

REVISTA TEMÁTICA

da Defensoria Pública do Estado da Bahia

DIREITOS HUMANOS DE CATADORAS E CATADORES E A INEFICIÊNCIA DA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Vol. 3 - 2022

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DA BAHIA
ESCOLA SUPERIOR DA DEFENSORIA PÚBLICA

KALIANY GONZAGA DE SANTANA RIBEIRO (ORG.)

REVISTA TEMÁTICA DA DEFENSORIA PÚBLICA DA BAHIA

Volume 3

DIREITOS HUMANOS DE CATADORAS E CATADORES E A INEFICIÊNCIA DA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Salvador
2022

REVISTA TEMÁTICA DA DEFENSORIA PÚBLICA DA BAHIA – Volume 3
**DIREITOS HUMANOS DE CATADORAS E CATADORES E A INEFICIÊNCIA
DA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS**

© Copyright by Defensoria Pública do Estado da Bahia, 2022.

Todos os direitos reservados.

Proibida a reprodução, total ou parcial, sem autorização expressa dos autores.

Autores dos artigos:

Aline Brito Müller

Davi Quintanilha Failde de Azevedo

Fábio Pereira

João Helvecio de Carvalho

Joilson Santos Santana

Kaliany Gonzaga de Santana Ribeiro

Letícia Lopes Da Luz

Paulo Fernando Esteves de Alvarenga

Pedro Ferreira Mafra Neto;

Philipe Arapian

Capa, Projeto Gráfico e Diagramação

Aline Sales

Revisão

R454 Revista Temática da Defensoria Pública da Bahia
v. 1, (2019) -- Salvador: Defensoria Pública do Estado da Bahia: Escola Superior da Defensoria Pública do Estado da Bahia - ESDEP, 2019.
v. 3 (2022) - Direitos Humanos de catadoras e catadores e a ineficiência da Política Nacional de Resíduos Sólidos.
Anual.
ISSN: 2595-3451

1. Defensoria Pública - Periódico. 2. Política de resíduos sólidos. 3. Direito
I. Título.

CDD 341.347

Ficha catalográfica: Adriana Vasconcelos Conceição – CRB/5: 1885/O

Defensoria Pública do Estado da Bahia

www.defensoria.ba.def.br

Escola Superior da Defensoria Pública do Estado da Bahia

esdep@defensoria.ba.def.br

Tel.: (71) 3117-6918

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DA BAHIA

ADMINISTRAÇÃO SUPERIOR

Defensor Público Geral
Rafson Saraiva Ximenes

Subdefensora Pública Geral
Firmiane Venâncio do Carmo Souza

Corregedora Geral
Liliana Sena Cavalcante (2021/2023)

Corregedora-adjunta
Isabel Cristina Souza Neves Almeida

CONSELHO SUPERIOR DA DEFENSORIA PÚBLICA

Conselheiros Titulares Eleitos
Ana Valéria Correia Brasil
Bruno Moura de Castro
Clarissa Verena Lima Freitas
Lucas Silva Melo
Manuela de Santana Passos
Maria Auxiliadora Santana Bispo Teixeira

Conselheiros Suplentes Eleitos
Diana Furtado Caldas Gonçalves
Mônica de Paula Oliveira Pires de Aragão
Sônia Maria Carvalho Santana
Fabiana Almeida Miranda
Claudino Santos Silva

OUVIDORIA GERAL DA DEFENSORIA PÚBLICA

Ouvidora Geral
Sirlene Vanessa de Souza Assis

ESCOLA SUPERIOR DA DEFENSORIA PÚBLICA

Diretor
Clériston Cavalcante de Macedo

CONSELHO EDITORIAL DA REVISTA TEMÁTICA

André Lima Cerqueira
Camila Angélica Canário de Sá Teixeira;
Cláudia Regina Ferraz de Souza Bispo Silveira
Daniel Soeiro Freitas
Elen Sallaberry Pinto
Elisa da Silva Alves
Fernanda Nunes Moraes da Silva
Hélio Soares Júnior
Joseline Maria Mota Barretto
Lucas Marques Luz da Ressurreição
Luiz Carlos de Assis Júnior
Maia Gelman Amaral
Martha Lisiane Aguiar Cavalcante
Raphael Varga Scorpiao
Roberta Cunha de Oliveira

APRESENTAÇÃO DA SÉRIE

Outrora criada para assegurar o devido processo legal e seus princípios correlatos no âmbito do processo penal, ou para possibilitar acesso ao judiciário daquelas pessoas sem condições financeiras de constituir um advogado privado, ou para pagar as custas processuais, a Defensoria Pública tem se fortalecido por meio de outras tantas atuações relevantes para a sociedade brasileira, constituindo-se, de fato, numa instituição afiançadora de direitos.

É neste contexto, que surge a necessidade de registrar a diversidade de temas com os quais defensores e defensoras se deparam no seu cotidiano, contando para tanto com os aportes de parcerias e estudiosos/as, a fim de promovermos as reflexões necessárias acerca da efetividade de direitos ou do quanto precisamos, através do registro da teoria e práxis, construir novas pontes ou iniciar novas lutas.

É nessa ambiência que eclode a criação do selo e publicação da série *Revistas Temáticas da Defensoria Pública do Estado da Bahia*, que desde já desafia todas e todos a tornar nosso discurso cada vez mais potente e plural.

A série é dividida em dez áreas temáticas:

1. Cidadania e Direitos Humanos
2. Ciências Penais
3. Infância e Juventude
4. Direito das Famílias e Sucessões
5. Direito Processual e Litigância Estratégica
6. Habitação e Urbanismo
7. Direito das Mulheres
8. Diversidade e Igualdade Racial
9. Direito da Pessoa Idosa e da Pessoa com Deficiência
10. Direito do Consumidor.

Clériston Cavalcante de Macedo

Diretor da Escola Superior da Defensoria Pública

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO DO VOLUME

KALIANY GONZAGA DE SANTANA RIBEIRO

ALINE BRITO MÜLLER..... 7

MEDIDAS JUDICIAIS E EXTRAJUDICIAIS DESTINADAS À DEFESA DOS DIREITOS DAS CATADORAS E CATADORES DE RESÍDUOS REUTILIZÁVEIS OU RECICLÁVEIS

FÁBIO PEREIRA 8

RESPONSABILIDADE DO TITULAR DO SERVIÇO PÚBLICO DE MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS E COLETA SELETIVA

LETÍCIA LOPES DA LUZ;

PEDRO FERREIRA MAFRA NETO

PHILIPPE ARAPIAN 18

PLANOS DE RESÍDUOS SÓLIDOS E CONTROLE SOCIAL: BREVE ANÁLISE SOB A ÓTICA DA LEI FEDERAL Nº 12.305/2010

LETÍCIA LOPES DA LUZ;

PEDRO FERREIRA MAFRA NETO

PHILIPPE ARAPIAN 22

DO LIXO AOS RESÍDUOS SÓLIDOS E REJEITOS: ASPECTOS CONCEITUAIS

PAULO FERNANDO ESTEVES DE ALVARENGA;

DAVI QUINTANILHA FAILDE DE AZEVEDO 28

RESPONSABILIDADE COMPARTILHADA E PAPEL DOS CONSUMIDORES: DINÂMICAS DE PROTAGONISMO E INVISIBILIDADE NA ECONOMIA CIRCULAR

ALINE BRITO MÜLLER..... 42

**MIXOFOBIA: POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS E JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA
COMO MEDIDAS DE SUPERAÇÃO DOS "QUARTOS DE DESPEJO"**

KALIANY GONZAGA DE SANTANA RIBEIRO 50

**DEFENSORIA PÚBLICA DE VOLTA REDONDA. SUA INTERFACE COM
CATADORES E CATADORAS. HISTÓRIA, AVANÇOS E DESAFIOS**

JOÃO HELVECIO DE CARVALHO 56

**GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS COM INCLUSÃO
SOCIOECONÔMICA DE CATADORES E CATADORAS DE
MATERIAIS RECICLÁVEIS NO CARNAVAL DE SALVADOR**

JOILSON SANTOS SANTANA 62

APRESENTAÇÃO DO VOLUME

Cientistas e ambientalistas alertam há anos: é preciso reduzir o impacto humano sobre o planeta que foi longe demais. É hora de agir. E, quando se trata de resíduos sólidos — tema desta edição —, a ação necessária demanda muitos sujeitos, muitos verbos. Repensar, recusar, reduzir, reutilizar e reciclar são listados como os pilares da prática sustentável. Esta revista ainda acrescenta outros, tais como: incluir, proteger, garantir direitos.

A vocação natural para a luta por efetivação dos Direitos Humanos coloca a Defensoria Pública no centro da mediação dos processos de implantação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). Há 12 anos em vigor, a lei ainda clama pelo seu cumprimento efetivo. A ineficiência da PNRS viola os direitos.

A vulnerabilidade que atinge catadoras e catadores de materiais recicláveis em muitas cidades brasileiras representa um desafio urgente para a Defensoria Pública. Ao mesmo tempo, algumas ações, como o Programa “Mãos que Reciclam”, desenvolvido pelo Núcleo de Gestão Ambiental (Nugam) em municípios da Bahia, inspiram e apontam caminhos.

Os artigos a seguir compilam parte do conhecimento adquirido por defensores e defensoras de quatro estados, servidores da Defensoria e catadores. Os textos tratam das possibilidades de ação estratégica, da tutela de direitos de catadores, da base normativa do direito ambiental, de temas basilares, como a responsabilidade compartilhada, e do trabalho em campo.

As próximas páginas, portanto, convidam à reflexão sobre a atuação institucional da Defensoria Pública para a efetivação dos direitos e garantias dos catadores. Refletir sobre a catção, no entanto, transcende o universo jurídico. O tema é transversal: é trabalho, é meio ambiente, é direito à cidade, é humanidade.

Aline Brito Müller

Defensora Pública do Estado da Bahia

Kaliany Gonzaga de Santana Ribeiro

Defensora Pública do Estado da Bahia

MEDIDAS JUDICIAIS E EXTRAJUDICIAIS DESTINADAS À DEFESA DOS DIREITOS DAS CATADORAS E CATADORES DE RESÍDUOS REUTILIZÁVEIS OU RECICLÁVEIS

Fábio Pereira¹

Resumo: Os catadores de resíduos reutilizáveis ou recicláveis são uma categoria extremamente vulnerável, em situação de invisibilidade social, cuja subsistência depende dos materiais que coletam das ruas e lixões. Existe considerável base normativa, no âmbito interno e internacional, que deve ser utilizada para a tutela de seus direitos, abrangendo obrigações do poder público, de fornecedores e de consumidores, assim como a legitimidade da Defensoria Pública, das associações e dos próprios catadores, a fim de permitir uma atuação estratégica para que seja alcançada justiça social e o desenvolvimento ambientalmente sustentável.

Palavras-chave: Catadores. Resíduos Sólidos. Direitos Humanos. Direitos Fundamentais.

Abstract: *Collectors of reusable or recyclable waste are an extremely vulnerable category, in a situation of social invisibility, whose livelihood depends on the materials they collect from the streets and dumping grounds. There is a considerable normative basis, internally and internationally, that should be used to protect your rights, covering the obligations of the Public Power, suppliers and consumers and the legitimacy of the Public Defender's Office, associations and the collectors themselves, to allow action strategic, so that social justice and environmentally sustainable development are achieved.*

Keywords: *Collectors. Solid waste. Human rights. Fundamental rights.*

¹ O autor é Defensor Público do Estado da Bahia, pós-graduado em Direito Tributário pela PUC-COGEAE e pós-graduando em Direito Sanitário pela UNICAMP-IDISA.

INTRODUÇÃO

Num contexto de expansão das atividades industriais e de êxodo rural, ocorreu a formação desordenada dos grandes centros urbanos. Todavia, a demanda não conseguiu absorver toda a mão de obra disponível, surgindo uma “população marginal”, em sua maioria sem qualificação profissional, “excluída de diversos direitos como saúde, boa moradia e alimentação adequada, de modo que a única alternativa para essas pessoas foi responder à impossibilidade de inserção no mercado formal de trabalho, buscando na informalidade a alternativa para sua sobrevivência”².

Os catadores são frutos desse grande número de trabalhadores que percorreram as cidades sem emprego, fazendo bicos e atividades informais, muitas vezes sem nenhum reconhecimento, invisíveis à sociedade, encontrando nas ruas das cidades ou nos lixões uma forma de sobrevivência a partir da catação de materiais descartados. Como forma de alterar essa realidade, foram buscar, junto a organização do trabalho, uma alternativa para sustentar suas famílias como Catadores de Materiais Recicláveis.

Nesse quadro de luta diária pela sobrevivência e de mobilização, com destaque à atuação do Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR), surgiram normas sobre o tema nas mais diversas esferas políticas, avanços e retrocessos, sendo fundamental a resistência para a preservação dos direitos já reconhecidos, de modo que serão abordados a seguir os principais diplomas normativos, hipóteses e estratégias de atuação, para que efetivamente seja operada a sustentabilidade e justiça social.

2 DIGNIDADE HUMANA, DESENVOLVIMENTO E O TRABALHO DOS CATADORES DE RESÍDUOS SÓLIDOS, Direito e Desenvolvimento, João Pessoa, v. 7, n. 2, p. 189-207, Francisco de Assis Aragão Neto, Ana Virgínia Moreira Gomes. Disponível em: <https://periodicos.unipe.br/index.php/direitoedesarrollo/article/view/324>

DIREITOS HUMANOS E DIREITO INTERNO

A proteção dos direitos humanos e fundamentais desta categoria extremamente vulnerável tem sua base normativa identificada em tratados e declarações internacionais, cabendo destaque à Declaração Universal de Direitos Humanos³, ao Pacto Internacional Sobre Direitos Civis e Políticos⁴, ao Pacto Internacional Sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais⁷, aos comentários

3 <http://www.dhnet.org.br/direitos/deconu/textos/integra.htm>;

4 “Artigo 1 Todos os homens nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade. (...) Artigo 23 I) Todo o homem tem direito ao trabalho, à livre escolha de emprego, às condições justas e favoráveis de trabalho e à proteção contra o desemprego. (...) III) Todo o homem que trabalha tem direito a uma remuneração justa e satisfatória que lhe assegure, assim como a sua família, uma existência compatível com a dignidade humana, e a que se acrescentarão, se necessário, outros meios de proteção social.(...) Artigo 25 I) Todo o homem tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda de meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.”

5 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0592.htm

6 ARTIGO 6 1. O direito à vida é inerente à pessoa humana. Esse direito deverá ser protegido pela lei. (...)ARTIGO 26 Todas as pessoas são iguais perante a lei e têm direito, sem discriminação alguma, a igual proteção da Lei. A este respeito, a lei deverá proibir qualquer forma de discriminação e garantir a todas as pessoas proteção igual e eficaz contra qualquer discriminação por motivo de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, situação econômica, nascimento ou qualquer outra situação.

7 Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0591.htm>

8 ARTIGO 6º 1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito ao trabalho, que compreende o direito de toda pessoa de ter a possibilidade de ganhar a vida mediante um trabalho livremente escolhido ou aceito, e tomarão medidas apropriadas para salvaguardar esse direito. 2. As medidas que cada Estado Parte do presente Pacto tomará a fim de assegurar o pleno exercício desse direito deverão incluir a orientação e a formação técnica e profissional, a elaboração de programas, normas e técnicas apropriadas para assegurar um desenvolvimento econômico, social e cultural constante e o pleno emprego produtivo em condições que salvaguardem aos indivíduos o gozo das liberdades políticas e econômicas fundamentais.

(...)ARTIGO 7º Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa de gozar de condições de trabalho justas e favoráveis, que assegurem especialmente:(...) ARTIGO 11 1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado

gerais^{9 10} do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais¹¹, à Convenção Americana sobre Direitos Humanos^{12 13}, às Regras de Brasília sobre Acesso à Justiça das Pessoas em Condição de Vulnerabilidade¹⁴, à Agenda do Trabalho Decente da OIT¹⁵.

Ainda, decorrem dos preceitos da Constituição Federal¹⁶, de leis, decretos e resoluções federais, estaduais, municipais e do distrito federal, com destaque à Lei 11.445/2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; ao Decreto 7.217/2010, que a regulamenta; à Lei 12.305/2010, que cria a Política Nacional de Resíduos Sólidos - PNRS; ao Decreto 10.936/2022 que a regimentam e às resoluções do Conselho Nacio-

nal de Direitos Humanos (inclusive a Resolução 40/2020^{17 18}).

Sob o aspecto ambiental, a atividade realizada pelos catadores contribui para o desenvolvimento sustentável, para a preservação ambiental e para a inclusão social sendo, portanto, um meio/instrumento de realização do direito ao meio ambiente sustentável, resguardado por diretrizes constitucionais, declarações e normas internacionais e infraconstitucionais, algumas já mencionadas acima, podendo ser destacadas outras, como a Lei 6.938/1981 (Lei de Política Nacional de Meio Ambiente), a Declaração do Rio de 92^{19 20}, a Agenda 21 Brasileira²¹ (da qual destacam-se as ações prioritárias 1, 2, 8, 18)²², e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU²³ (destacando-se os objetivos 1, 8, 10, 11, 12)²⁴.

para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.

9 http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=11

10 Inclusive, o Comentário Geral nº 18 (2006) sobre o direito ao trabalho e o Comentário Geral nº 23 (2016) sobre o direito a condições de trabalho justas e favoráveis (artigo 7 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais).

11 <http://www.ohchr.org/en/hrbodies/cescr/pages/cescrindex.aspx>

12 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm#:~:text=DECRETO%20n%20678%2C%20DE,que%20lhe%20confer%20o%20art.

13 ARTIGO 11 Proteção da Honra e da Dignidade 1. Toda pessoa tem direito ao respeito de sua honra e ao reconhecimento de sua dignidade.(...)ARTIGO 26 Desenvolvimento Progressivo Os Estados-Partes comprometem-se a adotar providência, tanto no âmbito interno como mediante cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires, na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou por outros meios apropriados.

14 Disponível em: <https://www.anadep.org.br/wtksite/100-Regras-de-Brasilia-versao-reduzida.pdf>

15 https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilvia/documents/publication/wcms_226229.pdf

16 Notadamente, quanto à preservação da dignidade da pessoa humana; da cidadania; dos valores sociais do trabalho; para a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a erradicação da pobreza e marginalização e redução das desigualdades; para a promoção do bem de todos; para preservar o direito à vida; ao trabalho, à assistência social; a busca do pleno emprego, ecologicamente equilibrado.

17 <https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-40-de-13-de-outubro-de-2020-286409284>

18 “Art. 139 Os entes federados devem promover projetos de inclusão de catadoras e catadores de materiais recicláveis, conforme previstos na Política Nacional de Resíduos Sólidos, Lei nº 12.305/2010, e na Política Nacional de Saneamento, Lei nº 11.445/2007, adotando a logística reversa, conforme o Decreto nº 9.177/2017, e promovendo, assim, a geração de renda e garantia de direitos da população em situação de rua.”

19 Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141992000200013

20 Cujo princípio 5 consigna: “Todos os Estados e todos os indivíduos, como requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável, devem cooperar na tarefa essencial de erradicar a pobreza de forma a reduzir as disparidades nos padrões de vida e melhor atender às necessidades da maioria da população do mundo.”

21 Disponível em: https://antigo.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/CadernodeDebates9.pdf

22 “1. Produção e consumo sustentáveis contra a cultura de desperdício 2. Ecoeficiência e responsabilidade social das empresas (...) 8. Inclusão social e distribuição de renda 18. Modernização do Estado: gestão ambiental e instrumentos econômicos”

23 Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs#:~:text=Os%20Objetivos%20de%20Desenvolvimento%20Sustent%C3%A1vel%20s%C3%A3o%20um%20apelo%20global%20o%C3%A0,de%20paz%20e%20de%20prosperidade.>

24 1) Erradicação da Pobreza; 8) Trabalho Decente e Crescimento Econômico; 10) Redução das Desigualdades; 11) Cidades e Comunidades Sustentáveis; 12) Consumo e Produção Responsáveis.

Neste cenário normativo, a Defensoria Pública, em conjunto com associações e a mobilização dos catadores, possui legitimidade e papel fundamental para que sejam respeitados os direitos dos catadores, conforme será visto a seguir.

LEGITIMIDADE E NORMAS REFERENTES À ATUAÇÃO JUDICIAL E EXTRAJUDICIAL

A Defensoria Pública, enquanto expressão e instrumento do regime democrático, a quem é incumbida a promoção dos direitos humanos e a defesa dos direitos individuais e coletivos dos necessitados (art. 134 da Constituição Federal), possui papel de destaque na proteção dos direitos dos catadores.

Desta forma, sua legitimidade decorre diretamente da Constituição Federal, detalhada por diversos dispositivos legais, especialmente, o art. 4º da Lei Complementar 80/1994 o qual, ao estabelecer suas funções institucionais, dispõe que a Defensoria deve prestar orientação jurídica e exercer a defesa dos necessitados em todos os graus (inciso I); promover, prioritariamente, a solução extrajudicial dos litígios (inciso II); promover a difusão e a conscientização dos direitos humanos (inciso III); representar aos sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos (inciso VI).

Ainda, dispõe que a ela cabe promover ação civil pública e todas as espécies de ações capazes de propiciar a adequada tutela dos direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos quando o resultado da demanda puder beneficiar grupo de pessoas hipossuficientes (inciso VII); promover a mais ampla defesa dos direitos fundamentais dos necessitados abrangendo seus direitos individuais, coletivos, sociais, econômicos, culturais e ambientais, sendo admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela (inciso X); exercer a defesa dos interesses individuais e coletivos da criança e do adolescente, do idoso, da pessoa portadora de neces-

sidades especiais, da mulher vítima de violência doméstica e familiar e de outros grupos sociais vulneráveis que mereçam proteção especial do Estado (inciso XI); convocar audiências públicas para discutir matérias relacionadas às suas funções institucionais (inciso XXII).

Nesse sentido, fica evidenciada a legitimidade da Defensoria Pública para realizar a mais ampla tutela dos direitos fundamentais e a promoção dos direitos humanos dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, sejam eles individuais ou coletivos, em quaisquer esferas, utilizando-se de mecanismos extrajudiciais (como a expedição de ofícios, requisitando informações ou realizando recomendações, audiências pública, composições extrajudiciais, termos de ajustamento de conduta, formalização de requerimentos em processos administrativos), ou judiciais conforme disposições da legislação processual, destacando-se, em matéria de direitos difusos e coletivos a Lei 7.347/85²⁵ (que disciplina a Ação Civil Pública), complementada processualmente pela Lei 8.078/80²⁶, a Lei 12.016/2009 (disciplina o mandado de segurança individual e coletivo) e a Lei 4.717/64 (lei da ação popular), bem como representar frente aos órgãos internacionais de proteção aos direitos humanos.

Ademais, com legitimidade ordinária, podem ser tutelados os direitos individuais dos catadores em algumas situações, mas havendo legitimidade extraordinária do catador (enquanto cidadão) para propor ação popular para a tutela de direi-

25 Que dispõe expressamente sobre sua aplicabilidade para a proteção de direito ao meio ambiente (art.1º, inciso I) e qualquer outro direito difuso ou coletivo (art.1º, inciso IV); sobre a possibilidade de realização de termo de ajustamento de conduta por órgãos públicos; dispõe sobre os legitimados para a propositura de ação civil pública, dentre outras regras processuais.

