizáveis e recicláveis em sistemas de coleta seletiva e logística reversa. Neste contexto, está em curso a redefinição tanto da gestão de resíduos sólidos, como também da organização do trabalho daqueles grupos de catadores e catadoras que desenvolvem atividades de coleta de materiais recicláveis em áreas de disposição final de resíduos sólidos e em logradouros públicos brasileiros.

Este artigo apresenta um conceito de inclusão socioprodutiva de catadores e catadoras de materiais reutilizáveis e recicláveis a partir da leitura da Política Nacional de Resíduos Sólidos brasileira e do caso do processo de encerramento do Aterro Metropolitano de Jardim Gramacho (AMJG), localizado no Município de Duque de Caxias, na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, no Brasil.

## **2. Observação participante no processo de encerramento do Aterro Metropolitano de Jardim Gramacho**

O Aterro Metropolitano de Jardim Gramacho foi fundado em 1975 pela Companhia de Limpeza Urbana do Município do Rio de Janeiro (COMLURB) (BASTOS, 2008, p 16)<sup>2</sup>. A área

---

<sup>2</sup> Os dados relativos à fundação do AMJG, bem como o volume de resíduos sólidos depositados e o número de catadores existentes no local, variam bastante nas diversas publicações sobre o aterro. Diante das divergências optamos em utilizar os dados presentes em BASTOS, 2008.

de 1.300.000.000 m<sup>2</sup> destinada a criação de um aterro sanitário se transformou em seguida a sua fundação em um lixão. Neste local se instalaram no final da década de 1970 milhares de catadores e catadoras de materiais reutilizáveis e recicláveis. O Município do Rio de Janeiro depositava o total de 70% de seus resíduos sólidos nesta área (BASTOS, 2008, p.91). Este aterro era, porém, também utilizado por outros Municípios da Região Metropolitana, inclusive o Município de Duque de Caxias, que por abrigar em seu território este empreendimento, depositava resíduos sólidos em contrapartida sem incidência de custos para a administração pública. Durante o período de sua existência foram depositados no AMJG em média 8.000 toneladas de resíduos sólidos diariamente.

A partir de 1996, como desenvolvimento das orientações da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, realizada no Rio de Janeiro 1992, a área sofreu uma intensa reestruturação envolvendo ações técnicas de cunho socioambientais (BASTOS, 2008, p. 17). O lixão foi requalificado como um aterro controlado. Isso significa dizer que o mesmo passou a ter um sistema de drenagem e tratamento de efluentes. Porém, isso se aplicaria aos resíduos sólidos que fossem depositados a partir da implantação desta técnica. Aos resíduos sólidos depositados anteriormente não havia ação prevista, como se pode aferir de um relatório do “Projeto de Recuperação do Aterro Metropolitano de Gramacho”. Segundo o mesmo, sobre *velho* se implantaria um aterro *novo*, o qual seria tratado como um aterro independente, com sistema próprio de drenagem e tratamento de efluentes (RIO DE JANEIRO (Município), 1993, p. 2).

O trabalho de catadores e catadoras de materiais reutilizáveis e recicláveis continuou. Porém, controlado pela COMLURB. Nesse sentido houve a identificação dos catadores e das catadoras, que ali trabalhavam, e ainda a imposição de regras para a organização de seu trabalho, tais como horários de entrada e saída, bem como o uso de coletes de identificação. À época do encerramento mais de 1200 catadores e catadoras trabalhavam no AMJG sob estas regras. Estavam em sua minoria vinculados a organizações coletivas.<sup>3</sup> A maioria trabalhava todavia de forma individual e não tinham inclinação para o trabalho coletivo, muito embora formassem um grupo dentro do aterro, denominado Frente de Serviço.

---

<sup>3</sup> Em Jardim Gramacho formaram-se as seguintes organizações de catadores de materiais recicláveis: Cooperativa de Catadores do Aterro Metropolitano de Jardim Gramacho (COOPERGRAMACHO), Associação de Catadores do Aterro Metropolitano de Jardim Gramacho (ACAMJG), Cooperativa de Catadores de Materiais Recicláveis do Jardim Gramacho (COOPERJARDIM), Cooperativa de Materiais Recicláveis de Duque de Caxias (COOPERCAXIAS) e Cooperativa de Catadores do Aterro Metropolitano de Jardim Gramacho (COOPERCAMJG)

Mesmo que tenha sido registrado em 1993 no supracitado relatório da COMLURB (RIO DE JANEIRO (Município), 1993, p. 1), que esta área de disposição final de resíduos sólidos teria apenas 6 anos de vida útil remanescente, um processo efetivo e continuado de encerramento desta atividade no local iniciou-se apenas em 2011 através de medidas emanadas pelo Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro em cumprimento à Lei de Política Nacional de Resíduos Sólidos.

No intuito de “universalizar o acesso a sistemas de saneamento básico” foi criado pela Secretaria Estadual do Ambiente (SEA) em abril de 2011 através de Decreto Estadual o Programa Pacto para o Saneamento. Este Decreto instituiu o Subprograma Lixão Zero em seu artigo 8º, § 2º, que tem como objetivo o encerramento dos lixões fluminenses: “O Subprograma Lixão Zero terá como metas a erradicação do uso dos lixões no território estadual até 2014”<sup>4</sup>. No âmbito deste subprograma se desenvolveu o processo de encerramento do Aterro Metropolitano de Jardim Gramacho. Para subsidiar o mesmo, foi elaborado um plano de ações e estratégias, afim de proporcionar inclusão socioprodutiva dos catadores e das catadoras de materiais reutilizáveis e recicláveis presentes nesta área de disposição final de resíduos sólidos. Vale salientar que eram responsáveis nestas ações, além do Governo do Estado do Rio de Janeiro, o Município do Rio de Janeiro, que desde sua fundação se responsabilizou pela administração desta área de disposição final de resíduos sólidos. Neste sentido, através da COMLURB este ente federado elaborou e executou a transferência dos resíduos sólidos, que até então eram depositados no AMJG, para uma Central de Tratamento de Resíduos Sólidos em Seropédica. Enquanto, que à SEA cabia coordenar ações para a concretização de políticas públicas federais e estaduais, visando o fomento da inclusão socioprodutiva dos catadores e das catadoras de materiais reutilizáveis e recicláveis que trabalhavam no AMJG. Além de fomentar a cooperação entre os municípios da Região Metropolitana para a implantação da coleta seletiva de materiais recicláveis.

Nesse sentido, a SEA estruturou o processo de desativação do AMJG em três eixos temáticos consolidados no formato de Grupos de Trabalho (GT): Infraestrutura Urbana e Ambiental e Educação (GT1), Geração Trabalho e Renda (GT2) e Saúde e Assistência Social (GT3). No entanto, outra instância participativa se formou ao longo do processo de desativação do AMJG. Os catadores e as catadoras se organizaram independentemente em um mecanismo de representação denominado Conselho de Lideranças, que inicialmente tinha como objetivo a capacitação dos

---

<sup>4</sup> Prazo determinado pela Política Nacional de Resíduos Sólidos para a implantação da gestão de resíduos sólidos ambientalmente adequada

mesmos para a participação em estudo da gravimetria dos resíduos sólidos do aterro. No decorrer do processo de mobilização para o encerramento do AMJG este grupo se reestruturou em torno do objetivo comum de identificar impactos da desativação do AMJG sobre o contexto social dos catadores e das catadoras diretamente atingidos e elaborar demandas ao poder público competente. Em suma a discussão principal girou em torno da instituição do “Fundo de Participação dos Catadores” e na disputa sobre sua utilização a) para geração de trabalho e renda para os catadores e as catadoras no setor da reciclagem ou outra atividade econômica ou b) para o pagamento de uma compensação em espécie para os catadores e as catadoras.

