



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
Centro de Ciências Jurídicas e Políticas – CCJP
Escola de Ciências Jurídicas – ECJ
Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Direito - PPGD

Jordan Reis da Silva

**POLÍTICA PÚBLICA DE GERENCIAMENTO DE RESÍDUOS E ENCERRAMENTO
DE LIXÕES: ESTUDO DE CASO DO JARDIM GRAMACHO**

Rio de Janeiro - RJ

2024



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
Centro de Ciências Jurídicas e Políticas – CCJP
Escola de Ciências Jurídicas – ECJ
Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Direito - PPGD

Jordan Reis da Silva

**POLÍTICA PÚBLICA DE GERENCIAMENTO DE RESÍDUOS E ENCERRAMENTO
DE LIXÕES: ESTUDO DE CASO DO JARDIM GRAMACHO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Direito – PPGD como requisito parcial para obtenção do título de mestre.

Área de concentração: Direito e Políticas Públicas

Linha de pesquisa: Agendas das Políticas Públicas

Rio de Janeiro - RJ

2024



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
Centro de Ciências Jurídicas e Políticas – CCJP
Escola de Ciências Jurídicas – ECJ
Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Direito - PPGD

Jordan Reis da Silva

**POLÍTICA PÚBLICA DE GERENCIAMENTO DE RESÍDUOS E ENCERRAMENTO
DE LIXÕES: ESTUDO DE CASO DO JARDIM GRAMACHO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Direito – PPGD como requisito final para obtenção do título de mestre.

BANCA EXAMINADORA:

Local: Rio de Janeiro/RJ

Data: 27 de Março de 2024

Professora Dra. Fernanda Henrique Cupertino Alcântara

Professora Dra. Rosana Ribeiro Felisberto

Professora Dra. Edna Raquel Rodrigues Santos Hogemann

Rio de Janeiro - RJ

2024



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Centro de Ciências Jurídicas e Políticas – CCJP

Escola de Ciências Jurídicas – ECJ

Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Direito - PPGD

Ao meu primeiro e único amor genuíno, minha grande mãe e mulher, Ione.

À minha irmã, Marinalva, quem sou grato eternamente por todo suporte dado a mim, no decorrer da minha construção pessoal e profissional.

Aos que ainda virão.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
Centro de Ciências Jurídicas e Políticas – CCJP
Escola de Ciências Jurídicas – ECJ
Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Direito - PPGD

AGRADECIMENTOS

Chegar até aqui muito me fez refletir sobre os valores das conquistas resultantes dos desafios da vida e da minha capacidade de superação e resiliência. Sempre fui daqueles que para se sentir grato e com sentimento de conquista, necessário se fazia a realização de “grandes feitos”, mas com o tempo e amadurecimento venho compreendendo que isto não só se faz relativo como também, sobretudo, os pequenos voos alçados e a superação das dificuldades, além das adversidades, impostas no cotidiano, sem dúvida fazem parte do meu processo e possuem seus respectivos valores na minha construção. Por isso, agradeço, primeiramente a Deus, quem me permite, dia após dia, vivenciar todas essas etapas de crescimento pessoal e profissional, dos quais me tornarão um homem, ainda mais, de valor e de boa índole. Não muito diferente, agradeço e agradecerei eternamente quem me concebeu a vida, minha mãe, uma mulher da qual eu admiro e transbordo amor, cujo este espaço não é nem um pouco suficiente para expressar tamanho sentimento. À senhora, meu muito obrigado, espero, no meu mais íntimo sentimento do fundo do meu coração, continuar lhe proporcionando momentos felizes, de admiração e de eterna gratidão. Também externo este mesmo desejo à minha irmã, quem além de uma grande amiga foi também, por muitas vezes, meu alicerce nesta caminhada e construção do que hoje sou. Ao meu pai, reconheço seus esforços, trabalhando insistentemente e por muitos anos, até em outros países, para proporcionar o melhor a nossa família. Por fim, registro meus agradecimentos acadêmicos, a todos docentes e demais funcionários, desde os mais remotos até os mais próximos, que contribuíram de alguma forma na minha caminhada. Sempre admirei o encargo e hoje, ainda mais, vejo o quanto o papel de um professor pode impactar na vida do outro. Agradeço, em especial, a coordenação da Unirio, na pessoa do Prof. Emerson Affonso da Costa Moura. À minha orientadora, Prof. Fernanda Henrique Cupertino Alcântara, quem se dispôs a colaborar com seus valiosos e ricos conhecimentos e a quem também reconheço sua relevância na construção deste produto final. Estendo, ainda, esta gratidão as Prof. Rosana Ribeiro Felisberto e Prof. Edna Raquel Rodrigues Santos



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Centro de Ciências Jurídicas e Políticas – CCJP

Escola de Ciências Jurídicas – ECJ

Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Direito - PPGD

Hogemann pelo cuidado e atenção em seus apontamentos, além da disponibilidade para tanto.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
Centro de Ciências Jurídicas e Políticas – CCJP
Escola de Ciências Jurídicas – ECJ
Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Direito - PPGD

"[...] Em uma das obras-primas por ele criadas, o maestro Tom Jobim cantou dizendo que as águas de março marcam o final do verão, mas são também uma promessa de vida nos nossos corações. Assim como as águas de março, a Rio+20 não é um fim, mas um novo começo, uma promessa de uma vida melhor para todos nós, para nossas crianças e para as gerações futuras [...]"

(Nassir Abdulaziz AL-Nasser - Presidente da 66ª Assembleia Geral da ONU, 2012).



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
Centro de Ciências Jurídicas e Políticas – CCJP
Escola de Ciências Jurídicas – ECJ
Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Direito - PPGD

RESUMO

SILVA, Jordan Reis. 2023. 164f. Política Pública de Gerenciamento de Resíduos e encerramento de Lixões: estudo de caso do Jardim Gramacho. Dissertação de Mestrado – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

Conhecido por ser o maior “Lixão” da América Latina, o Aterro Controlado Metropolitano de Jardim Gramacho (AMJG) foi situado no município de Duque de Caxias, baixada fluminense, tendo seu funcionamento iniciado no ano de 1970. Apesar da criação do AMJG ter sido marcada por empenhos de investimentos e planejamentos no tratamento correto de resíduos sólidos urbanos, durante a sua subsequente manutenção, o local se tornou alvo de duras críticas o que juntamente com outros acontecimentos conduziram para o seu encerramento no ano de 2012. Partindo desse contexto, surge para a pesquisa a necessidade de compreender em que medida o caso do encerramento do AMJG atendeu às diretrizes, objetivos, princípios, metas e instrumentos previstos na Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) quanto a participação e protagonismo das(os) catadoras(es) de material reciclável. Para tanto, o trabalho adotou como encaminhamento metodológico a abordagem qualitativa por meio de uma pesquisa exploratória e descritiva, através de um estudo de caso. Por meio da qual foi possível constatar que se por um lado o encerramento do AMJG cumpriu à PNRS, no que tange a obrigatoriedade do fechamento de todos os Lixões e Aterros Controlados do País, por outro, a medida não garantiu a participação e protagonismo das(os) catadoras(os) de materiais recicláveis, isto é, não observou os demais dispositivos no tocante a garantia e promoção da integração dos atores sociais bem como de suas associativas e cooperativas na gestão/gerenciamento integrada dos resíduos sólidos urbanos, sobretudo quando se considera os episódios que sucederam o evento bem como as condições atuais vivenciadas pelas(os) catadoras(es), após mais de 10 anos do encerramento do AMJG.

Palavras chaves: Política Nacional de Resíduos Sólidos; procedimento de encerramento de Aterro; Duque de Caxias; Aterro Metropolitano de Jardim Gramacho; catadoras(es) de material reciclável.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
Centro de Ciências Jurídicas e Políticas – CCJP
Escola de Ciências Jurídicas – ECJ
Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Direito - PPGD

ABSTRACT

SILVA, Jordan Reis. 2023. 164f. Política Pública de Gerenciamento de Resíduos e encerramento de Lixões: estudo de caso do Jardim Gramacho. Dissertação de Mestrado – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

Known for being the largest “Lixão” in Latin America, the Jardim Gramacho Metropolitan Controlled Landfill (AMJG) was located in the municipality of Duque de Caxias, lowland of Rio de Janeiro, and began operating in 1970. Although the creation of the AMJG was Marked by investment commitments and planning in the correct treatment of urban solid waste, during its subsequent maintenance, the site became the target of harsh criticism, which together with other events led to its closure in 2012. Based on this context, it emerges for research, the need to understand to what extent the case of the closure of the AMJG met the guidelines, objectives, principles, goals and instruments provided for in the National Solid Waste Policy (PNRS) regarding the participation and protagonism of waste pickers. of recyclable material. To this end, the work adopted a qualitative approach as a methodological approach through exploratory and descriptive research, through a case study. Through which it was possible to verify that if, on the one hand, the closure of the AMJG complied with the PNRS, in terms of the mandatory closure of all Dumps and Controlled Landfills in the country, on the other, the measure did not guarantee the participation and protagonism of(the) collectors of recyclable materials, that is, it did not observe the other provisions regarding the guarantee and promotion of the integration of social actors as well as their associations and cooperatives in the integrated management of urban solid waste, especially when considering the episodes that followed the event as well as the current conditions experienced by the waste pickers, more than 10 years after the closure of the AMJG.

Keywords: National Solid Waste Policy; Landfill closure procedure; Duque de Caxias; Jardim Gramacho Metropolitan Landfill; collectors of recyclable material.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
Centro de Ciências Jurídicas e Políticas – CCJP
Escola de Ciências Jurídicas – ECJ
Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Direito - PPGD

LISTA DE FIGURAS

Quadros e Gráficos

QUADRO 1 - Eixos em que se desenvolveram as políticas públicas voltadas as(os) catadoras(es) de material reciclável.....	60
QUADRO 2 - Catadores no Brasil por sexo, de 2002 a 2019: números absolutos e porcentagem do emprego total.....	74
QUADRO 3 - Diagnóstico da Gestão Municipal de Resíduos Sólidos.....	83
QUADRO 4 - Fatos e Eventos Históricos que contribuíram para a consolidação do cooperativismo, associativismo e economia solidária no Mundo e no Brasil.....	92
QUADRO 5 - Histórico de recebimento de Lixo no Município do Rio de Janeiro.....	115
QUADRO 6 - Análise Gravimétrica dos Resíduos Sólidos recebidos no Aterro de Jardim Gramacho em 1978.....	116
QUADRO 7 - Cargas poluidoras de chorume proveniente do AMG.....	117
QUADRO 8 - Relação dos principais problemas e demandas levantadas pela comunidade de Jardim Gramacho.....	147



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
Centro de Ciências Jurídicas e Políticas – CCJP
Escola de Ciências Jurídicas – ECJ
Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Direito - PPGD

GRÁFICO 1 - Massa Recolhida pela Coleta Seletiva por Executor (% da massa total coletada seletivamente por tipo de executor, em 2020).....75

GRÁFICO 2 - Evolução do compartilhamento de aterros sanitários.....84

GRÁFICO 3 - Comparativo da disposição final de resíduos conforme o porte populacional.....85

GRÁFICO 4 - Municípios que fazem coleta seletiva com participação dos catadores....86

GRÁFICO 5 - Inclusão de catadores na coleta seletiva por porte populacional.....86

GRÁFICO 6 - Renda Familiar – Comparativo antes e depois.....134

Figuras

FIGURA 1 - Linha do tempo da Lei Federal n 12.305/2010 que instituiu a PNRS.....35

FIGURA 2 - Ponte de Embarque do Lixo em Botafogo/RJ.....64

FIGURA 3 - A disposição em Lagos e Rios.....65

FIGURA 4 - Legislação Correlata.....78

FIGURA 5 - Aprovação do PMGIRS e participação.....79



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
Centro de Ciências Jurídicas e Políticas – CCJP
Escola de Ciências Jurídicas – ECJ
Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Direito - PPGD

FIGURA 6	-	Montanhas de lixo no “Lixão de Caxias”, 1996.....	105
FIGURA 7	-	Crianças brincando dentro do “Lixão de Caxias”, 1996.....	105
FIGURA 8	-	Esquema básico de um aterro sanitário.....	110
FIGURA 9	-	Manchetes do Jornal “O GLOBO”.....	110
FIGURA 10	-	Manchetes do Jornal “ESTADÃO”.....	111
FIGURA 11	-	Incêndio provocado no Lixo descoberto no Aterro, antes da recuperação.....	114
FIGURA 12	-	Lixo descoberto no Aterro com Revô das Garças no AMG.....	114
FIGURA 13	-	Vista Aérea- aterro inicialmente coberto e compactado.....	119
FIGURA 14	-	Construção de Barreira para Contenção do Chorume.....	120
FIGURA 15	-	Favela do Esqueleto no bairro de Jardim Gramacho.....	122
FIGURA 16	-	Veículos trafegando na Avenida Monte Castelo, próximo ao Aterro, e a separação de sucatas pelos catadores nas calçadas dos estabelecimentos comerciais.....	125
FIGURA 17	-	Encerramento do ATMJG com a presença de autoridades e demais atores sociais.....	131
FIGURA 18	-	Resultado de demandas judiciais encerradas envolvendo o encerramento do AMJG.....	140

LISTA DE SIGLAS



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
Centro de Ciências Jurídicas e Políticas – CCJP
Escola de Ciências Jurídicas – ECJ
Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Direito - PPGD

ABNT - Associação Brasileira de Normas Técnicas
ACP's – Ações Cíveis Públicas
AMJG - Aterro Controlado Metropolitano de Jardim Gramacho
CCJC - Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
CIISC - Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis
CNUMAD - Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
CRAS – Centro de referência da Assistência Social
CREA – Centro de referência especializado da Assistência Social
CSSF- Comissão de Seguridades Social e Família
COHAB - Conjunto habitacional
CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente
CONCRAB - Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil
FUNDREM - Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana
IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
MMA – Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia
MP- Ministério Público
NOB-RH/SUAS - Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social
MNCR - Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis
NGEA- Novo Gramacho Energia Ambiental
OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU – Organização das Nações Unidas
PDM - Plano Diretor Municipal
PEM - Planejamento Estratégico Municipal
PGRS - Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos
PNRS - Política Nacional de Resíduos Sólidos
PPAM - Plano Plurianual Municipal
PP's – Políticas Públicas



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
Centro de Ciências Jurídicas e Políticas – CCJP
Escola de Ciências Jurídicas – ECJ
Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Direito - PPGD

PLANASA - Plano Nacional de Saneamento Básico

PLANSAB - Política Federal de Saneamento Básico

PL – Projeto de Lei

PME - Pesquisa Mensal de Empregos

PNAD Contínua - Pesquisa Nacional por Amostra Domicílios Contínua

POPs - Poluentes Orgânicos Persistentes

SMASDH - Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos

SMMA - Secretaria Municipal de Meio Ambiente

SEMA - Secretaria Especial do Meio Ambiente

SEASDH - Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos humanos

SGR - Secretaria Geral da República (SGR)

SISNAMA - Sistema Nacional de Meio Ambiente

TAC's – Termos de Ajustamentos de Condutas

UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO**

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
1. A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS (PNRS) E A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA NACIONAL AMBIENTAL QUE PRECEDE A ELABORAÇÃO DO MARCO LEGAL.....	17
1.1 As experiências internacionais na gestão de Resíduos Sólidos Urbanos (RSU) e suas contribuições para o desenvolvimento do modelo brasileiro.....	25
1.2 Do Projeto de Lei até o atual modelo de gestão: a PNRS enquanto marco legal brasileiro em matéria de RSU.....	31
1.3 A PNRS e o papel protagonista e participativo das(os) catadoras(es) de materiais recicláveis na gestão dos RSU.....	36
2. ECONOMIA SOLIDÁRIA COMO ALTERNATIVA DE INCLUSÃO E PROMOÇÃO SOCIAL DOS DIREITOS DAS(OS) CATADORAS(ES) DE MATERIAIS RECICLÁVEIS.....	46
2.1 A cadeia produtiva da reciclagem e o papel da gestão municipal.....	63
2.2 Associações e Cooperativas: práticas de associativismo autogestionário na PNRS.....	88
3. DO ESTUDO DE CASO DO ATERRO METROPOLITANO DE JARDIM GRAMACHO (AMJG).....	100
3.1 Afinal, é Lixão, Aterro Sanitário ou Controlado?.....	107
3.2 Jardim Gramacho: um bairro antes e depois da instalação do Aterro.....	121

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

3.3 Das ações estruturantes realizadas para o cumprimento do Plano Nacional de Encerramento e Desenvolvimento social e econômico no AMJG.....	132
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	149
REFERÊNCIAS.....	152

INTRODUÇÃO

A presente Dissertação foi apresentada ao Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Direito – PPGD como requisito parcial para obtenção do título de mestre. A respeito da temática abordada, é sabido que antes de virem a ser reconhecidos enquanto valores sociais e econômicos, os lixos, em razão dos estigmas e tabus que existiam no imaginário da sociedade, por muito tempo estiveram associados a um sentimento de temor e repulsa.