26 Que estabelece o Código de Defesa do Consumidor bem como, a partir de seu art.81, disciplina a defesa coletiva dos direitos dos consumidores e, de um modo geral, a tutela de quaisquer direitos individuais homogêneos, de quaisquer grupos e categorias.

tos difusos, notadamente relacionados ao meio ambiente e ao patrimônio público (sendo que estes, indiretamente, por vezes, resguardam direitos dos catadores).

Há, também, legitimidade extraordinária de outros órgãos públicos e associações para a tutela de direitos difusos (notadamente os referentes ao meio ambiente, sendo que indiretamente, podem vir a preservar os direitos dos catadores); podendo, ainda, ser propostas ações coletivas ou mandados de segurança coletivos por associações (para a tutela de direitos individuais homogêneos ou coletivos dos catadores).

Assim, há considerável base normativa e diversos mecanismos para tutela dos catadores, cujos principais direitos serão detalhados adiante.

ATUAÇÃO INDIVIDUAL E COLETIVA, JUDICIAL E EXTRAJUDICIAL EM PROL DOS CATADORES

Dentre os diversos direitos que podem ser tutelados envolvendo direta ou indiretamente os catadores de materiais recicláveis ou reutilizáveis, podemos relacionar:

1) a elaboração e execução de planos estaduais de resíduos sólidos (art.17, Lei 12.305/2010) e pla-

nos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos (art.18, Lei 12.305/2010)^{27 28};

27 Neste sentido: “AÇÃO CIVIL PÚBLICA – Administração pública municipal que deixou de instituir, adequadamente e de maneira completa, plano de gerenciamento de resíduos sólidos, como determina a legislação – Afirmação nos autos corroborada por parecer técnico que pelo atendimento apenas parcial do conteúdo mínimo estabelecido no artigo 19 da Lei 12.305/2010 – Alegação de ofensa à separação dos poderes – Descabimento – Sentença de primeiro grau que apenas procedeu à verificação da conformidade do ato com a norma legal que o rege – Omissão que atenta contra o direito dos municípios à convivência em meio ambiente ecologicamente equilibrado – Conveniência e oportunidade que não podem legitimar o descumprimento de imposição legal pela administração pública – Prazo para o cumprimento das obrigações que se mostra razoável e proporcional – Dilação – Inadmissibilidade – Sentença mantida – Recurso improvido” (TJSP; Apelação Cível 1003221-28.2014.8.26.0278; Relator (a): Antonio Carlos Malheiros; Órgão Julgador: 3ª Câmara de Direito Público; Foro de Itaquaquecetuba - 2ª Vara Cível; Data do Julgamento: 25/06/2019; Data de Registro: 25/06/2019)

“RECURSO VOLUNTÁRIO DO MUNICÍPIO DE PERUIBE – Alegação de que tramita junto ao Grupo de Atuação Especial e Defesa do Meio Ambiente, Núcleo da Baixada Santista - GAEMA/BS, inquérito civil nº 29/2012, visando acompanhar a elaboração, pelo Município, do plano municipal de saneamento, em observância à Lei estadual nº 12.300/2006, que versa sobre Política Estadual de Resíduos Sólidos e às Leis Federais nº 11.455/2007 e 12.305/2010, esta instituidora da Política Nacional de Resíduos Sólidos, e que a referida lei federal determina que os municípios realizem plano de gestão integrada de resíduos sólidos, como requisito para receberem recursos da União destinados aos empreendimentos e serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos ou para serem beneficiados por incentivos e financiamentos de entidades federais de crédito para tais fins, bem como os artigos 18 e 55 da lei federal determinaram que o plano municipal fosse elaborado em até dois anos de sua vigência, isto é em 10/08/2012 e que, apesar de todas as reuniões, determinações e acompanhamento pelo GAEMA, o município ora requerido não atendeu à determinação legal, apresentando respostas insatisfatórias e mostrando desinteresse – Pretensão da concessão de tutela de urgência para que o município requerido seja instado a confeccionar o plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, realizando audiência pública necessária, com aprovação por lei ou decreto, em até 60 (sessenta) dias, com imposição de multa diária a sra. prefeita, a ser convertida ao Fundo Estadual de Reparação de Interesses Difusos Lesados - Preliminares recursais da municipalidade, afastadas - Sentença que julgou procedente a ação mantida, com observação (para o fim de arcar, tão somente, com as despesas processuais (excluindo-se as custas e verba honorária), com base no valor atribuído à causa (fls. 14 - R\$ 10.000,000 dez mil reais). Sem condenação em honorários advocatícios, à vista da condição da parte autora – Recurso voluntário do município de Peruíbe, parcialmente provido.” (TJSP; Apelação Cível 1002042-84.2016.8.26.0441; Relator (a): Marcelo L Theodósio; Órgão Julgador: 11ª Câmara de Direito Público; Foro de Peruíbe - 2ª Vara; Data do Julgamento: 06/06/2017; Data de Registro: 07/06/2017)

28 A situação pode ser questionada, inclusive, perante os tribunais de contas: “No relatório constante do evento 16.34, as impressões e os pontos destacados na conclusão dos trabalhos se referem aos seguintes itens: [...] Item E.1 –IEG-M –i-Amb PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO: O município não instituiu seu Plano Municipal de Saneamento

2) a eliminação e recuperação de lixões, com medidas para a inclusão social e emancipação econômica dos catadores (nos planos estaduais) e a implantação das coletas seletivas com a participação dos catadores (nos planos municipais)(artigos 15, V, 17, V, 54 e 55 da Lei 12.305/2010);

3) o reconhecimento da nulidade de licenças ambientais e de demais atos administrativos que autorizem a disposição final em aterros sanitários de materiais que deveriam ser tratados ou reciclados (por violação ao art.7º, II, e 9º da Lei 12.305/2010)²⁹;

4) podem ser questionadas (tanto em ações civis públicas, ou em ações populares, no âmbito judicial, quanto perante os Tribunais de Contas), ainda, a legalidade de contratos e o acesso aos recursos públicos, bem como aos incentivos e financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento, relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos, caso não elaborem os referidos planos em conformidade com os preceitos da Lei 12.305/2010 (artigos 16 e 18);

5) que as coletas seletivas³⁰ sejam realizadas tanto no âmbito dos órgãos públicos (federais³¹, estaduais e municipais), quanto no serviço público municipal de coleta ³²(conforme art.19, incisos XIV e XV, e art. 54 da Lei 12.305/2010, bem como art.9º e seguintes do Decreto 10.936/2022), com a contratação de catadores para a sua prestação, inclusive, mediante dispensa de licitação (conforme art. 24, inciso IV, j, da Lei 14.133/2021)³³, po-

Básico, falha que implica descumprimento do artigo 19 da Lei Federal 11.445/2007 e inobservância do sexto objetivo dos ODS da ONU. [...] d) A nota atribuída ao i-Amb (C, Baixo Índice de Adequação) denota pouco zelo do gestor com as questões afetas ao meio ambiente. Nessa senda, nota-se que o município não havia instituído seu Plano Municipal de Saneamento Básico, nem o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos ou o Plano de Gestão de Resíduos da Construção Civil, carecendo de serviços de coleta seletiva de resíduos, fragilidades que ensejam pronta revisão. " (TCE/SP, Primeira Câmara, TC-006420.989.16, contas de 2017 da Prefeitura de João Ramalho, Rel. Cons. Cristiana de Castro Moraes, Parecer Publicado no Diário Oficial em 05/04/2019, Decisão com Trânsito em Julgado em 23/05/2019, v.u., grifos no original). Disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/observatorio/publicacoes/Relatorio%20ODS%206%2C%2011%20e%2012_0.pdf

29 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.p.12 Disponível em: <https://www.patriciamagno.com.br/wp-content/uploads/2014/08/PM_Erradica%C3%A7%C3%A3o-da-Pobreza-e-os-Catadores-de-Materiais-Recic%C3%A1veis.pdf>

30 SIRVINSKAS, Luís Paulo. Manual de direito ambiental. 16. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2018. p.367

31 No âmbito federal, foi publicado o Decreto 5.940/2006.

32 Neste sentido: "RECURSO DE APELAÇÃO EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MEIO AMBIENTE. 1. PRELIMINAR. CERCEAMENTO DE DEFESA. Inocorrência de cerceamento de defesa. Regular hipótese de julgamento antecipado, já que as provas se mostram suficientes ao julgamento da lide. Produção de prova testemunhal que, no caso concreto, é inútil ao deslinde da questão. 2. OMISSÃO DO MUNICÍPIO NA ADOÇÃO DE MEDIDAS NECESSÁRIAS À GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS. Conjunto probatório que demonstra a disposição inadequada de resíduos sólidos em aterro sanitário. Omissão na implementação das medidas à disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, após o decurso do prazo contido nos art. 54 e 55, da Lei nº 12.305/10. Ausência de regulamentação de Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – PMGIRS e medidas adotadas pelo município, como organização de associação de catadores e coleta seletiva que não afastam as obrigações de fazer, consubstanciadas na efetiva execução das medidas necessárias à gestão ambientalmente adequada dos resíduos sólidos. 3. IMPLEMENTAÇÃO DAS MEDIDAS NECESSÁRIAS. Obrigações de fazer que devem guardar relação com a realidade econômico-financeira do município, a fim de viabilizar a implementação das medidas necessárias à gestão integrada de resíduos sólidos. Elaboração de Plano Integrado de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil e cadastro de todos os geradores que estão sujeitos à elaboração de Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos que devem ser concluídos no prazo de 18 meses. Obrigações de implantar programa de coleta seletiva, organizar o funcionamento da associação de catadores, estabelecer programa de compostagem, estabelecer programa de educação ambiental que devem ser concluídos no prazo de 12 meses. Obrigação de destinação final ambientalmente adequada dos rejeitos que se mostram necessários à estrita observância da Lei nº 12.305/10. Obrigação de fazer consistente na regulamentação do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, no prazo máximo de 90 dias. 3. MULTA DIÁRIA. Adequação da multa cominatória de acordo com os critérios de razoabilidade e proporcionalidade para R\$ 200,00 por semana, sem limitação do prazo temporal. 4. Sentença reformada em parte. Recurso parcialmente provido (TJSP; Apelação Cível 0011843-86.2014.8.26.0481; Relator (a): Marcelo Berthe; Órgão Julgador: 1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente; Foro de Presidente Epitácio - 2ª Vara; Data do Julgamento: 07/07/2016; Data de Registro: 11/07/2016)

33 "O intuito da norma é claramente de cunho social e visa alcançar pessoas de escasso poder aquisitivo que, organizadas em associação ou cooperativa, se dedicam à árdua tarefa de recolher este tipo de material nas ruas, em depósitos de lixo e em outros locais. Por outro lado, não se pode olvidar que esta atividade colabora significativamente em favor

dendo ser questionada a preterição à contratação destes^{34 35};

6) o auxílio à criação de cooperativas de catadores, com mapeamento e identificação da população de baixa renda envolvida; disponibilização de subsídios, isenções e infraestrutura (terrenos e equipamentos), com base no art.36, §1º, e art.42, inciso III, da Lei 12.305/2010, e artigos 44, 80 e 81 do Decreto 7.404/2010;

7) a regularização fundiária de espaços ocupados por catadores, visando à inclusão social dos mesmos, com base nos referidos dispositivos já citados e, especialmente, na Lei 13.465/2017 e demais dispositivos que resguardam o direito à moradia (como o art.6º da CF, inclusive, os artigos 5º, inciso XI, 7º, inciso IV, 21, inciso XX e 23, inciso IX, todos da CF; o direito à concessão especial de uso, o art.183, §1º, da CF e Medida Provisória 2.220 de 2001, notadamente em seus artigos 1º e 2º; a Declaração Universal de Direitos Humanos, notadamente, em seu art.25, inciso I, quanto ao direito à habitação; o pacto internacional sobre direitos econômicos, sociais e culturais, em seu o

de uma política adequada para o saneamento básico, sabido que todo esse material é difícil e lentamente degradável, causando gravames à infraestrutura de saneamento e ao meio ambiente. Além disso, a atividade propicia a recirculação de riqueza, decorrente de sua comercialização, reciclagem e reutilização. Em suma, fica evidente que, no caso, a Administração não pretende auferir vantagem econômica, mas sim desenvolver atividade social; daí ser dispensável a licitação.” (José dos Santos Carvalho Filho, Manual de Direito Administrativo, 27ª Ed., Atlas, 2014, p.271)

34 Inclusive, em ações civis públicas, mandados de segurança coletivos ou em ações populares, no âmbito judicial, ou perante os tribunais de contas;

35 “Portanto, um processo de licitação em que não se fundamenta 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. Aqui se destaca outro atuar importante da Defensoria Pública.” (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: <https://www.patriciamagno.com.br/wp-content/uploads/2014/08/PM_Erradica%C3%A7%C3%A3o-da-Pobreza-e-os-Catadores-de-Materiais-Recicl%C3%A1veis.pdf>

art.11.1, quanto ao direito à moradia adequada, conforme esclarecem os comentários gerais³⁶ do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais³⁷, especialmente o Comentário Geral nº4³⁸, itens 1, 4, 6, 7, 8, 11, 17);

8) a estruturação e implementação de sistemas de logística reversa por fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de produtos indicados nos incisos I a IV³⁹ da Lei 12.305/2010 (cuja obrigatoriedade é condicionada à implementação progressiva de que trata o art.56 da referida lei), extrajudicialmente ou mediante propositura de ação civil pública⁴⁰; bem como a ampliação da

36 http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=11

37 <http://www.ohchr.org/en/hrbodies/cescr/pages/cescrindex.aspx>

38 http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CESCR/Shared%20Documents/1_Global/INT_CESCR_GEC_4759_S.doc

39 Art. 33. São obrigados a estruturar e implementar sistemas de logística reversa, mediante retorno dos produtos após o uso pelo consumidor, de forma independente do serviço público de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de I - agrotóxicos, seus resíduos e embalagens, assim como outros produtos cuja embalagem, após o uso, constitua resíduo perigoso, observadas as regras de gerenciamento de resíduos perigosos previstas em lei ou regulamento, em normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama, do SNVS e do Suasa, ou em normas técnicas; II - pilhas e baterias; III - pneus; IV - óleos lubrificantes, seus resíduos e embalagens; V - lâmpadas fluorescentes, de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista; VI - produtos eletroeletrônicos e seus componentes.

40 Neste sentido: “APELAÇÃO. Ação Civil Pública Ambiental. Descarte de baterias e aparelhos celulares. Demanda visando o cumprimento de obrigações de fazer consistente em: (i) informação aos consumidores através de pôsteres, banners e cartilhas, em todos os estabelecimentos do território nacional onde são comercializados seus produtos, dos malefícios e danos causados pelo descarte de baterias de aparelhos celulares em locais inapropriados, promovendo campanha de conscientização e educação do consumo e preservação do meio ambiente, sob pena de multa no valor de vinte mil reais; e, (ii) disponibilização, em todos os estabelecimentos do território nacional onde são comercializados seus produtos, de unidades de recolhimento de baterias e aparelhos de telefonia celular, dispostas em local de fácil visualização pelos consumidores, com o fim de proceder ao recolhimento e disposição destes materiais de forma adequada. Inexistência de cerceamento de defesa. Interesse de agir configurado. Legitimidade do Ministério Público, consoante artigo 129, III, da CF e artigo 82, I, do CDC. Resíduos sólidos que devem seguir o preceituado no artigo 33, II e VI, parágrafo 3º, da Lei nº 12.305/12. Obrigação de cumprimento que deve ser restrita aos fabricantes em seus próprios estabelecimentos ou assistências técnicas, porque nesta situação estão

logística reversa para produtos comercializados em embalagens plásticas, metálicas ou de vidro, e aos demais produtos e embalagens⁴¹, por meio de acordos setoriais, termos de compromisso ou regulamentos⁴² expedidos pelo poder público (art. 33 da Lei 12.305/2010 e art.15 do Decreto 7.404/2010). Nesta última hipótese, a legislação é clara ao prever a participação de catadores (conforme art.33, §3º, Lei 12.305/2010 e art.18, §1º, Decreto 10.936/2022);

9) a participação de catadores em planos de gerenciamento de resíduos sólidos⁴³ de empreendimentos listados no art.20 da Lei 12.305/2010 (conforme artigos 60 e 61 do Decreto 10.936/2022);

10) a difusão de práticas envolvendo empresas, órgãos públicos e a população em geral, e a efetivação de uma política de comunicação e de educação ambiental, que promovam a não geração, a redução, a reutilização e a reciclagem de resíduos sólidos (artigos 5º, 8º, VIII, e 19, III, da Lei 12.305/2010; artigo 37 do Decreto 10.936/2022, bem como Lei 9.795/99);

ligados à venda dos produtos ao consumidor. Impossibilidade da determinação atingir terceiros. Aplicabilidade do sistema de logística reversa, consoante artigo 33, VI, da Lei de Resíduos Sólidos. Falta de interesse de agir da empresa Nokia quanto à disponibilização de sistema de coletas. Danos ambientais e à saúde pública evidentes. Determinação que todas as empresas prestem de forma eficaz e clara informações aos consumidores como deve se dar o descarte das baterias e aparelhos. Sentença que tem alcance erga omnes. Mantida a condenação na multa e do período para cumprimento das obrigações. Sentença reformada em parte. Recursos conhecidos e parcialmente providos.”

(TJSP; Apelação Cível 0137419-39.2012.8.26.0100; Relator (a): Vera Angrisani; Órgão Julgador: 2ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente; Foro Central Cível - 10ª Vara Cível; Data do Julgamento: 18/06/2015; Data de Registro: 05/08/2015)

41 É recomendável que tal sistemática seja aplicada, inclusive, na realização de grandes eventos, como ocorre no Rock in Rio, por exemplo. Mais detalhes em “Rock in Rio 2011, Os Desafios da Logística e Meio Ambiente”. Disponível em: <https://www.engema.org.br/XVIENGEMA/415.pdf>

42 Cujas omissões, também pode ser questionada em ação civil pública.

43 ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito Ambiental- 20. ed. – São Paulo: Atlas, 2019. P.273

A resolução extrajudicial das demandas é priorizada em nosso ordenamento jurídico tanto na legislação específica, que disciplina a atuação da Defensoria Pública, quanto na legislação processual⁴⁴.

Nesse sentido, observa-se a relevância deste tipo de atuação, que abrange a instauração de procedimento administrativo de apuração da violação dos direitos e de ilegalidades, inclusive, perante órgãos de fiscalização (como tribunais de contas); a realização de termos de ajustamento de conduta; de audiências públicas (que possuem grande importância para a ampliação do debate, a análise dos diversos fatores que envolvem as demandas, bem como a mobilização dos envolvidos, inclusive, de agentes públicos ou econômicos), o que pode resultar em soluções mais rápidas e eficazes do que a imediata busca de tutela perante o judiciário.

Um importante exemplo de atuação extrajudicial é o programa “Mãos que Reciclam”⁴⁵, implantado pela Defensoria Pública do Estado da Bahia, que dá apoio e orientação aos catadores para a associação destes, além de fomentar e aprimorar a coleta de materiais recicláveis, para que a comunidade possa participar e contribuir para a coleta seletiva e para que a reciclagem dos resíduos possa ser implantada em condomínios, escolas, bares e restaurantes, além da instalação de Ecopontos de coleta pela cidade.

44 Como bem observa Fredie Didier Jr., o sistema do direito processual civil brasileiro é, enfim, estruturado no sentido de estimular a autocomposição; até mesmo no âmbito do poder executivo, a solução negociada é estimulada. A criação de regras que permitem a autocomposição administrativa (por exemplo, a possibilidade de acordos de parcelamento envolvendo dívidas fiscais) e a instalação de câmaras administrativas de conciliação revelam bem esta tendência. Pode-se, inclusive, defender atualmente a existência de um princípio do estímulo estatal à solução por autocomposição, que orienta toda a atividade estatal na solução dos conflitos jurídicos. (CURSO DE DIREITO PROCESSUAL CIVIL: Vol. 1, 2019, - Fredie Didier Jr.; pag.204)

45 <https://www.defensoria.ba.def.br/projetos-e-acoefs/maos-que-reciclam/>

Embora, em algumas situações, seja possível a propositura de ações individuais por catadores, na verdade, as suas demandas possuem índole essencialmente coletiva, a ensejar a propositura de ações civis públicas (em matéria de direitos difusos, coletivos, ou individuais homogêneos); ações populares (que, embora propostas individualmente, se prestam a tutelar direitos difusos, como o meio ambiente e o patrimônio público, sobretudo, para a anulação de atos e contratos contrários à legislação); mandados de segurança coletivos (para a tutela dos direitos coletivos e individuais homogêneos dos catadores).

Ademais, uma vez esgotados os recursos da jurisdição interna, ou seja impossível fazê-lo, é cabível a apresentação da questão aos órgãos internacionais de proteção dos direitos humanos. A título de exemplo podemos citar a solicitação de audiência apresentada, em 2019, pela Defensoria Pública da União (juntamente com outras entidades), perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos⁴⁶, referente às irregularidades no “Programa Lixão Zero” do governo federal, que não teria contemplado a necessária inclusão social e a emancipação econômica dos catadores (os quais retiram o mínimo de sua subsistência justamente da atividade realizada nos lixões).

Como bem constou na referida petição, de fato, o processo de tratamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos no Brasil impõe o encerramento das atividades nos lixões, mas antes determina que o poder público implante um sistema de coleta seletiva com a participação dos catadores, sob pena de “condenar” milhares de famílias à miséria extrema, e não cuidar com eficiência do meio ambiente.

Não bastasse isso, lamentavelmente, em 2020, foi revogado o Decreto 7.405/2010, que havia instituído o programa pró-catador, o que, mais uma vez, demonstra a já denunciada situação de grave vulnerabilidade institucional à qual estão expostos os catadores.

Como bem observa Celso Antônio Pacheco Fiorillo, “a grande verdade é que o Estado, responsável majoritário por estes problemas de política urbana, na qual a temática do lixo está inserida, deve encontrar soluções justas e eficazes, num plano fático-jurídico, de modo a eliminar as agressões oriundas do lixo urbano, e, ao mesmo tempo, conceder àqueles dependentes o direito não só a um meio ambiente sadio, mas à própria sobrevivência”.⁴⁷

Assim, é fundamental a utilização das mais variadas medidas judiciais e extrajudiciais, como estratégia de resistência às pressões e interesses que visam à redução dos direitos, de modo que seja preservada a dignidade deste grupo de grande vulnerabilidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Consoante tudo o que restou aduzido, buscou-se apresentar os diversos diplomas normativos que embasem a defesa dos direitos humanos e direitos fundamentais dos catadores.

Foram analisados os fundamentos da legitimidade de atuação da Defensoria Pública, associações e individualmente para defesa e promoção destes direitos; os instrumentos processuais e extrajudiciais utilizados bem como indicados os principais direitos que podem ser tutelados, tendo sido contextualizados com estratégias de atuação judicial e extrajudicial, inclusive, perante os órgãos de fiscalização e organismos internacionais de pro-

46 Disponível em: <<http://www.mnrc.org.br/sobre-o-mnrc/notas-e-declaracoes/peticao-para-cidh>> <<http://www.mnrc.org.br/sobre-o-mnrc/notas-e-declaracoes/movimentos-e-entidades-denunciam-situacao-dos-catadores-na-comissao-interamericana-de-direitos-humanos>>

47 FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. Curso de Direito Ambiental Brasileiro. 14.ed. Saraiva: 2013 .p.372.

teção aos direitos humanos, com a sinalização de precedentes e fundamentos para atuações.