A observação participante, um dos métodos<sup>5</sup> de produção de dados utilizados nesta pesquisa, foi realizada inicialmente junto ao GT2 “Geração de Trabalho e Renda”. Com o desenvolvimento dos atores sociais no campo de pesquisa, a observação participante também se concentrou no Conselho de Lideranças. Ao longo do processo de pesquisa foram delimitados objetivos, dentre os quais a compreensão do conceito de inclusão social que se formava no âmbito desta esfera de implementação de políticas públicas. Para tanto, orientou-se pelas seguintes questões: a) qual significado o termo inclusão socioproductiva assumia na perspectiva dos atores sociais envolvidos? b) como atuavam esses atores sociais nos espaços de participação formados ao longo do processo de encerramento do AMJG para implementar seu conceito de inclusão social? A partir dessas questões foram-se delimitando os conceitos dos atores sociais e o conceito de inclusão social que orienta esta pesquisa, o qual se baseia no significado do trabalho dos catadores e das catadoras para a gestão de resíduos sólidos, tema que abordaremos a seguir.

### **3. Significado do trabalho dos catadores e das catadoras de materiais recicláveis no Brasil**

A existência de catadores e catadoras de materiais reutilizáveis e recicláveis em áreas de disposição final de resíduos sólidos e logradouros públicos brasileiros está relacionada a questões estruturais que levam à situação de pobreza e miséria e, ao mesmo tempo, à resistência deste grupo a esta situação por meio do desenvolvimento de uma atividade laboral. Este contexto tem sido, porém, facilitado nos últimos anos pela inexistência de políticas públicas para a gestão integrada e o gerenciamento ambientalmente adequados de resíduos sólidos.

---

<sup>5</sup> Foram utilizados também outros métodos empíricos de pesquisa em complementação à observação participante. Documentos recolhidos durante a realização da pesquisa foram incluídos na análise. Além disso, foram realizadas entrevistas com especialistas da área de resíduos sólidos e com lideranças dos catadores e das catadoras de materiais reutilizáveis e recicláveis do Aterro Metropolitano de Jardim Gramacho.

Por que a inclusão socioprodutiva se dá pelo e no trabalho dos catadores e das catadoras de materiais recicláveis, tanto no âmbito do setor privado da reciclagem, quando no serviço público de coleta seletiva, antes de definirmos o conceito de “inclusão socioprodutiva” de catadores e catadoras em uma gestão integrada e um gerenciamento ambientalmente adequado de resíduos sólidos, apresentamos o significado do trabalho destes trabalhadores e destas trabalhadoras para o atual desenvolvimento da gestão de resíduos sólidos no Brasil. Com esta finalidade realizamos uma análise da transformação de lixo em mercadoria com base na teoria de valor de Karl Marx. Considerando que o trabalho humano representa a substância fundamental e única formadora de valor, sua produção e realização dependem, porém, da materialização do mesmo (MARX, 1983, p. 53).

A transformação de resíduos sólidos na mercadoria “material reciclável ou matéria prima secundária” representa um processo ressignificação social de alguns materiais fundada, conseqüentemente, no trabalho humano, qual seja de catadores e catadoras de materiais reutilizáveis e recicláveis, indicando o começo de um novo ciclo para a formação de valor (de uso e de troca). Para que um objeto possa ser considerado mercadoria necessita representar valor de uso e de troca concomitantemente a partir de duas perspectivas no momento do processo de circulação. A esta caracterização denomina-se de acordo com a teoria marxiana de valor o duplo caráter da mercadoria. Portanto, para que os resíduos sólidos possam ser caracterizados como mercadoria, necessitam preencher estes dois requisitos essenciais. Para que interpretações enganosas em relação a esta análise sejam evitadas, num primeiro momento faremos uma abstração dos aspectos sociais relacionados a este processo.

De acordo com Marx a mercadoria é num primeiro momento um valor de uso:

“A mercadoria é inicialmente um objeto externo, uma coisa que, por meio de suas propriedades satisfaz necessidades humanas de algum tipo. A natureza dessas necessidades, se originam-se do estômago ou da fantasia, não altera em nada a coisa. Não se trata aqui também de como a coisa satisfaz a necessidade humana, seja diretamente como meio de subsistência, isto é, objeto de consumo, ou de uma outra forma indireta, como meio de produção” (1983, p. 49, tradução nossa).

Os objetos, que resultam dos processos de consumo, seja na produção, na prestação de serviços ou na vida privada dos seres humanos, podem ser reintroduzidos de volta a estes mesmos processos de consumo como valor de uso. No entanto, ao serem descartados após tais processos de consumo passam a não possuírem qualquer valor a princípio, seja de uso ou de troca. Portanto, os

materiais que se encontram nos logradouros públicos e aqueles depositados em lixões e aterros não podem ser considerados mercadorias. Neste estado tais materiais não satisfazem necessidades humanas em nenhum sentido, ou seja, não apresentam utilidade. Considerando que a utilidade das coisas as fazem valor de uso, caso inexista esta utilidade para o ser humano, inexistente consequentemente o valor de uso. E, portanto, se estes materiais não preenchem um dos requisitos fundamentais da mercadoria, que é ser primeiramente um valor de uso, não podem tão pouco representar valor de troca, e assim, não podem de nenhuma maneira serem considerados mercadorias.

Os valores de uso podem se traduzir também em um equivalente econômico, o qual corresponde ao seu valor de troca. A sua medição requer, no entanto, que o valor de uso seja por um momento desconsiderado. Como valor de troca há que reportar à quantidade de trabalho passado acumulado, “ao dispêndio de força de trabalho humana sem consideração à forma de seu dispêndio” (MARX, 1983, p. 52, tradução nossa). Nesse sentido o valor de troca compõe o elemento quantitativo da mercadoria:

“Como valores de uso, as mercadorias são, principalmente, de diferentes qualidades, como valores de troca só podem ser de diferentes quantidades, não contendo, portanto, nenhum átomo de valor de uso” (Marx, 1983, p. 52, tradução nossa)

O valor de troca é portanto medido através da quantidade de tempo de trabalho humano (trabalho passado) dispensado para sua produção. Os materiais, objetos, coisas, que após processos de consumo sejam consideradas resíduos sólidos não satisfazem qualquer necessidade humana. E desta forma perdem seu valor de uso. Por consequência, extingue-se também o trabalho passado acumulado nos mesmos. Os resíduos sólidos encontrados fora do processo produtivo, ou seja, que não são reinseridos na cadeia produtiva perdem a quantidade de trabalho passado acumulado nos mesmos: “Ao passo que o valor de uso se extingue, perde-se também a quantidade de trabalho acumulado ao mesmo” (SCHMIDT, 1978, p.73, tradução nossa).

Neste momento da apresentação passamos a analisar o trabalho dos catadores e das catadoras de materiais reutilizáveis e recicláveis a partir de sua forma. Os resíduos sólidos representam simultaneamente objeto de trabalho e meio de produção, dos catadores e das catadoras no processo de produção da mercadoria material reciclável ou matéria prima secundária na atualidade no Brasil. Como um/a pescador/a, que captura seu objeto de trabalho nos mares e rios por meio de uma

atividade extrativista, os catadores e as catadoras de materiais reutilizáveis e recicláveis recolhem no meio urbano, ou seja, nos logradouros públicos e nos lixões e aterros, aos quais tem acesso, seu objeto de trabalho – o resíduo sólido.

Existe porém algumas diferenças nestas duas atividades. A principal delas, a que citamos aqui, recai sobre a natureza do objeto de trabalho. Pescadores/as encontram seu objeto de trabalho na natureza, representando o mesmo parte integrante original da mesma. Isso caracteriza sua atividade como extrativista. Como objetos de trabalho deste tipo de atividade são considerados todos os tipos de materiais que se encontram existentes na natureza, como salienta Marx:

“Todas as coisas, as quais somente o trabalho separa de sua conexão direta com o conjunto da Terra, são consideradas objetos de trabalho preexistentes na natureza. Assim, o peixe, quando pescado, é separado do seu elemento vital, a água, a madeira, que se encontra na floresta, o minério extraído em sua própria fenda.”  
(MARX, 1983, p. 193, tradução nossa).