Com o passar do tempo, essa situação vai se contornando, uma vez que devido ao demasiado crescimento urbano a produção e a presença constante destes nos espaços, passam a demandar a adoção, cada vez mais, de medidas administrativas de infraestrutura e regulação dos fluxos e de suas atividades. Neste sentido, ao longo de três séculos, as configurações em torno dos resíduos sólidos urbanos vêm se alternando, sendo a convivência um pouco menos problemática. Assim, “restos”, “esgoto” e “lixo” já nem são mais concebidos como sendo uma só coisa, pelo contrário, cada uma passa a receber a respectiva estratégia adequada para eliminação, entre as quais estão o depósito, aterro e a incineração.

Os aterros e os depósitos, são considerados os recursos mais antigos e que, mesmo com as proibições atuais, continuam existindo. Tais medidas, em que pese no primeiro momento terem sido contempladas como soluções para a gestão do “lixo”, ao longo do tempo, não foram suficientes para cumprirem com suas estratégias técnicas e administrativas pelas quais foram contempladas para a solução do problema, visto que

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

estes locais, em muitos casos, cumpriam apenas um papel de mero deslocamento e ocultação dos RSU. Sem considerar, ainda, o risco que representavam para o meio ambiente, uma vez que não havendo a coleta e o tratamento adequado nestes locais, o chorume migrava do ponto de geração e contaminava diretamente o solo, as águas da superfície e subterrâneas.

Portanto, a realidade foi desvelando, ao longo do tempo, que a inadequação da manutenção e gerenciamento dessas práticas pelos responsáveis fez com que estes locais se tornassem pública, irradiando efeitos para o campo de debates nacionais e internacionais, sobretudo, após a realização da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), conhecida como Eco-92 ou Rio-92. Com razão, a desativação destes lixões e até mesmo de aterros mantidos irregularmente, ganharam força. Desde então, um dos efeitos do movimento foi demonstrar a necessidade urgente de medidas, tais como legislações que fossem capazes de regular a questão dos resíduos sólidos urbanos e evitassem ou minimizassem o impacto ambiental que estes espaços geravam na sociedade, sendo um exemplo disso a edição da Lei Federal n 12.305, regulamentada pelo Decreto Federal n 7.404, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS).

Desta forma, transpondo o tema para o estudo de caso observa-se que a chegada da PNRS, tanto para os demais Aterros e Lixões espalhados por todo Brasil, assim como para o Aterro Metropolitano de Jardim Gramacho (AMJG) representou uma concretização das mais variadas exigências como também um risco quanto a manutenção destes espaços. Situação a partir da qual faz surgir para este trabalho o seguinte problema: Em que medida o caso do encerramento do Lixão Jardim Gramacho cumpriu os requisitos jurídicos, presentes na PNRS, na implementação das suas ações estruturantes, quanto ao caráter participativo e protagonista das(os) catadoras(es) de material reciclável?

Cuja escolha para propor a discussão consiste tanto em razão da sua relevância jurídica, tendo por base este contexto do referido *estudo de caso*, envolvendo um

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

procedimento de encerramento de “Lixão”, em que suas proporções e impactos socioeconômicos a serem observados permitem destacar quais foram os pontos positivos e quais outros revelaram um percalço nesse caminho, para, ao final, propor considerações que sejam capazes de melhor subsidiar as presentes e futuras atuações do Ministério Público e do Poder Judiciário. Como também, a partir disso, será possível promover o aperfeiçoamento da legislação, dos procedimentos jurídicos e técnicos para os próximos encerramentos, sejam estes de proporções semelhantes ou não ao do objeto de estudo.

Bem como por sua relevância social, a qual consistiu em analisar de que maneira o fechamento do AMJG cumpriu com as diretrizes, princípios e objetivos previstos na Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) no tocante a participação e protagonismo das(os) catadoras(es) de materiais recicláveis após o fim das atividades.

Como forma de buscar responder esta e outras questões, a pesquisa utilizará a abordagem qualitativa por meio de uma pesquisa exploratória e descritiva, através de um estudo de caso, cujo marco temporal da análise será desde o encerramento do Aterro Metropolitano de Jardim Gramacho (AMJG) até o tempo atual, levando em consideração os acontecimentos relevantes envolvendo este segmento social, as atitudes praticadas pelos gestores em prol da comunidade, os instrumentos e medidas elaboradas para aquele fim, e também outras pesquisas realizadas que recaíram sobre o mesmo objeto de estudo, como forma de acompanhar a situação, no decorrer desse tempo.

Para tanto, a dissertação se encontra dividida em 4 (quatro) partes, além desta introdução, através das quais serão apresentados os procedimentos metodológicos da pesquisa. No capítulo inaugural é apresentado um breve contexto histórico que envolve algumas das etapas na construção da Política Nacional Ambiental, as quais serviram de reforços para demonstrar a necessidade da elaboração e implementação de outras políticas específicas, como é o caso da PNRS, para, a partir disso, traçar o próprio percurso que culminou no surgimento do marco legal, sem, contudo, entre esses dois momentos, deixar dar notícia as experiências em outros países relacionadas ao tema.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

Quando, ao final da seção, serão destacadas as principais diretrizes, objetivos, princípios, metas e instrumentos previstos na PNRS, analisado seu modelo de gestão de resíduos sólidos urbanos bem como, ainda, o papel protagonista e participativo das(os) catadoras(es) de material reciclável frente ao processo atual de gestão.

O capítulo 2 é dedicado a abordar um histórico do surgimento da noção de Economia Solidária bem como para apontar de forma breve suas referências conceituais, através de uma convergência entre as(os) principais autoras(es) que abordam o tema. Neste momento, também será demonstrando de que maneira por meio deste modelo é possível promover a inclusão bem como garantir a participação e protagonismo das(os) catadoras(es), sendo, para tanto, apresentadas e abordadas as respectivas práticas de associativismo autogestionários, conforme menção na PNRS. Além da cadeia produtiva da reciclagem e o papel da gestão municipal.

Em seguida, no capítulo 3 será realizado um estudo de caso acerca do AMJG, através de um panorama do aterro e de sua classificação, segundo a PNRS, além de uma análise do antes e depois da comunidade que serviu de espaço para instalação do “lixão” bem como as ações estruturantes que foram adotadas ao longo desse tempo, desde o encerramento. Sendo, por fim, feitas as considerações finais.

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO**

**1. A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS (PNRS) E A
TRAJETÓRIA DA POLÍTICA NACIONAL AMBIENTAL QUE PRECEDE A
ELABORAÇÃO DO MARCO LEGAL**

Neste capítulo, o trabalho trará um breve contexto histórico que envolve algumas das etapas na construção da Política Nacional Ambiental, as quais serviram de reforços para demonstrar a necessidade da elaboração e implementação de outras políticas específicas, como é o caso da PNRS. Após, será traçado o próprio percurso que culminou no surgimento desse marco legal, abordando ainda experiências em outros países relacionadas ao tema. Quando, ao final da seção, serão destacadas as principais diretrizes, objetivos, princípios, metas e instrumentos previstos na PNRS, analisado seu modelo de gestão de resíduos sólidos urbanos bem como, ainda, o papel protagonista e participativo das(os) catadoras(es) de material reciclável frente ao processo atual de gestão.

Em se tratando do contexto histórico da legislação ambiental brasileira é possível afirmar que os primeiros registros foram datados durante o Brasil Colônia e Império, sendo, tais previsões, fruto de importações das Legislações portuguesas, que, por via de consequência, acabavam influenciando nos objetivos destas normas. Segundo os quais, se destinavam apenas a conservação da fauna, florestas e os recursos naturais contra as ameaças da depredação, questão, inclusive, muito presente nos demais países europeus (Magalhães, 2002). Exemplos deste passado podem ser vistos na previsão estabelecida pela Coroa Real, em novembro de 1326, que equiparava o furto de aves, para efeitos criminais, a qualquer outra espécie de crime, além da ordenação, através do direito de propriedade sobre as matas às margens dos rios e tendo por base o Código Penal do Império, proibindo o corte de árvores frutíferas, sob a ameaça de multa, a partir de 12 de março de 1393 (Fritsch, 2000).

Desta forma, naquela época, havia somente uma "[...] preocupação com a degradação dos recursos naturais [...] com raros sinais de preocupação com o meio

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

ambiente [...]”, afinal, muito mais do que uma simples importação legislativa, havia, sobretudo, nas normas uma preponderância dos interesses da Coroa em buscar a ampliação do domínio colonial (Rezende; Heller, 2008, p. 106). Ainda mais que, em uma fase de intensa atividade econômica e de expansão da navegação, a abundância de recursos florestais no Brasil despertou o interesse de portugueses. Dessa forma, a política brasileira enxergava o meio ambiente, em si, como um obstáculo ao desenvolvimento econômico e, conseqüentemente, uma limitação ao direito da sociedade brasileira desenvolver-se (Borges; Rezende; Pereira, 2016).

Neste sentido, foi apenas a partir de 1930, durante o período Republicano, com a adoção do Código Florestal Brasileiro, obrigando os proprietários de terras a manterem 25% da área de seus imóveis com a proteção de mata original; do Código das Águas, Decreto Federal n 24.643/1934, permitindo o uso das águas públicas além de qualquer nascente ou corrente de água para as primeiras necessidades da vida; e, ainda, por fim, do Código da Pesca, Decreto Federal n 794/1938, há o início efetivamente, por parte do Governo, das ações relativas à Política Ambiental. Enquanto no caso das legislações que passariam a estipular as questões ambientais propriamente ditas, estas ocorrem a partir de 1960, através da Elaboração do Estatuto da Terra, do novo Código Florestal além da Lei de Proteção da Fauna (Fritsch, 2000).

Já à conscientização dos atores políticos, isto somente se opera tardiamente, após a realização da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente, em Estocolmo, em 1972, momento em que as autoridades passam a compreender a necessidade de se buscar maior proteção e preservação ao meio ambiente, através da intensificação do processo legislativo e da consideração do fator meio ambiente, como elemento relevante nas questões relativas ao desenvolvimento econômico, a ser introduzindo definitivamente na agenda internacional (Moraes e Turolla, 2004).

Ainda dentro desse mesmo período se destacam a criação da Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), em 1973, através do Decreto Federal n 73.030, que assim como a Conferência também contribui para a formação da consciência ambiental, além

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

de ter sido considerado responsável pela administração de assuntos pertinentes ao meio ambiente de maneira integrada e capaz de influenciar as normas de concessão de incentivos fiscais e financiamento (Moraes e Turolla, 2004). O segundo ficou por conta da mudança estratégica no desenvolvimento do Brasil por meio da adoção de novas diretrizes traçadas sobre o meio ambiente, em 1974, pela Lei Federal n 6.151, responsável por constituir o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) (Moreira *et all*, 2021).

Sucedede que, apesar do amadurecimento promovido por estes avanços, Fritsch (2000) aponta que apenas em 1980, durante o período do III PND, houve de fato impulso e consolidação na legislação ambiental, cujo o momento contou, ainda, com três grandes marcos fundamentais que também contribuíram para formar uma preocupação preventiva, integrada e global com o Meio Ambiente, antes não vista, sendo os responsáveis, são eles, a Lei Federal n 6.938/81, que disciplina a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA); a Lei Federal n 7.347/ 85, que dispõe sobre a Ação Civil Pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente; e ainda a Constituição Federal de 1988 (CRFB 88).

No que diz respeito à PNMA foi considerada uma relevante norma ambiental, pois além de ter sido traçada toda a sistemática das políticas públicas brasileiras para o meio ambiente, ainda tornou prioridade “[...] a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental, propícia à vida, visando assegurar, no País, condições de desenvolvimento sócio econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da vida humana.”, isto é, a medida conseguiu associar questões ambientais com as necessidades advindas do desenvolvimento urbano industrial (Brasil, 1981, art. 2º).

Sem considerar que através da instituição do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) e posterior criação do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), formado por representantes do Governo Federal e estaduais, da sociedade civil e de outras autoridades para elaborar e discutir legislações específicas, o PNMA conseguiu demonstrar ter ido além do esperado ao conceber um sistema articulador e

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

descentralizado para atuação das ações governamentais em matéria ambiental nacional (Moraes e Turolla, 2004).

Já com promulgação da CRFB/88, tem-se um marco decisório para o tema, além de dedicar o Capítulo VI inteiro para a questão ambiental, houve, através do seu artigo 225, uma concentração de conteúdo normativo, através do qual o legislador não somente garantiu a todos o direito a um meio ambiente equilibrado como também fixou o dever do Estado e de toda a coletividade proceder com a referida proteção, se tratando de uma responsabilidade compartilhada. Sendo o reforço dessa garantia dado também no inciso VI do artigo 23, quando a Constituição, ao prever a competência de proteger o meio ambiente e combater a poluição em todas as suas formas estabelece ser esta uma responsabilidade comum à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (Brasil, 1998).