A lógica da legislação de resíduos sólidos reafirmada pela aplicação direta dos princípios e valores constitucionais, bem como o cumprimento dos compromissos internacionais firmados pelo Brasil, impõe que seja reconhecido que existem milhares de famílias que vivem em condições desumanas, retirando sua subsistência dos lixões. Assim, faz-se necessária a desativação dos lixões, garantindo a destinação ambientalmente correta dos resíduos sólidos (para a proteção do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável), mas integrando todos os catadores (mediante apoio, incentivo estrutura e contratação direta), tanto na sistemática da coleta seletiva, quanto da logística reversa, envolvendo o poder público, fornecedores e consumidores, de modo a garantir a eficiência, inclusão e justiça social da atividade.

Apesar do retrocesso, por vezes observado, e das pressões para a redução de direitos, constata-se uma ampla gama de instrumentos que podem ser estrategicamente utilizados para a preservação dos direitos dos catadores, emancipação e melhoria das condições de cidadania e dignidade destes.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental** – 20. ed. – São Paulo: Atlas, 2019.

BUENO et al. **Rock in Rio 2011, Os Desafios da Logística e Meio Ambiente**. Disponível em: <<https://www.engema.org.br/XVIENGEMA/415.pdf>>. Acesso em 28/02/2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**, 27. Ed., Atlas, 2014.

DE ASSIS ARAGÃO NETO, F., & MOREIRA GOMES, A. (2017). **Dignidade Humana, Desenvolvimento e o Trabalho dos Catadores de Resíduos**

Sólidos. Direito E Desenvolvimento, 7(2), 189 – 207. Disponível em: <<https://periodicos.unipe.br/index.php/direitoedesenvolvimento/article/view/324>>. Acesso em 28/02/2021.

DIDIER JR., Fredie. **Curso De Direito Processual Civil, Vol. 1**, 21.Ed.,Jus Podivm, 2019.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 14.ed. Saraiva: 2013.

OLIVEIRA. Patrícia Fonseca Carlos Magno de Oliveira. **Erradicação da Pobreza da 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: <https://www.patriciamagno.com.br/wp-content/uploads/2014/08/PM_Erradica%C3%A7%C3%A3o-da-Pobreza-e-os-Catadores-de-Materiais-Recicl%C3%A1veis.pdf>. Acesso em 28/02/2021.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. 16. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Caminhos para a gestão Sustentável do Lixo**. 2020. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/observatorio/publicacoes/Relatorio%20ODS%206%2C%2011%20e%2012_0.pdf>. Acesso em 28/02/2021.

RESPONSABILIDADE DO TITULAR DO SERVIÇO PÚBLICO DE MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS E COLETA SELETIVA

Letícia Lopes Da Luz¹

Pedro Ferreira Mafra Neto²

Philippe Arapian³

Resumo: Este artigo terá por objetivo entender a natureza jurídica de serviço público da atividade de coleta seletiva e a respectiva responsabilidade do poder público na sua prestação, diante das determinações constitucionais. Dessa forma, serão verificadas as principais normas que regulam a matéria e conferem a natureza jurídica desse serviço. Após, será analisado qual ou quais dos entes federativos – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – possuem o dever de prestar tal serviço e, ainda, qual a abrangência desse serviço público, tendo em vista a conhecida responsabilidade compartilhada do setor produtivo e da atividade empresarial. Por fim, será feita uma breve análise sobre o panorama atual da coleta seletiva no Brasil e a importância dada pela legislação para a contratação das cooperativas de catadores de materiais recicláveis, como forma de prestação deste serviço público.

Palavras-chave: Coleta seletiva. Serviço público. Responsabilidade. Municípios. Catadores de materiais recicláveis.

Abstract: *This article will aim to understand the legal nature of the public service of the selective collection activity and the respective responsibility of the Public Power in its provision, in face of constitutional determinations. Thus, the main rules that regulate the matter and confer the legal nature of this service will be verified. Afterwards, it will be verified which or which of the federative entities - Union, States, Federal District and Municipalities - have the duty to provide such service, and also, what is the scope of this public service, in view of the well-known shared responsibility of producers and the activity business. Finally, a brief analysis will be made on the current panorama of selective collection in Brazil and the importance given by the legislation for the hiring of recyclable material collectors' cooperatives, as a way of providing this public service.*

Keywords: *Selective collect; public service; responsibility; counties; recyclable material collectors.*

1 Assessoria no Núcleo Especializado de Direitos Humanos da Defensoria Pública do Estado de Goiás. <http://lattes.cnpq.br/3169203984940222>

2 Defensor Público do Estado de Goiás.

3 Defensor Público do Estado de Goiás.

INTRODUÇÃO

O tratamento dos resíduos sólidos não se restringe ao âmbito individual, no sentido de se dar uma destinação final pura e simples aos resíduos produzidos pelos sujeitos de uma coletividade.

Muito além do âmbito individual, afirmam Marçal Justen Filho e Cesar A. Guimarães Pereira (2000, p. 273), que os serviços de coleta e manejo dos resíduos sólidos vinculam-se à promoção da saúde pública e à preservação do meio ambiente – condições essenciais para a vida humana digna.

Justamente pela importância coletiva, as normas jurídicas estabeleceram que a coleta seletiva e o manejo dos resíduos sólidos são serviços públicos, que devem ser prestados, portanto, pelo poder público, por força do art. 175 da Constituição Federal.

Dessa forma, é necessário compreender como as normas jurídicas definiram o caráter público destes serviços, e ainda, qual ou quais dos Entes Estaduais, União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, são responsáveis pela prestação desse serviço.

Por fim, tendo em vista a responsabilidade compartilhada dos produtores pela destinação dos resíduos produzidos na cadeia comercial (art. 3º, XVII, Lei nº 12.305/10), é também preciso entender o âmbito de abrangência do serviço público, isto é, até onde vai o dever do Poder Público e onde começa o dever do setor produtivo.

DA NATUREZA JURÍDICA DE SERVIÇO PÚBLICO, DA COMPETÊNCIA POR SUA PRESTAÇÃO E DO ÂMBITO DE SUA ABRANGÊNCIA

Para se compreender a natureza jurídica destes serviços, inicia-se o caminhar pela Constituição Federal, que, em seu art. 21, XX, elegeu o saneamento básico como um serviço público.

Regulando este dispositivo constitucional, a Lei nº 11.445/2007 definiu o saneamento básico como um conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais de, entre outras ações, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.⁴

Com isso, por se enquadrarem no conceito de saneamento básico, os serviços de limpeza e manejo de resíduos sólidos configuram-se como públicos por definição constitucional (JUSTEN FILHO; PEREIRA, 2000, p. 273).

Por sua vez, a coleta seletiva é espécie do gênero da atividade de coleta, integrante da atividade de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, e, por isso, igualmente possui natureza jurídica de serviço público (ALVARENGA II, 2020, p. 46).

Verificada, então, a natureza de serviço público, é necessário, posteriormente, que se compreenda qual ou quais entes estatais serão responsáveis pela prestação deste serviço.

Com efeito, a despeito da competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios de protegerem o meio ambiente e combater a poluição (art. 23, VI, CF/88), via de regra, o serviço de manejo de resíduos sólidos e coleta seletiva serão realizados pelos municípios e Distrito Federal, uma vez que se tratam de interesses locais.

Isso porque a Constituição Federal, em seu art. 30, V, definiu que compete ao ente municipal – e consequentemente ao Distrito Federal (art. 32, §1º, CF/88), organizar e prestar, diretamente ou

4 Art. 3º, I, c, da Lei 11.445/2007: Para fins do disposto nesta Lei, considera-se: I - saneamento básico: conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais de: (...) c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: constituídos pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais de coleta, varrição manual e mecanizada, asseio e conservação urbana, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos domiciliares e dos resíduos de limpeza urbana.

sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local.

Contudo, há exceções à regra, justamente quando o interesse ultrapassar o âmbito local, naqueles casos em que o interesse for afeto às *regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, quando o tema ficará afeto à legislação estadual* (Constituição Federal de 1988, art. 25, §3º c/c art. 11, I, e 16, §§1º e 3º) (ALVARENGA II, 2020, p. 50).

Nesse sentido, dado que a coleta seletiva e o manejo dos resíduos sólidos são serviços públicos e que devem ser prestados pelos municípios e Distrito Federal, por se tratarem de interesses locais, é necessário verificar que o âmbito de abrangência deste serviço se restringe, em regra, aos ambientes domiciliares e resíduos de limpeza urbana.

Assim, os resíduos produzidos pelo setor empresarial, via de regra, não são de responsabilidade do setor público, mas sim do particular, diante da responsabilidade compartilhada dos grandes produtores, definida em lei.

Isso porque a Lei nº 11.445/2007, ao definir os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos (art. 3º, I, “c”), restringiu tais serviços aos resíduos sólidos domiciliares e de limpeza urbana, de modo a excluir os resíduos oriundos do setor produtivo.

Mais adiante, de forma expressa, a Lei nº 11.445/2007, em seu art. 5º, retira qualquer dúvida, ao afirmar que:

Não constitui serviço público a ação de saneamento executada por meio de soluções individuais, desde que o usuário não dependa de terceiros para operar os serviços, bem como as ações e serviços de saneamento básico de responsabilidade privada, incluindo o manejo de resíduos de responsabilidade do gerador.

Contudo, vale salientar que há exceção. Assim, a lei deixou em aberto a possibilidade dos Municípios e do Distrito Federal considerarem como re-

síduo sólido urbano aqueles provenientes de atividades comerciais, industriais e de serviços (art. 6), podendo haver uma ampliação legal do âmbito de abrangência (ALVARENGA II, 2020, p. 48).

DA CONCLUSÃO: DO PANORAMA DA COLETA SELETIVA NOS MUNICÍPIOS E DA PARTICIPAÇÃO DOS CATADORES

Nada obstante os municípios e o Distrito Federal possuir a responsabilidade de prestar o serviço público de coleta seletiva, via de regra, em relação aos resíduos sólidos domiciliares e resíduos de limpeza urbana, ainda é necessário a implementação deste serviço em grande parte das localidades brasileiras.

Nesse sentido, Leonardo Silveira Conke e Elimar Pinheiro do Nascimento (2018, p. 203), em avaliação metodológica de pesquisas existentes sobre o tema, ao fazerem uma análise unificada das respostas, perceberam que, na hipótese mais otimista, o serviço estaria presente em 2.283 cidades (41% do total).

Ademais, ou avaliar a população total brasileira que seria atendida por coleta seletiva, verifica-se que os dados do IBGE (2012) indicam que pouco mais de 53 milhões de pessoas (28%) do total seriam atendidas pela coleta, e os dados do CEMPRE – Compromisso Empresarial para Reciclagem indicaram a quantidade de 27 milhões (14% do total) (CONKE; NASCIMENTO, 2018, p. 203).

Em diversas localidades municipais, o serviço de coleta seletiva acaba sendo feito por catadores de materiais recicláveis, seja de forma autônoma ou associada, ou em cooperativas.

Com isso, o serviço público que deveria ser prestado pelo poder público é, em grande medida, realizado pelos catadores de materiais recicláveis, sem haver, contudo, qualquer tipo de remuneração pelos serviços prestados.

Para implementação efetiva deste serviço público em todas as localidades do Brasil é fundamental a valorização do trabalho dos catadores de materiais recicláveis, realizando as contratações das cooperativas, a fim de que este serviço prestado seja remunerado e também melhor regulamentado.

Nesta perspectiva, a lei geral de licitação – Lei nº 14.133/2021, ao vislumbrar o caráter social, privilegia a contratação das cooperativas de catadores para realização do serviço público de coleta seletiva, prevendo, inclusive, tal contratação como hipótese de dispensa de licitação (art. 75, incisi IV, j).

Além disso, a Lei nº 12.305/2010, em seu art. 18, §1º, II, prioriza o acesso aos recursos da União aos municípios que implantarem a coleta seletiva com a participação de cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis.

Desse modo, os municípios têm na contratação das cooperativas de catadores de materiais recicláveis um caminho não só possível, mas incentivado por lei, para, a um só tempo, cumprir o seu dever de prestar o serviço público de coleta seletiva e, ainda, gerar emprego e renda para as pessoas físicas de baixa renda.

REFERÊNCIAS

ALVARENGA II, Paulo Fernando Esteves de. **A concretização da coleta seletiva com a inclusão social de catadores no percurso histórico das gestões administrativas na cidade de São Paulo**. Tese (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, p. 315, 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>

ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 10/01/2021.

BRASIL. **Lei Federal n. 11.445, de 05 de janeiro de 2007**. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm>. Acesso em 10/01/2021.

BRASIL. **Lei n. 12.305, de 02 de agosto de 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos e dá outras providências. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm>. Acesso em 10/01/2021.

CONKE, Leonardo Silveira; NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do. **A coleta seletiva nas pesquisas brasileiras: uma avaliação metodológica**. *Revista Brasileira de Gestão Urbana* (Brazilian Journal of Urban Management), 2018 jan./abr, 10(1), 199-212.

JUSTENFILHO, Marçal; PEREIRA, Cesar A. Guimarães. **Concessão de serviços públicos de limpeza urbana**. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, 219, p.271-292, 2000.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 25 eds. [S.L.]: Malheiros Editores, 2017.

PLANOS DE RESÍDUOS SÓLIDOS E CONTROLE SOCIAL: BREVE ANÁLISE SOB A ÓTICA DA LEI FEDERAL Nº 12.305/2010

Letícia Lopes Da Luz¹

Pedro Ferreira Mafra Neto²

Philippe Arapian³

Resumo: O presente artigo aborda a necessidade e a importância da elaboração dos planos de gestão de resíduos sólidos para a efetivação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), instituída no Brasil pela Lei Federal nº 12.305/2010, mediante a realização de breve análise acerca dos planos nacional, estadual e municipal de resíduos sólidos e, ainda, sobre a incidência do controle social para a concretização dos referidos instrumentos, os quais são imprescindíveis para o alcance de um meio ambiente ecologicamente equilibrado que propicie uma melhor qualidade de vida às presentes e futuras gerações.

Palavras-chave: Política Nacional de Resíduos Sólidos; Lei 12.305/2010. Planos de resíduos sólidos. Controle social.

Abstract: *This article addresses the need and importance of the elaboration of solid waste management plans for the implementation of the National Solid Waste Policy (PNRS), instituted in Brazil by Federal Law n.º 12,305/2010, through a brief analysis of the national, state and municipal solid waste plans and also on the incidence of social control for the implementation of these instruments, which are essential for the achievement of an ecologically balanced environment that provides a better quality of life for present and future generations.*

Key words: *National Solid Waste Policy; Law n.º 12.305/2010; solid waste plans; social control.*

1 Assessora no Núcleo Especializado de Direitos Humanos da Defensoria Pública do Estado de Goiás. <http://lattes.cnpq.br/3169203984940222>

2 Defensor Público do Estado de Goiás.

3 Defensor Público do Estado de Goiás.

INTRODUÇÃO

Enquanto a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) completava 10 (dez) anos, a quantidade de resíduos que foram encaminhados para unidades de destinação inadequada cresceu cerca de 30%, os índices de reciclagem permaneceram em patamares inferiores a 4% na média nacional, conforme informações contidas no Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil (ABRELPE, 2020).

Diante disso, se tornou conveniente o estudo realizado no presente artigo, o qual discute a falta de cumprimento da PNRS, a morosidade para a elaboração dos planos de gestão de resíduos sólidos, especificamente os elaborados pelos entes federados, quais sejam, o nacional, o estadual e o municipal e o fundamental papel de vigilância que pode ser exercido pela população por intermédio dos mecanismos de controle social, os quais devem ser assegurados na produção e implementação dos instrumentos da PNRS tratados a seguir.

A ELABORAÇÃO DOS PLANOS DE RESÍDUOS SÓLIDOS E A IMPRESCINDIBILIDADE DO CONTROLE SOCIAL

A Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), instituída pela Lei Federal nº 12.305/2010, integra a Política Nacional de Meio Ambiente e é uma das medidas adotadas pelo poder público que visa reduzir o impacto dos resíduos sólidos na natureza mediante a implementação de uma gestão integrada e compartilhada de resíduos, objetivando preservar a qualidade ambiental e o equilíbrio ecológico.

Os planos de resíduos sólidos são instrumentos para a efetivação da PNRS, conforme desprende-se do art. 8º, inciso I, da Lei Federal nº 12.305/2010. Por conseguinte, os tipos de planos de resíduos sólidos são elencados no art. 14, incisos I a VI, da norma supracitada, diversificando-se

entre: nacionais; estaduais; microrregionais e de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas; intermunicipais; municipais de gestão integrada e planos de gerenciamento de resíduos sólidos; havendo uma abordagem específica de cada um deles nos artigos seguintes, os quais concluem o capítulo II do título III da Lei nº 12.305/2010.

O principal objetivo do plano é auxiliar as esferas pública e privada no gerenciamento adequado dos resíduos sólidos, o que contribui para a garantia do mínimo existencial ecológico, que diz respeito ao direito a um patamar mínimo e tolerável de equilíbrio ambiental que propicie uma vida digna e saudável à população (FARIAS; SILVA; AGUIAR, 2020, p. 173).

Neste sentido, a PNRS determinou, em seu art. 15, que a União deverá elaborar, sob a coordenação do Ministério do Meio Ambiente (MMA), o Plano Nacional de Resíduos Sólidos, com vigência por prazo indeterminado e horizonte de 20 (vinte) anos, a ser atualizado a cada 4 (quatro) anos, devendo ser observado o conteúdo mínimo expresso no referido artigo.

Assim, após 10 (dez) anos de espera, período em que a geração total de Resíduos Sólidos Urbanos (RSU) aumentou cerca de 19% no país⁴, a proposta do Plano Nacional de Resíduos Sólidos, conhecido como PLANARES, finalmente foi elaborada e disponibilizada para consulta pública e eventuais contribuições entre os dias 31/07/2020 e 16/11/2020.⁵

Entre as metas previstas no PLANARES destacam-se: encerrar todos os lixões e aterros controlados exis-

4 Dado extraído do Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2020, lançado pela Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (ABRELPE) e disponível em: <<https://abrelpe.org.br/panorama/>>. Acesso em 30/12/2020.

5 Apesar do prazo para eventuais contribuições já ter finalizado, a proposta do Plano Nacional de Resíduos Sólidos (PLANARES) ainda se encontra disponível para consulta em: <<http://consultaspublicas.mma.gov.br/planares/>>. Acesso em: 04/01/2021.

tentes no Brasil até 2024; atingir a universalização da coleta de lixo até 2036; estabelecer o acesso de 72,6% da população à coleta seletiva e de 100% dos municípios brasileiros à alguma forma de cobrança pela prestação dos serviços de manejo de resíduos até 2040, através da formalização de contratos com cooperativas e associações de catadores, por exemplo (BRASIL, 2020).

Por simetria, os elementos fundamentais do Plano Nacional deverão estar presentes nos Planos Estaduais de Resíduos Sólidos, adaptando-os para às questões regionais. Ademais, os planos estaduais deverão apontar caminhos e orientar investimentos, além de subsidiar e definir diretrizes para os planos das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregionais, bem como para os planos municipais de gestão integrada e para os planos de gerenciamento dos grandes geradores de resíduos (FARIAS; SILVA; AGUIAR, 2020, p. 179).

Após 2 (dois) anos da publicação da PNRS, os planos estaduais e municipais passaram a constituir condição para a obtenção de recursos da União, ou por ela controlados, para empreendimentos e serviços relacionados à gestão de resíduos sólidos, ou para a consecução de benefícios de entidades federais de crédito ou fomento para tal finalidade, consoante determinado pela Lei Federal nº 12.305/2010.

Além disso, a PNRS ainda definiu, em seu art. 10, que os municípios e o Distrito Federal detêm a titularidade sobre os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos. Por esta razão, as questões relativas a estes serviços, notadamente os procedimentos operacionais e especificações mínimas a serem adotados, além dos indicadores de desempenho operacional e ambiental, devem estar contemplados no Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS), conforme disposto nos incisos V e VI do art. 19 da Lei nº 12.305/2010.

Destaca-se que a Lei nº 14.026/2020, que promoveu alterações específicas no texto da PNRS, fixou o período máximo de 10 (dez) anos para revisão do PMGIRS e estabeleceu que a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos deveria ser implantada até 31 de dezembro de 2020, exceto para os municípios que até essa data tenham elaborado plano intermunicipal ou plano municipal de gestão de resíduos sólidos, e que disponham de mecanismos de cobrança que garantam sua sustentabilidade econômico-financeira (ABRELPE, 2020, p. 48).

Isto posto, é cabível ressaltar que de acordo com o diagnóstico municipal para a Política Nacional de Resíduos Sólidos, disponibilizado pelo Observatório dos Lixões, apenas 1.744 municípios brasileiros já finalizaram o seu respectivo PMGIRS. A pesquisa demonstra que em 1.919 cidades o Plano já está em elaboração, porém, 1.019 municípios sequer iniciaram a preparação do documento e 888 não informaram sobre a situação atual da gestão municipal de resíduos sólidos⁶.

Ferramentas como o diagnóstico municipal referido acima comprovam a complexidade da PNRS e esclarecem a necessidade do envolvimento de todos os entes federados, setor empresarial e da sociedade para sua implementação. Ademais, é uma fonte de consulta que permite que a sociedade exerça o controle social sobre as ações do poder público e da esfera privada, e conheça as responsabilidades de cada um no manejo de resíduos sólidos.

O controle social sobre os planos de resíduos sólidos é assegurado pela própria PNRS, segundo o exposto pelo parágrafo único do art. 14, e é defini-

6 Dados extraídos do site do Observatório dos Lixões, iniciativa da Confederação Nacional de Municípios (CNM), que tem como objetivo oferecer informações sobre a implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). Disponível em: <<http://www.lixoes.cnm.org.br/>>. Acesso em 04/01/2021.

do pelo art. 3º, inciso VI, como “o conjunto de mecanismos e procedimentos que garantam à sociedade informações e participação nos processos de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas relacionadas aos resíduos sólidos”.

Além disso, infere-se do texto da Lei nº 12.305/2010 que para viabilizar o exercício do controle social a administração pública poderá se utilizar das audiências e consultas públicas, bem como da intervenção dos conselhos ou órgãos colegiados compostos em parte pela sociedade civil. Outrossim, a PNRS prevê expressamente, em seu art. 15, parágrafo único, que a elaboração do Plano Nacional de Resíduos Sólidos deve se dar “mediante processo de mobilização e participação social”.

Não obstante, a palavra “mobilização” foi utilizada apenas em relação à elaboração do Plano Nacional de Resíduos Sólidos, podendo-se concluir que nada impede que todos os entes federados, em todas as instâncias decisórias de formulação de políticas públicas de resíduos sólidos, utilizem-se da faculdade de mobilização da sociedade (SANOMIYA, 2014, p. 12-13).

Portanto, para garantir que a efetivação da PNRS ocorra de maneira democrática e participativa, as pessoas devem ser estimuladas, convidadas para participar da elaboração dos planos de resíduos sólidos, não sendo suficiente a simples publicidade de sua edição. Assim, mostra-se oportuno que sejam convocadas ao exercício do controle social todas as formas de organização de catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis, pois são elas que possuem maior envolvimento com os problemas gerados pelos resíduos sólidos urbanos, devendo, por isso, ser lhes dada a oportunidade de influenciar, de maneira mais eficaz, o administrador público.