Em oposição aos objetos de trabalho preexistentes na natureza, os resíduos são considerados como um impacto do desenvolvimento social sobre a natureza. Os resíduos sólidos se integram, tanto em sua quantidade, como em sua toxicidade, à natureza na forma de poluição ambiental. Para que estes resíduos possam ser considerados como matéria prima secundária ou meio de produção, devem ser, primeiramente, separados do seu contexto imediato que os liga a esta natureza modificada pelo ser humano, o meio urbano, por exemplo. Este processo, é entendido aqui em analogia à produção de matéria prima a partir de recursos naturais primários:

“Se o objeto de trabalho já é, no entanto, filtrado através de trabalho anterior, nós o denominamos de matéria prima. Por exemplo, minério extraído, que passa por processos de lavagem. Toda a matéria prima é objeto de trabalho, mas nem todo objeto de trabalho é matéria prima. Apenas é matéria-prima o objeto de trabalho, uma vez que tenha passado por alguma modificação mediada pelo trabalho”  
(MARX, 1983, p. 193, tradução nossa).

Continuando, o objeto de trabalho pode compor a própria produção como meio de produção, e, assim, o trabalho relacionado a ele representa trabalho produtivo:

“Considerando-se todo o processo do ponto de vista de seu resultado, do produto, então ambos aparecem, meio de trabalho e objeto de trabalho, como meio de produção e o trabalho em si como trabalho produtivo” (MARX, 1983, p. 196, tradução nossa).



Na acepção dos resíduos sólidos como meio de produção, necessariamente deverá incidir o trabalho vivo sobre os mesmo:

“Se, portanto, produtos existentes não são apenas os resultados, mas também as condições de existência do processo de trabalho, sua introdução no mesmo é por outro lado, ou seja, seu contato com o trabalho vivo, o único meio de manter e realizar produtos de trabalho passado como valores de uso.” (MARX, 1983, p. 198, tradução nossa).

A matéria prima secundária é um produto acabado ou pronto, que representa o resultado do trabalho dos catadores e das catadoras de materiais recicláveis. A utilidade das coisas como objetos de trabalho em processos produtivos se desfaz assim que os resíduos sólidos se apresentam como um produto pronto ou meio de produção que contém trabalho passado.

Portanto, o fato de que na atualidade os resíduos sólidos sejam utilizados no Brasil como meio de produção, ou seja, consumidos como valor de uso em processos de produção, não os torna por si só e tampouco imediatamente valores de uso. A imposição da força de trabalho de catadores e catadoras de materiais recicláveis os transforma em seu objeto de trabalho e meio de produção, primeiramente, do próprio processo produtivo, o qual iniciam. A partir da perspectiva do setor industrial os resíduos sólidos significam valor de uso, quando suas propriedades permitem que os mesmos sejam utilizados como meio de produção em processos produtivos, ou seja, como um valor de uso. Da perspectiva dos catadores e das catadoras de materiais reutilizáveis e recicláveis os resíduos sólidos podem significar o resultado do seu trabalho, um valor de uso, que é apenas o “portador material do valor de troca” (MARX, 1983, p. 50), pois o que lhes interessa em última análise é comercialização dos resíduos sólidos coletados. Nesse processo há que se considerar ainda as relações ensejadas pelos comerciantes de materiais recicláveis, os quais se encontram entre estes dois polos produtivos atuando, exclusivamente, nos processos de circulação, “comprando para vender mais caro” (BURGOS, 2008). Os resíduos sólidos podem, então, ser considerados mercadorias, somente quando se encontrarem disponíveis no “mercado de recicláveis”. Assim seu valor de troca poderá se realizar nos diversos processos de circulação e representar valor de uso, por fim, para aqueles que intentam utilizá-los em seus processos de produção. Desta forma, estes materiais apresentam um duplo caráter, ou seja, ser valor de troca e de uso concomitantemente. Neste caso é dada uma utilidade social aos resíduos sólidos e inicia-se um novo ciclo do produto mediado pelo trabalho humano vivo como único elemento formador de valor.

Nesse sentido alguns tipos de resíduos sólidos vêm sendo reaproveitados após o descarte, e também têm sido comercializados em baixa escala por catadores e catadoras de materiais reutilizáveis e recicláveis há mais de 50 anos no Brasil. No entanto, há cerca de 20 anos se intensificou o mercado de materiais recicláveis. Isso implica afirmar que aos resíduos sólidos se pode conferir um outro significado social, como visto acima. Podendo representar o mesmo, sobretudo, um bem econômico, ou seja, uma mercadoria. Ao mesmo tempo em que se lhe confere na Política Nacional de Resíduos Sólidos um “valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania” (art. 6º, inc. VIII, PNRS).

Os processos de recuperação de resíduos sólidos brasileiros apresentam índices elevados para um país, onde não há sistemas de coleta seletiva institucionalizados. Em 2013 foram recuperados 27% do potencial de resíduos sólidos recicláveis (CEMPRE, 2013). Em termos monetários isso representa a soma de 10 bilhões de reais. O processo de transformação de resíduos sólidos em mercadorias inicia, conforme demonstrado na análise da ressignificação social dos resíduos sólidos, com o trabalho dos catadores e das catadoras de materiais reutilizáveis e recicláveis, mesmo porquê neste setor “a participação dos resíduos sólidos recuperados pelos programas de coleta seletiva formais ainda é muito pequena” (BRASIL, 2012).

A expansão histórica do setor de reciclagem “guarda estreita relação com a ampliação da população de catadores, tornando-se possível e viável como negócio lucrativo somente quando encontrou numeroso contingente de trabalhadores, desocupados ou semi-ocupados, convertível em catadores.” (BOSI, 2008, p.102). Estas mudanças no mundo do trabalho foram internalizadas pelo setor da reciclagem representando o seu crescimento, que “desde o início, teve como base de sustentação os próprios catadores, porque não encontrou uma solução mais barata de recolhimento e seleção dos materiais recicláveis.” (BOSI, 2008, p. 102). Ao mesmo tempo em que contribuem para o desenvolvimento de um setor econômico, os catadores e as catadoras “não são pagos pelo trabalho socialmente necessário (que integraria o salário) que supostamente permitiria a sobrevivência e reprodução destes trabalhadores enquanto força de trabalho” (BURGOS, 2008, p. 59). Desta forma, “não são reproduzidos como trabalho socialmente necessário, parece que estamos diante do consumo integral destes trabalhadores, que numa analogia ao conceito de trabalho sobrança, corresponderia a uma mais valia de 100%” (BURGOS, 2008, p. 60). O trabalho dos catadores e das catadoras de materiais reutilizáveis e recicláveis se explicita, porém, bem distante do processo produtivo iniciado pelos mesmos. Podendo parecer que não representa trabalho

produtivo, pois os catadores e as catadoras não estão presentes na linha de produção: “Seu trabalho está consubstanciado nos resíduos que chegam à indústria em estágio já adiantado de processamento”. (BURGOS, 2008, p. 54).

Da mesma maneira, os catadores e as catadoras contribuem com o serviço público de manejo de resíduos sólidos e com a logística reversa, ao desviarem materiais potencialmente recicláveis das áreas de disposição final de resíduos sólidos e também retirando-os manualmente da massa de lixo nos lixões e aterros, reintroduzindo-os ao ciclo produtivo. No Rio de Janeiro, por exemplo, foi realizada uma aferição no Aterro Metropolitano de Jardim Gramacho no ano de 2006, a fim de apurar a quantidade de materiais recicláveis escoada diariamente pelos catadores e pelas catadoras daquela área de disposição final de resíduos sólidos. Constatou-se que eram extraídas do aterro em média 200 toneladas de materiais recicláveis diariamente (BASTOS, 2008, p. 92).

O resultado da atividade econômica de catadores e catadoras de materiais reutilizáveis e recicláveis no Brasil deve ser considerado como serviço público, serviço econômico de interesse geral, onde se enquadram os sistemas de logística reversa, e como trabalho social – excluídos dos processos formais de prestação de serviço público e de produção. Porém, incluídos na efetivação de uma função pública e privada de preservação do meio ambiente relacionada à responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, que significa o “conjunto de atribuições individualizadas e encadeadas dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, dos consumidores e dos titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, para minimizar o volume de resíduos sólidos e rejeitos gerados, bem como para reduzir os impactos causados à saúde humana e à qualidade ambiental decorrentes do ciclo de vida dos produtos” (art. 3º, inc. XVII, PNRS). Além disso, o trabalho de catadores e catadoras de materiais reutilizáveis e recicláveis contribui para os processos de acumulação do capital.