Outra influência pela entrada em vigor da CRFB 88 foi a extinção da SEMA, que deu lugar para a criação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e, posteriormente, em 1992, a vez do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal (MMA), que além de ter ficado responsável pela definição das metas, objetivos e políticas ambientais no Brasil também assumiu a coordenação da PNMA (Moraes e Turolla, 2004).

Desta forma, sem dúvidas a Constituinte se tornou um marco para o país, no que concerne às questões ambientais, ao tornar protegidos constitucionalmente a biodiversidade, os processos ecológicos, as espécies de flora e fauna e os ecossistemas, tendo por base, para tanto, um outro marco na história do ambientalismo, que foi a divulgação, em 1987, do relatório das Nações Unidas intitulado: Nosso futuro comum, cujo documento não só utilizou como defendeu o conceito de *desenvolvimento sustentável* levando em conta a combinação dos aspectos econômicos e sociais com os ambientais que passaram a servir de base para a elaboração das atuais ações políticas (Peres, 2021).

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

Na época, a junção do resultado deste estudo com o que já se havia discutido em 1972 em Estocolmo foi a base para a realização de outra relevante conferência pelas Nações Unidas, a Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), realizada em 1990, conhecida como Rio-92 ou Eco-92. Dentre os compromissos assumidos nesta reunião, ganham destaques dois documentos: a Declaração do Rio e a Agenda 21, os quais, entre seus objetivos, não só buscaram reforçar o conceito de *desenvolvimento sustentável*, inicialmente proposto no relatório “Nosso Futuro Comum”, como defenderam o crescimento econômico aliado à consciência ecológica (Oliveira, 2003).

Desta forma, a evolução da questão ambiental trouxe para o cenário internacional a preocupação com a poluição do meio ambiente e o esgotamento dos recursos naturais, de modo que se por um lado a poluição do ar e da água foram o centro nos debates nos anos 1970 e 1980 por outro é a partir dos anos 1990 que a produção de RSU nas indústrias e pela própria sociedade se torna preocupação entre os atores do cenário internacional. Sendo, portanto, necessário, diante dessa nova postura de responsabilidade socioambiental, o surgimento de PPs específicas pautadas pela contemporaneidade com uma noção singular de proteção, preservação e manutenção do meio ambiente nestas matérias (Helú; Mattar, 2009).

Necessidade esta, que para ser satisfeita levou um longo caminho, pois entre o primeiro Projeto de Lei (PL 203/1991), apresentado no Congresso Nacional tratando especificamente sobre a destinação de RSU, no caso aqueles provenientes da área de serviços de saúde, até a criação de fato da PNRS diversas outras medidas foram criadas, as quais embora não tinham o problema do manejo dos resíduos como objeto principal, de certa maneira contribuíram para a questão, como é o caso da PNSB (Helú; Mattar, 2009).

O “ponta pé” envolvendo este instrumento foi dado ainda em 1971, através da instauração do Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANASA) pelo Governo Federal (Rezende; Heller, 2008; Galvão Jr; Nishio, 2009). Na época, a experiência do

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

PLANASA foi considerada bem sucedida na medida em que gerou “[...] uma rápida expansão da cobertura dos serviços de saneamento no Brasil, ainda que insuficiente para atender às demandas geradas pelo processo de urbanização bastante recente do país”. Assim, aqueles serviços que antes eram prestados de forma individual pelos municípios passaram, através dos incentivos financeiros concedidos pela política, a serem realizados por companhias estaduais de saneamento (Galvão Jr; Nishio, 2009, p. 210).

Mas em virtude da ausência de uma PNSB capaz de estabelecer a regulação, a universalização dos serviços além da tomada contínua de investimentos, fez com que o eventual modelo fosse ineficiente, na medida em que “[...] as companhias estaduais de água e esgoto viram-se obrigadas a arcar com despesas financeiras elevadas em decorrência das dívidas contraídas na etapa anterior, enquanto operavam sistemas com baixo grau de eficiência operacional [...]” (Galvão Jr; Nishio, 2009, p. 210).

Sobre isso, Ogera e Phillipi Jr (2005) afirmam que a simples existência de PPs de saneamento em âmbito estadual e municipal sem que para tanto houvesse um marco federal conduzia para a desarticulação das políticas nos diversos setores, desde no nível governamental até como perante a sociedade e iniciativa privada. Sendo o outro reflexo dessa ausência as expressivas perdas causadas pela pulverização de ações governamentais, cujo exemplo disso foram os dados referente ao ano de 2002, ocasião em que “[...] havia oito ministérios e 17 órgãos federais que desenvolviam ações relativas ao saneamento ambiental, na formulação de programas e políticas de saneamento e na operacionalização dos recursos” (Galvão Jr; Nishio, 2009, p. 211).

Desta forma, apesar da criação, em 2003, do Ministério das Cidades ter sido recebida como um movimento capaz de aproximar as políticas urbanas com ênfase na temática para a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, a medida não foi suficiente para evitar que estas permanecessem desarticuladas (Galvão Jr; Nishio, 2009). Visto que para este caso a solução estava em estabelecer uma legislação nacional sobre saneamento básico, a qual, depois de muitas tentativas, surge em 2007, fruto da

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

Lei Federal 11.445/2007, e passa a prever, entre seus dispositivos, os seguintes objetivos:

- Art. 49 [...] I - contribuir para o desenvolvimento nacional, a redução das desigualdades regionais, a geração de emprego e de renda e a inclusão social;
- II - priorizar planos, programas e projetos que visem à implantação e ampliação dos serviços e ações de saneamento básico nas áreas ocupadas por populações de baixa renda;
- III - proporcionar condições adequadas de salubridade ambiental aos povos indígenas e outras populações tradicionais, com soluções compatíveis com suas características socioculturais;
- IV - proporcionar condições adequadas de salubridade ambiental às populações rurais e de pequenos núcleos urbanos isolados;
- V - assegurar que a aplicação dos recursos financeiros administrados pelo poder público dê-se segundo critérios de promoção da salubridade ambiental, de maximização da relação benefício-custo e de maior retorno social;
- VI - incentivar a adoção de mecanismos de planejamento, regulação e fiscalização da prestação dos serviços de saneamento básico;
- VII - promover alternativas de gestão que viabilizem a auto-sustentação econômica e financeira dos serviços de saneamento básico, com ênfase na cooperação federativa;
- VIII - promover o desenvolvimento institucional do saneamento básico, estabelecendo meios para a unidade e articulação das ações dos diferentes agentes, bem como do desenvolvimento de sua organização, capacidade técnica, gerencial, financeira e de recursos humanos, contempladas as especificidades locais;
- IX - fomentar o desenvolvimento científico e tecnológico, a adoção de tecnologias apropriadas e a difusão dos conhecimentos gerados de interesse para o saneamento básico;
- X - minimizar os impactos ambientais relacionados à implantação e desenvolvimento das ações, obras e serviços de saneamento básico e assegurar que sejam executadas de acordo com as normas relativas à proteção do meio ambiente, ao uso e ocupação do solo e à saúde. (BRASIL, 2007).

Por sua vez, com a edição da Política Federal de Saneamento Básico (PLANSAB), o Saneamento Básico passa a ser compreendido como o conjunto de infraestruturas, serviços e instalações operacionais de abastecimento de água potável; drenagem e manejo das águas pluviais urbanas; esgotamento sanitário e limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos (Brasil, 2007). Sendo, neste último caso, de responsabilidade dos municípios, mediante convênios de cooperação ou consórcios

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

públicos, a prestação de serviços públicos de limpeza pública, transporte, coleta e disposição final dos resíduos sólidos urbanos (Brasil, 2007).

Neste sentido, é certo que essa Legislação representou “[...] um marco histórico no setor, oferecendo respaldo legal consistente para a melhoria do manejo dos resíduos sólidos no país” (Mesquita, 2007, p. 12), considerando a reversão do quadro envolvendo as medidas que dispunham sobre RSU no Brasil. Afinal, antes da entrada em vigor da PNRS as normas que tratavam da temática se encontravam excessivamente esparsas em diversos decretos, portarias, legislações e até mesmo resoluções, como exemplo daquelas editadas pelo CONAMA e ANVISA.

Nesse sentido (Besen *et all*, 2014, p. 264):

No Brasil, a coleta seletiva com inclusão de catadores organizados tornou-se uma política pública e foi incorporada inicialmente, em 2007 na Política Nacional de Saneamento Básico (Lei Federal n. 11.445) e posteriormente de forma definitiva pela Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei Federal n 12.305).

Sobre isto, inclusive, Monteiro (2001) se utiliza do termo “coleção de normas” para se referir a esta complexidade que permeava a agenda de RSU no país no tocante às normas que disciplinavam a matéria, visto a presença de inúmeros decretos, resoluções e outras demais normas, inclusive de iniciativas municipais, que demonstravam preocupação com o meio ambiente. Assim, a ausência de um marco regulatório sobre RSU durante todo o tempo causou inúmeros reflexos negativos, entre os quais se sobressaem: a dificuldade nos financiamentos de programas e projetos; o gerenciamento adequado, além da minimização dos impactos dos resíduos na saúde e no meio ambiente. Sem considerar também a expressiva insegurança jurídica causada por esta pulverização de normas bem como a ausência, em meio as existentes, de “[...] instrumentos e mecanismos para frear a irresponsabilidade de gestores públicos municipais e ao mesmo tempo responsabilizar fabricantes, revendedores, comerciantes e distribuidores.” (Grimberg, 2007, p.2). Todas estas questões contribuem para a construção deste panorama de dificuldades e insegurança.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

Por conseguinte, a criação da Política Nacional para o Brasil não só representava uma supressão da carência normativa e organizacional que se faziam presentes como também serviu como resposta para as pressões externas, visto que em outros países mais avançados nesta temática já tinha ocorrido a adoção de medidas que tratavam essas questões. Portanto, somente através do surgimento da PNRS que passaria a ser possível promover a melhoria na gestão dos resíduos em todo o país como também garantir o conceito de *desenvolvimento sustentável* defendido.

1.1 As experiências internacionais na gestão de Resíduos Sólidos Urbanos (RSU) e suas contribuições para o desenvolvimento do modelo brasileiro

Como destacado acima, a era da globalização teve um forte papel na virada de chave sobre a forma de pensar e lidar com o meio ambiente, não somente em virtude das novas necessidades e perspectivas ventiladas no cenário internacional como também em razão dos desafios resultantes destes padrões de comportamentos impostos pelo modelo econômico vigente. Sobre isto, acrescenta-se que foi através da perspectiva da globalização que o estilo de vida passou a ser orientado para o consumo e o uso excessivo de embalagens, de modo que o aumento na quantidade de RSU se tornou cada vez mais constante e ao mesmo tempo contribuiu para a elevação de suas periculosidades, dado o surgimento de produtos de materiais sintéticos e de difícil biodegradabilidade (Vallini, 2009).

No entanto, tais padrões de condutas eram importados dos países desenvolvidos para os em desenvolvimento, os quais ao contrário daqueles não contavam com sistemas complexos de gestão de resíduos sólidos para dar conta de todos, ou de grande parte dos resíduos em seus territórios (Andrade; Ferreira, 2011) situação que contribuiu para que estes países centrais, como Alemanha, Espanha, Estados Unidos, Canadá e, sobretudo o bloco da União Europeia passassem a serem vistos e se tornassem exemplos de modelos

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

de gestão para os demais países que enfrentavam estes novos desafios, como é o caso do Brasil.

Afinal, por justamente serem os que mais produziam resíduos contavam com modalidades de tratamento antes da disposição final e com obediência a critérios rígidos (Andrade; Ferreira, 2011), cujos seus modelos de gestão de resíduos, antes de se expandirem para o restante do mundo passaram por três momentos (Savi, 2005; Demajorovic, 1995), os quais serão tratados a partir de agora.

A primeira fase prevaleceu até meados de 1970, nessa época tanto a questão ambiental como o bem-estar ecológico não eram preocupações comuns, os resíduos urbanos produzidos eram compostos por grande parte de materiais orgânicos e seu manejo realizado através da coleta e do transporte até a disposição final, com base em critérios de localização. Destaca-se ainda que nesta fase não havia ainda iniciativa que fosse capaz de promover a diminuição na produção e geração de resíduos, ao longo das etapas do processo produtivo, o que acabava implicando em um volume final significativo (Demajorovic, 1996).

Já a segunda etapa ocorreu após uma sucessão de eventos, a começar pela Conferência das Nações Unidas Sobre Meio Ambiente Humano realizada em Estocolmo, na Suécia, no ano de 1972, momento a partir do qual houve uma ampliação da conscientização, entres os países participantes, quanto à ameaça da civilização industrial-tecnológica com a conseqüente preocupação sobre a questão da segurança ecológica, preservação dos direitos humanos, busca pela paz e do desenvolvimento equitativo (Takenaka, 2008). Depois, em 1975, é a vez dos países membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) estabelecerem uma ordem quanto ao gerenciamento integrado dos resíduos que consistia na seguinte: Redução da geração de resíduos; Reciclagem do material; Incineração com reaproveitamento de energia; Disposição em aterros sanitários (Savi, 2005) o que acabou resultando em uma fase marcada por uma priorização do tratamento em relação ao gerenciamento bem como na recuperação e na reciclagem (Savi, 2005).

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

Por fim, a última fase ocorreu ao final da década de 1980, momento em que haverá o estabelecimento de novas prioridades relacionadas à gestão de resíduos, além da redução do volume por toda etapa, preocupação que não se fazia presente nas demais (Demajorovic, 1995).

Desta forma, com a apresentação da noção geral da evolução dos modelos de gestão de RSU presentes nestes países desenvolvidos, é possível a partir disso a destacar as experiências propriamente de cada país, durante esta fase introdutória da gestão dos resíduos que serviram de impulso para a formulação da PNRS.

Para começar, destaca-se a Alemanha, país pioneiro no equacionamento de questões relacionadas à produção de RSU. Foi através da Lei de Minimização e Eliminação de Resíduos, em 1986, que o Estado Alemão abandonou uma simples política que previa a coleta, valorização ou disposição dos resíduos para uma gestão em que haveria a aplicação de princípios capazes de evitar e ainda valorizar os resíduos antes mesmo da sua eliminação. Tendo sido, inclusive, a partir dessa política a base para o surgimento de vários outros regulamentos editados, entre os quais podem ser citados como exemplos a norma de Minimização de Vasilhames e Embalagens, em 1991, a de óleos usados, de 1987, além dos Solventes, em 1989 (Jardim *et all*, 2012).