CONCLUSÃO

O Estado brasileiro, em consonância com o disposto na Constituição Federal, tem o dever de promover políticas públicas que objetivem garantir o cumprimento do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e assegurar o mínimo existencial ecológico ou socioambiental. No entanto, apesar da existência deste dever legal, ele é constantemente violado, o que pode ser percebido pela ausência de efetivação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), instituída pela Lei Federal nº 12.305/2010.

Neste sentido, a partir da análise promovida neste artigo, constata-se que o atraso excessivo para a elaboração e implementação do Plano Nacional de Resíduos Sólidos e, por consequência, dos planos de gestão de resíduos dos demais entes federativos, já indica a imprescindibilidade do exercício do controle social pela população, pois, quando legitimamente exercido, este funciona como um contínuo lembrete ao administrador da necessidade de executar rigorosamente a política pública pela qual é responsável, seja no momento de sua formulação, implementação, avaliação ou monitoramento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRELPE, Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública. **Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2020**. Disponível em: <<https://abrelpe.org.br/panorama/>>. Acesso em 30/12/2020.

BRASIL. **Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm>. Acesso em: 04/01/2021.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Qualidade Ambiental. **Plano Nacional de Resíduos Sólidos**. Brasília, 2020. Disponível em:

<<http://consultaspublicas.mma.gov.br/planares/>>. Acesso em: 04/01/2021.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. Observatório dos Lixões. **Diagnóstico Municipal para a Política Nacional de Resíduos Sólidos**. Disponível em: <<http://www.lixoes.cnm.org.br/>>. Acesso em: 05/01/2021.

FARIAS, Guilherme da Silva; SILVA, Ygor Felipe Távora da; AGUIAR, Denilson Melo de. **Violação do princípio do mínimo existencial ecológico na inexistência de plano nacional de resíduos sólidos**. Revista do Instituto de Direito Constitucional e Cidadania – IDCC, Londrina, v. 5, n. 1, p 169-186, jan/jul, 2020. ISSN: 2596-0075. Acesso em: 05/01/2021.

SANOMIYA, Bárbara Ryukiti. **O papel do controle social para a efetividade da política nacional de resíduos sólidos**. 2014. Disponível em: <<http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=-83f68e12355250e6>>. Acesso em: 04/01/2021.

DO LIXO AOS RESÍDUOS SÓLIDOS E REJEITOS: ASPECTOS CONCEITUAIS

Paulo Fernando Esteves de Alvarenga¹

Davi Quintanilha Failde de Azevedo²

Resumo: Este artigo aborda de forma introdutória e conceitual os resíduos sólidos baseados em pesquisa bibliográfica e documental sobre o tema, com o objetivo de expor e aclarar concepções básicas e necessárias para a compreensão deste ramo do direito ambiental.

Palavras-chave: Lixo. Resíduos sólidos. Rejeitos.

ABSTRACT: This article presents an introductory and conceptual approach on solid waste, based on bibliographic and documentary research on the subject, with the aim of exposing and clarifying basic and necessary concepts to understand this branch of environmental law.

Keywords: *wastes – urban solid waste - residues.*

1 Defensor Público de São Paulo; Mestre em Direito pela PUC/SP.

2 Defensor Público de São Paulo; Coordenador do Núcleo de Cidadania e Direitos Humanos; Doutorando em Direito Internacional Público pela FDUSP.

INTRODUÇÃO: A EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE LIXO AO DE RESÍDUOS

A Política Nacional de Resíduos Sólidos, instituída pela Lei n. 12.305/2010, não empregou a palavra lixo em nenhum de seus dispositivos, apesar deste substantivo ser usado rotineiramente em diversas áreas do conhecimento (WALDMAN, 2010; CALDERONI, 1999), inclusive no campo jurídico³.

De origem latina, a etimologia da palavra lixo deriva de *lix*, com significado de cinza ou lixívia, ou do verbo *lixare*, indicativo do ato de polir, desbastar, por isso significando restos e supérfluo (WALDMAN, 2010, p. 18; ROCHA, 2016, p. 125).

São sentidos comuns da palavra lixo, como substantivo masculino, a representação de “qualquer material sem valor ou utilidade, ou detritos oriundos de trabalhos domésticos, industriais etc, que se jogam fora”; ou a “tudo que se retira de um lugar para deixá-lo limpo, além de ser sinônimo de sujeira, imundice. Também indica o “local ou recipiente para acondicionar” os restos, significando ainda uma “coisa ordinária” ou “malfeita” (HOUAISS; VILLAR, 2009, p. 1.190).

Lixo, portanto, é palavra marcada por sentidos negativos (ROCHA, 2016, p. 125). São muitas as associações do lixo aos códigos simbólicos de exclusão” (WALDMAN, 2010, p. 23) que estigmatizam, não somente aquilo que é descartado, como “todas as categorias de trabalhadores cujo ganho depende do reaproveitamento” (WALDMAN, 2006, p. 24) desses materiais.

Até onde se pretenda voltar na história, é possível identificar questões relacionadas ao lixo e ao seu destino. No entanto, elas começam a se tornar

problemáticas com a fixação dos seres humanos em aldeias e, principalmente, em cidades (EIGENHEER, 2009, p. 16; WALDMAN, 2006, p. 11).

Deixados nas reentrâncias das cavernas, amontoados em pontos do litoral, abandonados pelas ruas das cidades, descartados em corpos hídricos, o lixo acompanha o ser humano como resultado da transformação do meio natural (WALDMAN, 2006, p. 11).

O lixo chega, inclusive, a ser apontado como uma das características que diferencia a espécie humana das demais na natureza. Para Michel Serres (1990, p. 58), “a imundície do mundo imprime a marca da humanidade, ou dos seus dominadores, o sinete imundo de sua posse e da sua apropriação”.

Segundo Emílio Maciel Eigenheer (2009, p. 17), “as dificuldades para se tratar do tema decorrem provavelmente do fato dele apontar para a finitude de nossas produções e de nossa vida, o ciclo natural de vida e morte”.

Apesar das palavras lixo e resíduo transitarem como sinônimo, seus conceitos podem “variar conforme a época e o lugar. Depende de fatores jurídicos, econômicos, ambientais e tecnológicos”. (CALDERONI, 1999, p. 49).

Emílio Maciel Eigenheer (2009, p. 15) aponta: “somente a partir da segunda metade do século XIX se passa a distinguir claramente a diferença entre lixo (resíduos sólidos) e águas servidas (fezes, urina, etc.), quando estas passam a ser coletadas separadamente por meio de esgotamento sanitário”.

Neste artigo, a palavra lixo será utilizada com dois significados: como recipiente ou como conjunto de resíduos não separados (GRIMBERG, 2007, p. 11)⁴.

3 Segundo súmula vinculante do Supremo Tribunal Federal, “a taxa cobrada exclusivamente em razão dos serviços públicos de coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo ou resíduos provenientes de imóveis não viola o artigo 145, II, da Constituição Federal”. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=1248>. Acesso em: 04 abr. 2019.

4 Segundo a autora, “é preciso diferenciar os termos lixo de resíduos sólidos recicláveis. Quando misturados, restos de alimentos, embalagens descartadas e objetos inservíveis tornam-se lixo” (GRIMBERG, 2007, p. 11).

Estes sentidos para a palavra lixo podem explicar a nomenclatura “lixões”, que são os conhecidos locais onde o lixo é simplesmente abandonado, em muitas cidades brasileiras. De acordo com o diagnóstico do Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos de 2017 do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), publicado em 2019, ainda existem 1.091 lixões em funcionamento em 1.071 municípios, ou seja, 19,2% dos municípios destinam inadequadamente os resíduos (BRASIL, 2019, p. 06).

A partir da década de 1960⁵, passou-se a empregar o substantivo resíduo⁶, que seria capaz de amenizar os sentidos negativos e os estereótipos associados ao lixo (WALDMAN, 2006, p. 28; ROCHA, 2016, p. 126).

Sabetai Calderoni (1999, p. 49) observa que, “resíduo é palavra adotada muitas vezes para significar sobra no processo produtivo, geralmente industrial”⁷ (grifo do autor).

Já Maurício Waldman (2006, p. 28) aduz que “no plano estritamente vocabular, resíduo seria um remanescente, não propriamente um ‘lixo’ ou um ‘rejeito’”. Buscaremos diferenciar estes últimos mais à frente. Para o autor, a palavra resíduo, no

sentido de “‘sobras’ da civilização moderna”, possui “um sentido mais neutro e que habilita os termos agremiação, aceitação e credibilidade, para estratégias que, tais como as da reciclagem, têm se expandido enormemente nas últimas décadas”.

Guilherme José Purvin Figueiredo (2002, p. 1.719) observa que resíduo, em inglês, traduz-se por Waste, que também é sinônimo de desperdício, que para ele é uma “palavra-chave” para a compreensão “das consequências desastrosas que as modalidades ecologicamente irresponsáveis de consumo podem trazer ao meio ambiente”⁸. O autor identificou, portanto, que os resíduos seriam matéria-prima desperdiçada.

AS PERSPECTIVAS ESTÁTICA E DINÂMICA DOS RESÍDUOS

Maria Alexandra de Sousa Aragão (2006) explica que apesar de “intuitivo”, o conceito de resíduo é “polêmico”, diante da dificuldade em saber o momento em que um produto se transforma em resíduo e quando este “deixa de ser um mal e passa a ser novamente um bem” (ARAGÃO, 2006, p. 81).

Segundo a professora portuguesa, “nem todos os resíduos são formas de poluição e nem todas as formas de poluição decorrem dos resíduos” (ARAGÃO, 2006, p. 81). Ela propõe, para conceituar o termo resíduo, que este seja entendido sob duas perspectivas: estática e dinâmica.

Na primeira, os resíduos são vistos como “objetos corpóreos, apropriáveis, e que por serem desinteressantes para o seu detentor, ele enjeitou” (ARAGÃO, 2006, p. 81).

5 Emílio Maciel Eigenheer (2009, p. 70) explica que “até a década de 50, já no século XX, encontraremos ainda capítulos destinados ao trato do lixo quase que exclusivamente em tratados de higiene, sempre reduzidos em comparação a outros temas de saneamento (água e esgoto)”, mesmo assim, “a questão da destinação final continua muito precária, inclusive na Europa, até a segunda metade do século XX”, quando surgem os atuais aterros sanitários.

6 De acordo com Antonio Houaiss e Mauro de Salles Villar (2009, p. 1.651), “resíduo adj. (1436) 1 que resta, que remanesce. s.m. 2 aquilo que resta; resto 3 matéria insolúvel que se deposita num filtro 4 porção de cinzas ou de partículas que restam de objeto calcinado 5 qualquer substância restante de operação industrial e que pode ainda ser aproveitada industrialmente 6 fig. o fundo, o âmago, a raiz <era o r. do homem violento que fora> 7 EST diferença entre o valor verdadeiro ou mais provável de uma variável e o valor observado; erro 8 JUR produto decorrente da venda de bens de raiz e rendimentos dos testadores, encontrados em poder dos testamentários. Resíduos s.m.pl. 9 elementos culturais que sobreviveram a mudanças com as quais estão em contradição. ETIM lat. residuum, i ‘resto, restante’. SIN/VAR ver sinonímia de camada e lia.

7 Negrito no original.

8 Maria Alexandra de Sousa Aragão (2006, p. 41), em nota de rodapé, também faz a correlação entre resíduo e desperdício a partir da tradução daquela palavra para a língua inglesa, lembrando da frase We can't afford to waste waste, “tomando na sua duplicidade de sentido: como verbo (to waste que é desperdiçar ou deitar fora) e como substantivo (waste que é resíduo ou lixo)”.

Este conceito tem dois aspectos: o primeiro é material, atrelado às características físicas, não distinguindo os resíduos das demais coisas do comércio jurídico. O outro aspecto é psicológico, este sim é capaz de diferenciar os resíduos das demais coisas, pois a atitude do possuidor de resíduos em relação a eles é mais do que de indiferença: é de desinteresse, e mais ainda, de rejeição ou repúdio.

Para Maria Alexandra de Sousa Aragão (2006, p. 84), o aspecto psicológico explicaria a atitude de muitas pessoas de apenas jogar fora os resíduos, sem querer saber sobre sua origem e seu destino, acreditando que ninguém mais se interessaria por eles, sem pretender ter mais qualquer encargo relativo a esse material.

A segunda perspectiva proposta por Maria Alexandra de Sousa Aragão (2006, p. 84) para a compreensão dos resíduos é a perspectiva dinâmica, segundo a qual “os resíduos são o *output* do ‘metabolismo social’”.⁹

Partindo da “aplicação do paradigma biológico ao processo social de produção, consumo, e finalmente, eliminação de resíduos”, estes são vistos como ondas ou fluxos de materiais que “provêm da ecosfera¹⁰ e entram na tecnosfera¹¹. Aí são processados e reenviados para a ecosfera” (ARAGÃO, 2006, p. 85).

9 De acordo com o Dicionário Brasileiro de Ciências Ambientais (LIMA E SILVA et al., 2002, p. 156), metabolismo é o “conjunto das transformações bioquímicas responsáveis pela construção e quebra de tecidos, e a liberação de energia pelo organismo. Conjunto dos mecanismos químicos necessários ao organismo para a formação, desenvolvimento e renovação das estruturas celulares, e para a produção da energia necessária às manifestações interiores e exteriores da vida, bem como as reações bioquímicas”.

10 Ecosfera é “o conjunto de todos os ecossistemas, particularmente da Terra; similar à BIOSFERA, porém com enfoque maior sobre a gerência dos recursos naturais” (LIMA E SILVA et al., 2002, p. 90).

11 Tecnosfera é um conceito controverso criado pelo geólogo e engenheiro norte-americano Peter Haff para representar um sistema que engloba os seres humanos, “todos os objetos tecnológicos” por nós produzidos, assim como “os sistemas profissionais e sociais por meio dos quais interagimos com a tecnologia: fábricas, escolas, universidades” e com o meio ambiente em seus diferentes aspectos (ZALASIEWICZ, 2018).

Este “metabolismo social” se “decompõe” em dois momentos distintos, conforme explica Maria Alexandra de Sousa Aragão (2006, p. 85): o antes e o depois da produção de resíduos, denominados, respectivamente, de “anabolismo” e “catabolismo” (ARAGÃO, 2006, p. 85).

Para Maria Alexandra de Sousa Aragão (2006), deve-se preferir a perspectiva dinâmica à estática dos resíduos, de maneira que o foco das preocupações esteja nas medidas aptas a prevenir a sua ocorrência e, subsidiariamente, voltado a encontrar-lhes destinos adequados (ARAGÃO, 2006, p. 85).

Na linha do que defende Aragão (2006), a coleta seletiva de resíduos feita pelos catadores de materiais recicláveis, atividade esta que propicia que os materiais descartados sejam reinseridos no processo produtivo, seja para reutilização ou para reciclagem, estaria ainda no cerne da fase anabólica do fluxo de materiais, em um momento de fechamento do fluxo, por meio da recirculação dos resíduos (ARAGÃO, 2006, p. 481).

Dentre as modalidades de recirculação de resíduos¹², considerando o sistema de coleta seletiva realizado no Brasil, com a inclusão, formal ou informal dos catadores, é possível classificá-lo como um modelo de “produção e recuperação autônomas”, sem “canais de comunicação direta ou indireta entre a indústria recicladora e a indústria fornecedora”, e também como sistemas isolados, “não interdependentes”, em que “imperam a desorganização e a dificuldade” (ARAGÃO, 2006, p. 540).

Nesse modelo, “os resíduos correm seriamente o risco de “ir para o ambiente”, pelo que a entrada

12 As modalidades de recirculação presumida dos resíduos são, como “a produção mais limpa, a endossimbiose industrial, a ectossimbiose industrial e o ecossistema industrial, todas por contraposição ao sistema clássico de produção e recuperação autônomas, em que a presunção de recirculação não existe” (ARAGÃO, 2006, p. 540).

numa instalação de recirculação representa um resgate, quantas vezes *in extremis*, do fatal destino da eliminação” (ARAGÃO, 2006, p. 541).

O trabalho dos catadores em suas cooperativas ou associações faz esse resgate dos resíduos, que, ao menos da forma como funciona no Brasil, baseia-se na informalidade e, quando muito, em contratos pontuais, “consubstanciados em contratos de compra e venda (com preço positivo, negativo ou neutro) de execução única e não continuados (como contratos de fornecimento)” (ARAGÃO, 2006, p. 548).

Por isso, denomina-se esse modelo de recirculação de resíduos como de “produção e recuperação autônomas”, pois nele busca-se “reaver o que chegou a estar perdido sem um fluxo contínuo entre a produção e o aproveitamento”, faltando-lhe transparência e sincronismo (ARAGÃO, 2006, p. 541).

O CONCEITO LEGAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Ainda sobre aspectos conceituais, Aristides Almeida Rocha (2016, p. 126) explica que resíduo foi o “novo jargão técnico” adotado pelos sanitaristas para significar “aquilo que resta de qualquer substância”. Ao substantivo resíduo foi acrescido o adjetivo sólido, “para se diferenciar os restos líquidos lançados aos esgotos domésticos das emissões gasosas lançadas pelas chaminés à atmosfera”.

Com a adoção do substantivo composto resíduos sólidos, buscou-se uma “releitura conceitual” (WALDMAN, 2010, p. 23) para chamar a atenção ao valor social, ambiental e econômico destes materiais, além da necessidade de superação da “cultura do lixo” (WALDMAN, 2010, p. 30) “o que antes era entendido como inútil, torna-se útil; o que era desprezado, transforma-se em matéria detentora de valor; o que era temido, passa a ser aceito; o que era descartado, hoje é poupado” (WALDMAN, 2010, p. 30).

A Política Nacional de Resíduos Sólidos definiu resíduos sólidos (art. 3º, XVI) como:

material, substância, objeto ou bem descartado resultante de atividades humanas em sociedade, cuja destinação final se procede, se propõe ou se obriga a proceder, nos estados sólido ou semissólido, bem como gases contidos em recipientes e líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou em corpos d’água, ou exijam para isso soluções técnica ou economicamente inviáveis em face da melhor tecnologia disponível;

Conforme salienta Édis Milaré (2014, p. 1.187), “tudo o que é descartado em decorrência das atividades sociais e humanas é considerado resíduo sólido”. Guilherme José Purvin Figueiredo (2002, p. 1.719) explica que serviram de base para o conceito legal de resíduos sólidos a NBR n. 10004/2004, da ABNT, e a Resolução CONAMA n. 5/93, que podem dar margem a equívocos, pois o adjetivo sólido abarca substâncias e materiais em estado semissólido, como lodos advindos do sistema de tratamento de águas, gases e líquidos, com particularidades específicas.

É preciso, portanto, aprofundar a classificação dos resíduos sólidos, assim como a diferenciação entre estes dois rejeitos, a fim de se obter com clareza a espécie de resíduos sólidos importante para o presente estudo.

REJEITOS E A DIRETRIZ DA ORDEM HIERÁRQUICA DOS RESÍDUOS

A Política Nacional de Resíduos Sólidos trouxe um importante conceito que merece ser destacado: o de rejeitos. Segundo o art. 3º, XV, da Lei n. 12.305/2010, eles

são resíduos sólidos que, depois de esgotadas todas as possibilidades de tratamento e recuperação por processos tecnológicos disponíveis e economicamente viáveis, não

apresentem outra possibilidade que não a disposição final ambientalmente adequada.

Consuelo Yatsuda Moromizato Yoshida (2012, p. 32) ensina que a adoção do conceito de rejeito pela lei federal importou a criação de uma nova obrigação, que é a “execução do tratamento dos resíduos”. Segundo a autora (2012, p. 23), a Lei n. 12.305/2010 constitui:

norma geral editada pela União a ser detalhada e complementada pela legislação suplementar dos demais entes federativos, com a observância das diretrizes gerais por ela traçadas, as quais constituem o patamar mínimo nacional no que se refere à gestão integrada e ao gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos.

Nesse sentido, para explicar a importância do conceito de rejeitos, Consuelo Yatsuda Moromizato Yoshida (2012, p. 25) destaca o caput do art. 9º da Lei n. 12.305/2010: “Na gestão e gerenciamento de resíduos sólidos, deve ser observada a seguinte ordem de prioridade: não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos”.

Segundo Consuelo Yatsuda Moromizato Yoshida (2012, p. 24), essa

É a diretriz principal, e por isso mesmo colocada em primeiro lugar, é a que estabelece a hierarquia, a ordem de prioridade a ser observada na gestão e no gerenciamento dos resíduos sólidos, e que trouxe inovações fundamentais: introduziu a não geração em primeiro lugar, antes da tradicional política dos 3 R (redução, reutilização e reciclagem), e na ponta oposta, da disposição final, introduziu o conceito bem restritivo de rejeito, em consonância com a concepção arrojada e as premissas da PNRS destacadas anteriormente.

Como consequência da observância da diretriz hierárquica dos resíduos e da consagração do conceito de rejeitos, Consuelo Yatsuda Moromizato

Yoshida (2012, p. 33) conclui: “a nova Lei impõe a obrigação de tratamento prévio dos resíduos para permitir a disposição final ambientalmente adequada do que qualifica como rejeito”.

No mesmo sentido, Paulo Affonso Leme Machado (2017, p. 667) enfatiza que a diretriz da ordem de prioridade, prevista no caput do art. 9º, “é uma ordem com força legal”. Ele ensina que “a primeira preocupação de qualquer empreendimento, público ou privado, deve ser a de não gerar resíduos” (MACHADO, 2017, p. 667), observando a “‘ordem de prioridade’, na sequência em que consta da lei: redução, reutilização, reciclagem e tratamento de resíduos, assim como a disposição final ambientalmente adequada de rejeitos” (MACHADO, 2017, p. 667).

Portanto, não atende à ordem hierárquica dos resíduos um sistema baseado apenas na coleta domiciliar comum, no qual os materiais são descartados sem separação prévia e levados diretamente, saltando os processos de reutilização e de reciclagem, para serem dispostos como rejeitos em aterros sanitários ou por outro equipamento de disposição final.

O CICLO DE VIDA DO PRODUTO E A RESPONSABILIDADE PÓS-CONSUMO

Conforme Consuelo Yatsuda Moromizato Yoshida, o respeito à diretriz hierárquica dos resíduos “contribui para aumentar o ciclo de vida do produto, reduzir a geração de resíduos e rejeitos, bem como o consumo de recursos naturais como insumos” (YOSHIDA, 2012, p. 26).

O ciclo de vida do produto consiste na “série de etapas que envolve o desenvolvimento do produto, a obtenção de matérias-primas e insumos, o processo produtivo, o consumo e a disposição final” (Lei n. 12.305/2010, art. 3º, IV).

Os primeiros estudos sobre a Avaliação do Ciclo de Vida surgiram na década de 1970, motivados

pela crise petrolífera. Trata-se de “técnica de avaliação do impacto ambiental associado a um produto ou serviço, durante o seu ciclo de vida” (FERRÃO, 1998, p. 58).

Segundo Paulo Cadete Ferrão (1998, p. 58), a Avaliação do Ciclo de Vida fundamenta-se nas leis da termodinâmica e na análise energética de sistemas. Dentre outras possibilidades, essa técnica é utilizada para comparar produtos concorrentes e que cumprem a mesma função, de modo a “identificar modificações nos processos que constituem o ciclo de vida que conduzam à otimização do comportamento ambiental do produto ou serviço ou para apoiar processos de tomada de decisão” (FERRÃO, 1998, p. 68).