#### **4. Reflexões sobre o termo inclusão socioprodutiva de catadores e catadoras de materiais reutilizáveis e recicláveis e sua afirmação na Política Nacional de Resíduos Sólidos**

A relevância do papel de cooperativas de catadores e catadoras de materiais reutilizáveis e recicláveis e outras entidades associativas desta categoria de trabalho é abordada na Política Nacional de Resíduos Sólidos tanto no sentido de “minimização do volume de resíduos sólidos gerados e na redução dos impactos ambientais a eles associados” como aponta Araújo (2011, p.72), mas também, e não menos relevante, como uma forma de viabilizar melhorias na qualidade de vida de catadores e catadoras, visto que além de representar um instrumento de gestão ambiental, esta

Lei se apresenta como uma normativa federal de caráter especial, visando o enfrentamento da discriminação estrutural, conforme afirma Oliveira (2011, p. 2).

A discriminação estrutural é conceituada aqui como “aquela que existe de forma sistemática e decorre das relações de poder e que se enreda no seio da sociedade, confundindo-se com os valores culturais e sociais” (OLIVEIRA, 2011, p. 4). Segundo esta autora é dever do Estado a intervenção através de “medidas especiais e ações afirmativas” junto a grupos atingidos pela discriminação estrutural, os quais estão sujeitos a situações prolongadas de “marginalização histórica” (OLIVEIRA, 2011, p. 4).

Partimos de um conceito de exclusão social, para posteriormente esclarecermos o que se entende neste artigo por inclusão social. A partir da perspectiva de uma sociedade de classes, observa-se a histórica manutenção de privilégios para determinados grupos sociais. Enquanto outros segmentos sociais se mantêm alheios a garantias e direitos fundamentais. A estes lhes é permitido apenas o acesso a deveres sociais, quando não estão apartados também desta esfera da sociabilidade. Portanto, entende-se que “riqueza e pobreza são parte de um mesmo fenômeno que está determinado pelas estruturas econômicas, políticas e instituições imperantes, que – por sua vez – são fonte de iniquidade, estratificação, exclusão e pobreza.” (OLIVEIRA, 2011, p. 3) Nesse sentido, interpreta-se aqui o termo inclusão social não apenas relacionado aos grupos minoritários e estruturalmente discriminados, porém também aos extratos sociais privilegiados, impondo-lhes a obrigação de se aterem a deveres junto à sociedade:

“Nesse sentido, ao se falar em estado de direito, se pretende tratar do estado da inclusão. No qual todos tenham iguais oportunidades de exercerem seus direitos e de serem cobrados quanto a seus deveres” (OLIVEIRA, 2011, p. 5).

A partir desta ótica analisamos a inclusão socioprodutiva de catadores e catadoras de materiais reutilizáveis e recicláveis. No contexto da implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos podemos relacionar essa noção de inclusão social ao princípio da responsabilidade compartilhada, salientando que o mesmo representa o principal avanço desta Lei como nos confirma Araújo (2011, p. 71): “A responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, objeto dos arts. 30 a 36 da Lei 12.305/2010, constitui a tema-chave na Política Nacional de Resíduos Sólidos”.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos intitula como principais instrumentos para a implementação da gestão integrada e do gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos

sólidos “a coleta seletiva, os sistemas de logística reversa e outras ferramentas relacionadas à implementação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos” (art. 8º, inc. III). Com isso os deveres dos titulares dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos são reiterados, ao mesmo tempo em que é instituída a responsabilidade dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes sobre o ciclo de vida de produtos que por meio de sua atividade econômica sejam colocadas no mercado para o consumo<sup>6</sup>.

A partir da responsabilidade sobre o ciclo de vida dos produtos determinada na Política Nacional de Resíduos Sólidos podemos considerar a inclusão social do ponto de vista dos catadores e catadoras de materiais reutilizáveis e recicláveis enquanto grupo social vulnerável como a formalização de seu trabalho na gestão integrada e no gerenciamento ambientalmente adequado de resíduos sólidos, ou seja, a partir de sua participação em sistemas de coleta seletiva e logística reversa, reafirmando, assim o desenvolvimento deste grupo social vulnerável como categoria profissional. Ao mesmo tempo em que a inclusão social pode também significar a reiteração das responsabilidades dos titulares dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e a instituição inédita de deveres para fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes. Com a instituição e manutenção de sistemas de coleta seletiva e de logística reversa estes atores citados anteriormente têm responsabilidades junto aos catadores e às catadoras de materiais reutilizáveis e recicláveis, no que diz respeito a prestação de serviços de coleta seletiva e logística reversa, responsabilidades ancoradas na Política Nacional de Resíduos Sólidos. Há que se observar que o grupo social, ao qual pertence os catadores e as catadoras se constituiu historicamente como categoria de trabalho justamente através da prestação informal de tais serviços.

No cumprimento da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos os titulares dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos devem priorizar a organização, o funcionamento, bem como a contratação de cooperativas e outras formas de associação de catadores e catadoras de materiais reutilizáveis e recicláveis no que tange as seguintes atividades: a) adoção de procedimentos para reaproveitar os resíduos sólidos reutilizáveis

---

<sup>6</sup> Muito embora os consumidores também sejam integrados no conceito de responsabilidade compartilhada não trataremos aqui de suas responsabilidades, as quais se relacionam dentre outras ao acondicionamento e disponibilização correta dos resíduos sólidos quando determinado pelos titulares dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, pois tratamos no momento da implementação da política pública de inclusão social de catadores e catadoras de materiais reutilizáveis e recicláveis no que tange as responsabilidades do setor público responsável pela coleta seletiva e do setor privado responsável pela logística reversa.

e recicláveis oriundos dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos; b) estabelecimento de sistema de coleta seletiva; c) articulação com os agentes econômicos e sociais medidas para viabilizar o retorno ao ciclo produtivo dos resíduos sólidos reutilizáveis e recicláveis oriundos dos serviços de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos; d) realização de atividades definidas em acordo setorial ou termo de compromisso. Isso decorre do artigo 36, incisos de I a IV combinado com § 1º deste mesmo artigo da PNRS.

No que se relaciona à responsabilidade dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes os acordos setoriais e termos de compromisso firmados entre o poder público e o setor empresarial obrigará aos mesmos a estruturação e implementar de sistemas de logística reversa, mediante retorno de produtos comercializados em embalagens plásticas, metálicas ou de vidro, e aos demais produtos e embalagens após o uso pelo consumidor, de forma independente do serviço público de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos. E ainda, sem prejuízo do disposto em lei, regulamentos, normas, acordos setoriais e termos de compromissos relativos ao retorno de embalagens e produtos pós consumo em questão, cabe aos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes dos produtos tomar todas as medidas necessárias para assegurar a implementação e operacionalização do sistema de logística reversa sob seu encargo. Para tanto dentre outras medidas, poderá a) implantar procedimentos de compra de produtos ou embalagens usados; b) disponibilizar postos de entrega de resíduos reutilizáveis e recicláveis; c) atuar em parceria com cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis. Assim, se lê no artigo 33, caput combinado com seus §§ 1º e 3º da PNRS.