Mas o país não parou por aí, em substituição a primeira Legislação, no ano de 1994 foi editada a Lei de Economia de Ciclo Integral e Gestão de Resíduos, com o intuito desta vez de ampliar a responsabilidade do fabricante por todo o ciclo de vida dos bens produzidos, isto é, desde a fabricação, distribuição e uso, além de sua eliminação. Cujas noção imposta pela legislação se pautava no seguinte raciocínio: primeiro deveria se evitar resíduos, no entanto não sendo possível, que então ao menos este venha a ser valorizado, seja através da reciclagem ou da valorização energética, sendo recomendável que a eliminação ocorra como solução final e caso aconteça, ocorra de maneira ambientalmente compatível naquelas situações em que os resíduos não são do tipo valorizados (Jardim *et all*, 2012).

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

Além da Alemanha, outros países também serviram de exemplos por suas experiências envolvendo o modelo de gestão no tratamento dos resíduos, como é o caso da Espanha e da França. No modelo espanhol, a Lei Federal n 10/1998 relativa a resíduos chamou atenção por dois destaques, sendo o primeiro pela elaboração de seus planos de RSU com previsão de possibilidade de entidades locais elaborarem os seus próprios planos urbanos e o segundo, tendo por base o princípio do poluidor pagador, foi a imposição de custos pelo Governo, se valendo do produto, ao poluidor pelo manejo inadequado de resíduos provenientes destes produtos dispostos no mercado, de modo que passaria aquele a ter o dever de recuperar ou indenizar o dano provocado no meio ambiente (Picanço, *et all*, 2019).

Em suma, por meio desta lógica, a Espanha estabeleceu que todos aqueles que disponibilizassem no mercado produtos que fossem capazes de gerar resíduos se tornariam responsáveis. Nesse sentido, a Legislação do país previa tal circunstância em prol do *desenvolvimento sustentável*, devendo o produtor se incumbir a elaborar maneiras de evitar a geração de resíduos bem como métodos que sejam capazes de reutilizar produtos e embalagens como forma de preservar o meio ambiente e ofertar melhor qualidade de vida a população; contribuir financeiramente ou se envolver de algum outro modo no sistema de gestão, devendo os lucros serem direcionados a investimentos para o gerenciamento dos resíduos; não sendo possível realizar o item anterior, deveriam os responsáveis promoverem a criação de sistemas de depósito, devolução, retorno dos recicláveis assim como os bens em desuso; por fim caberia também levantamento anual sobre os resíduos industriais além dos resultados qualitativos e quantitativos apurados, cujos dados deveriam ser informados aos órgãos competentes (Picanço *et all*, 2019).

Não tão distante do modelo espanhol e tendo por base este compartilhamento de responsabilidade, a França, através da sua política de resíduos inicialmente estabelecida em 1975 e, posteriormente, modificada no ano de 1992, atribuiu aos embaladores a responsabilidade pela eliminação dos resíduos resultantes do consumo doméstico,

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

considerando a forte presença desses resíduos de embalagens presentes nos lixos domésticos (30% correspondiam ao peso e 50% representavam o volume). Desta forma, com a intenção de estimular novos comportamentos e reduzir estes dados, a legislação conferiu às empresas alternativas para se ausentarem de eventual punição, que consistiam nas seguintes condutas: aderir a um sistema individual de depósito e retorno que seja autorizado e controlado pela Administração Pública ou incentivar um sistema coletivo, aderindo para tanto a uma entidade credenciada, de modo a contribuir para desenvolvimento da coleta seletiva (Jardim *et all*, 2012).

Também preocupados em minimizar a produção de lixo e pela busca de implementação de diretrizes relativas à produção e gerenciamento dos resíduos, a União Europeia é um outro grande exemplo entre essas experiências. Desde 1970, o bloco econômico através de suas diversas diretivas, serviu de parâmetro, até mesmo, para a elaboração das legislações anteriores, sendo alguns exemplos destas normas europeias as seguintes, vejamos:

- Diretiva 1975/442/CEE, relativa a resíduos em geral, substituída pela Diretiva 2008/98/CE;
- Diretiva 1975/439/CEE, relativo a óleos usados, substituída pela Diretiva 2008/98/CE;
- Diretiva 1991/157/CEE, relativa a pilhas e acumuladores, substituída pela Diretiva 2006/66/CE;
- Diretiva 1994/62/CE, relativa as embalagens e resíduos de embalagens;
- Diretiva 1999/31/CE, relativa à deposição de resíduos em aterros;
- Diretiva 2000/53/CE, relativa aos veículos em fim de vida;
- Diretiva 2000/76/CE, relativa à incineração de resíduos;
- Diretiva 2002/96/CE, relativa aos resíduos de equipamentos elétricos e eletrônicos (Jardim *et all*, 2012).

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

Entre os principais temas abordados nessas regulamentações estão desde os resíduos comuns e perigosos, passando pelas embalagens e lama de esgoto até a incineração e transporte de lixo. O objetivo era o estabelecimento de práticas de desenvolvimento sustentável, promovendo a proteção ambiental sem causar prejuízo ao funcionamento do mercado interno (Oliveira, 2003). O diferencial da legislação ficava por conta da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto, desde a sua produção até o consumo, entre os diversos atores do processo, ou seja, dos produtores até os consumidores, incluindo as autoridades públicas partes do processo, as quais, em virtude disso, assumiam o compromisso de fiscalizar e verificar como estavam sendo cumpridas as normas de gestão/gerenciamento de resíduos (Silva; Capanema, 2019).

Por fim, não menos importante, passemos a analisar o caso dos Estados Unidos da América (EUA). A nação norte-americana chamou atenção não ter adotado o ciclo integral do produto como centro de sua legislação, tendo sido sua abordagem de maneira diferente dos demais, na medida em que as normas possuíam enfoque diverso, em que pese lançarem mão do princípio do poluidor pagador ou da responsabilidade (Picanço *et all*, 2019).

De acordo com US EPA (2008), no país, somente na década de 1960, o Aterro era o método mais antigo e utilizado, representando cerca de 95% do tratamento dos resíduos gerados, período em que, inclusive, foi editada, no ano de 1965, a *Federal Solid Waste Disposal Act*, legislação responsável pelo financiamento dos lixões e aterros sanitários. Já em 1976 foi a vez da Lei de Conservação e Recuperação (*Resource Conservation and Recovery Act*) ser editada com a finalidade em garantir a segurança aos resíduos perigosos e não perigosos bem como em estabelecer a Agência de Proteção Ambiental (EPA) além da responsabilidade pela gestão e gerenciamento desses resíduos (Picanço *et all*, 2019).

Diante do exposto, em linhas gerais, apesar desses países terem vivenciado realidades diferentes, é possível observar que o enfrentamento dos impasses decorrentes do gerenciamento e da gestão de RSU, no primeiro momento da questão, teve por base

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO**

diretrizes muito semelhantes, cada qual à sua maneira de buscar resolver satisfatoriamente as questões vinculadas ao tema dos resíduos, constituindo-se assim uma amostra significativa para impulsionar a formulação da política nacional brasileira, a qual representou uma mudança relevante na gestão de resíduos para o Brasil, mas que antes de se tornar este produto, percorreu um longo caminho de construção, cujo o qual passa a ser tratado a seguir.

1.2 Do Projeto de Lei até o atual modelo de gestão: a PNRS enquanto marco legal brasileiro em matéria de resíduos sólidos

Com as modificações acarretadas sobre o meio ambiente, em especial no tocante às características assumidas pela produção de “lixo” passou a ser imprescindível a criação de uma legislação que fosse capaz de contornar os efeitos de tais modificações e que ao mesmo tempo regulamentasse as atividades relacionadas ao tratamento utilizado para estes rejeitos. De plano, constata-se que a PNRS teve como origem o Projeto de Lei (PL) 203/1991, cuja ementa contava com a seguinte redação “[...] dispõe sobre o acondicionamento, a coleta, o tratamento, o transporte e a destinação final dos resíduos de serviços de saúde.”.

A primeira vez que o Projeto seguiu para o plenário ocorreu em 01/04/1991 data em que, desde então, iniciou toda a saga até ser aprovado, tendo sido feita neste ínterim aproximadamente 81 inclusões em apenso realizadas, dentre elas a inclusão de diversos novos projetos, com variados e diferentes tópicos e abordagens, além da realização de inúmeras reuniões, audiência e criação de comissões especiais para a realização de estudo (Flagliari, 2017).

Assim, entre o período de 1991 até o ano de 1998, o PL passou pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), tramitou entre a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados e a Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF). No ano de

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

1998 foi criado o Grupo de Trabalho dentro do CONAMA com membros da sociedade civil e do governo, cujo resultado foi à proposição da resolução do CONAMA 259/1999 dispondo sobre as Diretrizes Técnicas para a Gestão de Resíduos Sólidos, que mesmo após ser aprovada não prosperou.

Quando então o PL volta a retornar novamente ao Plenário e passa a tramitar na Mesa, havendo nesse momento a criação da Comissão Especial, pela Câmara dos Deputados, no ano seguinte, quem ficou responsável, até 2010, de emitir parecer no Projeto de Lei 203/1991 e analisar os diversos PLs que passaram a ser indexados (Flagliari, 2017). Mas, em virtude das divergências, sobretudo pela forma de aplicar a responsabilidade pós-consumo para fabricantes, importadores, distribuidores, consumidores e titulares de serviços público de limpeza ao longo do ciclo de vida dos produtos, diversos entraves foram travados entre os setores produtivos, a sociedade civil e o governo, os quais foram cruciais para prejudicar a evolução da PNRS (Neto e Moreira, 2010).

Besen (2006) nesse sentido relata com mais detalhes os aspectos desse choque de interesses entre esses atores, através dos seguintes pontos, vejamos:

1. O CEMPRE a e Confederação Nacional das Indústrias defendem que, no Brasil, a atividade de coleta seletiva para a reciclagem deve ser regida pelas leis de mercado, o que contribui com a sustentabilidade do processo. Argumentam, também, que a responsabilidade pós-consumo não seria benéfica para os catadores que estão inseridos no modelo nacional de coleta seletiva [...].
2. Para o Fórum Lixo e Cidadania, que reúne instituições que tratam do tema dos resíduos sólidos, um interlocutor privilegiado da sociedade civil organizada junto ao governo, com o apoio de alguns setores do governo consideram fundamental a implementação da responsabilidade pós-consumo das indústrias, ou seja, a obrigatoriedade da indústria de coletar os resíduos por ela gerados após o consumo dos cidadãos, mas com a elaboração de dispositivos legais, que promovam a inclusão dos catadores na cadeia da reciclagem.
3. Algumas entidades, como a Fundação SOS Mata Atlântica, propõem a regulação através do estabelecimento de metas específicas para os resíduos recicláveis e não recicláveis [...] essas metas serviriam de linha de base para o estabelecimento de sanções ou incentivos (BESEN, 2006, p.43).

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

Posterior à análise da comissão especial, o projeto foi mais uma vez apresentado ocasião em que foi apontada pelos parlamentares a necessidade de se criar um texto substitutivo que fosse capaz de reunir os demais PLs acrescentados de forma que houvesse um melhor proveito das considerações e sugestões realizadas (Instituto Ethos, 2012).

Sucedem que neste intervalo, diversos eventos se sucederam, segundo o Instituto Ethos (2012), cujos acontecimentos foram considerados de extrema relevância para a evolução e condução da PNRS, dentre os quais, ganham destaque os seguintes: a campanha em 1998 liderada pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), chamando a atenção de toda a população mundial para a situação delicada envolvendo milhares de crianças em lixões. Em 1999, o I Encontro Nacional de Catadores de Papel e os encontros promovidos pelo Fórum Nacional do Lixo e Cidadania no Brasil, posteriormente no ano de 2001, em São Paulo, foram responsáveis por desempenhar um importante papel na inclusão social do catador na gestão responsável dos resíduos sólidos.

Como também, neste mesmo ano, aconteceu outro grande marco para as(os) catadoras(es) que foi criação do Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR) com a inclusão e divulgação do valor da coleta seletiva, através da realização do I Congresso Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (Instituto Ethos, 2012).

Mais adiante, em 2003, ocorreu o I Congresso Latino-Americano de Catadores, que entre suas finalidades, destacou a pressão realizada em face da Administração Pública para a elaboração de políticas destinadas à organização e ao fortalecimento do segmento. Além da realização do *Projeto Interministerial Lixo e Cidadania: Combate à Fome Associado à Inclusão de Catadores e Erradicação de Lixões*, cujo tema principal abordado era as condições de trabalho e vida das pessoas que trabalhavam com material reciclável (Flagliari, 2017).

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

Já entre 2003 a 2005, inúmeros seminários e debates relacionados à gestão de RSU foram promovidos, por meio da Conferência do Meio Ambiente, sendo tais encontros realizados com o intuito de analisar dados e apresentar considerações a serem levados em conta na elaboração da Política Nacional. Encerrados os eventos, como forma de consolidar e condensar as discussões promovidas ao longo desse tempo, a Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos do Ministério do Meio Ambiente instituiu um grupo com a tarefa de submeter ao Congresso os anteprojetos, os quais culminaram na elaboração do PL 1991/2007 – PNRS (Instituto Ethos, 2012).

Para a sua análise foi criada mais uma Comissão Especial, fruto da reunião das seguintes comissões temáticas: Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio; Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; Seguridade Social e Família; Finanças e Tributação e Constituição e Justiça e de Cidadania (Flagliari, 2017). Sobre este fato, Grimberg (2007) destaca que, além dessa Comissão Especial, o PL contou com a participação de um grupo interministerial formado pelos seguintes Ministérios das Cidades; da Saúde; do Meio Ambiente; do Desenvolvimento, da Indústria e Comércio Exterior; do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; do Planejamento, Orçamento e Gestão; da Fazenda e Casa Civil.

Desse modo, em 18 de setembro de 2007 após todas as considerações, análises e apresentações ocorreu o apensamento do PL 1991/2007 ao PL 203/1991 permitindo com que aquele continuasse a ser apreciado como PNRS. Assim, em virtude de um parecer emitido no dia 01 de novembro de 2006 pela Comissão Especial sobre o PL 203 foi constituído em 04/06/2008 um Grupo de Trabalho para proceder com análise desse parecer, cujo prazo estipulado inicialmente era de 30 dias. O grupo foi composto por 13 (treze) parlamentares e durante esse período realizou várias consultas aos mais diversos setores e ministérios, realizou audiências públicas além de ter trazidos diversos conceitos, tais como o de poluidor-pagador, logística reversa, inserção das Cooperativas e Associações de catadores e instrumentos fiscais e tributários. Em virtude de

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO**

prorrogações, o Relatório Final do Grupo de Trabalho somente foi entregue no dia 13/11/2009 (Instituto Ethos, 2012).