Assim, ao ressaltar o ciclo de vida do produto, Consuelo Yatsuda Moromizato Yoshida (2012, p. 26) demonstra que a diretriz hierárquica dos resíduos, além de impor comportamentos à jusante da cadeia produtiva, está também a exigir condutas à montante.

A diretriz hierárquica dos resíduos impõe, também, o dever de parcimônia na exploração dos recursos naturais, de design e fabricação de produtos duradouros, cujos resíduos pós-consumo se existirem, possibilitem a reutilização ou a reciclagem, de modo a reduzir a demanda por matéria-prima.

Conforme aponta Paul Connett (2013, p. 4), o próprio surgimento dos resíduos é sinal de que estamos fazendo algo errado¹³. A abordagem para resolver as questões sobre os resíduos precisa ser outra, ou seja, segundo ele, mais do que nos preocuparmos em saber como faremos para destiná-los, é preciso transferir nosso olhar para

a parte inicial do ciclo de vida do produto (CONNETT, 2013, p. 10).¹⁴

É nesta parte inicial que os recursos naturais estão sendo extraídos e os produtos concebidos e fabricados. Resíduos são um problema de design dos produtos (CONNETT, 2013, p. 11), que, como dito, não são fabricados para durarem ou para que os recursos naturais neles utilizados sejam reaproveitados pós-consumo.

William McDonough e Michel Braungart (2013, p. 17), grandes defensores de que as atenções da sociedade devem estar voltadas para a parte ascendente do ciclo de vida do produto e baseadas na lógica de retorno ao seu nascedouro – “do berço ao berço” – sustentam que as preocupações com a concepção de produtos não devem ser encaradas como um luxo.

Os autores explicam que o *design* de produtos deve ser visto sob a ótica dos direitos humanos e fundamentais, diante de sua interdependência, com a concretização de outros direitos, como o direito à água e ao saneamento básico.

Este artigo não se volta, propriamente, para o montante do ciclo de vida do produto. Como a coleta seletiva de resíduos sólidos ocorre após o consumo do produto, é possível afirmar que se está no limite entre a recirculação e o início do tratamento dos resíduos para sua disposição final enquanto rejeitos.

Contudo, já é possível identificar, a partir da coleta seletiva de resíduos sólidos, aqueles que podem ou não ser reaproveitados, e por consequin-

13 “Waste is the evidence that we are doing something wrong” (CONNETT, 2013, p. 4). Tradução livre: “Resíduos é a evidência de que estamos fazendo algo errado”.

14 Nas palavras de Paul Connett (2013, p. 10) “For me, more than anything else zero waste is a new Direction. We have to move from the back-end of waste disposal to the front-end of resource management, better industrial design, and a post consumerist way of life”. Tradução livre: “Para mim, mais do que tudo resíduo zero é uma nova diretriz. Nós precisamos sair da parte final da disposição dos rejeitos para a parte inicial do gerenciamento de recursos naturais, melhor desenho industrial e um estivo de vida pós consumista”.

te, retornar ao respectivo fabricante ou ao setor econômico que concebeu o produto e que lucrou com sua fabricação ou sua comercialização.

Podem, ainda por meio da coleta seletiva, ser identificados aqueles produtos criados e fabricados de maneira errada, e que após o consumo, serão fonte potencial de poluição por não poderem ser reutilizados ou reciclados.

A CLASSIFICAÇÃO LEGAL DOS RESÍDUOS SÓLIDOS

Os resíduos sólidos são classificados pela Lei n. 12.305/2010, considerando dois critérios: origem e periculosidade¹⁵. Quanto à origem, os resíduos sólidos são divididos em onze espécies, e quanto à periculosidade, em duas: perigosos e não perigosos.

15 Art. 13. Para os efeitos desta Lei, os resíduos sólidos têm a seguinte classificação: I – quanto à origem: a) resíduos domiciliares: os originários de atividades domésticas em residências urbanas; b) resíduos de limpeza urbana: os originários da varrição, limpeza de logradouros e vias públicas e outros serviços de limpeza urbana; c) resíduos sólidos urbanos: os englobados nas alíneas “a” e “b”; d) resíduos de estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços: os gerados nessas atividades, excetuados os referidos nas alíneas “b”, “e”, “g”, “h” e “j”; e) resíduos dos serviços públicos de saneamento básico: os gerados nessas atividades, excetuados os referidos na alínea “c”; f) resíduos industriais: os gerados nos processos produtivos e instalações industriais; g) resíduos de serviços de saúde: os gerados nos serviços de saúde, conforme definido em regulamento ou em normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama e do SNVS; h) resíduos da construção civil: os gerados nas construções, reformas, reparos e demolições de obras de construção civil, incluídos os resultantes da preparação e escavação de terrenos para obras civis; i) resíduos agrossilvopastoris: os gerados nas atividades agropecuárias e silviculturais, incluídos os relacionados aos insumos utilizados nessas atividades; j) resíduos de serviços de transportes: os originários de portos, aeroportos, terminais alfandegários, rodoviários e ferroviários e passagens de fronteira; k) resíduos de mineração: os gerados na atividade de pesquisa, extração ou beneficiamento de minérios; II – quanto à periculosidade: a) resíduos perigosos: aqueles que, em razão de suas características de inflamabilidade, corrosividade, reatividade, toxicidade, patogenicidade, carcinogenicidade, teratogenicidade e mutagenicidade apresentam significativo risco à saúde pública ou à qualidade ambiental, de acordo com lei, regulamento ou norma técnica; b) resíduos não perigosos: aqueles não enquadrados na alínea “a”. Parágrafo único. Respeitado o disposto no art. 20, os resíduos referidos na alínea “d” do inciso I do caput, se caracterizados como não perigosos, podem, em razão de sua natureza, composição ou volume, ser equiparados aos resíduos domiciliares pelo poder público municipal.

Considerando a coleta seletiva de resíduos sólidos e o trabalho dos catadores de materiais recicláveis, importa-nos aqueles classificados quanto à origem como “resíduos domiciliares”, cujo próprio nome indica, são “os originários das atividades domésticas em residências urbanas” (art. 13, I, a), e quanto à periculosidade, são considerados “resíduos não perigosos” (art. 13, II, b).

Também são importantes para esta pesquisa os “resíduos de estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços” (art. 13, I, d), uma vez que o poder público municipal pode equipará-los aos resíduos domiciliares¹⁶, de acordo com sua composição, seu volume e se não forem de natureza perigosa (art. 13, parágrafo único).

Do ponto de vista histórico, Emílio Maciel Eigenheer (2009, p. 76) salienta que “foi a partir do final da segunda guerra, com a incrementação do consumo de massa, que os resíduos sólidos domésticos ganharam destaque e grande visibilidade, devido à quantidade e à complexidade da produção industrial”. O autor (2009, p. 76) observa ainda que, durante aquele período, os “esforços contra o desperdício (com ênfase na reutilização e na reciclagem) foram amplamente disseminados”.

A classificação dos “resíduos sólidos urbanos” é mais ampla, pois engloba, além dos resíduos domiciliares e os equiparados, aqueles chamados de “resíduos de limpeza urbana: os originários da varrição, limpeza de logradouros e vias públicas e outros serviços de limpeza urbana” (art. 13, I, b).

Em tese, é possível vislumbrar a implantação da coleta seletiva de resíduos de limpeza urbana. Bas-

16 Na cidade de São Paulo, a Lei n. 13.478/2002, que estrutura e organiza o Sistema de Limpeza Urbana do Município, denomina como “resíduos sólidos domiciliares não-residenciais, assim entendidos aqueles originários de estabelecimentos públicos, institucionais, de prestação de serviços, comerciais e industriais, entre outros com características de Classe 2, conforme NBR 10004 da ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas, até 200 (duzentos) litros por dia”.

ta imaginar que nas ruas da cidade sejam instaladas lixeiras públicas para que os resíduos sejam descartados pelos cidadãos conforme sua composição¹⁷, propiciando assim sua coleta seletiva.

Entretanto, na cidade de São Paulo por exemplo, a coleta dos resíduos de limpeza urbana não integra a coleta seletiva, e sim os serviços de limpeza urbana indivisíveis essenciais, executados indiretamente pelo município, mediante a contratação de empresas prestadoras de serviços.

A coleta seletiva, por sua vez, integra os serviços de limpeza urbana divisíveis essenciais, delegados às duas concessionárias de serviço público, assim como são objetos de parceria com organizações de catadores.

Ao menos na cidade de São Paulo, a coleta seletiva não tem por objeto todos os resíduos abrangidos pelo conceito de resíduos sólidos urbanos, mas os resíduos domiciliares e equiparados.

Portanto, dentro do conceito de resíduos sólidos urbanos, no caso, mostram-se pertinentes os resíduos domiciliares e aqueles que possam ser a eles equiparados, uma vez que, previamente segregados pelos cidadãos, poderão ser objeto de coleta seletiva, independentemente de sua modalidade (porta a porta, em pontos voluntários de coleta ou outra modalidade).

ESTIMATIVA DA QUANTIDADE DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS

A geração de resíduos está relacionada aos múltiplos fatores como o grau de industrialização, a urbanização, o crescimento populacional, o desenvolvimento econômico, as condições climáticas e

os hábitos da população. Portanto, a quantidade de resíduos sólidos urbanos varia conforme as características dos diferentes continentes, países, regiões e cidades (HOORNWEG, D.; BHADA-TATA, 2012, p. 8).

De acordo com o estudo feito para o Banco Mundial¹⁸, estima-se que sejam gerados 1,3 bilhões de toneladas de resíduos sólidos urbanos por ano, no mundo. A expectativa é que esta quantidade seja duplicada até 2025 (HOORNWEG, D.; BHADATATA, 2012, p. 8).

Os países que integram a OCDE, por exemplo, geram 572 milhões de toneladas por ano, representando 44% do total global. Seguindo essa média, calcula-se que seus habitantes gerem, por dia, uma média de 2,2 kg de resíduos por pessoa. (HOORNWEG, D.; BHADA-TATA, 2012, p. 9).

Os países da América Latina e Caribe são responsáveis por 12% da média global de resíduos sólidos urbanos, ou seja, 160 milhões de toneladas, por ano. Situam-se atrás dos países do Leste Asiático (incluindo a China) e da Região do Pacífico, onde são gerados 270 milhões, por ano, e à frente dos países da Ásia Central, que geram em média 93 milhões, por ano.

Dentre os países que compõem o grupo América Latina e Caribe, o Brasil, considerado como um país de “renda média alta”, é o mais populoso e com a maior média de resíduos sólidos urbanos, aproximadamente 149,096 mil toneladas por dia, com uma média de 1,03 kg/capita/diária (HOORNWEG, D.; BHADA-TATA, 2012, p. 80).

Projetou-se que, em 2025, o Brasil gerará 330,960 mil toneladas de resíduos sólidos urbanos, por dia, com uma média de 1,6 kg/percapita/dia (HOORNWEG, D.; BHADA-TATA, 2012, p. 8).

17 Na realidade, mesmo sem essa providência, muitos catadores trabalham de forma avulsa pelas ruas das cidades, onde estariam a coletar os “resíduos de limpeza urbana”.

18 O estudo, publicado em 2012, foi intitulado “What a waste: a global review of solid waste management”. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/17388>. Acesso em: 03 maio 2020.

A análise do Diagnóstico do Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos – 2018, publicado em dezembro de 2019¹⁹, pela Secretaria Nacional de Saneamento do Ministério do Desenvolvimento Regional, a partir de dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento, mostra que a projeção feita pelo Banco Mundial está próxima daquela realizada nacionalmente.

O SNIS-RS é composto por informações prestadas pelos municípios brasileiros, desde 2002. Em 2018, participaram do Diagnóstico (2019) 62,3% dos municípios brasileiros²⁰ (3.468 municípios), onde vivem aproximadamente 151,1 milhões de habitantes (SNIS-RS, 2019, p. 112).

Estimou-se que a média de coleta per capita do brasileiro é de 0,96 kg/hab./dia. Considerando todo o país, calculou-se que em 2018 foram coletadas, 62,78 milhões de toneladas, ou seja, “172,0 mil toneladas por dia de resíduos sólidos urbanos nos municípios brasileiros” (SNIS-RS, 2019, p. 112).

A Região Sudeste, onde estão situados 1.668 municípios, é responsável por 27,42 milhões de toneladas, correspondendo a 43,7% do montante coletado no país, em relação aos resíduos sólidos urbanos (SNIS-RS, 2019, p. 112).

Com mais de 41 milhões de habitantes²¹, no Estado de São Paulo são gerados, por dia 40.773,7 toneladas de resíduos sólidos urbanos, de acordo com o inventário estadual de resíduos sólidos urbanos 2018²², que reúne informações sobre as

condições ambientais e sanitárias das áreas de destinação final nos municípios paulistas (CE-TESB, 2019, p. 49).

Comparando as duas informações acima, verifica-se que mais da metade dos resíduos sólidos urbanos da Região Sudeste são gerados no Estado de São Paulo.

No Município de São Paulo, que possui uma população estimada em mais de 12 milhões de habitantes²³, geram-se mais de 20 mil toneladas de resíduos sólidos urbanos, por dia (PGIRS, 2014, p. 7)²⁴. Estima-se que mais da metade deste quantitativo são resíduos sólidos domiciliares (PGIRS, 2014, p. 7; CEMPRE, 2018, p. 32).

De acordo com a AMLURB, autarquia municipal de limpeza urbana da cidade de São Paulo, é ainda maior a quantidade de resíduos sólidos domiciliares descartados – 12 mil toneladas por dia²⁵. Contudo, ao todo, são coletadas cerca de 280 toneladas de recicláveis por dia, constituindo uma média de 7 mil por mês..

Aqui se insere o que se pode considerar, atualmente, como o principal trabalho das cooperativas de catadores²⁶ que celebraram termos de colaboração com o Município de São Paulo, já que aqueles materiais citados no parágrafo anterior, resultantes da coleta domiciliar seletiva realizada pelas concessionárias de limpeza urbana, são entregues para triagem, acondicionamento e comercialização às referidas cooperativas.

19 Disponível em: <http://www.snis.gov.br/diagnostico-anual-residuos-solidos/diagnostico-do-manejo-de-residuos-solidos-urbanos-2018>. Acesso em: 09 maio 2020.

20 3.468 de um total de 5.570 municípios brasileiros.

21 Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/sao-paulo/panorama>. Acesso em: 03 maio 2020.

22 Disponível em: <https://cetesb.sp.gov.br/residuossolidos/wp-content/uploads/sites/26/2019/06/Invent%C3%A1rio-Estadual-de-Res%C3%ADduos-S%C3%B3lidos-Urbanos-2018.pdf>. Acesso em: 09 maio 2020.

23 Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/sao-paulo/panorama>. Acesso em: 03 maio 2020.

24 Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/servicos/arquivos/PGIRS-2014.pdf>. Acesso em: 09 maio 2020.

25 Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/amlurb/residuos_solidos/domiciliar/index.php?p=4636. Acesso em: 09 maio 2020.

26 Dentre as cooperativas, há aquelas que operam as Centrais Mecanizadas de Triagem.

CARACTERIZAÇÃO GRAVIMÉTRICA DOS RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS

A composição gravimétrica dos resíduos sólidos urbanos gerados no Brasil foi de 61% para resíduos orgânicos, 15% papel, 15% plástico, 3% vidro, 2% metal e 5% outros (HOORNWEG, D.; BHADA-TATA, 2012, p. 90).

O Diagnóstico (2018, p. 93) do SNIS-RS reconhece que, no Brasil, as composições gravimétricas são diferentes em cada região do país. A partir do indicador chamado “massa recuperada per capita de materiais recicláveis (exceto matéria orgânica e rejeitos) em relação à população urbana”, o SNIS estima os percentuais recuperáveis de papel, plástico, metal, vidro e outros (SNIS, 2018, p. 138).

Nesse sentido, o SNIS-RS (2018, p. 145) considera que dentre os materiais recicláveis secos recuperados, por tipo de material, 42% referem-se a papel e papelão, 22,6% aos plásticos; 13,1% aos metais; 12,2% aos vidros e 10,1% a outros.

É baixo o índice estimado de “massa total de resíduos recicláveis secos” recuperados. O SNIS-RS (2018, p. 146) considera que apenas 1,1 milhão de toneladas são recuperadas, “o que corresponde a 1,7% do total aproximado de 62,8 milhões de toneladas de resíduos domiciliares e públicos “potencialmente” coletadas em 2018” (SNIS-RS, 2018, p. 146).

O Manual de Gerenciamento Integrado do Lixo Municipal (CEMPRE/IPT), não obstante as diferentes características dos municípios brasileiros, estima que os resíduos domiciliares no Brasil são compostos por 51,4% de matéria orgânica; 16,7% de outros; 13,5% de plástico; 13,1% de papel, papelão e longa-vida; 2,4% de vidro; 2,3% de aço e 0,6% de alumínio (CEMPRE, 2018 p. 38).

O Plano Estadual de Resíduos Sólidos do Estado de São Paulo, em um universo de análise de 20% de seus municípios, onde se situam 70,48% de sua população urbana e na qual são gerados 74,12% dos resíduos sólidos urbanos do estado,

estima, não obstante as diferentes metodologias, que a matéria orgânica é preponderante (54,2% a 73,3%), geralmente seguida de plástico e papel/papelão (SMA, 2014, p. 41).

O inventário estadual de resíduos sólidos urbanos 2018 (CETESB, 2019)²⁷ não traz informações sobre a caracterização gravimétrica, apesar de avaliar as condições ambientais dos sistemas de operação de compostagem e de disposição final de resíduos sólidos urbanos em aterros, nos 645 municípios do estado.

De acordo com a pesquisa Ciclosoft 2018 do CEMPRE, que analisa a composição gravimétrica proveniente da coleta seletiva, há uma divisão desse material em 9 categorias: 24% de rejeitos; 21% de papel/papelão; 17% de plástico; 10% de alumínio; 9% de metais ferrosos; 8% de vidro; 2% de embalagens longa vida; 2% de eletrônicos e 7% de outros²⁸.

O Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos da cidade de São Paulo reputa que, dentre os resíduos sólidos urbanos, os domiciliares, incluindo os equiparados, são os mais relevantes: as análises gravimétricas recorrentemente comprovam a predominância da fração orgânica – na média da cidade, 51% são resíduos deste tipo compostáveis, 35% são resíduos secos recicláveis e 14% são rejeitos (PGIRS, 2014, p. 9).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resíduos sólidos, como expressos na Política Nacional de Resíduos Sólidos, são um bem econômico de valor social, gerador de trabalho e renda, e promotor de cidadania. (art. 6º VIII). Neste artigo, buscou-se, com uma breve exposição, expor a evo-

27 Disponível em: <https://cetesb.sp.gov.br/residuossolidos/wp-content/uploads/sites/26/2019/06/Invent%C3%A1rio-Estadual-de-Res%C3%ADduos-S%C3%B3lidos-Urbanos-2018.pdf>. Acesso em: 09 maio 2020.

28 Disponível em: <http://cempre.org.br/ciclosoft/id/9>. Acesso em: 09 maio 2020.

lução dos conceitos de lixo aos resíduos sólidos, bem como as consequências da previsão legal dos rejeitos, com a expectativa de contribuir com a difusão do conhecimento deste ramo do direito ambiental ainda pouco tratado pela doutrina.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. **O princípio do nível elevado de proteção e a renovação ecológica do direito do ambiente e dos resíduos**. – Coimbra, Portugal: Edições Almedina, 2006.

CALDERONI, Sabetai. **Os bilhões perdidos no lixo**. - 3. ed. – São Paulo: Humanitas Editora / FFLCH/ USP, 1999.

CETESB (São Paulo) **Inventário estadual de resíduos sólidos urbanos 2018 / CETESB**; coordenação e redação Maria Heloisa P. L. Assunção; equipe técnica Marilda de Souza Soares [et al.]; colaborador Fernando Antônio Wolmer. – São Paulo: CETESB, 2019.

CONNETT, Paul. **The Zero Waste Solution: Untrashing the Planet One Community at a Time**. White River Junction, Vermont: Chelsea Green Publishing, 2013.

EINGENHEER, Emílio Maciel. **Coleta seletiva de lixo** / org. Emílio M. Eigenheer. – Rio de Janeiro: In-Fólio, 1998. 208 p. – (Experiências brasileiras: nº 2).

EINGENHEER, Emílio Maciel. **Coleta seletiva de lixo** / org. Emílio M. Eigenheer. – Rio de Janeiro: In-Fólio, 1999. 80 p. – (Experiências brasileiras: nº 3).

EINGENHEER, Emílio Maciel. **Materiais culturais e de construção na coleta seletiva de lixo** / Emílio Maciel Eigenheer, João Alberto Ferreira, Roberto Rindler Adler. – Rio de Janeiro: In-Fólio, 2007.

EINGENHEER, Emílio Maciel. **Lixo: a limpeza urbana através do tempo**. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2009. <http://www.lixoeducacao.uerj.br/imagens/pdf/ahistoriadolixo.pdf>.

EINGENHEER, Emílio Maciel e FERREIRA João Alberto. **Três décadas de coleta seletiva em São Francisco** (Niterói/RJ): lições e perspectivas. Engenharia Sanitária Ambiental. Volume 20, nº 4, Out/dez 2015, pág. 677-684. Doi 10.1590/S1413-41522015020040132994

FERRÃO, Paulo Cadete. **Introdução à gestão ambiental a avaliação do ciclo de vida de produtos**. Lisboa, Portugal: IST Press – Instituto Superior Técnico, 1998.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin. **Resíduos Sólidos: Ponto Final da Insustentabilidade Econômica**. P. 1717. Revista de Direitos Difusos. Vol. 13. Gestão de Resíduos Sólidos I. São Paulo, SP: ADCOAS e IBAP – Instituto Brasileiro de Advocacia Pública, 2002.

GRIMBERG, Elisabeth; BLAETH, Patrícia. **Coleta Seletiva de Lixo: reciclando materiais, reciclando valores**. – São Paulo: Instituto Pólis, 1998. 100 p. (Publicações Pólis, 31)

GRIMBERG, Elisabeth. **Coleta Seletiva com inclusão social: Fórum Lixo e Cidadania na Cidade de São Paulo. Experiências e Desafios**. – São Paulo: Instituto Pólis, 2007. 148 p. (Publicações Pólis, 49)

Hoorweg, Daniel; Bhada-Tata, Perinaz. 2012. **What a Waste : A Global Review of Solid Waste Management**. Urban development series; knowledge papers no. 15. World Bank, Washington, DC. World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/17388> License: CC BY 3.0 IGO.

HOUAISS, Antonio e VILLAR, Mauro de Salles. **Dicionário Houaiss da língua portuguesa**. – 1. Ed. – Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.

Lixo municipal: manual de gerenciamento integrado / Coordenação geral André Vilhena. – 4. Ed. – São Paulo (SP): CEMPRE, 2018.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

McDONOUGH, William; BRAUNGART, Michael. **Cradle to cradle: remaking the way we make things**. New York: North Point Press, 2002.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente** / Édis Milaré. – 9. Ed. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

ROCHA, Aristides Almeida. **História do saneamento**. – São Paulo: Blucher, 2016.

SERRES, Michel. **O contrato natural**. Tradução: Serafim Ferreira. – Lisboa: Instituto Piaget, 1990.