Nesse sentido entende-se que inclusão social nos termos da Política Nacional de Resíduos Sólidos reconhece a relação dos titulares dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes responsáveis pela logística reversa com os catadores e as catadoras de materiais reutilizáveis e recicláveis a partir da relação de prestação de um serviço. Portanto, na institucionalização do serviço público de coleta seletiva, o trabalho de catadores e catadoras pode ser concretamente reconhecido através da formalização da prestação de seus serviços nos sistemas de coleta seletiva. Mesmo que possa parecer redundante, acrescenta-se que esta prestação de serviço deve ser remunerada, de forma a garantir a manutenção e qualidade do mesmo e ainda gerar renda suficiente para garantir uma vida digna para os catadores e catadoras envolvido/as. Desta forma, deve-lhes ser garantido o direito de coletar os materiais reutilizáveis e recicláveis na fonte geradora, processá-los e comercializá-los com autonomia. A

formalização do trabalho dos catadores e catadoras na estrutura de gerenciamento de resíduos sólidos perpassa ainda a disponibilização de infraestrutura física e equipamentos para o desempenho das atividades de processamento do material reciclável para a comercialização. Neste caso, pode o poder público instituir “medidas e linhas de financiamento para atender, prioritariamente, às iniciativas de (...) implantação de infraestrutura física e aquisição de equipamentos para cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda”, conforme artigo 42, inciso III da PNRS.

No que tange a formalização do trabalho dos catadores e das catadoras através da denominada “inclusão socioproductiva” a implementação da PNRS se constitui, não apenas em uma questão técnica, mas também de justiça social. Em suma não se trata de inclusão, uma vez que estão incluídos no processo de formação do valor do material reciclável (transformação de resíduos sólidos em mercadoria) e sendo assim nos processos de acumulação de capital como dito no item anterior. A inclusão social é, sobretudo, o reconhecimento do papel de catadores e catadoras dentro destas estruturas econômicas e do serviço público. Para isso o papel do Estado ao emanar políticas públicas de segurança social se faz fundamental. Trata-se de prover a garantia de direitos, cunhados no costume, na prática reiterada da prestação de um serviço público e do exercício de uma atividade econômica de relevância para a economia nacional.

O contexto da implementação da gestão integrada e do gerenciamento ambientalmente adequada de resíduos sólidos está marcado por uma grande tensão baseada em interesses econômicos e políticos dos atores sociais públicos e privados envolvidos. A PNRS ao estabelecer que os municípios, titulares dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, devam priorizar a contratação de cooperativas de catadores e catadoras de materiais reutilizáveis e recicláveis facilitados pela dispensa de licitação pode não garantir a aceitação desta norma pelas municipalidades. Esta decisão estaria sob a competência do município ao exercer sua autonomia. No entanto, Oliveira (2011, p. 11) aponta que podem ser considerados nulos processos de licitação para a contratação de empresas para coleta seletiva que não fundamentem a não contratação direta de cooperativas de catadores e catadoras de materiais reutilizáveis e recicláveis:

“Um processo de licitação em que não se fundamente a preterição de entidades formadas por catadores na contratação da coleta, processamento e

comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutilizáveis, é nulo, por violação do art. 24, XXVII, da Lei 8666/93.”

A obrigatoriedade da contratação direta de cooperativas de catadores e catadoras de materiais reutilizáveis e recicláveis pode se basear na “redução da discricionariedade integral da Administração Pública Municipal”, ou seja, a discricionariedade da Administração Pública para a contratação de serviços é substituída pela necessidade de garantir a efetivação de interesses públicos e direitos fundamentais presentes não somente na Política Nacional de Resíduos Sólidos, mas também na Constituição Federal Brasileira de 1988, especificamente no que se relaciona aos “temas de resíduos sólidos e de proteção ao trabalho decente, ao meio ambiente e aos direitos sociais e econômicos dos catadores de recicláveis e reutilizáveis.” (SEVERI, 2014, p. 167).

No que se relaciona às obrigações dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes sobre ciclo de vida dos produtos a competência jurídica decisória encontra-se na relação entre governo federal e entidades representantes dos atores sociais responsáveis na instituição de acordos setoriais para regulamentar esta atividade. Estes atores sociais têm interesse em cumprir com a responsabilidade de retorno de produtos e embalagens pós consumo ao ciclo produtivo com o menor custo possível. Nesse sentido, escala é um elemento importante. Cooperativas de catadores e catadoras de materiais reutilizáveis e recicláveis que não apresentem qualquer potencial de crescimento junto aos serviços públicos de coleta seletiva local podem perder em investimentos do setor privado. E aqui mais uma vez o Município desempenha um papel fundamental para que as cooperativas tenham acesso aos materiais recicláveis através da coleta seletiva.

O conceito de inclusão social de catadores e catadoras de materiais reutilizáveis e recicláveis ora apresentado não se realiza de imediato. Depende para se concretizar do conjunto de forças políticas que se manifestam localmente. Dentre as mesmas, além da Administração Pública Municipal estão consideradas também, as empresas que até então realizam a coleta regular dos resíduos sólidos urbanos nos municípios e que intentam se apropriar de um setor que antes era ocupado apenas por catadores e catadoras de materiais reutilizáveis e recicláveis e outros atores do setor informal de comercialização de resíduos sólidos, qual seja o serviço de coleta seletiva. No meio a este complexo conjunto de relações sociais se localizam ainda as organizações não governamentais que atuam junto a catadores e catadoras de materiais recicláveis. Estas pretendem conjugar, num mesmo ambiente de execução de projetos para a instituição de sistemas de coleta



seletiva e logística reversa com a inclusão de cooperativas de catadores e catadoras de materiais reutilizáveis e recicláveis, os interesses contraditórios dos três níveis do poder executivo, dos catadores e das catadoras, do setor privado e ainda eventualmente de entidades financiadoras externas.

Não finda a enumeração dos atores sociais e seus interesses no âmbito da implementação de uma gestão integrada e do gerenciamento ambientalmente adequado de resíduos sólidos, citamos ainda entidades da sociedade civil organizada, inclusive as organizações de catadores e catadoras, que se juntam a este processo por meio do princípio do controle social no planejamento, execução e monitoramento dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos (art. 3º, inc. VI, da PNRS). Os catadores e as catadoras de materiais recicláveis, principais atingidos nesse contexto, participam dos processos de implementação desta política pública através da luta para conquistar, manter e expandir o direito de trabalhar na prestação do serviço de coleta seletiva de forma estruturada e remunerada nos Municípios. Considera-se, portanto, que a interação dessas forças sociais e políticas no âmbito da implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos determina no caso concreto o conceito de inclusão social. Assim, a elaboração desse conceito representa o resultado do movimento conjunto desses atores sociais no sentido de tornar seus interesses hegemônicos no âmbito do espaço de realização das políticas públicas, do qual participam. Por isso, entende-se por consequente a observação e análise da relação entre os atores sociais num espaço de participação.

## **5. Aspectos do processo de encerramento do Aterro Metropolitano de Jardim Gramacho**

A premissa de inclusão social de catadores e catadoras que trabalhavam no Aterro Metropolitano de Jardim Gramacho provém, dentre outras, da norma estabelecida no inciso V do artigo 17, da PNRS. Este dispositivo legal determina que devem ser estabelecidas no plano estadual de resíduos sólidos<sup>7</sup> “metas para eliminação e recuperação de lixões, associados à inclusão social e à emancipação econômica de catadores de materiais recicláveis”. Orientado pelo princípio do controle social para a formulação, implementação e avaliação das políticas públicas de relacionadas

---

<sup>7</sup> À altura do processo de encerramento do Aterro Metropolitano de Jardim Gramacho o Plano Estadual de Resíduos Sólidos do Estado do Rio de Janeiro não havia sido ainda elaborado. No entanto, mesmo sendo um dos mais importantes instrumentos da Política Nacional de Resíduos Sólidos, pois precisa, planifica e estabelece métodos de controle para a gestão integrada e o gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos, sua inexistência não impede, que os Estados Federados instituem e implementem programas e metas para esta área. Todavia, devem os mesmos estar de acordo com as demais normas da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

aos resíduos sólidos a Secretaria Estadual do Ambiente constituiu espaços para a discussão e concepção de ações e estratégias para minimizar o impacto causado pelo encerramento das atividades de disposição final de resíduos sólidos no Bairro de Jardim Gramacho e sobre o trabalho dos catadores e das catadoras de materiais de reutilizáveis e recicláveis.