Com isso, a versão final foi encaminhada para ser votada em Plenário da Câmara dos Deputados com onze emendas apresentadas e três aprovadas e incluídas no PL, versando sobre pontos específicos que não alteravam os princípios básicos, especialmente os sobre a importação de resíduos revista em acordos internacionais; mudança do termo indústria por empresas, que permitia a expansão do sistema de *logística reversa* para o comércio, através da reutilização dos materiais descartados e, por fim, aquele que prevê a contratação da administração pública local para receber resíduos, onde não haja ou não seja viável a implantação de centros logísticos para a adequada coleta.

Ultrapassada essa etapa, o projeto seguiu para o Senado, sendo aprovado, em julho de 2010, em regime de urgência, após análise conjunta das Comissões de Constituição e Justiça, Assuntos Econômicos, Assuntos Sociais, Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle. Por fim, foi dada sanção pelo Presidente da República no início de agosto de 2010, instituindo, dessa forma, a Lei Federal n 12.305/10 - PNRS (Neto Moreira, 2010).

Figura 1 - Linha do tempo da Lei Federal n 12.305/2010 que instituiu a PNRS



Fonte: Elaborada pelo próprio autor com base nos marcos temporais da edição da Lei Federal n 12.305/2010 que instituiu a PNRS

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

Fruto de extensos debates entre diversos setores da sociedade civil e Governo, ainda que tardia, a legislação aprovada preencheu um importante espaço no arcabouço normativo nacional em relação à problemática ambiental que assolava o país, cuja origem repousava justamente na destinação e disposição inadequadas de resíduos e consequente poluição do solo (Milaré, 2014). Desta forma, a partir desse momento, com o surgimento do marco na gestão dos RSU, uma nova trajetória se inicia pela busca de efetivação das garantias previstas no diploma, entre as quais, encontra-se a contemplação do papel protagonista e participativo das(os) catadoras(es) de materiais recicláveis.

1.3 A PNRS e o papel protagonista e participativo das(os) catadoras(es) de materiais recicláveis na gestão dos RSU

A Lei Federal nº 12.305/2010 não só representou um elo entre a União, Estado e Municípios como também foi responsável por provocar uma mudança nas práticas e paradigmas relacionados à gestão de resíduos, ao impor novos conceitos socioambientais, os quais destacou Yoshida (2012, p. 78):

A PNRS, tal como concebida, constitui sem dúvida um marco fundamental na transição do predomínio do clássico sistema de comando e controle estatais de cunho corretivo-repressivo, ao reunir diretrizes, mecanismos e instrumentos econômicos, de planejamento e de gestão, propícios a promover e incentivar a almejada institucionalização, valorização e promoção da auto-organização dos setores econômicos, sociais, a participação efetiva, a mobilização e controle sociais, com vista à gestão integrada e ao gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos, com inclusão social dos catadores.

Desta forma, mais do que suprir um vazio legislativo, a Política Nacional inaugurou um novo olhar na qualidade do desenvolvimento e da gestão pública do Brasil, sobre isto, inclusive, Jardim e Machado Filho (2012) enfatizaram que a PNRS

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

vislumbra o futuro na medida em que prevê um plano de como deverá ocorrer as transformações do comportamento e o estabelecimento de novas referências, descartando assim qualquer aspecto momentâneo.

Enquanto Konrad e Calderan (2011) mencionam que a referida política foi capaz de acarretar grandes mudanças na sociedade ao atingir, através de seu aparato normativo, desde questões financeiras até os princípios e atitudes da população, por meio do estabelecimento de um conjunto de ações exercidas, direta ou indiretamente, nas etapas do manejo dos resíduos, considerando para tanto, ao longo do processo, as dimensões política, econômica, ambiental, cultural e social.

Para tanto, ao longo dos seus 57 artigos, a PNRS buscou manter a essência original do seu Projeto de Lei, aquele protocolado junto a Câmara dos Deputados, cujo escopo era bem definido e estabelecia uma série de responsabilidades, instrumentos e diretrizes para a gestão dos resíduos sólidos (Grimberg, 2007). Em outras palavras, a referida política por meio da reunião de seus princípios, diretrizes, objetivos, instrumentos, metas e ações, firmou uma série de estratégias para viabilizar a agregação de valores aos resíduos, de maneira a incrementar a capacidade competitiva do setor produtivo e propiciar maior inclusão social, além, claro, de delinear para tanto o papel do Governo Federal em regime de cooperação com os Estados, Distrito Federal, Municípios e particulares na gestão e gerenciamento adequado desses materiais.

Sendo um exemplo dessa integralização, a normatização de produtos desmontáveis, por parte do governo, para baratear e facilitar o processo de produção industrial, ou, ainda, via bônus e incentivos fiscais para organizações que apliquem e priorizem materiais recicláveis na sua base (Pereira; Curi, 2013).

Outra grande contribuição do marco legal, que também concorreu para a consecução de suas finalidades, foi o desenvolvimento de alguns conceitos que antes da sua implementação careciam de definições claras, como são os casos daqueles que dizem respeito a logística reversa, sustentabilidade operacional e financeira, acordo setorial e dos padrões sustentáveis de produção e consumo. Destaca-se ainda a

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

articulação desta lei com outras políticas, como é o caso da PNMA, da Política Nacional de Educação Ambiental e da PLANSAB, cuja previsão de seus princípios refletem justamente essa intersecção ao estabelecerem “a prevenção e a precaução”, além da “visão sistêmica” e “as variáveis ambiental, social, cultural, econômica, tecnológica e de saúde pública” (Jardim; Silva, 2020).

Neste sentido, em que pese algumas dessas cargas normativas já estarem consagradas no ordenamento jurídico brasileiro, as suas disposições na PNRS tiveram por finalidade reforçar o compromisso com o desenvolvimento sustentável pautado na ideia de sustentabilidade, isto é, revelar a necessidade de uma gestão adequada dos resíduos diante da existente preocupação ambiental (Colares, 2015).

Ao lado desses, ainda figuram os objetivos entre os quais ganham destaques “a não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, bem como disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos”, incluindo “proteção da saúde pública e da qualidade ambiental”, aos quais se soma a proposta de substituição dos vazadouros pelo aterro sanitário de resíduo sólido urbano, que é definido pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT, 1992, p. 1) como:

Técnica de disposição de resíduos sólidos urbanos no solo, sem causar danos à saúde pública e à sua segurança, minimizando os impactos ambientais, método este que utiliza princípios de engenharia para confinar os resíduos sólidos à menor área possível e reduzi-los ao menor volume permissível, cobrindo-os com uma camada de terra na conclusão de cada jornada de trabalho, ou a intervalos menores, se necessário.

Assim, resta claro que a reciclagem e a reutilização são as opções eleitas pela política, as quais, tendo por base a educação ambiental, passam a constituir um “[...] dos meios mais eficazes para prevenir a quantidade excessiva de lixo produzida nos grandes centros, bem como para conscientizar a população sobre a necessidade de destinação final regular, ou seja, que polua menos” (Tonani, 2011, p. 19). Acerca dos impactos que a implementação destes métodos pode causar, destaca-se a contribuição social, sobretudo, para categoria das(os) catadoras(es), uma vez que além de garantir a

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

dimensão ambiental, através do reaproveitamento de muitos resíduos como também outras facetas, como a econômica e a social (Calderoni, 2003).

Sobre esta questão, o autor ainda acrescenta que:

A necessidade e a importância da reciclagem do lixo advém essencialmente [...] de um conjunto de fatores, cuja dimensão espacial constitui condicionante fundamental, como segue: exaustão das matérias-primas; custos crescentes de obtenção de matérias-primas; economia de energia; indisponibilidade e custo crescente dos aterros sanitários; custos de transporte crescentes; poluição e prejuízos à saúde pública; geração de renda e emprego; e redução dos custos de produção (Calderoni, 2003, p. 35-38).

Afinal, neste espaço, é crescente a quantidade de trabalhadoras(es) que se dedicam à atividade da reciclagem, desde a coleta seletiva, passando pela triagem nos galpões utilizados como sedes das associações e cooperativas de materiais recicláveis até a ida para as indústrias de fabricação de produtos recicláveis, ainda que de forma autônoma na busca de materiais com potencial valor econômico.

Para atingir este e outros objetivos, a PNRS se esforçou para demonstrar, de maneira clara, a necessidade e a relevância desta integração entre diversos âmbitos, tais como ambiental, econômico e o social, de maneira que, uma vez promovida essa associação, compreende a Lei que não só haverá a superação dos impasses que levam à falta de efetivação de suas previsões como dos impactos que decorrem em razão do gerenciamento/gestão inadequado dos resíduos (Jardim; Silva, 2020). Sendo exemplos destes esforços os conceitos de gerenciamento e gestão integrada de resíduos sólidos, vejamos:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

X - gerenciamento de resíduos sólidos: conjunto de ações exercidas, direta ou indiretamente, nas etapas de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, de acordo com plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos ou com plano de gerenciamento de resíduos sólidos, exigidos na forma desta Lei;

XI - gestão integrada de resíduos sólidos: conjunto de ações voltadas para a busca de soluções para os resíduos sólidos, de forma a considerar as dimensões política, econômica, ambiental, cultural e social, com controle social e sob a premissa do desenvolvimento sustentável (BRASIL, 2010).

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

Sobre tais, Lima (2002) acrescenta que a gestão proposta pela Legislação compreende a tomada de decisões estratégicas de organização do setor através de políticas, instrumentos e meios, isto é, decisões estratégicas envolvendo os aspectos operacionais, administrativos, institucionais, financeiros e ambientais. Enquanto o gerenciamento seriam atividades referentes aos aspectos tecnológicos e operacionais, os quais abrangem fatores gerenciais, econômicos, administrativos, ambientais e de desempenho.

Complementando o acima disposto, é possível afirmar que uma estratégia adequada de gestão dos resíduos ocorre quando a tomada de decisões da Administração Pública Municipal é capaz de dar condições e organizar o trabalho das(os) catadoras(es) nos “Lixões” dos Municípios (Takenaka, 2008). Dessa forma, a concepção de modelo definido como gestão de resíduos urbanos socialmente integrada será aquela que não só tem por base a valorização dos resíduos e o desenvolvimento alternativo de formas de tratamento como também levará em conta a dimensão social na medida em que garante a inserção social dos excluídos além da participação do cidadão neste processo (Nunesmaia, 2002).

Um ponto importante atinente aos Planos de Gerenciamento de Resíduos Sólidos (PGRS) no tocante a participação de Associações ou de Cooperativas das(os) catadoras(es) de materiais recicláveis neste processo, é que a participação destes fica condicionada ao cumprimento da previsão contida no Decreto Federal n 7.404/2010, cuja previsão legal integra a dimensão social da atividade de reciclagem.

Nesse sentido, Milaré (2014, p. 1202) menciona que:

[...] visa a incentivar a criação e o desenvolvimento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais recicláveis, conferindo disciplina jurídica a uma realidade experimentada em diversos Municípios e permitindo o reconhecimento dos direitos sociais dos catadores de materiais recicláveis.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

Sendo, assim, é a partir disso que a política defende a necessidade de inclusão daquelas(es) que trabalham diretamente com o lixo na gestão dos RSU, como é o caso das(dos) catadoras(es) de materiais recicláveis, onde o reforço é encontrado, ainda na PNRS, através do art. 7º, XII e art. 17, V, que dispõem:

Art. 7º São objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos:

XII - integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos;

Art. 17. O plano estadual de resíduos sólidos será elaborado para vigência por prazo indeterminado, abrangendo todo o território do Estado, com horizonte de atuação de 20 (vinte) anos e revisões a cada 4 (quatro) anos, e tendo como conteúdo mínimo: V - metas para a eliminação e recuperação de lixões, associadas à inclusão social e à emancipação econômica de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis;

Neste sentido, sem dúvida, a PNRS busca cumprir com o que foi firmado em seu Projeto de Lei, cuja previsão consistia no seguinte: "[...] o titular dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos priorizará a organização e o funcionamento de cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais recicláveis" (Brasil, 2010), cuja uma das formas de se dar cumprimento foi através da promoção de não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos mediante a valorização da coleta seletiva, compostagem e reinserção de materiais na cadeia produtiva, os quais permitem ganhos e geram processos socioeconômicos. Sem contar ainda, o fortalecimento e a priorização das cooperativas e associações das(os) catadoras(os) de materiais recicláveis (Jardim; Silva, 2020).

Assim, se por um lado essa política representou o atendimento aos padrões de qualidade e adequado desenvolvimento ambiental, por outro atendeu a luta do Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR) ao conferir a esse segmento um papel protagonista e participativo quando incentiva o cooperativismo, enquanto instrumento de legitimação e superação das dificuldades após os encerramentos dos aterros (Lima, 2021).

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

Pois, embora, antes da PNRS, as(os) catadoras(es) estivessem inseridas(os) na economia da reciclagem, a ausência de uma norma específica gerava insegurança jurídica, sendo suas atividades realizadas na total informalidade, pelas ruas e lixões das cidades brasileiras. Sem contar que a inclusão se dava de maneira precária, marginal e perversa, uma vez que além de ser feita nos termos do que era considerado “[...] racionalmente conveniente e necessário à mais eficiente (e barata) reprodução do capital” (Martins, 1997, p. 20) suas relações, ainda, eram constantemente associadas, dialeticamente, a várias formas reais de exclusão social cujo processo se operava através da exploração do trabalho; da péssima representação pública; pela privação de direitos, na participação de processos e decisões técnicas, jurídicas e políticas além da sujeição daqueles a condições que violavam constantemente suas dignidades (Sawaia, 2006).

Portanto, é a partir da entrada em vigor da PNRS que este papel protagonista e participativo, que tanto era buscado, é conferido formalmente à categoria, seja através da instituição de cooperativas e associações como figuras jurídicas capazes de integrar a gestão, as quais, vale lembrar, que antes mesmo destes marcos, já havia previsão de suas contratações pela Lei Federal 11.445/2007 que estabeleceu as diretrizes nacionais para o saneamento básico. Como também, em virtude do “reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor da cidadania” além do estabelecimento da “responsabilidade compartilhada pelo ciclo da vida dos produtos” (Brasil, 2010).

Para tanto, a legislação, por sua vez, enumera alguns instrumentos para viabilizar a inclusão, os quais, de acordo com o rol disposto no artigo 8º, estão: os planos de resíduos sólidos compreendidos o nacional, os estaduais, os microrregionais e de regiões metropolitanas ou aglomerações urbana, os municipais e intermunicipais e os de gerenciamento; a coleta seletiva; a logística reversa; a educação ambiental; os incentivos fiscais, financeiros e creditícios; o SINIR – Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos; o Cadastro Nacional de Operadores de Resíduos Perigosos; o sistema de Responsabilidade pela geração e Gerenciamento de resíduos

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

sólidos; e, por fim, o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Brasil, 2010).