WALDMAN, Maurício. **Lixo: cenários e desafios: abordagens básicas para entender os resíduos sólidos**. – São Paulo: Cortez, 2010.

YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato. **Competência e as diretrizes da PNRS: Conflitos e critérios de harmonização entre as demais legislações e normas**. In, **Política nacional, gestão e gerenciamento de resíduos sólidos**/ [organizadores] Arnaldo Jardim, Consuelo Yoshida, José Valverde Machado Filho. – Barueri, SP: Manole, 2012. (Coleção Ambiental).

RESPONSABILIDADE COMPARTILHADA E PAPEL DOS CONSUMIDORES: DINÂMICAS DE PROTAGONISMO E INVISIBILIDADE NA ECONOMIA CIRCULAR

Aline Brito Müller¹

Resumo: Depois de dez anos de vigência da Política Nacional de Resíduos Sólidos, o país ainda enfrenta entraves para a efetivação do instituto de responsabilidade compartilhada. Alçado ao posto de coprotagonista da proteção ambiental no que diz respeito às práticas sustentáveis como a não geração, reuso e reciclagem, o consumidor brasileiro ainda desconhece a Lei nº 12.305/2010. Sua inação — assim como a de outros atores identificados pelo legislador — impacta os objetivos de desenvolvimento das cadeias produtivas em torno dos resíduos sólidos. A falta de atividade afeta, ainda, a tarefa dos catadores de materiais recicláveis e, em consequência, a própria existência da atividade econômica circular.

Palavras-chave: responsabilidade compartilhada, resíduos sólidos, consumidor

Abstract: *After ten years of the enactment of the National Solid Waste Policy (“Política Nacional de Resíduos Sólidos”), Brazil still faces obstacles to the implementation of the shared responsibility doctrine. Nominated co-protagonist of environmental protection with respect to sustainable practices such as non-generation, reuse and recycling, Brazilian consumers are still unaware of the law 12.305/2010. Their inaction — as well as the inaction other actors identified by the legislator — impacts the objectives of developing production chains around solid waste. The lack of activity also affects the task of recyclable material collectors and, consequently, the existence of circular economic activity.*

Key-words: *shared responsibility, solid waste, consumer*

Dos muitos impactos provocados pela pandemia de coronavírus que atravessaram o ano de 2020, um passou ao largo de qualquer previsão: os catadores de materiais recicláveis experimentaram o fim da invisibilidade — ainda que temporário. A brecha para que sua importância — quiçá existência — nas dinâmicas sociais de produção e consumo fosse percebida, veio do topo da hierarquia econômica: os industriais, que relataram a escassez de insumos reciclados nas fábricas brasileiras, o que contribuiu para o travamento de suas cadeias produtivas: faltam embalagens, plásticos, peças de alumínio e até tecido. No caso do papel, por exemplo, houve queda na coleta de material reciclado na pandemia”, disse Renato da Fonseca, gerente executivo da Confederação Nacional das Indústrias (CNI), ao jornal O Globo, do Rio de Janeiro, em reportagem publicada na edição de 9 de dezembro de 2020.

A declaração do executivo lançou luz não apenas sobre o trabalho dos catadores de materiais recicláveis e sua inserção nas dinâmicas produtivas, mas também sobre as dificuldades impostas pela crise sanitária global ao desempenho normal de suas funções. A experiência de momentânea visibilidade serve, portanto, como um duplo convite à reflexão sobre estes protagonistas invisíveis do ciclo produtivo e, por extensão, sobre as demais invisibilidades da cadeia de produção e consumo.

De fato, a catação de material reciclado representa também um duplo papel na cadeia produtiva: sendo responsável pela coleta dos resíduos e por fornecer insumos à indústria, ela se posiciona, respectivamente, no fim e no início do ciclo. Constitui-se, portanto, como um elo fundamental para a própria dinâmica circular de produção e consumo.

A crise global provocada pelo coronavírus não inviabilizou essa tarefa que, por vezes, a depender do observador, é silenciosa ou invisível, mas criou empecilhos. “Estamos preocupados com duas coisas: com a saúde e com a comida. A gente não sabe como vai sobreviver nesses meses”, afirmou

o catador Nilson José dos Santos, de Duque de Caxias (RJ), ao jornal Folha de S.Paulo, em março de 2020, no primeiro mês em que foram adotadas restrições à circulação e à aglomeração de pessoas nas cidades brasileiras. No mês seguinte, o Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR) relatou à Agência Brasil que a maioria dos catadores havia interrompido as atividades por pertencerem aos grupos de risco para a Covid-19. A possibilidade de contaminação na lida com os resíduos assustou os trabalhadores. E as cooperativas de catadores foram fechadas por decretos estaduais que tentavam evitar o avanço da doença.

A pandemia, no entanto, é um fenômeno único que, a depender dos avanços da ciência, da vacinação, da agência governamental e da conscientização coletiva, pode ter fim. Deixa, entretanto, lições sobre a necessidade de se atentar para os entraves ao trabalho da legião de catadores brasileiros — o país vem registrando aumento expressivo no número de pessoas dedicadas à catação ao longo da segunda década do século XXI. No fim de 2018, o Brasil contabilizava 268 mil catadores, contingente 48% maior do que o registrado quatro anos antes, segundo os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), mostrados na reportagem do jornal Valor Econômico de maio de 2019. O aumento na força de trabalho, segundo o diário, estava relacionado à perda de postos formais de emprego decorrente da crise econômica que o país atravessava. Desde então, o cenário econômico não registrou guinadas positivas significativas, e a taxa de desocupação, também medida pelo IBGE, segue renovando recordes, o que leva a crer que a busca pela catação como alternativa para obtenção de renda não foi interrompida, ao contrário: pode ter sido estimulada. No final de 2020, o “Atlas do Plástico”, documento produzido pela Fundação Heirich Böll, afirmava existir cerca de 800 mil catadores no país.

“Antes mesmo da chegada do vírus, já vivíamos uma situação financeira agravada pelo fechamento das fábricas recicladoras e grandes geradores. Não há geração de resíduo de qualidade,

nem temos como vender o material a bons preços. Só tem materiais para coleta nas casas, que são diversos e muito misturados, aumentando o trabalho”, disse Alex Cardoso, da coordenação nacional do MNCR, à Agência Brasil, também em abril de 2020.

A declaração de Cardoso à imprensa resgata um outro protagonista da cadeia de produção e consumo que, quando o assunto são os resíduos, assume papel de coadjuvante: o consumidor.

Em meio às transformações nas múltiplas dinâmicas da vida, o século XXI elevou o consumo à ordem do dia, a ponto de o sociólogo polonês Zygmunt Bauman afirmar, no livro “Em busca da política” (2000), que o estágio final da modernidade transformou o indivíduo de cidadão político em consumidor de mercado. Ao observar a mutação no conceito de cidadania, Bauman desloca o cerne da existência do sujeito: em vez de existir perante a sociedade, passa a existir perante às mercadorias.

No que diz respeito ao descarte de materiais, o consumo massificado parece ter vestido o indivíduo com o manto da invisibilidade — sua participação no ciclo dos resíduos sólidos abusa de distanciamento. Em condição diametralmente oposta à dos catadores, a invisibilidade dos consumidores parece significar uma equivocada ausência de responsabilidade.

Enquanto o cidadão exerce direitos e responde aos deveres perante o estado, o novo “cidadão-consumidor” identificado por Bauman, parece usufruir de um desequilíbrio no qual seus direitos são mais conhecidos — consumir livremente, sob as proteções e garantias legais dadas pelo legislador — que seus deveres.

O legislador brasileiro, assim como o de outros países, identificou esta questão e, em 2010, estabeleceu a figura da responsabilidade comparti-

lhada como um dos princípios da Lei nº 12.305, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). Tal mecanismo distribuiu responsabilidades sobre o gerenciamento dos resíduos produzidos no país aos diferentes atores da cadeia de produção e consumo.

Nesse sentido, o presente artigo busca trazer à tona as invisibilidades dessa cadeia, dando ênfase ao papel do consumidor, cuja ação se mostra fundamental não só para a destinação adequada dos resíduos descartados como também para o trabalho dos catadores de materiais recicláveis.

BASE LEGAL DA RESPONSABILIDADE COMPARTILHADA

O Brasil ainda vivenciava os primeiros meses da redemocratização, à luz da Constituição Cidadã, quando o tema da coleta, tratamento e destinação dos resíduos chegou ao Congresso Nacional. Em 1989, o projeto de Lei do Senado nº 354, destinado à época aos resíduos de serviços de saúde, deu início a um debate parlamentar que duraria duas décadas e resultaria na Lei nº 12.305, sancionada em 2 de agosto de 2010. A legislação incluiu o Brasil no grupo das nações que têm regulamentadas políticas para o descarte de materiais, assunto que desde a década de 1970, com aprovação de lei na Alemanha, congrega autoridades públicas, organismos multilaterais e a sociedade civil em debates como urbanização, proteção ambiental, promoção da saúde e organização da vida humana. De fato, o tema segue indicado como prioridade internacional, com importância acentuada pela intensificação dos efeitos da crise climática nos últimos anos, a ponto da Organização das Nações Unidas (ONU) destacar a “produção e o consumo sustentáveis” como um dos objetivos globais para o desenvolvimento sustentável na Agenda 2030, documento ratificado por 193 países, com protagonismo do Brasil.

O estímulo ao consumo sustentável é um dos objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos. A Lei nº 12.305/2010 estabelece parâmetros nacionais para o gerenciamento dos resíduos, define conceitos, prevê responsabilidades e cria instrumentos que abrem caminho para a sua efetiva implementação. Com 11 princípios e 15 objetivos, aborda a proteção ao meio ambiente e à saúde pública e ao desenvolvimento sustentável. No âmbito deste trabalho, destacam-se os princípios VI (“a cooperação entre as diferentes esferas do poder público, o setor empresarial e demais segmentos da sociedade”) e VII (“a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos”).

Em seu artigo 3º, inciso XVII, a PNRS define a responsabilidade compartilhada — instituto também conhecido como “responsabilidade pós-consumo” — como um

“conjunto de atribuições individualizadas e encadeadas dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, assim como 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”.

Com essa definição, o legislador não só compartilha a responsabilidade pela destinação adequada dos resíduos como a diversifica por diferentes atores, distribuindo a incumbência do fabricante ao consumidor, da iniciativa privada ao setor público. Observa-se o objetivo de congrega pessoas físicas e jurídicas de direito privado com pessoas jurídicas de direito público. No mesmo artigo, o inciso IV oferece outra definição importante, a do ciclo de vida do produto, descrita como uma “sé-

rie de etapas que envolvem o desenvolvimento do produto, a obtenção de matérias-primas e insumos, o processo produtivo, o consumo e a disposição final”. Consorciados, os conceitos estabelecem um encadeamento de ações que visam a efetivação da política nacional. Dentre elas, estão a coleta seletiva e a logística reversa.

A Lei nº 12.305/2010 descreve, ainda, sete objetivos da responsabilidade compartilhada:

I — compatibilizar interesses entre os agentes econômicos e sociais e os processos de gestão empresarial e mercadológica com os de gestão ambiental, desenvolvendo estratégias sustentáveis;

II — promover o aproveitamento de resíduos sólidos, direcionando-os para a sua cadeia produtiva ou para outras cadeias produtivas;

III — reduzir a geração de resíduos sólidos, o desperdício de materiais, a poluição e os danos ambientais;

IV — incentivar a utilização de insumos de menor agressividade ao meio ambiente e de maior sustentabilidade;

V — estimular o desenvolvimento de mercado, a produção e o consumo de produtos derivados de materiais reciclados e recicláveis;

VI — propiciar que as atividades produtivas alcancem eficiência e sustentabilidade;

VII — incentivar as boas práticas de responsabilidade socioambiental.”

Em destaque, observa-se que o legislador adota uma visão integrada ao demonstrar que o tratamento adequado de resíduos é uma convergência de interesses de diferentes atores. Em paralelo, há o reconhecimento do potencial econômico do uso dos resíduos sólidos — os objetivos envolvem o desenvolvimento de um mercado que absorva os materiais destinados adequadamente por meio de cadeias produtivas. De certa forma, é possível con-

siderar a intenção de estabelecer vínculos econômicos, uma vez que, ao encadear ações, fica subentendido que o não cumprimento de um dos papéis fragiliza ou até rompe o ciclo do descarte adequado — e o resultado é o dano socioambiental.

Há ainda uma manifesta preocupação de criar novos padrões de consumo, evitando a geração de resíduos e, paralelamente, incentivando práticas sustentáveis de reúso e reciclagem. Estes temas são especialmente caros ao consumidor.

A responsabilidade compartilhada convida o consumidor a repensar suas práticas de consumo, em busca de vieses mais sustentáveis. De fato, sua responsabilidade se inicia antes mesmo da aquisição de um bem, com a não geração de resíduos. Da mesma forma, o consumidor é instado a atuar ativamente no descarte correto dos materiais, por meio da separação adequada dos resíduos e da destinação para a coleta seletiva ou da devolução nos postos de entrega voluntária, no âmbito da logística reversa. A PNRS estabelece ainda, em seu artigo 28, que a responsabilidade do consumidor cessa com a destinação ou a devolução correta dos resíduos.

O instituto da responsabilidade compartilhada atrela os diferentes atores no cumprimento de seus papéis. Isso significa que, por meio do consumo, o “cidadão-consumidor” pode exigir a efetivação da responsabilidade dos outros atores. Na prática, ele pode demandar padrões de *ecodesing* e produção sustentável ao definir a aquisição de um bem. Pode, ainda, optar por produtos que tenham a logística reversa implementada. Também está no seu campo de ação a escolha por produtos que poderão ser reutilizados ou reciclados.

A PRIMEIRA DÉCADA DA PNRS E PROJEÇÕES PARA O FUTURO

Após dez anos de vigência da Lei nº 12.305/2010, perduram desafios para a efetivação das respon-

sabilidades. Elogiada no que tange à sua redação, a lei carece de implementação em âmbito nacional. A pequena abrangência da coleta seletiva no território brasileiro, o baixo índice de acordos setoriais e o atraso no estabelecimento de cadeias de logística reversa, configuram-se verdadeiros obstáculos aos objetivos da PNRS. Pesa, ainda, no que tange aos consumidores, a falta de conhecimento. Faltam a eles informações sobre seu papel — de coprotagonista — e suas responsabilidades.

O desconhecimento e a inação foram mapeados pelo Ibope. Pesquisa divulgada em 2018 mostrou que 75% dos brasileiros não separavam, naquele ano, os materiais recicláveis em casa, enquanto 39% não faziam a separação nem entre orgânicos e inorgânicos. Em paralelo, 56% não usavam nenhum serviço de coleta seletiva, e apenas 40% disseram aos pesquisadores que sabiam que garrafas PET podem ser recicladas.

Porém, mesmo nos casos daqueles que têm conhecimento da responsabilidade compartilhada, as atribuições ignoradas pelo poder público e pelo setor privado atrapalham os consumidores, pois inviabilizam a destinação adequada do material que poderia ser devolvido ou disponibilizado pelo cidadão. Ao mesmo tempo, grandes empresas têm apostado em enfatizar as responsabilidades dos consumidores como forma de evitar seu devido engajamento na gestão dos resíduos sólidos.

De fato, a inação dos personagens da cadeia de produção e consumo tem gerado danos ao meio ambiente — e os impactos estão sendo mensurados. Em uma década, entre 2010 e 2019, o Brasil passou de 67 milhões para 79 milhões de toneladas de resíduos sólidos urbanos registradas por ano, segundo dados da Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (Abrelpe), compilados no “Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2020”. Deste montante, apenas 59,5% teve destinação adequada no ano mais recente — a maior parte foi disposta em aterros sanitários. Enquanto isso, 29,4 milhões de to-

neladas de resíduos foram destinados de maneira inadequada, e 6,3 milhões seguem abandonadas no meio ambiente. Os dados não consideram resíduos de construção e demolição (44,5 milhões de toneladas ao ano) e de saúde (253 mil toneladas).

A Abrelpe estima que a geração de resíduos deve aumentar 50% até 2050 — são esperados 120 milhões de toneladas nesse ano — enquanto a população brasileira deve crescer 12% no mesmo período. A projeção de que aumento do descarte será altamente superior à expansão demográfica aponta para um cenário de intensificação do consumo e, neste sentido, de um desprezo às recomendações sustentáveis de não geração e reúso.

CONCLUSÃO

A indicação — o alerta — de que o consumo tende a se intensificar pelos próximos anos reforça a necessidade da efetivação da responsabilidade compartilhada. E um olhar sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos permite a identificação de múltiplos entraves. Neste artigo, procurou-se dar ênfase, sem esgotar o tema, aos danos decorrentes da inação do consumidor no que tange ao seu papel na cadeia de produção, consumo e descarte de resíduos sólidos.

Apesar da Lei nº 12.305/2010 alçar o consumidor à posição de um dos protagonistas da missão de reduzir os impactos decorrentes do ciclo de vida dos produtos, dados do Ibope revelam o desconhecimento da legislação e a inércia referente às práticas de separação de materiais e destinação adequada dos resíduos sólidos. A desinformação torna-se, assim, um dos principais obstáculos à concretização de uma política ambiental efetiva e eficiente. Nesse sentido, faz-se necessário o devido estímulo à educação ambiental, como meio para o desenvolvimento de atitudes sustentáveis que promovam a redução, o reúso e a reciclagem dos materiais, a fim

de que o consumidor exerça, de fato, seus compromissos enquanto cidadão no século XXI, à luz do conceito do sociólogo Zygmunt Bauman.

Em paralelo, observa-se que a inação do consumidor está duplamente atrelada à falta de atividade dos entes públicos e dos setores empresariais — uma vez que não encontra coleta seletiva nem práticas de logística reversa implementadas, o consumidor é desestimulado a efetivar seu papel no contexto da responsabilidade compartilhada e, ao mesmo tempo, deixa de exigir, por meio do consumo, o estabelecimento das cadeias produtivas dos resíduos sólidos, cujo potencial econômico foi identificado pela Lei nº 12.305/2010.

Por fim, nota-se que, sem exercer o coprotagonismo previsto pela responsabilidade compartilhada, o consumidor assume o papel de antagonista dos catadores de materiais. Sua falta de ação cria empecilhos para o trabalho da catação, o que, como visto na pandemia de coronavírus, afeta não só a cadeia da reciclagem, mas o próprio reinício do ciclo produtivo.

Em resumo, constata-se que o conceito de responsabilidade compartilhada é uma das garantias de que a produção e o consumo se unem em um contexto de economia circular. O coprotagonismo do cidadão se faz necessário para a consolidação de um novo paradigma em que os direitos individuais se relacionam com a proteção da natureza — e o debate é fundamental no que diz respeito à preservação dos direitos, não apenas de consumidores e catadores, mas de todas as futuras gerações.

REFERÊNCIAS

ABRELPE. **Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2020**. 1ªed, 2020, São Paulo. Disponível em: <https://abrelpe.org.br/panorama-2020/>. Acessado em: 10 jan 2021.

BAUMAN, Zygmunt. **Em busca da política**. Tradução: Marcus Penchel. Rio de Janeiro, RJ, ed. Jorge Zahar, 2000.

CARRANÇA, Thais. “**Crise multiplica catadores, mas reduz o lixo**”. In: Valor Econômico, SP, 10 mai. 2019. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2019/05/10/crise-multiplica-catadores-mas-reduz-o-lixo.ghtml>. Acesso em: 21. dez. 2020.

IBOPE. **Desinformação é maior dificuldade para a reciclagem no Brasil**. Ibopeinteligencia.com, 6 jun 2018. Disponível em: <https://www.ibopeinteligencia.com/noticias-e-pesquisas/de-sinformacao-e-maior-dificuldade-para-a-reciclagem-no-brasil/>. Acesso em: 10. jan. 2021.

MONTENEGRO, Marcelo, VIANNA, Manoela, TELES, Daisy Bispo (org.). **Atlas do Plástico: Fatos e números sobre o mundo dos polímeros sintéticos**. 1. ed. Rio de Janeiro: Fundação Heirich Böll, 2020. Disponível em: <https://br.boell.org/pt-br/2020/11/29/atlas-do-plastico>. Acesso em: 10. jan.2021.

NETO, João Sorima, ORDOÑEZ, Ramona e RIBAS, Raphaela. “**De plástico a papelão, falta de insumos freia expansão da indústria**”. In: Jornal O Globo, RJ, 9 dez. 2020. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/de-plastico-papelao-falta-de-insumos-freia-expansao-da-industria-24788231>. Acesso em: 21. dez. 2020.

PASSOS, Úrsula. “**Medo do vírus e da fome divide catadores sobre paralisação do trabalho de triagem**”. In: Folha de S.Paulo, SP, 29 mar. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/03/medo-do-virus-e-da-fome-divide-catadores-sobre-paralisacao-do-trabalho-de-triagem.shtml>. Acesso em: 21.dez. 2020.

PEDRUZZI, Pedro. “**Covid-19 gera dificuldades para catadores de materiais recicláveis**”. In: Agência Brasil, DF, 13. abr. 2020. Disponível

em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2020-04/covid-19-gera-dificuldades-para-catadores-de-materiais-reciclaveis>. Acesso em: 21. dez. 2020.

MIXOFOBIA: POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS E JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA COMO MEDIDAS DE SUPERAÇÃO DOS "QUARTOS DE DESPEJO"

Kaliany Gonzaga de Santana Ribeiro¹

“O Brasil precisa ser dirigido por uma pessoa que já passou fome. A fome também é professora. Quem passa fome aprende a pensar no próximo, e nas crianças.”

Carolina Maria de Jesus, 2014.

Resumo: Carolina Maria de Jesus, que era migrante e moradora da antiga favela do Canindé na cidade de São Paulo, em seu livro-diário “Quarto de Despejo”, apresenta o retrato mixofóbico da favela. Este artigo, ao resgatar a mensagem de Carolina de Jesus, intenta revelar uma memória legítima da violação dos direitos humanos e, com fulcro neste exemplo de mixofobia, apontar a ferramenta da judicialização da política, diante do paradigma pós-positivista e (neo)constitucionalista, como medidas de concretização de políticas sociais destinadas à superação dos espaços de segregação. Sendo assim, a atuação regulatória dos poderes estatais segue como proposta de instrumento político, econômico e social de oposição à mixofobia.

Palavras-chave: Mixofobia. Políticas Públicas. Neoconstitucionalismo. Judicialização da Política.

Abstract: *Carolina Maria de Jesus, who was a migrant and resident of the extinct shantytown of Canindé, she was born in Minas Gerais and she migrated to São Paulo. In her book Quarto de Despejo, she presents a myxophobic portrait of the shantytown. This text tells Carolina de Jesus message, then a legitimate memory of the human rights violations. Towards an example of myxophobia introduces the judicialization institute, within the post-positivist paradigm and (neo)constitutionalist, as a measure of concretization of social policy by overcoming the spaces of segregation. Also, dialogue between the three powers brings a proposal for a political, economic and social instrument to oppose myxophobia.*

Key words: *Myxophobia. Public policy. Neoconstitutionalism. Judicialization.*

¹ Defensora Pública do Estado da Bahia, Coordenadora do Núcleo de Gestão Ambiental da DPE/BA, Mestranda em Cultura Jurídica: Segurança, Justiça e Direito pela UDG da Espanha, Pós-graduada em Direito Público pela Universidade Cândido Mendes (UCAM/RJ), Bacharela em Direito pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB).