O controle social tem por objetivo a atuação de setores organizados da sociedade civil junto a seus representantes legais a fim de que os mesmos atendam a seus interesses através da elaboração de políticas públicas (CORREIA, 2002). A concepção de controle social brasileira parte dos movimentos sociais para a democratização no final da década de 1970, incorporando-se ao Estado de Direito com a Constituição Federal de 1988. E tem como significado a ampla participação nas políticas públicas – desde sua formulação (planos, programas e projetos), passando pelo acompanhamento de sua execução e até definições de alocação de recursos públicos. No que se refere às políticas públicas de saneamento básico sua origem está nos movimentos sociais de demandas por melhores condições de saneamento e saúde também no final dos anos 1970 (JACOBI, 1989). Nesta área o preceito do controle social foi ancorado em leis específicas. A Lei de Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico (LDNBS), no artigo 2º, inciso X, enumera o controle social como um de seus princípios, sob o qual os serviços públicos de saneamento básico deverão ser prestados. Nesta mesma lei o artigo 3º, inciso IV, define controle social como o “conjunto de mecanismos e procedimentos que garantam à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulações de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico.” Nesse sentido a PNRS adota a mesma definição da LDNSB em seu artigo 3º, inciso VI. Estas leis apontam para a participação social também no momento do planejamento das ações para prestação do serviço e processo de formulação de políticas públicas relacionadas. Como vimos anteriormente a elaboração do conceito de inclusão social de catadores e catadoras de materiais reutilizáveis e recicláveis, assim como sua implementação, dependem, nesse contexto de reformulação da gestão de resíduos sólidos no Brasil, do resultado de forças sociais em espaços de participação.

O conceito de inclusão social se relaciona neste contexto, portanto, ao conceito de cidadania, significando o mesmo a habilidade para exercer direitos e cumprir deveres (OLIVEIRA, 2011, p. 4). Isso pode significar a habilidade para reivindicar junto aos entes federados a cooperação na elaboração de políticas públicas orientadas para a manutenção e ampliação de sua função histórica na sociedade. Acrescenta-se que a “inclusão socioproductiva” relacionada a inserção de catadores e

catadoras organizados em cooperativa nos serviços de coleta seletiva não representa um conceito acabado. Muito pelo contrário encontra-se em pleno desenvolvimento, visto que sistemas de coleta seletiva e logística reversa ainda estão em fase de concepção e consolidação no país. Portanto, pode se constituir como um processo permeado por avanços e retrocessos:

“A relação entre carências e exclusão de benefícios urbanos com a emergência de lutas reivindicatórias não pode ser estabelecida de forma mecânica, mas permeada por mediações que nos permitem estabelecer elos entre a vivência-percepção e a ação propriamente dita.” (JACOBI, 1989, p. 12/13).

Considera-se, portanto, que a interação de forças sociais e políticas no âmbito da implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos formula e implementa no caso concreto a “inclusão social” de catadores e catadoras de materiais reutilizáveis e recicláveis. Assim, reitera-se, a elaboração desse conceito representa o resultado do movimento conjunto desses atores sociais no sentido de tornar seus interesses hegemônicos na execução das políticas públicas do setor. Nesse sentido, pergunta-se: como se apresentava a relação de forças sociais no contexto do encerramento do Aterro Metropolitano de Jardim Gramacho e quais resultados se pode aferir para o desenvolvimento do processo de inclusão social de catadores e catadoras de materiais reutilizáveis e recicláveis daquela área?

No âmbito do processo de encerramento do Aterro Metropolitano de Jardim Gramacho, em uma reunião na Secretaria Estadual do Ambiente em dezembro de 2011 na presença dos principais atores sociais envolvidos, dentre eles, o Secretário de Estado do Ambiente, o Procurador do Ministério Público Estadual para a área de Meio Ambiente da Região Metropolitana do Rio de Janeiro e os representantes do Consórcio Novo Gramacho, responsável pela operação do AMJG, uma catadora representante dos catadores e das catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis do AMJG questiona o processo de inclusão social:

“O que a gente fala amanhã lá? Eles [os/as catadores/as] querem saber se vai ter uma compensação, [e o que] vai ser feito...Já pensou aquele povo todo lá, sem trabalho...? Então, que se cumpra a Política Nacional de Resíduos. (...) o que dá vida e sobrevivência ao aterro é o catador, tá?! Todo mundo sabe não pode enterrar resíduos sólidos, a gente tá querendo saber como o Ministério Público vai se posicionar diante disso, daqui pra frente.” (Catadora do AMJG, dezembro de 2011).

Nesta época a COMLURB executava o cronograma de redução da destinação de resíduos sólidos para o AMJG. Resíduos sólidos gerados no Município do Rio de Janeiro passavam a ser enviados para a Central de Tratamento de Resíduos Sólidos de Seropédica. A execução do cronograma de “saída das carretas” da COMLURB, como os catadores e as catadoras se referiam ao fato, impactava a renda destas pessoas numa razão diretamente proporcional. No entanto, não havia qualquer medida concreta minimizadora deste efeito, tanto no sentido de garantia de assistência e seguridade social para os atingidos, quanto no sentido de garantia de trabalho, o que representaria o atendimento do preceito da inclusão social dos catadores e das catadoras de materiais reutilizáveis e recicláveis contido na PNRS.

O risco de chegarem a esta situação fora alertado pelos catadores e pelas catadoras em diversos momentos durante o processo de negociações nos espaços de participação dos atores sociais envolvidos. Exemplificativamente, em outubro de 2011, ou seja, dois meses antes supracitada reunião, esta mesma catadora havia apresentado suas preocupações publicamente no seminário sobre o Plano Nacional de Resíduos Sólidos organizado pela SEA. Encaminhando, inclusive, um documento a esta Secretaria Estadual contendo reivindicações e providências para assegurar uma forma de compensação de renda para um período de transição, que se localizaria entre o momento da desativação do AMJG e da integração dos catadores e catadoras na coleta seletiva. Alguns meses antes, mais precisamente em julho de 2011, uma outra liderança dos catadores e catadoras, em uma reunião institucional, também com presença do Secretário do Ambiente, questionava “quais ações e a que tempo estas seriam executadas” para cumprir o cronograma de ações para a minimização do impacto que causaria a desativação do AMJG. Nesta mesma feita, este catador denuncia atraso neste cronograma, iniciado em abril de 2011. Dentre as inúmeras reuniões de planejamento que aconteceram para o encerramento do Aterro Metropolitano de Jardim Gramacho, ainda se discutia na última reunião daquele ano, em dezembro de 2011, a questão da necessidade de garantir trabalho e renda para os catadores e as catadoras após o encerramento do AMJG.

O encerramento do Aterro Metropolitano de Jardim Gramacho, como área de destinação final de resíduos sólidos, aconteceu aos dias 3 de junho de 2012. Os catadores e as catadoras de materiais reutilizáveis e recicláveis, que exerceram atividades de catação nesta área, receberam a quantia de pouco mais de 14 mil reais pagas pelo Governo Municipal do Rio de Janeiro. Este recurso tem sua origem na condicionante do contrato de concessão da exploração do biogás gerado

a partir da matéria orgânica depositada na área do AMJG. Este sistema, classificado como um mecanismo de desenvolvimento limpo, se propõem a diminuir a emissão de gases de efeito estufa na atmosfera:

“O sistema de exploração do biogás insere-se no Mecanismo de Desenvolvimento Limpo – MDL – previsto no Protocolo de Kyoto, que permite a venda dos créditos de carbono decorrentes das reduções de emissões de gases de efeito estufa para a atmosfera.” (RIO DE JANEIRO (Município), 2012).