Neste sentido, no tocante ao paradigma do *desenvolvimento sustentável* é possível afirmar que o marco legal permitiu, a partir desta noção, que os atores passassem a ser reconhecidos como “agente ambiental”, assim, a esses indivíduos como um ser digno e com reconhecimento perante a sociedade diante do seu “[...] trabalho ambiental e econômico e suas capacidades de autogestão laboral.” (Gabard, p. 21, 2011). Tanto é verdade que o reflexo disso é a nova forma de pensar e lidar com as relações na gestão dos resíduos, visto a curiosidade da PNRS não citar, em nenhum momento, a palavra lixo, mas, em contrapartida, mencionar 12 (doze) vezes a expressão “catador” (Machado, 2012).

Mas essa renovada tentativa de valorização desses agentes, claro, não veio apenas como parte de uma política de governo, pelo contrário, desde 1999, as(os) catadoras(es) vêm se organizando de maneira mais sólida. Desde a origem, o movimento objetivou auxiliar na construção de políticas e ações que valorizassem a categoria, para que através destas fossem garantido o “protagonismo popular”, o que por sua vez, na visão do movimento, contribuiria, “de baixo para cima”, para o desenvolvimento de uma sociedade sustentável e justa (MNCR, 2017). A contribuição, por sua vez, ocorreria com a organização social e produtiva das catadoras e dos catadores e de suas famílias, tendo como base princípios que valorizassem a autogestão, a cooperação e a solidariedade entre os participantes (MNCR, 2017).

A respeito disso, Pérez (2019) propõe, inclusive, uma leitura sobre o movimento das(os) catadoras(es), a partir de 3 (três) ciclos, todos marcados por demandas e mobilizações responsáveis por articular estas mudanças, tanto nas instituições responsáveis pela gestão de resíduos como no mercado da reciclagem desde a PNRS. No primeiro ciclo, o autor sustenta que foi marcado por intensos esforços na busca da afirmação profissional e do reconhecimento identitário em virtude do estigma e da desqualificação. Já o segundo, se caracteriza pelas demandas em face do Estado quanto

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

a concretização de PPs em favor destes atores sociais, além do fortalecimento e reconhecimento, enquanto sujeitos de direitos, das organizações de cooperativas e associações das(os) catadoras(es), por meio da autonomia para defender e representar os interesses de seus associados. Com a aprovação da PNRS, tem-se o início da terceira e última fase, a qual representa esta ênfase no protagonismo e da participação das(os) catadoras(es) no mercado da reciclagem e na garantia de meios para a sua atuação.

No entanto, há ressalva a se fazer, isto porque a PNRS no artigo 3º, inciso VII ao conceituar *destinação ambientalmente adequada* previa o “aproveitamento energético” ao lado da *reutilização*, da *reciclagem*, da *compostagem* e da *recuperação*, como sendo uma forma de aproveitamento do resíduo enquanto o seu parágrafo 1º do artigo 9º estabelecia que:

Poderão ser utilizadas tecnologias visando à recuperação energética dos resíduos sólidos urbanos, desde que tenha sido comprovada sua viabilidade técnica e ambiental e com a implantação de programa de monitoramento de emissão de gases tóxicos aprovado pelo órgão ambiental (Brasil, 2010).

Desta forma, antes mesmo da PNRS ser sancionada, o MNCR em 29 de julho de 2010 se manifestou em nota, dirigida ao Presidente da República, solicitando que o parágrafo acima fosse vetado cujas razões para tanto, seriam as seguintes:

- a) A implantação de incineradores com a conseqüente queima de resíduos não só atende os interesses da indústria de plásticos como também as exime de responsabilidades socioambientais, situação que vai na contramão dos objetivos propostos pela PNRS;
- b) Com a implantação dessa técnica aquela previsão sobre a geração de emprego em razão do reaproveitamento dos resíduos seria prejudicada, considerando que haveria uma substituição da mão de obra como forma de atender as necessidades;

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

- c) A implantação de incineradores representa fortemente um risco no controle social tendo em conta a possibilidade de ausência de fiscalização e transparência no procedimento;
- d) Não menos importante, ganha relevância a poluição causada por estes equipamentos, afinal, segundo a ONU, essa técnica é considerada como sendo uma das principais fontes geradores de Poluentes Orgânicos Persistentes (POPs), os quais acarretam inúmeros danos à saúde e ao meio ambiente, portanto, adotar esse método é deixar de lado o compromisso assumido pelo Brasil.
- e) Por fim, menciona-se ainda a tentativa do MNCR em tornar essa prática como sendo subsidiária, isto é, somente deveria caber essa técnica quando tivessem sido esgotadas todas as outras opções de reaproveitamento e reciclagem seja em razão dos motivos expostos como também pelo fato de que eventual investimento exigido para a implantação inviabilizaria ainda mais os projetos socioambientais e de infraestrutura para a coleta, triagem e reciclagem de materiais (MNCR, 2021).

Sucedeu que apesar de todo este apelo e mobilização, as(os) catadoras(os) não obtiveram êxito e o texto de lei foi mantido, sem nenhuma alteração, cuja consequência desta recusa foi o surgimento e o investimento em diversos empreendimentos com tecnologias WTE (*Waste to Energy*), CDR (Combustível Derivado de Resíduos) ou baseados em “reaproveitamento energético” foram incentivadas e implementadas.

Com razão, diante dessa divergência há quem entendeu que a PNRS acabou por apresentar orientações opostas, uma vez que ao mesmo tempo em que formaliza a categoria das(os) catadoras(os) e cria meios para que cooperativas e associações possam ser incluídas no processo de gestão de resíduos, em outro dado momento, a legislação permite com a inserção de uma técnica como modelo de destinação final

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO**

ambientalmente adequada a qual entre seu malefícios está a retirada da participação do segmento (Lima, 2021).

Embora esta posição possa em um primeiro momento fazer sentido, se atentar a legislação é possível verificar que melhor razão não lhe assiste, considerando que a medida em questão ocorre apenas em último caso e não sendo aplicada para todo e qualquer resíduo. Sem considerar, ainda, o fato da PNRS estabelecer de forma objetiva uma ordem no tocante ao gerenciamento desses resíduos, a qual rigorosamente necessita ser cumprida, com razão, a simples manutenção daquela previsão no texto não revelaria, por si só, nenhuma contradição as demais garantias, princípios e diretrizes contidos na legislação.

2.ECONOMIA SOLIDÁRIA COMO ALTERNATIVA DE INCLUSÃO E PROMOÇÃO SOCIAL DOS DIREITOS DAS(OS) CATADORAS(ES) DE MATERIAIS RECICLÁVEIS

Antes de adentrarmos na análise do papel da *Economia Solidária* (ES), enquanto instrumento de inclusão e resgate social, cabe de início compreender, de maneira bem breve, o contexto sócio-histórico que serviu de base para a difusão desta concepção, inclusive, em diversos lugares do mundo. Somado a isso, ainda, expor a existência das suas mais variadas conceituações, considerando a existência de fragilidade envolvendo a sua definição, para, então, a partir disso analisar o papel dessa teoria, por meio de seus mecanismos, como medida de integração e inclusão das(os) catadoras(es) de material reciclável.

Pois bem, a respeito da proposta inicial, segundo a história, a ES floresce como fruto de uma reação, em meio a uma conjuntura desfavorável, enquanto tentativa de estabelecer relações solidárias, democráticas e equitativas. Afinal, o cenário que serviu de base para o desenrolar deste acontecimento foram justamente as décadas de 1970 e 1980, períodos os quais foram marcados por um aumento vertiginoso no desemprego,

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

na exclusão social como também pelo surgimento de uma crise de ideias emancipatórias e de valores (Singer, 2002).

Com razão, a ES passa a adquirir maior relevância, no debate acadêmico, em virtude do capitalismo e avanço do neoliberalismo responsáveis pelos prejuízos experimentados, cujos reflexos acometeram, sobretudo, às camadas marginalizadas da sociedade. Desta forma, em razão do risco e da vulnerabilidade social, estes sujeitos passaram a necessitar de “[...] mecanismos para desenvolver suas atividades econômicas para geração alternativa de trabalho e renda, tais como: cooperativas, empresas autogestionárias, sistemas de trocas não-monetárias, bancos populares, entre outras.” (Azambuja, 2009, p. 286).

Assim, paralelamente a estes reflexos, decorrentes da mudança do sistema econômico, surge, como resposta, o crescimento de organizações de ES em diversos lugares, como foi o caso da Europa. Naquela época, o continente experimentava as consequências da Revolução Industrial, tais como: o surgimento da máquina a vapor; a expansão do mercado; a intensificação da atividade industrial e, ainda, as turbulências sociais geradas pela substituição massiva do trabalho humano por maquinários, como é o caso do aumento progressivo do desemprego com a consequente miserabilidade da população europeia (Collyer, 2015). De acordo com Gaiger (2009) em razão deste novo capítulo da história, o conceito de ES neste continente teve sua origem envolvendo a noção de *Economia Social*, cujas raízes mais distantes datam do século XIX, enquanto para outros teóricos este primeiro traço é denominado como “associativismo pioneiro” (Aleixo, 2015).

Já na América, a difusão do conceito, seja nos países Latinos como do Norte, ocorrem a partir dos anos de 1980 com o desenvolvimento da teoria econômica da autogestão, capitaneada por Yaroslav Vaneck (Lechat, 2002). Em se tratando mais especificamente da América Latina, Gaiger (2004) aprofunda sobre este território e explica que o conceito de ES por lá teve por referência, essencialmente, um conjunto de iniciativas, as quais, a partir da associação democrática e livre dos trabalhadores,

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

visavam melhor qualidade de vida, ganho econômico, benefícios e reconhecimento cidadã em favor daqueles, razão pela qual, em alguns países, este conceito passou a ser vinculado como *Economia Popular Solidária*.

Até, em virtude disso, a ES passa a ser compreendida como sendo um movimento social praticado no cenário político que não só reivindica como também busca a projeção das classes desfavorecidas na esfera pública (Gaiger, 2004). Neste mesmo sentido compreende e reforça essa concepção, Alcântara (2014, p.939) quando conceitua a ES como sendo “um conjunto de práticas de geração de renda realizadas com autogestão e solidarização do capital” através das quais permitem com que as(os) trabalhadora(es) possam resgatarem suas dignidades e ao mesmo tempo garantirem meios para o desenvolvimento de suas atividades laborais.

No Brasil, não muito diferente, temos “[...] os movimentos sociais que reagem à crise de desemprego em massa, que tem seu início em 1981 e se agrava com a abertura do mercado interno às importações, a partir de 1990.” (Singer, 2003, p. 25). Isto porque entre os anos de 1930 a 1980, o país, através da industrialização e urbanização, se consolidou no mercado de trabalho, no entanto, a partir da década de 1980 com “[...] a promoção de diversas políticas de ajuste econômico, sobretudo desde 1990 com a adoção do receituário neoliberal, aprofundou o quadro de estagnação da renda per capita.” (Pochmann, 2004, p. 25) dando início a uma elevação de desemprego e aumento do subemprego.

Toda essa mudança, como mencionado inicialmente, acabou sendo determinante para que alguns grupos sociais fossem postos à margem da sociedade e, conseqüentemente, à parte de condições mínimas de dignidade em detrimento de outros, ou seja, tais sujeitos começar a serem vistos como excluídos, e estes, por sua vez, são aqueles considerados como “[...] um subcidadão que flutua ao sabor da estrutura social, sendo incapaz de reagir às suas instituições, estando assim preso a condições de vida por vezes subumanas” (Rosa, 2011).

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

Em virtude desta condição e como reação ao momento de crise vivenciado por estes excluídos, ocorre a adoção de medidas, inspiradas na concepção da ES, na tentativa de resgatar essa parcela da sociedade. Sendo um exemplo disso o caso das Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (ITCP), entre os anos de 1992 e 1994, as quais emanadas pelo forte apelo do movimento de Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e a Vida tiveram por finalidade oferecer apoio administrativo, jurídico e político às cooperativas populares de produção ou de trabalho (Singer, 2003).

Um outro exemplo de iniciativa que assim como a ITCP também buscou apoiar as pequenas associações formadas e, sobretudo, serviram de resposta ao problema de queda na geração de postos de trabalhos formais, fica a cargo dos Projetos Alternativos Comunitários (PACs), que embora tenham surgido, ainda em 1980, sua maior ênfase ocorre entre o período de 1995 a 2000.

Nesse sentido, dissertaram Bertucci e Marinho (2003, p. 13):

Os PACs têm sua história ligada à busca de alternativa de sobrevivência a partir de atividades produtivas de consumo na perspectiva de organização de grupos que, solidariamente, perseguem a autonomia e dignidade e lutam contra a dependência criada pelo assistencialismo. No Nordeste, os PACs surgem como alternativas diante da problemática vivenciada pela maioria da população rural, ocasionada pelos efeitos da grande seca que assolara a região no início dos anos 80. Nesse período ficou constatado, mais uma vez, que as políticas governamentais voltadas para os problemas da seca reiteravam velhas práticas clientelistas, favorecendo grupos dominantes.

Apesar de parecer unânime que a ES em todo o mundo surge como uma alternativa ao incômodo causado pelas mudanças socioeconômicas, em virtude das mudanças promovidas pelo capitalismo, seja no modelo brasileiro como nos demais países, ainda, no tocante a sua definição/conceituação tem-se ainda uma discussão. Levando em conta não só a fragilidade teórica-conceitual como também as múltiplas definições existentes na literatura (Morais; Bacic, 2009).

Cujas razões nesse último caso, segundo Alcântara (2013), ocorrem devido as diversas análises que recaem sobre a concepção de ES. Na medida em que, posso

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

compreendê-la tanto a partir da observação de suas relações produtivas e econômicas, como, também através das relações de solidariedade e reciprocidade construídas em torno de cada projeto, nas quais incluem as implicações políticas e sociais, para além da esfera econômica. Além da possibilidade de associar esses dois aspectos gerais como objeto de um mesmo projeto, criando dessa forma uma terceira compreensão.

Diante disso e considerando a necessidade de desenvolvimento do presente trabalho, a presente pesquisa buscou, tendo por base este universo, destacar, em linhas gerais, três relevantes e distintas proposições envolvendo a compreensão da temática, a partir das quais serão esmiuçadas as posições de alguns autores acerca destas, vejamos:

1. A *economia solidária* é um novo modo de produção que se ergue paralelamente ao modo capitalista de produção como sua oposição;
2. O cooperativismo é um movimento que se desenvolve no interior do capitalismo, integrando-se a ele com uma forma diferenciada de organização na realização de atividades associadas ou complementares;
3. As OCPA, as fábricas recuperadas ou as fábricas-cooperativas de trabalhadores são rupturas no interior da forma de produção capitalista, mas não constituem uma nova forma de produção, senão uma contradição da forma de organização tipicamente capitalista de trabalho e produção. Ainda que as três proposições sejam utilizadas na literatura, do ponto de vista marxista, que é aquele em que se diz apoiar a concepção de economia solidária, apenas a terceira proposição é correta, pois indica que a transformação da sociedade decorre de um processo em que a organização coletivista de trabalho não é inteiramente igual à organização capitalista de trabalho, porém, ainda não se trata de uma nova forma (Faria, 2017, p.535).