INTRODUÇÃO

O livro *Quarto de Despejo*, escrito em 1960, demonstra que os espaços de mixofobia não constituem uma realidade do passado, mas um problema da sociedade contemporânea, por isso, diante da constatação de hipóteses de violações de direitos humanos de natureza coletiva, forçou-se manejar medidas destinadas ao combate, de fato, das situações correlatas às apresentadas pela autora Carolina de Jesus.

Desponta a judicialização da política como instrumento de planejamento e diálogo entre os três poderes destinados à progressiva inclusão social de indivíduos, segmentos ou grupos que enfrentam vulnerabilidades. Assim, uma vez constatada a omissão ou insuficiência estatal na definição, elaboração ou implementação de políticas públicas coletivas e de impactos sociais, é possível a utilização de instrumentos jurídicos de acesso à justiça para garantir a tutela coletiva de direitos fundamentais, a fim de (re)adequar a alocação de escassos recursos públicos.

Desse modo, o tema foi apresentado em três eixos: a mixofobia presente na realidade da favela pelo olhar de Carolina Maria de Jesus; a ineficiência ou inexistência de políticas sociais de natureza coletiva; a judicialização da política como instrumento de planejamento destinado à integração social.

MIXOFOBIA E CULTURA POPULAR RETRATADA NO LIVRO "QUARTO DE DESPEJO"²

2 O antropólogo Néstor García Canclini dedica-se ao estudo das culturas latino-americanas, e no livro intitulado *Las Culturas Populares en el Capitalismo* convida à reflexão com a seguinte proposta: "De qué modo la lógica transnacional de la cultura en el capitalismo modela los hábitos y prácticas, las formas de conciencia y de vida, qué pueden hacer nuestros pueblos para apropiarse del capital cultural perdido o expropiado, renovarlo de acuerdo con las tareas presentes. Parece evidente la importancia de que estos estudios se multipliquen para conocer las necesidades de

O livro *Quarto de Despejo*: diário de uma favelada, da escritora brasileira Carolina Maria de Jesus, alcançou projeção nacional imediata ainda no seu lançamento em agosto de 1960, e também sucesso internacional, tendo sido traduzido para treze idiomas, e por isso, até hoje, Carolina é a autora brasileira de maior êxito no exterior, especialmente nos Estados Unidos. Não obstante ser Carolina uma mulher negra, semianalfabeta, mãe solteira de três filhos, catadora de papel, moradora da antiga favela do Canindé na cidade de São Paulo, e sobretudo, migrante nascida em Sacramento, Minas Gerais, perseverou no sonho de escrever um livro que retratasse a vida na favela, apesar de viver na antiestrutura social³.

O contexto histórico e político em que Carolina escreveu seu livro-diário situa-se no meio de duas ditaduras no Brasil, entre 1945 e 1964, e seus escritos tão-somente emergiram do profundo anonimato por iniciativa do jornalista Audálio Dantas e por abordar os infortúnios dos "pobres urbanos". O país vivenciava um debate veemente acerca dos problemas sociais que dominavam as arenas política, cultural e da vida pública e privada. Este cenário é evidenciado por Meihy:

"Motivados pelo cenário político, os erros dos projetos de governo apareciam na vida dos pobres urbanos. Carolina Maria de Jesus seria uma prova flagrante das atrocidades que mereceriam vir a público naquele instante, pois a democracia implicava críticas que, aquela altura, eram históricas. Sua experiência de favelada expunha ao coletivo uma chaga feia, atestada das falhas de projetos vigentes, de desenvolvimento econômico e programa

los pueblos latinoamericanos (¿cuál es hoy nuestro arte, nuestra medicina, nuestra educación?). Para saber en qué aparatos culturales debemos luchar o dónde hay de crear otros alternativos, cómo dar este combate en el campo de la subjetividad para suscitar nuevos hábitos y prácticas transformadoras."

3 Estudos sobre o assunto podem ser encontrados no livro *Processo Ritual: Estrutura e antiestrutura*, do antropólogo Victor Turner (Petrópolis, Vozes, 1974).

social, encetados por governos federais.” (MEIHY, 1988: 87)

O tema central do livro *Quarto de Despejo* é a cidade e suas chagas⁴, a partir da (re)construção de um ambiente social marcado pela mixofobia⁵ – termo elaborado por Bauman (2007), em que se constata espaços de segregação decorrentes do medo em face de indivíduos ou grupos designados como “diferente”,⁶ de modo que passam a ser vistos como “ameaça” e com distanciamento. Impõem-se à humanidade o propósito de desenvolver mecanismos e estratégias de contraposição aos diversos espaços mixofóbicos⁷ – quartos de despejos, quetos, cortiços, campos de concentração, campo de refugiados, favelas e seus diversos muros de discriminação. Na lírica de Carolina de Jesus ela descrevia as suas exclusões sociais: “Quando estou na cidade tenho a impressão que estou na sala de visita com seus lustres de cristais, seus tapetes de veludo, almofadas de cetim. E quando estou na favela tenho a impressão de que sou um objeto fora de uso, digno de estar num quarto de despejo.” (JESUS, 2014: 37).

4 A protagonista é a fome. Carolina viu a cor da fome – amarela: “Que efeito surpreendente faz a comida no nosso organismo! Eu que antes de comer via o céu, as árvores, as aves, tudo amarelo, depois que comi tudo se normalizou aos meus olhos (JESUS, 2014: 44). Mas inúmeras adversidades são abordadas no livro-diário: violência doméstica (JESUS, 2014: 44), criminalização da pobreza e caráter seletivo da violência institucional (JESUS, 2014: 108), culpabilização dos pobres pela manutenção da pobreza: “(...) o tenente interessou-se pela educação de meus filhos. Disse que a favela é lugar propenso, que as pessoas tem mais possibilidades de delinquir do que tornar-se útil a pátria e ao país” (JESUS, 2014: 29).

5 “A homogeneidade social do espaço, enfatizada e fortalecida pela segregação espacial, diminui a tolerância à diferença em seus habitantes e assim multiplica as oportunidades para reações mixofóbicas, fazendo a vida urbana parecer mais “sujeita a risco e, portanto, mais angustiante, em vez de mais segura e, desse modo, mais agradável e fácil de levar.” (BAUMAN, 2007: 97).

6 O medo fomenta, dessa maneira, a criação de sistemas privados e individuais de segurança, decorrentes da “sociedade de risco” (BECK, 2011).

7 As cidades agora convivem com “espaços interditados”, em que se constroem condomínios de “luxo” e enormes centros comerciais e subtrai de seus habitantes o direito de livremente transitar (nesse sentido conferir BAUMAN, 2007: 84).

A atualidade da mensagem literária da mulher negra brasileira que trouxe o retrato mixofóbico da favela⁸ contrapõe-se ao sistema internacional de proteção aos direitos humanos⁹, aos direitos fundamentais assegurados por inúmeros ordenamentos jurídicos e o quanto está previsto pela Constituição “dirigente” da República do Brasil de 1988. Por isso, a proposta seria analisar a quem competiria ponderar os interesses que estão sendo atendidos pelas políticas públicas governamentais e, ademais, como se daria a (re)definição das prioridades no momento de escolha das diretrizes orçamentárias, haja vista os dois paradigmas que dimensionam o impacto social das decisões aptas a minimizar o abismo que existe entre a “sala de visita” e o “quarto de despejo”.

QUEM SERIA CAPAZ DE REALIZAR ESTA TAREFA?

As políticas sociais constituem medidas de integração destinadas à tutela dos indivíduos que, diante dos reveses da vida, encontram-se privados de seus direitos fundamentais, sob pena do estado não cumprir o seu *mister* e entrar em declínio. Assim, compete ao poder executivo, *prima facie*, por estrita observância dos princípios que regem a Administração Pública¹⁰, progressivamente garantir tais di-

8 A mixofobia descrita com legitimidade pela autora que vivia na favela possui inegáveis contornos atuais: “Quando eu vou na cidade tenho a impressão que estou no paraíso. Acho sublime ver aquelas mulheres e crianças tão bem vestidas. Tão diferentes da favela. As casas com seus vasos de flores e cores variadas. Aquelas paisagens hão de encantar os olhos dos visitantes de São Paulo, que ignoram que a cidade mais afamada da América do Sul está enferma. Com as suas úlceras. As favelas.” (JESUS, 2014: 29).

9 No âmbito internacional salutar pontuar a atuação dos órgãos de proteção de direitos humanos.

10 As decisões político-administrativas devem pautar-se pela observância concomitante de todos os princípios do direito público, dentre eles o da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e (eco) eficiência. Portanto, a doutrina denomina esse conjunto de princípios do princípio da juridicidade, com viés de um supraprincípio com fulcro no neoconstitucionalismo, de modo que as decisões e atos administrativos ao passar pelo “filtro constitucional” e “bloco de legalidade” terão que

reitos, entretanto, constatada quaisquer hipóteses de ineficácia ou retrocesso nessa seara, com realce para as que retratam situações de mixofobia, a judicialização da política desponta como alternativa democrática, mediante atuação judicial corretiva destinada à superação de violações de direitos contemplados constitucionalmente. Nesse sentido, esclarece Vânia Siciliano Aieta:

“(...) com a necessidade de se implementar mecanismos mais concretos de asseguramento dos clamores do Constitucionalismo Social, pela implantação de políticas públicas, inicia-se um processo de se repensar as insuficiências à aplicação dos direitos sociais que encontravam entraves devido à inércia dos poderes legislativo e executivo, baluartes na condução das diretrizes governamentais em razão de suas próprias funções típicas como poderes constituídos de Estado.” (AIE-TA, 2017: 45)

A judicialização da política é tema polissêmico, por isso a abordagem neste artigo refere-se apenas às decisões judiciais destinadas à solução de questões de conveniência política ou superação de conflitos sociais de natureza coletiva, diante de dois eixos convergentes, uma vez que, a omissão ou ineficiência estatal em prover as demandas sociais, justifica o pronunciamento judicial sobre políticas públicas - neoconstitucionalismo¹¹. O papel do poder judiciário suplanta o mero controle de legalidade, pois o caráter normativo dos princípios de justiça social e dos direitos fundamentais¹², que

devem reger todo o sistema político, desencadeia a atuação judicial como medida apta a influenciar significativamente a elaboração ou execução das políticas públicas sociais.

Diversos estados optaram por prever um extenso rol de princípios e direitos em constituições de natureza dirigente; por isso, qualquer atuação (ou omissão) estatal passará pela subsunção à filtragem constitucional¹³, acaso seja submetida ao crivo do poder judiciário¹⁴, a fim de que este avalie se foram atendidos os fins erigidos na respectiva constituição, dispondo assim, de aptidão para promover a “justiça distributiva de combate à pobreza”. Nessa perspectiva, a atuação judicial pode consistir em impor, suspender ou alterar o planejamento ou execução de políticas públicas.

A defesa desses direitos de caráter coletivo repercute na seara de alocação de recursos públicos, portanto, escassos. Assim, o acesso ao judiciário acarreta efetivamente o (re)alinhamento dos demais poderes políticos¹⁵ no que atine à definição das políticas públicas, pois não se trata apenas de

refletir a decisão mais justa e equânime, nesse sentido Alexandre Mazza (MAZZA, 2019: 111).

11 Sobre o assunto aduz Clémerson Cléve que: “Portanto, os neoconstitucionalismos implicam renovada visão do Direito Constitucional justificada no contexto da sociedade contemporânea, pós-industrial, em processo contínuo de transformação, cujo pluralismo impede a realização de consensos definitivos. As distintas concepções a propósito do que significa a vida digna, por exemplo, levam ao legislador, ao administrador ou ao juiz questões difíceis que não são adequadamente resolvidas com a caixa de ferramentas antes manejada” (CLÉVE, 2019: 111).

12 No Direito Constitucional brasileiro o princípio da inafastabilidade da jurisdição garante o direito de ação: “a lei não excluirá da apreciação

do poder judiciário lesão ou ameaça ao direito.” (art. 5º, XXXV, da CR/88).

13 No Brasil discorre sobre o tema Luís Roberto Barrasso, com um viés de interpretação das normas constitucionais, sob uma perspectiva pós-positivista, nesse sentido: Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito: o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil. Revista de Direito Administrativo – RDA.

14 Dentre os instrumentos jurídicos disponíveis para viabilizar a judicialização da política destinada à defesa de direitos sociais ou prestacionais destaca-se, inicialmente, a declaração de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos – controle de constitucionalidade concentrado ou difuso, e, ademais, as ações de índole coletiva, a exemplo da ação popular e da ação civil pública, e o correspondente procedimento prévio do inquérito civil ou termo de ajustamento de conduta, que da mesma maneira viabilizam o controle dos atos da administração pública, com a possibilidade de contestar a moralidade e eficiência (bloco de legalidade). Esses instrumentos, considerando a onerosidade do acesso à justiça, poderão ser manejados não somente por entes privados como Associações ou ONG’s, mas também por instituições públicas como a Defensoria Pública ou Ministério Público.

15 A descontinuidade política nos poderes executivo e legislativo não raramente representam óbice à concretização ou continuação de importantes políticas públicas “...De quatro em quatro anos muda-se os políticos e não soluciona a fome, que tem a sua matriz nas favelas e as sucursais nos lares dos operários” (JESUS, 2014: 40).

analisar a legalidade estrita, mas principalmente o caráter discricionário sob o prisma da conveniência e oportunidade concernente a alocação de recursos públicos mediante a conformação entre as inúmeras carências e as possíveis opções políticas. Nesse contexto, deve prevalecer as medidas que garantam melhor bem-viver aos indivíduos, a fim de que o Estado cumpra sua missão de transformador social.

A inevitável interdisciplinariedade entre direito e economia estabelecida pela judicialização da política desencadeará uma via de diálogos institucionais direcionada à efetivação de direitos sociais, que funcionará como mecanismo de regulação de políticas públicas, e, apesar de configurar impactos econômico-sociais dirigidos a determinados segmentos, grupos ou comunidades, mediante oneração de recursos públicos, terão o condão de produzir externalidades positivas¹⁶, ou seja, além dos beneficiários diretos, toda a coletividade indiretamente usufruirá destes investimentos.

A judicialização da política atuará, dessa maneira, como ferramenta para a discussão das omissões ou ações de atores políticos destinada às decisões mais justas e equânimes sobre questões distributivas relativas à destinação de recursos escassos

16 Rebecca M. Blank expõe diversos exemplos de “externalidades positivas” decorrentes de políticas distributivas, cf. em “Can Equity and Efficiency Complement Each Other?”, NBER Working Paper 8820, 2002: “The economic analysis of law, as it now exists not only in the United States but also in Europe, which has its own flourishing law and economics association, has both positive (that is, descriptive) and normative aspects. It tries to explain and predict the behavior of participants in and persons regulated by the law. It also tries to improve law by pointing out respects in which existing or proposed laws have unintended or undesirable consequences, whether on economic efficiency, or the distribution of income and wealth, or other values. It is not merely an ivory-towered enterprise, at least in the United States, where the law and economics movement is understood to have influenced legal reform in a number of important areas. These areas include antitrust, the regulation of public utilities and common carriers, environmental regulation, the computation of damages in personal injury suits, the regulation of the securities markets, the federal sentencing guidelines, the division of property and the calculation of alimony in divorce cases, and the law governing investment by pension funds and other trustees, and to have been a significant factor in the deregulation movement and in free-market ideology generally.”

(orçamento), bem como, a firmar compromissos, com vistas a implementar políticas sociais que estimulem a criação de uma agenda política de bem-estar e superação de exclusões sociais.

CONCLUSÃO

O Estado contemporâneo deve ter como premissa a consecução de melhorias ou transformações sociais. A eficácia multidimensional do Estado (existencial, econômica, identitária, social, etc.) precisa ser elaborada a contento por seus três poderes, a fim de atender os direitos fundamentais previstos nos respectivos ordenamentos jurídicos.

Com efeito, o papel do poder judiciário como ator político na implementação, suspensão ou adequação de políticas públicas desencadeia repercussão jurídica, política e social, haja vista a mixofobia decorrente da crise de coesão social provocada pela discriminação sofrida por aqueles que necessitam destas políticas sociais, e que são consideradas onerosas aos cofres públicos.

Dito isso, em um cenário de déficit de programas sociais, ausência de legitimidade das instituições políticas representativas ou de escassez de recursos públicos, o mecanismo da judicialização da política conferirá ao poder judiciário a função de regulador (positivo ou negativo) das políticas públicas de caráter coletivo destinadas a conduzir gradualmente a mixofobia à mixofilia.

REFERÊNCIAS

AIETA, Vânia Siciliano. **Criminalização da política: a falácia da “judicialização da política” como instrumento democrático**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

BARROSO, Luís Roberto. **Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito. Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 240, 2005.

BAUMAN, Zygmunt. **Tempos Líquidos**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2007.

BLANK, Rebecca M. **“Can Equity and Efficiency Complement Each Other?”**, NBER Working Paper Series, Working Paper 8820, 2002.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. Tradução de Sebastião Nascimento. 2ª ed. São Paulo, Editora 34, 2011.

CANCLINI, Néstor García. **Las Culturas Populares en el Capitalismo**. Cuarta Edición. México, D.F.: Nueva Imagen, 1989.

CLÈVE, Clémerson Merlin. **Temas de Direito Constitucional**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

JESUS, Carolina Maria de. **Quarto de despejo**. 10 ed. São Paulo: Ática, 2014.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 9 ed. São Paulo: Saraiva. 2019.

MEIHY, José Carlos S. B. **Carolina Maria de Jesus: Emblema do Silêncio** in: Revista da USP. Dossiê Direitos Humanos no Limiar do Século XXI, n. 37, mar-mai. 1998. Disponível em: www.direitoshumanos.usp.br

TUNER, Victor. **Processo Ritual: estrutura e antiestrutura**. Petrópolis: Vozes, 1974.

DEFENSORIA PÚBLICA DE VOLTA REDONDA. SUA INTERFACE COM CATADORES E CATADORAS. HISTÓRIA, AVANÇOS E DESAFIOS

João Helvecio de Carvalho¹

Resumo: Visa o presente artigo, sem arroubos acadêmicos ou literários, apontar o que se fez e como se fez a atuação institucional para a efetivação dos direitos e garantias dos catadores e catadoras, indicando a estratégia, os apoios e os resultados desta atividade focada no protagonismo social e político do grupo vulnerável, servindo-o com o trabalho exigido dos membros da instituição em diálogo permanente numa perspectiva horizontal.

Palavras-chave: Coleta Seletiva Inclusiva e Emancipação.

INTRODUÇÃO

A luta da classe trabalhadora, longe de ser uma retórica ideológica, finca raízes fortes em todos os cantos do mundo, reportando ao fim do século XIX e, com o avanço da revolução industrial e do sistema capitalista que a norteou, passa a ser imprescindível, necessária e absolutamente crucial e decisiva para a garantia do mínimo equilíbrio dentro das relações de mercado, de trabalho, na produção e distribuição de riquezas, ou do seu acúmulo por determinados grupos socioeconômicos, enfatizando o que hoje se acentua, na grande e abissal desigualdade, na qual os dados mais tímidos mostram o volume de bens e valores que algumas poucas famílias, mundo afora, ajuntaram em torno de si e de seus conglomerados, sempre na cifra de bilhões de dólares².

Essa distorção econômica monstruosa é a responsável, há séculos, desde os períodos coloniais, por lançar aos níveis mais profundos de vulnerabilidade milhões de indivíduos.

A aferição deste universo populacional jogado para o lado e para trás, exercício das elites econômicas que seguidamente determinam os rumos políticos das nações, aponta para a existência de escolhas bem definidas, fixando a sua majoritária formação em recorte de raça, gênero, origem, etnia, entre outros.

Nessa definição realizada por quem determina a política econômica, as maiores e mais eloquentes exclusões estão marcadas pela presença de negros, mulheres, LGBTI, egressos do sistema penitenciário, portadores de distúrbios mentais, usuários de drogas lícitas e ilícitas, sem teto, sem escolaridade mínima, moradores de rua ou pessoas em situação de rua e tantos outros predicados.

CAPÍTULO I RELAÇÕES DEVIDAS, INTERAÇÃO PERMANENTE, VÍNCULOS

É com este grupo heterogêneo, marcadamente vulnerabilizado, que a Defensoria Pública escolhe (deve escolher) trabalhar coletivamente enquanto instituição vocacionada pela Carta Republicana para lutar pela erradicação da miséria, da pobreza, redução das desigualdades sociais, difusão, efetivação e proteção dos direitos humanos.

Assim é que, partindo de pretéritos relacionamentos construídos desde a década de 1980, no pós-imediato da reabertura política, com o fim formal da Ditadura Civil Militar, ainda no tempo de estudante de Direito, ocasião em que atuava na militância estudantil, na luta por moradia e na reorganização das entidades populares, sindicais e partidárias, ocorreram os reencontros em espaços comuns da resistência democrática, ainda hoje necessária, desde 2008.

Organizado pelo MEP, Movimento Ética na Política, que tem como um dos mais importantes projetos o PVC, Pré Vestibular Cidadão, no qual diversos profissionais, inclusive defensores públicos, se voluntariaram ao longo dos vários cursos, com muitos frutos e retorno. O evento debatia um tema corriqueiro, relevante, mas sem pertinência com o assunto aqui enfocado. Contudo, lá estavam como participantes exatamente alguns catadores e catadoras, alunas do tal curso popular pré-vestibular.

Embora sempre “esbarrando” nas lutas e eventos, neste dia, houve uma atração específica entre o defensor e esta representação legítima e histórica dos catadores e catadoras.

A dupla Euvaldo e Nazaré, na qualidade de principais lideranças da categoria, organizavam uma caravana de catadores e catadoras para participarem do Festival Lixo e Cidadania, que se realizaria no mês de setembro daquele ano em Belo Horizonte.

A tarefa árdua, longe de ser arregimentar o grupo, afinal o evento reuniria gente do Brasil inteiro com as mais diversas experiências bem sucedidas na atividade de resíduos sólidos, na qual a presença de grandes líderes nacionais, estaduais e locais já estava confirmada, inclusive o Presidente da República, era angariar recursos financeiros para arcar com as despesas de viagem e alimentação do grupo.

Apresentada a demanda em tal encontro, sugeriram-se várias modalidades de financiamento, partindo da solidariedade individual dos presentes e de outras pessoas com as quais sempre foi possível contar. Este esforço imediato garantiu a alimentação durante a viagem, embora houvesse oferta de refeições, a partir do apoio governamental local ao festival, que já era uma tradição na cidade.

Faltava, contudo, a contratação do transporte para a viagem de mais de 8 horas de duração. Definido pelo grupo quantos seriam os representantes no festival, a ideia de solicitar aporte financeiro da Associação dos Defensores Públicos, hoje rebatizada com a designação de gênero feminino, foi a mais aplaudida. Para a alegria geral, no mesmo dia, ao final do curso em que mais um encontro fora propiciado, a direção da entidade classista respondia sim ao imprescindível apoio.

Assim, o grupo de 14 catadoras e catadores, acomodados em uma Van se dirigiram à capital mineira para dias de presença e participação no histórico evento.

CAPÍTULO II: DESDOBRAMENTOS NO INTERIOR DA INSTITUIÇÃO. CIRCULAÇÃO DINÂMICA DA ATUAÇÃO. VISÕES EQUIVOCADAS. RETOMADA.