Originalmente este recurso deveria ter sido destinado à criação do “Fundo de Participação dos Catadores”, onde seriam depositadas parcelas anuais de pouco mais 1,5 milhão de reais ao longo de 15 anos<sup>8</sup> com a finalidade de desenvolver estratégias para a geração de trabalho e renda para os catadores e as catadoras de materiais reutilizáveis e recicláveis do AMJG:

“Segundo o contrato de concessão firmado com o Consórcio Novo Gramacho responsável pela operação do AMJG, 36% dos ganhos com a venda dos créditos de carbono serão revertidos, em partes iguais, à COMLURB e à Prefeitura de Duque de Caxias, que administrará sua parcela através de um fundo para recuperação do bairro de Jardim Gramacho. [...] O projeto traz ainda uma inédita visão social, através da criação de um Fundo de Participação dos Catadores no valor anual de R\$ 1.588.524,71 pelos próximos 15 anos, para capacitação dos catadores a novas técnicas de reciclagem de resíduos, após o encerramento do Aterro, ou a sua requalificação profissional.” (RIO DE JANEIRO [Município], 2012)

Em função da necessidade de se encerrar prontamente a destinação final de resíduos sólidos nesta área, o recurso foi, então, adiantado pelo Governo Municipal do Rio de Janeiro aos catadores e às catadoras de materiais reutilizáveis e recicláveis em uma única parcela. Esta forma de pagamento único do recurso foi legitimada na Assembleia de Catadores e Catadoras de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis do AMJG no dia 30 de março de 2012:

“Acordo firmado pelas representações dos catadores e o Governo Municipal, por ocasião do encerramento do AMJG, levaram ao pagamento, à vista, do valor de R\$ 14.000,00 para cada um dos 1709 catadores cadastrados, em atividade ou não.” (RIO DE JANEIRO [Município], 2012)

---

<sup>8</sup> 15 anos é o período estimado de exploração de gás natural naquela área.

O processo de desativação do Aterro Metropolitano de Jardim Gramacho como área de disposição final de resíduos sólidos deveria ter sido capaz de ensejar o planejamento e a articulação de ações que pudessem, imediatamente após seu fechamento, garantir àqueles catadores e àquelas catadoras de materiais reutilizáveis e recicláveis, que ali trabalhavam, sua inserção em sistema de coleta seletiva em condições adequadas de trabalho, e gerando renda, na mesma medida ou superior àquela, que lhes era possível obter no desenvolvimento de sua atividade de catação realizada anteriormente no aterro. Além de sua inserção em programas de habitação e assistência e proteção social.

A estratégia da SEA para a inclusão dos catadores e das catadoras após o encerramento do aterro se baseava, principalmente, na utilização do “Fundo de Participação dos Catadores” para prover a infraestrutura necessária à atividade de coleta, triagem e beneficiamento de resíduos sólidos urbanos potencialmente recicláveis e o planejamento e acompanhamento inicial do Programa de Coleta Seletiva de Duque de Caxias. Essa estratégia fundava-se na Cláusula Terceira do Convênio N° 93/2006, firmado entre o Município de Duque de Caxias e a Companhia Municipal de Limpeza Urbana do Município do Rio de Janeiro:

**“Cláusula Terceira – das Atribuições da PMDC:** Por esse termo de acordo, ficará a cargo da Prefeitura Municipal de Duque de Caxias: [...] b) instituir o Fundo de Participação dos Catadores, com o objetivo de desenvolver ações que promovam geração de trabalho e renda dos catadores do Aterro de Gramacho, preferencialmente aquelas voltadas para a coleta e segregação de materiais recicláveis no município de Duque de Caxias; [...]” (DUQUE DE CAXIAS, 2006, p.3/4, grifo do autor)

No âmbito das ações do GT2 “Geração de Trabalho e Renda”, instância participativa de planejamento do encerramento do AMJG, foram realizadas diversas reuniões com a finalidade de estruturarem um programa de coleta seletiva para o Município de Duque de Caxias. Nestas participavam a Secretaria Municipal do Meio Ambiente, Abastecimento e Agricultura e a Câmara Técnica de Resíduos Sólidos, órgão de participação de entidades da sociedade civil organizada integrado ao Conselho de Defesa do Meio Ambiente de Duque de Caxias. O planejamento do Projeto Piloto do Programa de Coleta Seletiva Solidária<sup>9</sup> para o Município Duque de Caxias criaria

---

<sup>9</sup> A denominação “Solidária” faz referência à participação de catadores e catadoras de materiais reutilizáveis e recicláveis no programa de coleta seletiva do município.

condições para a “inclusão socioprodutiva” de 400 catadores e catadoras de materiais reutilizáveis e recicláveis organizados em cooperativa. No entanto, no decorrer das reuniões o Município de Duque de Caxias não conferiu legitimidade ao GT2 e em consequência não acataria tampouco o planejamento do programa de coleta seletiva, onde catadores e catadoras de materiais reutilizáveis e recicláveis participariam de forma autônoma e emancipatória, tendo controle sobre a coleta seletiva nos domicílios e, ainda posteriormente, sendo contratados para a prestação deste serviço.

Os catadores e as catadoras da Frente de Serviço rejeitavam qualquer solução de geração de trabalho e renda que implicasse na organização em cooperativa. Isso pode ser conferido a diversos motivos, dentre os quais, aqueles que envolvem o baixo resultado econômico das cooperativas locais. Somente quando o processo de encerramento do AMJG foi se aproximando do fim, principalmente, pela execução do cronograma de “retirada das carretas”, e impactou diretamente o trabalho deste grupo, gerando a escassez de seu objeto de trabalho e diminuição significativa de sua renda, lhes foi possível e interessante organizarem-se no denominado Conselho de Lideranças juntamente com os catadores e as catadoras organizados/as em cooperativas. No entanto, sua reivindicação como política pública para o encerramento do aterro não se articulava ao “mundo do trabalho” (ANTUNES, 2002). A Frente de Serviço reivindicava a implementação do “Fundo de Participação dos Catadores” através de seu pagamento em espécie, a fim de “cuidarem de suas vidas”, conforme proferiam. Os catadores e as catadoras organizados/as em cooperativas aderiram à reivindicação da Frente de Serviço, porém mantiveram-se no processo de luta pelo trabalho através da reivindicação de inclusão socioprodutiva na gestão e no gerenciamento de resíduos sólidos, a começar pela disponibilização de infraestrutura para o trabalho de beneficiamento de materiais reutilizáveis e recicláveis. Após o encerramento do AMJG as articulações continuaram em torno da estruturação do Polo de Reciclagem de Gramacho:

“O projeto do polo de reciclagem inclui, dentre outras ações, o planejamento de toda a infraestrutura física do empreendimento, com a construção de seis galpões, aquisição de moderno maquinário, construção de duas unidades de processamento de resíduos e de um centro administrativo para cursos de qualificação profissional para os catadores, creche, elaboração de plano de gestão e assessoramento e elaboração de um plano de qualificação profissional.” (RIO DE JANEIRO (Estado), 2012).

O Polo de Reciclagem de Gramacho este em funcionamento desde novembro de 2013 quando um de seus galpões foi inaugurado. O Município de Duque de Caxias, porém, até a data de

elaboração deste artigo ainda não havia instituído o serviço de coleta seletiva, o que prejudica o abastecimento do Polo de Reciclagem com matéria prima para seu processo produtivo. O Município do Rio de Janeiro que administrou o Aterro Metropolitano de Jardim Gramacho participou do processo de encerramento, principalmente, em dois momentos, na execução do plano de redução de disposição de resíduos sólidos na área e no pagamento do “Fundo de Participação dos Catadores”, eximindo-se de qualquer responsabilidade que pudesse ter com a inclusão socioprodutiva de catadores e catadoras, que trabalharam no aterro de forma institucionalizada e organizada pela COMLURB.

## **6 Conclusões**

A Política Nacional de Resíduos Sólidos é uma diretriz normativa de cunho ambiental e social, que depende da efetiva da cooperação entre entes federados (União, Distrito Federal, Estados e Municípios) e destes com setores privados da sociedade para sua implementação. Esta ideia é reforçada pela presença do princípio da cooperação junto aos princípios e objetivos gerais desta Lei. No artigo 6º, inciso VI, “a cooperação entre as diferentes esferas do poder público, o setor empresarial e demais segmentos da sociedade” é um princípio. E o artigo 7º, inciso VIII dispõe como objetivo da PNRS a “articulação entre as diferentes esferas do poder público, e destas com o setor empresarial, com vistas à cooperação técnica e financeira para a gestão integrada de resíduos sólidos.” A concretização da inclusão social de catadores e catadoras de materiais reutilizáveis e recicláveis enquanto política pública deve ser entendida sob esta perspectiva. A responsabilidade sobre a inclusão social de catadores e catadoras na gestão integrada e no gerenciamento ambientalmente adequado de resíduos sólidos é comum a todos os entes federados. Portanto, a União, o Estado do Rio de Janeiro, o Município do Rio de Janeiro e de Duque de Caxias compartilham a competência sobre as consequências de desativação do AMJG, bem como a esferas privadas no que toca a responsabilidade pelo ciclo de vida dos produtos no âmbito da implantação de sistemas de logística reversa.