A respeito destas variações, o economista Paul Singer (2002) argumentou que a concepção da ES encontra base nas oportunidades decorrentes das contradições geradas pelo capitalismo para que haja o desenvolvimento de suas organizações econômicas solidárias. Ainda, segundo o autor, estas organizações se opõem ao modo de produção dominante e, por conta disso, caso venha ocorrer a hipótese dessas organizações solidárias se tornarem mais do que uma simples resposta às demandas de trabalho poderão as mesmas serem encaradas como, verdadeiras, alternativas superiores ao capitalismo.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

Nesse mesmo sentido, Souza (2000) defende e ressalva que além de desconsiderar a terceira proposição, acima, concentra-se apenas nas duas primeiras, as quais, segundo o estudioso, do ponto de vista marxista não se mantém, pois apesar da organização decorrente da ES não representar, em tese, uma nova forma, essa também não é inteiramente idêntica à organização capitalista de trabalho.

Já França Filho (2002), sem abandonar a ideia de ES como possibilidade de Transformação social, define essa como sendo “[...] um fenômeno novo, que contém elementos para a reflexão e prática de um renovado modo de gestão pública [...] (p.9)” e por isso, “[...] enquanto noção ou conceito, o termo identifica uma série de experiências organizacionais inscritas numa dinâmica atual entorno das chamadas novas formas de solidariedade (p.10)”. Tais variações quanto a compreensão da noção de ES ocorrendo em conta que a depender do contexto em que a concepção é analisada, permite com que outras proposições a partir dela decorram, porém, é consenso que a ES surge e se mantém em virtude das lacunas criadas e geradas pelas falhas do próprio sistema dominante.

Nota-se, então, que mesmo ficando adstrito a essas três breves proposições, ainda assim haverá aqueles em que acreditaram que a ES pode ser um meio de superação do capitalismo, enquanto outros entenderam que seu objetivo já é fruto do próprio capitalismo (Bertucci, 2010). Como, ainda, existirá uma parcela que irá refutar cada uma dessas visões, seja buscando desconstruir as noções de transformação da sociedade via *Economia Solidária* (Bonfim, 2001; Zarpelon, 2003) ou visualizando nessa uma forma de transformação social, econômica ou/e política (Pinheiro, 2013).

Portanto, apesar dessa variação sobre o tema, em um primeiro momento, se revelar bastante complexa, entendo que mesmo diante disso seja relevante realizar essa breve exposição, tendo em vista que isso permite compreender, assim como seu breve contexto, um pouco melhor o papel da ES, através de suas organizações, que buscará o trabalho destacar. Ademais, não é objetivo deste trabalho chegar ao esgotamento destes conceitos ou/e nem tampouco da discussão envolvendo este ponto sobre o tema, tendo

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

em vista que o objetivo deste capítulo não consiste nessa missão, conforme anunciado preliminarmente.

Desta forma, ultrapassadas essas premissas, vejamos a análise do papel da ES, enquanto política pública de inclusão e promoção social, para setores marginalizados, como é o caso das(os) catadoras(es) de materiais recicláveis. Para isso, destaco a conceituação capitaneada por Alcântara (2012), segundo a qual a ES é um conjunto de práticas cooperativas, as quais se valem de uma organização autogestionária com solidarização de capital, de caráter produtivo, consumo, prestação de serviço, ramo agropecuário ou habitação, com ou sem registro formal, que podendo adotar inúmeras formas, tais como mutirão, associação, cooperativa, grupo de produtores informais e outros.

Sendo certo que as produções que decorrem dessas organizações formadas por estes indivíduos, como alternativa a exclusão, quando em forma de associação ou cooperativismo, seguem os seguintes princípios:

[...] posse coletiva dos meios de produção pelas pessoas que as utilizam para produzir; gestão democrática da empresa ou por participação direta [...] ou por representação; repartição da receita líquida entre os cooperadores [...]; destinação do excedente anual (denominado sobras) por critérios acertados entre todos os cooperadores (Singer, 2000, p.13).

Tais organizações, tendo por base estes postulados, estão presentes nas mais distintas atividades econômicas e passaram, após as suas criações, a serem conhecidas como *empreendimentos de economia solidária* (EES), os quais, por sua vez, se tornam um dos responsáveis pelo exercício deste papel de inclusão e integração, considerando que constituem a dinâmica econômica real da célula básica de representação (Coraggio, 2007) e os quais são caracterizados pela autogestão e pela solidarização de capital, quer sejam registrados ou não (Alcântara, 2013).

Sobre mais desses EES, cumpre destacar que se diferenciam do termo puro e simples “empreendimento”, na medida em que esse remete apenas a uma organização e obtenção de recursos para determinado resultado, enquanto o primeiro, em virtude da

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

presença daqueles princípios organizativos, possui caráter coletivo e suas motivações os torna para além de um “empreendedorismo de pequeno porte”, definido por Sachs (2002).

Neste sentido, levando em conta a percepção e revolta pelo fim da alienação do próprio ato produtivo, os trabalhadores, diante de todo o contexto exposto, primeiramente, passaram a reagir em prol dos excluídos, opondo-se às severas restrições de subsistir nas próprias regras do sistema, para depois, em um segundo momento, promover uma inserção política mais positiva na sociedade (Coelho e Godoy, 2011).

As principais e evidentes reivindicações e manifestações dos trabalhadores ligadas com essa pauta foram o luddismo e o cartismo, cujos fundamentos se baseavam na promoção de melhores condições de vida, dignidade, acesso ao emprego e entre outros, ocasião em que nessas primeiras reações, ainda, foram colocadas as raízes do discurso que serviram de base para a ES. Entretanto, enquanto prática mais articulada e sustentável, observa-se que as raízes estarão centradas em outro importante movimento iniciado concomitantemente a estas lutas, qual seja a organização coletiva do trabalho. Tendo sido este movimento, assim como os outros, fruto de uma reflexão sobre o funcionamento estrutural do capitalismo e seus perversos impactos no contexto social (Coelho e Godoy, 2011).

Com razão, historicamente, pode-se dizer os EES não foram vistos pelos trabalhadores como sendo um projeto político para a sua emancipação, do mesmo modo a organização das cooperativas foi resultado tanto de uma reação defensiva dos trabalhadores, em meio de adversidades sociais e econômicas, quanto de uma proposta que se alojava em um socialismo utópico. Portanto, não é estranho que, do ponto de vista oficial, os EES contemplem tanto as diferentes formas de inserção alternativa no sistema de capital quanto um conjunto de experiências de oposição e resistência ao modo capitalista de produção, enquanto estratégia defensiva que se desenvolve paralelamente ao modo dominante (Menezes, 2007).

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

Trazendo essa análise para o caso brasileiro, percebe-se que diante desses reflexos, advindos entre as décadas de 1980 a 1990, ampliaram-se os debates teóricos e as ações práticas ligadas a corrente microeconômica, isto é, da concepção de ES como alternativa para amenizar os problemas sociais, a partir dos empreendimentos solidários. Inicialmente este movimento foi formado pela sociedade civil, a Igreja Católica, por meio da instituição Cáritas, pelos movimentos sociais e sindicatos, universidades, além, claro, dos trabalhadores e da população marginalizada, os quais questionavam duramente as externalidades negativas decorrentes do capitalismo (Singer, 2002).

Foi a partir desse instante que houve uma tentativa de se estruturar outros métodos de produção, distribuição, comercialização, consumo e finanças que fossem capazes de promover, efetivamente, um acesso hegemônico à economia a todos os cidadãos. Com o apoio daqueles segmentos sociais, das entidades e demais organizações, na década de 1980, foi dado início a promoção, ainda que aos poucos, do desenvolvimento de iniciativas com base na solidariedade como forma de amenizar o abandono da população e a pobreza em determinadas regiões (Gaiger, 2000).

Com o passar dos anos, o campo da ES foi se estruturando e ganhado mais visibilidade social e efetividade pública, sendo um exemplo disso a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES), em 2003, momento em que, inclusive, ocorreu a institucionalização da expressão “*economia solidária*” e passou o SENAES, a partir disso, ter como finalidade “[...] o fortalecimento e a divulgação da economia solidária mediante políticas integradas, visando ao desenvolvimento por meio da geração de trabalho e renda com inclusão social” (Brasil, 2006). À época, as ações desenvolvidas pelos Estados objetivaram, inicialmente, o reforço de grupos associativos em seus diferentes formatos, com o objetivo de atender uma relevante parcela de trabalhadores distantes de oportunidades de renda, ante à desarticulação do movimento no qual estavam vinculados (Alcântara, 2005).

Assim, seguindo essa linha política, a *Economia Solidária*, no país, passa a se constituir como movimento que propõe e busca efetivar iniciativas para superar as crises

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

socioeconômica que foram responsáveis pela desigualdade e exclusão sociais, se alimentando aquela do movimento cooperativista e sustentando-se dos empreendimentos solidários como forma de extrapolar a noção pura e simples de *Economia Social*. Com efeito, o discurso brasileiro é idealmente pautado pelo valor atribuído à democracia, autogestão e igualdade dentro desses empreendimentos e, portanto, uma espécie de ressurreição de valores que integram a cultura do movimento operário, tais como solidariedade, autogestão, autonomia, mutualismo, economia moral e outros (Nascimento, 2004).

Importante acrescentar ainda, nos dizeres de Schiochet (2009, p. 56), que tais questões quando incorporadas na agenda governamental, “[...] apesar de adotarem a perspectiva da empregabilidade [...]” passaram a ter forte ligações com programas de geração de trabalho e renda, destinando, assim, boa parte dos seus recursos à qualificação profissional e apoio a iniciativas coletivas de geração de trabalho e renda, como foram os casos do surgimento de programas neste âmbito, tais quais o Programa de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (Dlis) e do Plano Nacional de Qualificação Profissional (Planfor).

A respeito disso, França Filho (2006, p. 261) dissertou:

[...] Assim, a entrada em cena da ideia de políticas públicas de economia solidária, diante de um contexto apresentando sinais muito claros de [...] de “dessalariamento da economia”, parece refletir um salto (em termos de ênfase discursiva) da noção de políticas de emprego para a ideia de políticas de geração de trabalho e renda. Ainda segundo esse autor, as experiências de políticas públicas de economia solidária parecem instaurar uma discussão sobre novos paradigmas a serem pensados acerca da relação sobre o futuro da sociedade do trabalho e demonstram a importância de se pensar “[...] novos marcos e sistemas de regulação relativos ao funcionamento da economia real”.

Indiscutível, então, que essa mudança de paradigma, por meio da promoção de políticas de ES, fez com que a compreensão da noção de geração de trabalho e renda passasse a ser vista fora da relação assalariada clássica, algo que antes nem se imaginava. Desta forma, diante da nova compreensão, tem-se uma acomodação desta

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

economia informal nos termos institucionais regulatórios de uma economia de mercado, sem que para tanto se faça necessário incorporar uma estratégia efetiva de desenvolvimento inovador ou diferenciado.

Sucedo que embora tem-se iniciado esse impulso no desenvolvimento destas políticas públicas envolvendo a ES, observa-se que na década de 1990, no Brasil, não houveram avanços tão significativos quanto ao desenvolvimento de políticas sociais, tanto é verdade, que a respeito disso Lock (2014, p. 48) atribui este fato a seguinte razão:

[...] timidez dos governos de Itamar Franco (1992-1994) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) na elaboração de políticas sociais durante a década de 1990, época na qual nenhum programa de maior impacto foi lançado nesse sentido. Assim, a orientação dos governos se deu em dois sentidos. No âmbito estritamente político, a ênfase residia na redução dos gastos públicos excessivos e na modernização do aparelho do Estado. No campo econômico, atuou-se no sentido de estabilizar a economia para reduzir a inflação, diminuir as barreiras comerciais, aumentar a competitividade nacional no mercado externo e a arrecadação pública.

Em razão dessa incapacidade, houve a conformação a crítica ao sistema brasileiro de políticas sociais construído, o qual, somente após a Constituinte, passou por um processo de reconfiguração, sobretudo, em relação a atuação do Estado perante o setor, de forma que a partir disso fosse possível atender as expectativas advindas da mudança de paradigma quanto a concepção de ES.

Diante disso, no início dos anos 2000, observou-se uma convergência de fatores e atores sociais na luta pelo reconhecimento e incorporação da *economia solidária* na agenda política do país, foi quando, antes mesmo da criação do SENAES, houve uma articulação de setores progressistas da Igreja Católica, dos movimentos sociais, sindicatos, das universidades e da sociedade civil, os quais se reuniram no I Fórum Social Mundial (Cornelian, 2003). Com base neste fórum, houve a formação de um Grupo de Trabalho Brasileiro de *Economia Solidária*, cujo objetivo foi organizar as práticas desse modo de produção. O grupo, inclusive, chegou a participar da mobilização do II Fórum Social Mundial, em 2002, ocasião em que reivindicaram a

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

criação de uma Secretaria Nacional de Economia Solidária para o presidente recém-eleito, Luiz Inácio Lula da Silva, a qual foi criada em 2003 e representou um avanço, em termos de publicidade e conhecimento, envolvendo noção de ES, conforme menção já realizada (Cornelian, 2003).

Nesse mesmo ano da criação da SENAES, também ocorreu a constituição do Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES) para estabelecer um diálogo com a secretaria, com o intuito de evitar práticas que pudessem retroceder as conquistas bem como avançar no reconhecimento de outros direitos sociais, através de uma articulação e mobilização da ES no país (FBES, 2018).

Tendo ainda, como um outro passo importante para esta implementação, a criação do Conselho Nacional de Economia Solidária e a realização da I Conferência Nacional de Economia Solidária, em 2006, que objetivaram a mobilização e participação popular para o desenvolvimento da *Economia Solidária* (Schiochet, 2012).

Nesse sentido, o autor continua (2012, p. 57):

Em 2007, o fato político no âmbito de avanço da Economia Solidária, [...] foi a criação da Frente Parlamentar de Economia Solidária. Um fato político importante em função da agenda legislativa intensa construída de 2003 a 2006 sobre o marco regulatório do cooperativismo e da Economia Solidária, do crédito. Assim, essa relação com o Poder Legislativo passou a ser fundamental.

Por sua vez, em 2008 foi o momento em que ocorreu o estreitamento de laços entre a SENAES e o MNCR, cujo resultado disso foi o desenvolvimento do Programa Resíduos Sólidos Urbanos, pela SENAES, visando o desenvolvimento e à organização de cooperativas atuantes com resíduos sólidos, através destinação de significativos recursos financeiros para o desenvolvimento e fomento destas ações (Schiochet, 2012). Este resultado muito se comunicou com os objetivos eleitos pelo MNCR, no momento da sua fundação, em 2001, os quais consistem nos seguintes: a construção de políticas públicas de gestão integrada de resíduos sólidos, com inclusão social dos catadores de materiais recicláveis do Brasil; situação dos catadores como atores políticos e sociais da

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

coleta seletiva nas cidades na ótica da justiça ambiental além da defesa ao direito ao trabalho (MNCR, 2011).