A partir de tal festival, cujo nome contrasta com o que de mais precioso existe, Lixo e Cidadania, im-

pondo reflexão inexorável da conduta humana em relação ao outro, numa perspectiva empática, surgiu nova dimensão na atuação institucional local.

Apropriando de tal possibilidade, a articulação com o Núcleo de Direitos Humanos da Defensoria Pública, que já debatia com lideranças consagradas do movimento nacional, se mostrou extremamente oportuna e necessária, mormente por quem o dirigia, valendo a leitura do brilhante artigo.³

Nessa perspectiva, transcender a atuação institucional para além da tarefa jurídica formal do modelo de gabinete, surgiu o apoio da então Chefia Institucional, sendo possível, já em 2009, a realização, com suporte e presença da Associação Nacional, de evento congregando cooperativas e associações da Baixada Fluminense e da Região Sul Fluminense, evento que ocorreu na cidade de Mesquita, estando na mesa de abertura, o defensor público geral e o presidente da entidade classista nacional.

Focados nesta imperiosa necessidade de manter a organização do grupo e dar a ele o máximo de visibilidade e reconhecimento, viabilizaram-se sucessivos eventos, não somente no âmbito da Defensoria Pública, mas sobretudo nos espaços associativos, onde sempre houve maior apoio à época, especialmente entre os anos de 2011 a 2014, período no qual a atuação institucional, neste formato, de certa forma foi inibida ou nada incentivada no âmbito da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro.

Foi sob esta limitação, trabalhando em outras frentes que, em 2011, mais exatamente em outubro, a partir do debate latino-americano sobre a efetividade das cem regras de Brasília, cuja re-

3 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, por Patrícia Fonseca Carlos Magno de Oliveira.

leitura fora realizada em Buenos Aires em 2010, numa ótica democrática e participativa, com a criação do Fórum Justiça (<http://forumjustica.com.br>), cujos pilares eram a participação popular, o reconhecimento dos grupos vulneráveis e sua visibilização e a redistribuição de riquezas, alinhados aos diversos atores do movimento popular, lideranças sindicais, religiosas e do meio acadêmico. Monta-se um espaço plural de articulação para acolher as lutas mais sensíveis dos grupos vulnerabilizados, fundando o Grupo de Trabalho (GT) local do Fórum Justiça, sediado em Volta Redonda.

Desde então, já há quase 10 anos, a experiência do encontro, da troca e do debate franco acerca das necessidades, prioridades, formas de luta, recomeços, tratamento das frustrações, confraternizações e festejos de algumas vitórias só enriquecem e fortalecem, reciprocamente, todos e todas que dela experimentam.

Como apontado entre 2011 e 2014, a atividade desenvolvida não contou com suporte oficial algum da instituição, tempo em que este modelo de atuação institucional em nada era incentivado, muito menos recebia apoio ou reconhecimento.

Foi a partir de 2015, com o advento da nova gestão na Defensoria Pública, grupo que ainda se encontra na liderança institucional, que se aprofundou a relação com as catadoras e catadores, voltando a sede estadual da instituição a ser espaço de encontros de diversos setores de populações vulneráveis, entre elas o segmento da coleta seletiva.

Logo na chegada, a nova chefia institucional convocou a sociedade civil organizada, a que nos interessa, à toda evidência, de origem periférica e discriminada, para debates sobre a gestão, entre eles o Plano Plurianual (PPA) que define o que gastar, onde gastar e como gastar em um período de quatro anos na ótica da Lei Orçamentária Anual.

Também, dando sinais de comprometimento com o que se debruçara ao longo de quase duas décadas, a nova equipe gestora da defensoria convocou o debate sobre a instalação da ouvidoria externa, nomenclatura exótica, eis que a lei que a criou teve por premissa a vedação de agente interno para o seu exercício; logo, a gênese normativa já pressupõe alguém de fora dos quadros defensoriais.

Seguidos eventos se tornaram possíveis de articular graças a esta nova e obrigatória forma de gerir espaços manifestamente destinados para os avanços, queridos pela norma constitucional. As parcerias locais se fortaleceram e novos rumos puderam ser trilhados.

CONCLUSÃO

Aqui, congregam-se até os dias atuais, instituições de relevância ímpar para o avanço da política pública estabelecida em nível nacional e que se encontram em flagrante descumprimento.

A Universidade Federal Fluminense (UFF) com as expertises acadêmicas, seja da graduação ou da pesquisa, especialmente do comprometimento da Incubadora Tecnológica Solidária, a Defensoria Pública da União, que tem braço forte no GT Nacional da temática, o Fórum Justiça na sua formulação em tripé, que ressignifica a luta popular ao indicar a necessidade de participação, reconhecimento e redistribuição, o Ministério Público Estadual e do Trabalho, além de segmentos populares com suas contribuições e práticas exitosas.

Esse verdadeiro ajuntamento, partindo do protagonismo das catadoras e catadores e seus organismos, propiciou avanços importantes na quebra da inércia estatal em dar vazão ao que a lei nacional define como direitos e garantias da categoria. A partir dele, no final de 2016, foi possível barrar ato administrativo do então prefeito, derrotado nas urnas, que pretendia prorrogar a atuação de empresa convencional na coleta seletiva e afastar

as pretensões das cooperativas que, por vários e seguidos anos, queriam assumir a atividade, desde que sob remuneração e contratação regulares. Em diálogo com o prefeito eleito, a norma em comento foi afastada e no início de 2017, já se organizava a estratégia junto ao governo municipal para a construção da política municipal de coleta seletiva inclusiva, o que se tornou realidade com a implantação de um comitê de acompanhamento, na contratação de cooperativas para a coleta em todo o território da cidade e, após avanços e retrocessos e de muita mobilização, mesmo durante as restrições da pandemia, como a realização de audiência pública virtual -, a sanção do projeto de lei elaborado no âmbito do comitê, que instituiu a Política Municipal de Coleta Seletiva com Inclusão de Catadores e Catadoras.

Este formato de atuação institucional parece ser o caminho para a obtenção de resultados minimamente satisfatórios, ante a dialogal abordagem do tema, centrada na pessoa humana, na interação com o ambiente e na prevalência dos seus direitos fundamentais, os quais somente podem ser concretizados se o comprometimento institucional extrapolar os limites dos gabinetes e da passiva atuação burocratizada; afinal, a Defensoria Pública deve ir ao encontro dos grupos vulneráveis e com eles construir as soluções para o incremento das possibilidades constitucionais, fazendo política emancipatória com afeto.

REFERÊNCIAS

Sobre o Direito à Moradia, Friedrich Engels, Boitempo Editorial, 2015.

GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS COM INCLUSÃO SOCIOECONÔMICA DE CATADORES E CATADORAS DE MATERIAIS RECICLÁVEIS NO CARNAVAL DE SALVADOR

Joilson Santos Santana¹

Resumo: Este artigo relata uma experiência de dezessete anos de gestão de resíduos sólidos com a inclusão socioeconômica dos catadores/as de materiais recicláveis no carnaval de Salvador, denominada de Eco Folia Solidária: O Trabalho Decente Preserva o Meio Ambiente, realizada pelos próprios trabalhadores, através do Complexo Cooperativo de Reciclagem da Bahia - CCRBA, em parceria com a ONG CAMA, voltada à geração de trabalho e renda, a partir de uma tecnologia social da economia solidária, com foco na autogestão. Utilizando como metodologia o acesso às informações a partir da experiência do autor deste artigo, no acompanhamento da construção, bem como na execução do projeto, desde o ano de 2004. Além disso, foram realizadas análises de dados disponibilizados pelo CCRBA, CAMA e referência bibliográfica. Por fim, são apresentados os avanços e desafios desta experiência.

Palavras-chave: Catadores/as de materiais recicláveis. Carnaval. Resíduos Sólidos. Economia Solidária.

Abstract: *This article reports an experience of seventeen years of solid waste management with the socioeconomic inclusion of waste pickers in the Carnival of Salvador, called Eco Folia Solidária: The Decent Work Preserves the Environment, carried out by the workers themselves, through the Cooperative Recycling Complex of Bahia - CCRBA, in partnership with the NGO CAMA, focused on the generation of work and income, from a social technology of the solidarity economy, focusing on self-management. Using as methodology, access to information from the experience of the author of this article, in monitoring the construction, as well as in the execution of the project, since 2004. In addition, data were analysed by the CCRBA, CAMA and bibliographic reference. Finally, the advances and challenges of this experience are presented.*

Key words: *Pickers of recyclable materials. Carnival. Solid Waste. Solidarity Economy.*

¹ Catador de materiais recicláveis, integrante da ONG CAMA, do Fórum Estadual Lixo e Cidadania da Bahia e do GamDes/UCSAL. Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Território, Ambiente e Sociedade (PPGTAS) da Universidade Católica do Salvador, bolsista Capes/Fapesb, Mestre em Planejamento Ambiental, Mestre em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social -UCSAL e Bacharel em Administração. joilson.santana@ucsal.edu.br.

INTRODUÇÃO

Os atuais padrões de produção e consumo agravam a crise ambiental, causando impactos socioambientais em todo o mundo, principalmente em países em desenvolvimento como o Brasil, onde o aumento na geração de Resíduos Sólidos (RS) e a disposição final inadequada dos rejeitos é uma das problemáticas ambientais e um dos maiores desafios dos governos municipais. Esse cenário sofre mais impactos durante a realização de grandes eventos nestas cidades, a exemplo, do carnaval de Salvador, que segundo o estudo de Machado (2016) é conhecido por suas grandes dimensões, onde milhares de pessoas participam, anualmente, sendo uma grande folia de rua, que se prolonga por oito dias. Somente em 2019, de acordo com dados da Empresa de Limpeza Urbana de Salvador - LIMPURB, a quantidade de resíduos coletados foi de 1,7 mil toneladas (NEWSBA, 2020).

Neste contexto, estão os catadores/as de materiais recicláveis, que contribuem para a limpeza urbana, a partir da coleta dos resíduos sólidos durante a realização da festa. Estes trabalhadores/as identificaram nos grandes eventos a oportunidade de obter maior renda com a coleta e comercialização de materiais recicláveis, em especial, as latas de alumínio, que possuem maior valor de venda, porém sofrem diversas violações de direitos e exploração pelos atravessadores. Além disso, não são reconhecidos e valorizados, assim como os demais profissionais envolvidos nesta operação. É importante destacar que a profissão de catador/a de materiais recicláveis foi reconhecida e oficializada em 2002, pela Classificação Brasileira de Ocupações (CBO).

Foi buscando garantir a inclusão socioeconômica destes trabalhadores/as durante a maior festa de rua do planeta, que desde 2004, o Complexo Cooperativo de Reciclagem da Bahia - CCRBA, em parceria com a Organização Não Governamental - ONG, Centro de Arte e Meio Ambiente - CAMA

desenvolveram o projeto de apoio aos catadores/as durante o carnaval de Salvador. Atualmente denominado de Eco Folia Solidária: O Trabalho Decente Preserva o Meio Ambiente, o projeto tem o intuito de minimizar a situação de exploração e risco a que estão submetidos os catadores/as, favorecendo a diminuição do impacto ambiental e geração de trabalho e renda com a coleta dos resíduos gerados durante o carnaval de Salvador.

Deste modo, o presente trabalho tem como objetivo relatar a experiência de dezessete anos de gestão de resíduos sólidos com a inclusão socioeconômica dos catadores/as de materiais recicláveis no carnaval de Salvador, realizada pelos próprios trabalhadores e os avanços e desafios do projeto, por meio da experiência do autor na elaboração e execução do Projeto Eco Folia Solidária – O Trabalho Decente Preserva o Meio Ambiente, desde o ano de 2004, por meio de análise de dados disponibilizados pela CCRBA e referência bibliográfica.

IDEALIZADORES E GESTORES DO PROJETO

A Central das Cooperativas de Trabalho de Reciclagem da Bahia (CCRBA), organização executora do projeto, é uma rede composta por 09 (nove) empreendimentos econômicos solidários de catadores e catadoras de materiais recicláveis e reutilizáveis, que teve início no ano de 2003. Consiste na estruturação de ações comuns como comercialização conjunta da produção dos empreendimentos, bem como otimização dos gastos com logística, promoção da educação ambiental, coleta seletiva solidária, garantia do protagonismo e fortalecimento dos catadores e catadoras de materiais recicláveis. Entendendo como fundamental o respeito à autonomia dos empreendimentos ou grupos e a valorização da cooperação e da solidariedade na busca do desenvolvimento sustentável, socialmente justo e voltado para a satisfação racional das necessidades de cada empreendimento. Já o

Centro de Arte e Meio Ambiente (CAMA), entidade parceira do projeto, é uma organização socioambiental, fundada em 1996, em Salvador – Bahia, cuja missão é fortalecer a luta por garantia de direitos de indivíduos e grupos vulnerabilizados, através da participação nos processos que proporcione autonomia e inclusão sociopolítica, contribuindo para a construção de uma sociedade social e economicamente justa, democrática, ambientalmente equilibrada, antirracista, antissexista e contra todas as formas de exclusão. Os programas e projetos desenvolvidos pelo CAMA estão associados aos objetivos do desenvolvimento sustentável, referenciado pela Agenda 2030.

DESCRIÇÃO DO PROJETO ECO FOLIA SOLIDÁRIA – O TRABALHO DECENTE PRESERVA O MEIO AMBIENTE

Mesmo antes da aprovação das Políticas Nacional e Estadual de Resíduos Sólidos, em 2010 e 2014, respectivamente, emergiu dos catadores/as integrantes da CCRBA, a ideia e ação de apresentar à capital baiana uma proposta de gestão de resíduos sólidos com inclusão socioeconômica dos catadores/as de materiais recicláveis durante o carnaval, atualmente denominado de projeto Eco Folia Solidária – O Trabalho Decente Preserva o Meio Ambiente. A iniciativa busca organizar e melhorar as condições de trabalho e renda dos catadores/as durante a maior festa de rua do planeta. A ação foi iniciada em parceria com a então Delegacia Regional do Trabalho na Bahia (DTR/BA) e o CAMA. Para Aderlinda B. Santana, uma das catadoras de materiais recicláveis idealizadoras e gestoras do projeto:

Essa ação é fundamental para apoiar os catadores/as autônomos, que ainda não estão organizados em associações e cooperativas, pois a gente era muito explorado pelos atravessadores e o projeto também ajuda a combater o trabalho infantil e a fortalecer a economia solidária (Idealizadora e gestora do projeto, 2020).

Ao longo desses anos, o projeto busca melhorar as condições de trabalho dos catadores/as autônomos e cooperados, estabelecendo uma relação de comércio solidário para minimizar os impactos ambientais causados pelo descarte inadequado dos resíduos sólidos gerados durante o carnaval, bem como contribuir com o combate ao trabalho infantil durante o período, fomentar a economia solidária e garantir o protagonismo dos atores e atrizes envolvidos no processo.

É inegável a relevância desta ação, tanto em função da sua concepção quanto pelos seus resultados tangíveis. A exemplo da quantidade de resíduos sólidos coletados pelos catadores/as que ultrapassa o montante de 905 toneladas de materiais recicláveis entre latas de alumínio, garrafas de pet, plástico filme e óleo de fritura usado, desde o ano de 2004. Também pelo aspecto socioeconômico, com a geração de trabalho e renda para 22.236 catadores e catadoras de materiais recicláveis beneficiados desde o início do projeto.

AVANÇOS E DESAFIOS DO PROJETO

Após dezessete edições da execução do Projeto Eco Folia Solidária: O Trabalho Decente Preserva o Meio Ambiente, reconhece-se uma série de avanços. Entre eles, destacam-se a consolidação desta tecnologia social para a gestão de resíduos sólidos com a inclusão socioeconômica dos catadores/as em grandes eventos, testada na maior festa de rua do planeta, o carnaval de Salvador, como referenciado pela Organização Internacional do Trabalho - OIT (OIT, 2016). O fortalecimento do protagonismo dos catadores e catadoras de materiais recicláveis integrantes da CCRBA na gestão do projeto é outro destaque, assim como a capacidade de manutenção de parcerias, a exemplo da parceria com o CAMA desde o início do projeto em 2004, e a continuidade da parceria com o governo do Estado da Bahia. Mais investimentos surgiram por parte da iniciativa privada nos últimos anos, a partir da atuação em conjunto da Defensoria Pública do

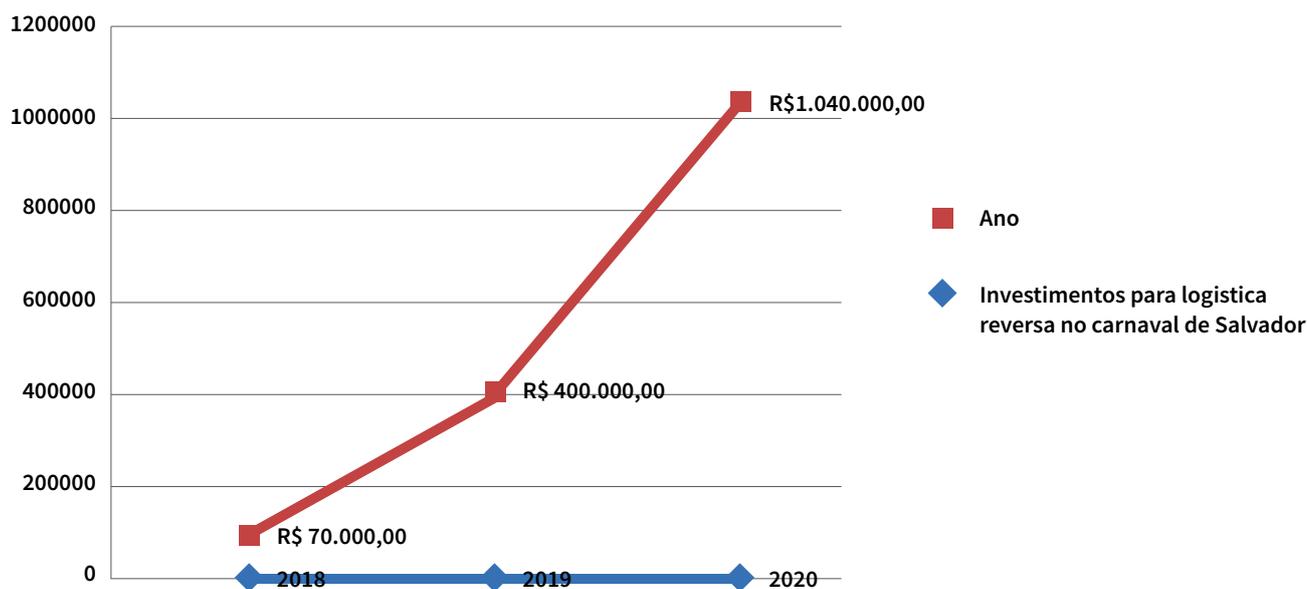
Estado (DPE), do Ministério Público do Estado da Bahia (MPT/BA) e do Ministério Público do Trabalho da Bahia (MPE), resultado da mobilização dos trabalhadores junto a estes órgãos

Outro destaque, é a continuidade do fomento à economia solidária, por meio das parcerias com a Rede de Alimentação da Economia Solidária e os Empreendimentos Econômicos Solidários (EES) de Costura. Por fim, a implementação da logística reversa com a inclusão socioeconômica dos catadores/as prevista nas Políticas Nacional e Es-

tadual de Resíduos Sólidos, instituídas pelas leis 12.305/10 (BRASIL, 2010) e 12.932/14 (BAHIA, 2014) respectivamente no carnaval de Salvador, resultado das articulações da CCRBA com o MPE, o MPT/Ba e a DPE, através do aumento nos recursos obtidos, conforme gráfico 1, junto a empresa patrocinadora e maior geradora dos resíduos sólidos da festa nos últimos anos.

Gráfico 1 - Evolução de recursos (R\$) investidos para implementação da logística reversa no carnaval de Salvador.

Evolução de recursos (R\$) investidos para implementação da logística reversa no carnaval de Salvador



Fonte: CCRBA & CAMA (2020). Elaboração: Autor, 2020.

Em relação aos desafios a serem superados pelo projeto, destacam-se: a necessidade de instituir um marco legal municipal que garanta a contratação e remuneração das associações/cooperativas de catadores/as de materiais recicláveis de Salvador; a regulamentação da lei nº 13.223 de 12 de janeiro de 2015, que instituiu a Política Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais, o Programa Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais e dá outras providências para fomentar a ação dos catadores e catadoras de materiais recicláveis; a

construção e implementação do acordo setorial de logística reversa de embalagens municipal e estadual com a inclusão socioeconômica dos catadores de materiais recicláveis; a falta de integração e harmonização das políticas e programas municipais e estaduais existentes voltadas para o fomento do trabalho dos catadores/as; e a construção e execução de uma agenda de ações voltada para apoiar as demandas dos catadores/as autônomos e cooperativados em diversas áreas como infraestrutura, jurídica, contábil e tributária,

assistência social, psicossocial, habitação, comercialização, logística, tecnologia, educação e capacitação, entre outros.

CONCLUSÃO

A iniciativa de gestão de resíduos sólidos com a inclusão socioeconômica dos catadores/as durante a maior festa de rua do planeta, denominada de Eco Folia Solidária - O Trabalho Decente Preserva o Meio Ambiente é marco importante para o fomento ao trabalho destes trabalhadores/as. Desse modo, espera-se que os avanços conquistados por este projeto até o momento possam permanecer somados à superação dos desafios supracitados para que haja profundas transformações na vida dos catadores/as durante todo o ano, bem como nas festas populares, a exemplo do carnaval de Salvador.

REFERÊNCIAS

BAHIA. **Lei nº 12.932, de 07 de janeiro de 2014.** Institui a Política Estadual de Resíduos Sólidos. 2014. Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-12932-de-07-de-janeiro-de-2014>. Acesso em: 22 mar 2022.

_____. **Lei nº 13.223, de 12 de janeiro de 2015.** Institui a Política Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais, o Programa Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais e dá outras providências. Disponível em: <https://aiba.org.br/wp-content/uploads/2014/10/LEI-N-13-233-PSA.pdf>. Acesso em: 22 mar 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.305/2010.** Política Nacional de Resíduos Sólidos. 2010a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm. Acesso em: 31 ago. 2022.

CAMA - Centro de Arte e Meio Ambiente. **Somos o Centro de Arte e Meio Ambiente.** 2022. Disponí-

vel em: <https://cama.org.br/sobre/>. Acesso em: 01 mar 2022.

MACHADO, A.F.M. **O carnaval vai passar ...: dinâmica social e transformações na folia de Salvador.** Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. 2016. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1843/BUBD-AR8NGR>. Acesso em: 12 fev 2022.

NEWSBA. **Limpurb garante limpeza de Salvador nos dias de Carnaval.** 2020. Disponível em: <https://newsba.com.br/2020/02/21/limpurb-garante-limpeza-de-salvador-nos-dias-de-carnaval/>. Acesso em: 12 fev 2022.

Organização Internacional do Trabalho - OIT. **Experiência da iniciativa Eco Folia Solidária - o Trabalho Decente preserva o meio ambiente.** 2016. Disponível em: https://www.ilo.org/brasil/centro-de-informacoes/v%C3%ADdeos/WCMS_503747/lang-pt/index.htm. Acesso em: 01 mar 2022.



Ou pelo número:
0800 071 3121



agenda.defensoria.ba.def.br
ou pelo app Defensoria Bahia



DEFENSORIA PÚBLICA DA BAHIA



Defensoria Pública
BAHIA

Siga nossas redes sociais: @defensoriabahia



www.defensoria.ba.def.br