No estudo de caso apresentado, observou-se que menos de 10% do total de catadores e catadoras do desativado Aterro Metropolitano de Jardim Gramacho mantiveram-se orientados para a concretização do direito ao trabalho digno, ou seja, para a inclusão social a partir da prestação do serviço público de coleta seletiva de materiais recicláveis em sua localidade. Dentre outros motivos, isso se deve ao fato de que a maioria deste contingente vinha de processos de organização anteriores à Política Nacional de Resíduos Sólidos.



A implementação do conceito de inclusão social no contexto da Política Nacional de Resíduos Sólidos pode ser analisada sob duas perspectivas diferentes, porém, complementares, as quais podem apresentar tanto avanços quanto riscos ao processo de organização de catadores e catadoras de materiais reutilizáveis e recicláveis.

Do ponto de vista do trabalho como elemento emancipatório humano, esse processo pode representar um avanço para a categoria profissional, caso as cooperativas de catadores e catadoras de materiais reutilizáveis e recicláveis sejam integradas como prestadoras do serviço de coleta seletiva dos Municípios. Caso contrário, estes trabalhadores e trabalhadoras perderão o controle sobre seu objeto de trabalho, o material reciclável, e assim sobre a gestão do trabalho, o que pode ser considerado um retrocesso.

Por outro lado, analisando o processo de implementação do preceito de inclusão social, a partir da possibilidade de participação deste grupo social, há possibilidades de avanços no sentido político deste grupo social, reafirmando-se como sujeitos de direitos. Dentro de espaços de controle social estes sujeitos sociais sistematizam conhecimentos cunhados a partir de sua participação como trabalhadores e trabalhadoras. Atuando politicamente na reivindicação de espaços de inserção na gestão integrada e no gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos, estes catadores e estas catadoras se fortalecem também enquanto organização coletiva. Assim, o sujeito histórico se constitui, enquanto categoria profissional, no processo de reivindicação pelo direito de prestação dos serviços de coleta seletiva.

Nesse sentido, resta a questão para futuras reflexões: Quais perspectivas podem se apresentar para este grupo social que para ser constituir enquanto categoria profissional depende, além de sua organização política, da efetiva cooperação entre entes federados e setores privados da sociedade?

## **7 Referências bibliográficas**

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. JURAS, Ilidia da Ascensão Garrido Martins. **Comentários à Lei dos Resíduos Sólidos**: Lei 12.305, de 2 de agosto de 2010 (e seu regulamento). São Paulo: Editora Pilares, 2011.

ANTUNES, Ricardo. **A centralidade do trabalho hoje**. In: Ferreira, L. da C. (Org.). *A Sociologia no Horizonte do Séc. XXI*. São Paulo: Ed. Boitempo, 2002. p. 91-100.

BASTOS, Valéria Pereira. **Catador: Profissão**. Um Estudo do Processo de Construção Identitária, do Catador de Lixo ao Profissional Catador. Jardim Gramacho, De 1996 Aos Dias Atuais. PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO - PUC-RIO. Tese

de doutorado: 2008. Disponível em: <[http://www.maxwell.lambda.ele.puc-rio.br/Busca\\_etds.php?strSecao=resultado&nrSeq=13053@1](http://www.maxwell.lambda.ele.puc-rio.br/Busca_etds.php?strSecao=resultado&nrSeq=13053@1)>. Acesso em 30 jul. 2014, 13:02:00.

BRASIL. Lei de Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico. Lei nº 11.445 de 5 de janeiro de 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm)>. Acesso em 30 jul. 2014, 12: 59:00.

\_\_\_\_\_. Política Nacional de Resíduos Sólidos. Lei nº 12.305 de 3 de agosto de 2010. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm)>. Acesso em 30 jul. 2014, 12: 58:00.

\_\_\_\_\_. Plano Nacional de Resíduos Sólidos. Governo Federal, Ministério do Meio Ambiente. Brasília, agosto de 2012. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=18253](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=18253)>. Acesso em: 30 jul. 2014, 12:52:00.

CEMPRE. Compromisso Empresarial para a Reciclagem. **Review 2013**. Disponível em:<[http://www.cempre.org.br/download/CEMPRE\\_review\\_2013.pdf](http://www.cempre.org.br/download/CEMPRE_review_2013.pdf)>. Acesso em: 30 jul. 2014, 12:49:00.

CORREIA, Maria Valéria Costa. **Controle Social**. Disponível em: <[http://www.midias.epsjv.fiocruz.br/upload/d/Controle\\_Social\\_rec.pdf](http://www.midias.epsjv.fiocruz.br/upload/d/Controle_Social_rec.pdf)>. Acesso em: 30 jul. 2014, 12:55:00.

DUQUE DE CAXIAS. **Convênio entre Município de Duque de Caxias e Companhia Municipal de Limpeza Urbana – COMLURB**. Convênio nº 93/2006. Duque de Caxias, 2006. 6p.

JACOBI, Pedro. **Movimentos sociais e políticas públicas**: demandas por saneamento básico e saúde: São Paulo, 1974-84. São Paulo: Cortez, 1989.

MARX, Karl. **Das Kapital**. Kritik der politischen Ökonomie. Erster Band. MEW 23. Berlin: Dietz Verlag, 1983.

OLIVEIRA, Patricia Fonseca Carlos Magno de. **Erradicação da pobreza na atuação da defensoria pública**: as várias dimensões do acesso à Justiça na defesa dos direitos humanos dos catadores de materiais recicláveis, à luz da Lei 12.305/10. Disponível em: <[http://www.anadep.org.br/wtksite/cms/conteudo/13149/Patricia\\_F.\\_Carlos\\_Magno\\_de\\_Oliveira.pdf](http://www.anadep.org.br/wtksite/cms/conteudo/13149/Patricia_F._Carlos_Magno_de_Oliveira.pdf)>. Acesso em: 30 jul. 2014, 12:48:00.

RIO DE JANEIRO (Estado). Secretaria Estadual do Ambiente. **Polo de Reciclagem de Gramacho**. Disponível em:<<http://www.rj.gov.br/web/sea/exibeconteudo?article-id=1055432>>. Acesso em: 30 jul. 2014, 12: 46:00.

\_\_\_\_\_. Programa Estadual Pacto pelo Saneamento. Decreto Estadual nº 42.930 de 18 de abril de 2011. Disponível em:<<http://download.rj.gov.br/documentos/10112/637435/DLFE-41103.pdf/Decreto42939.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2014, 14: 15:00.

RIO DE JANEIRO (Município). Companhia de Limpeza Urbana. **Projeto de Despoluição da Baía de Guanabara. Relatório Nº 2. Manual de Operação**. (DOC 3585. Reg. 7732. Projeto de Despoluição do At. COM 1560. Relat.2 Manual de Operação.). Rio de Janeiro, 1993. 29 p.

\_\_\_\_\_. **Aterro Metropolitano de Jardim Gramacho – AMJG – Desativado**. Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro, RJ, 02 ago. 2012. Ano XXVI, Nº 94. p. 61-64.

SCHMIDT, Alfred. **Der Begriff der Natur in der Lehre von Marx**. Europäische Verlagsanstalt: Frankfurt a.M. – Köln, 1978.

SEVERI, F.C. Os catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis na Política Nacional de Resíduos Sólidos. Revista Direito e Praxis, Rio de Janeiro, vol. 5, nº 8, 2014, p. 152-171. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/9437/9249>>. Acessado em 4 ago. 2014, 14:40:00.