A respeito dessa dinâmica entre o MNCR e o SENAES, torna-se possível afirmar que seu resultado teve um grande papel no alcance da PNRS, na medida em que permitiu a ampliação do acesso aos serviços de manejo de resíduos sólidos urbanos de forma ambientalmente adequada, nos termos do marco legal, bem como ainda foi responsável por induzir a gestão consorciada dos serviços e a inclusão socioeconômica de catadores de materiais recicláveis, através das redes de cooperação.

Acrescentando sobre este episódio, Bessen (2011) situa que, inicialmente, o MNCR trabalhou em três metas: o reconhecimento da categoria de catador de material reciclável; a remuneração dos catadoras(es) pelos serviços prestados na coleta seletiva; e a consolidação da coleta seletiva coma consequente inclusão social e integração destas(es) catadoras(es). A primeira foi alcançada ainda em 2002, na ocasião o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) reconheceu a atividade bem como estendeu para a categoria os mesmos direitos e obrigações de um trabalhador autônomo. Quanto a segunda meta, seu primeiro passo foi com edição da Lei Federal n 11.445/2007, como já bem mencionado, no capítulo anterior, a Lei do Saneamento Básico, que possibilitou a contratação de associações ou/e cooperativas criadas unicamente por pessoas físicas de baixa renda, de modo a incentivar essas formas de organização a permanecerem em suas atividades. A terceira e última meta, tem início com o aumento gradual da implementação de coleta seletiva nos Municípios e, principalmente, com a promulgação da PNRS (Bessen, 2011).

Afinal, dentre as diversas organizações populares emergentes de enfrentamento do desemprego, as associações e cooperativas das catadoras(es) de materiais recicláveis foram as que mais cresceram e se destacaram no decorrer dos anos, ainda mais que paralelamente aos efeitos decorrentes do desenvolvimento da industrialização, aprofundado na metade do século XX, houve também a formação e o crescimento do número de trabalhadores buscando desenvolver a atividade de coleta de materiais

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

recicláveis (Lima, 2013). Sobre mais dessas organizações, ao contrário daqueles que defendem uma equiparação entre as associações e cooperativas, Alcântara (2013) afirma ser impossível estabelecer isso no caso brasileiro, tendo em conta a função e composição jurídica e organizacional inerente a cada uma. Todavia, embora haja diferenciações quanto a características pertencentes a formas organizacionais é certo que essas permitiram, através na noção de EES, garantir ao segmento social dignidade, cidadania e renda.

Afinal, a partir desse momento, as(os) catadoras(es) de materiais recicláveis passaram a ter mais visibilidade, especialmente devido ao fato de que grande parte das políticas voltadas a este segmento social foram estabelecidas através do Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis (CIISC), por meio do Programa Pró-Catador, criado pelo Decreto Federal n 7.405 de 23 de dezembro de 2010. Quanto ao desenvolvimento das ações deste Comitê Interministerial, ressalta-se que embora tenha sido instituído em 2010, nos anos posteriores a sua edição até o momento atual houve um esvaziamento, somente agora, com a volta dos grupos de trabalho responsáveis por tratar sobre o assunto é que houve o retorno de suas atividades, ocasião em que o programa, inclusive, foi reeditado pelo decreto n 11.414 em 13 de fevereiro de 2023 (Carvalho; Rondini, 2015).

Afinal, percebe-se, diante dessas ações, a compreensão que a gestão atual possui quanto aos benefícios dessas PPs aos trabalhadores excluídos do mercado formal de trabalho, sobretudo, se levar em conta a crise do trabalho assalariado, fato que somente reforça a necessidade desses beneficiários de buscarem.

Nesse sentido, Singer (2004, p. 53) dissertou:

[...] inserção na produção social de variadas formas de trabalho autônomo, individuais ou coletivas. Quando coletivas, elas optam, quase sempre, pela autogestão, ou seja, pela administração participativa, democrática, dos empreendimentos. São estes o que se constituem [o público das políticas públicas de] economia solidária.

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO**

Com efeito, as ações da ES passam a se destinar para aquelas(es) que querem se organizar em empreendimento ou já estão organizadas(os), cuja prioridade recai para as(os) aquelas(es) que se encontram em condição de vulnerabilidade social, razão pela qual, o público dessa política deixa de ser as(os) assistidas(os), tal como ocorre em uma política compensatória, passando a ser os coletivos concretos, em via de organização ou organizados (França Filho, 2006).

Desta forma, segundo Bertucci (2010) a atuação da ES terá como escopo a formação, comercialização, capacitação e crédito, direcionados, em regra, para as unidades de produção coletivas que se encaixem na definição de EES. Isto somente se torna possível, pois segundo Sant’Ana e Metello (2016), o Governo Federal passou a compreender que é a partir da melhoria da qualidade de vida dessa parte da sociedade excluída que o desenvolvimento do país se tornaria concreto e possível, daí, para tanto, o aumento de investimentos e a criação de políticas a partir de dois eixos.

Quadro 1 - Eixos em que se desenvolveram as políticas públicas voltadas as(os) catadoras(es) de material reciclável

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO**

RECONHECIMENTO	FOMENTO A ORGANIZAÇÃO SOLIDÁRIA E APOIO A ESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA
2002: Registro da atividade dos catadores no Código Brasileiro das Ocupações (CBO)	2008: a Senaes/TEM e a Fundação Banco do Brasil (FBB) uniram esforços para lançar o Programa Cataforte.
2003: Criação do Comitê Interministerial de Inclusão dos Catadores de Lixo	2010: Lançamento do Cataforte 2 – Logística Solidária
2006: Assinatura do Decreto nº 5.940, que instituiu a obrigatoriedade da coleta seletiva solidária, com catadores, em órgãos públicos federais	2011: Dentro do Plano Brasil Sem Miséria, a Senaes/TEM iniciou apoio a projetos de organização dos catadores e catadoras de materiais recicláveis e formação de cooperativas.
2007: A Lei Nacional de Saneamento n 11.405/2007	2013: Lançamento do Cataforte 3 – Negócios Sustentáveis em Redes Solidárias.
2010: Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) – Lei n 12.305	
2010: Decreto nº 7.405/2010	Regulamentação da PNRS Reedita o Comitê Interministerial, que passa a se chamar Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis Criação do Programa Pró-Catador

Fonte: (Britschgy, 2018).

Denota-se que estes eixos de desenvolvimento das políticas públicas, destinadas as(os) catadoras(es), tiveram por objetivo fortalecer essas(es) trabalhadoras(es) enquanto classe e reconhecer a ocupação, através do fomento à organização solidária, da legislação bem como, ainda, da estruturação produtiva por meio de recursos financeiros via projetos sociais (Britschgy, 2018).

Isto é, tanto o reconhecimento quanto a fomentação, são elementos essenciais das políticas públicas voltadas para o segmento social, na medida em que permitem a formação de cooperativas, apoio à gestão, infraestrutura adequada, acesso a mercados, microcrédito e financiamento além da inclusão em programas. Tais formas de organização conferem a essas(es) trabalhadoras(es) informais uma melhora significativa

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

nas condições socioambientais de trabalho. Situação que só torna possível em virtude da ressignificação do mundo do trabalho, para além da produção e ganho de lucro, promovida pelos valores e ideias difundidas a partir destes empreendimentos, os quais põe a salvo a dignidade dos indivíduos que integram essas formas de organização.

Por isto, visando atuar em prol do cooperativismo solidário brasileiro, em 2014, é criada a União Nacional das Organizações Cooperativistas Solidárias (UNICOPAS), formada pelas maiores organizações nacionais do cooperativismo, em termos de representatividade: Central de Cooperativas e Empreendimentos Solidários do Brasil (UNISOL), União Nacional das Cooperativas de Agricultura Familiar e Economia Solidária (UNICAFES), Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil (CONCRAB) e a União Nacional de Catadores e Catadoras de Material Recicláveis (UNICATADORES) (UNICOPAS, 2018).

Em suma, é possível afirmar que todo esse processo e movimento em prol do fortalecimento de políticas públicas relacionadas a ES têm por único objetivo resgatar os direitos sociais e a dignidade daqueles que foram atingidos pelo contexto sócio-político-econômico, entre os anos de 1970 e 1980, que assolou o mundo e passou a causar grandes repercussões, em especial aquelas(es) que já se encontravam marginalizadas(os), como era o caso das(os) catadoras(es) de materiais recicláveis.

Indo um pouco além, vale destacar como fruto desse cenário o surgimento da noção de Tecnologia Social (TS) enquanto uma das formas de concretizar tais políticas, as quais Maciel e Fernandes (2011, p. 148) entenderam que:

[...] têm emergido no cenário brasileiro como um movimento de baixo para cima, que se caracteriza pela capacidade criativa e organizativa de segmentos da população em gerar alternativas para suprir as suas necessidades e/ou demandas sociais. Não se constituem, ainda, em políticas públicas, mas vêm obtendo um reconhecimento crescente no que se refere à sua capacidade de promover um novo modelo de produção da ciência e da aplicação da tecnologia em prol do desenvolvimento social.

Compreendo que apesar de não constituírem como políticas públicas, essa alternativa, como bem destacado acima, ao mesmo tempo que torna possível responder

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

os problemas sociais também descreve experiências voltadas para o desenvolvimento social, de modo que representa um tipo de solução inclusiva e essencialmente democrática de construção de rede com aqueles que farão uso dela. Cujo conceito designa todo tipo de tecnologia que seja alternativa à convencional (Dagnino, 2009) e tem como origem duas vertentes. A primeira uma adaptação do conceito de Tecnologia Apropriada (TA) vinda da Índia, por meio da figura de Gandhi.

Nesse sentido Dias e Novaes (2009, p. 20) entendem que:

A Índia do final do século XIX é reconhecida como o berço do que veio a se chamar no Ocidente Tecnologia Apropriada (TA). Os pensamentos dos reformadores daquela sociedade estavam voltados para a reabilitação e o desenvolvimento das tecnologias tradicionais, praticadas nas suas aldeias, como estratégia de luta contra o domínio britânico. Entre 1924 e 1927, Gandhi dedicou-se a construir programas, tendo em vista a popularização da fiação manual realizada em uma roca de fiar reconhecida como o primeiro equipamento tecnologicamente apropriado, a Charkha, como forma de lutar contra a injustiça social e o sistema de castas que se perpetuava na Índia.

Enquanto a segunda se apresenta como uma oposição à noção de Tecnologia Convencional (TC), isto é, se opõe a tecnologia que se revela excludente, segmentada, alienante e monopolizada pelas grandes potências enquanto privilegia formas que se adequam às culturas, ao meio ambiente e as potencialidades regionais de forma a revelar a TA como sendo uma resposta a inadequação tecnológica.

(...) defini-la por oposição ou por negação à Tecnologia Convencional – criada pela grande corporação e para a grande corporação capitalista - e aos valores que ela traz embutidos. Nesse sentido, o conceito de TS surge como uma crítica à Tecnologia Convencional (TC) e de uma percepção, ainda não precisamente formulada, da necessidade de um enfoque tecnológico para a questão do que vem sendo denominada —inclusão social (Dias; Novaes, 2009, p.17).

Sendo assim, considerando a capacidade de contribuição dessas tecnologias, para fins de concretização daquelas políticas este capítulo buscará verificar de que maneira o atual arranjo sistemático presente em nosso país se opera e a quem compete

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

garantir a finalidade daquelas medidas, de forma com que haja a promoção da inclusão e integração social das(os) catadoras(es) de materiais recicláveis.

2.1. Cadeia produtiva da Reciclagem, papel das(os) catadoras(es) e gestão municipal

É sabido que ao longo da sua existência, como parte da vida, os seres humanos sempre produziram resíduos, constam registros que, até mesmo, por volta de 10 mil anos a.C, com a mudança do estilo nômade para a vida em comunidades, a produção de resíduos sólidos passou a ser crescente no mundo, tendo surgindo, inclusive, em decorrência disso, locais centrais para disposição de resíduos além de práticas de queima de lixo para eliminação do mau cheiro (Stessel, 1996). Desta forma, desde a mais remota origem do homem, não só o lixo bem como a disposição geral desses dejetos já representava um problema nas cidades, exemplo disso, foi o caso da mesopotâmia, onde o lixo era empilhado e formava colinas sobre as quais as pessoas observavam o gado ou as utilizavam para escapar das enchentes, com o passar do tempo, as montanhas de entulhos foram desfeitas servindo de adubos nas plantações (Aizen e Pechman, 1985).

No caso da Grécia antiga, apesar dos Gregos terem sido exemplos na democracia, nas artes, cultura e ciências, o país não possuía nenhum tipo de sistema de coleta de lixo e limpeza das ruas, cujo trabalho era considerado até mesmo inferior, fato com que fez Atenas se tornar uma mistura de poeira e esgoto (Consoni, 2001). Em Roma, apesar de haver grandes galerias de esgoto e água, haviam costumes de dispor o lixo em qualquer lugar, o que acabou por gerar em uma grande epidemia, tendo sido editado até um regulamento, por volta de 500 a.C, determinando que o lixo fosse depositado em valas a mais de 1,5 Km das cidades (SMA, 1998).

Com razão, ao abordar sobre a gestão dos resíduos sólidos urbanos (RSU), percebe-se que essa temática é indissociável com a questão do processo de urbanização, visto que, historicamente, há indícios que o modo de vida urbano contribuiu,

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO**

consideravelmente, para o comprometimento crescente da qualidade de vida e para a degradação ambiental (Mota, 2014). Afinal a concentração de pessoas nas cidades, oriundas das áreas rurais somada a mudança no comportamento humano, decorrente de novas necessidades, concorreram para a aceleração na problemática ambiental, acarretando danos, com por exemplo, no surgimento de fossas sanitárias, solos saturados, ineficiência da rede de abastecimento de água, lixões a céu abertos e dentre outras questões insalubres (Goldblatt, 1998).

Sobre isso, os registros obtidos da cidade do Rio de Janeiro, abaixo, durante o século XVIII, momento em que a cidade se tornou foco de problemas sanitários, pela ocorrência, justamente, de despejo irregular do lixo, ilustram bem a situação acima apontada, vejamos:

Figura 2 - Ponte de Embarque do Lixo em Botafogo/RJ



Fonte: COMLURB, 1914

Embora a COMLURB (2016), em seus arquivos afirme que já nos anos 10 do século passado praticava uma economia circular, por meio do transporte do lixo domiciliar da Estação de Transferência Marítima para a Ilha de Sapucaia, os registros e as fontes demonstram que na prática essa gestão e gerenciamento dos resíduos não ocorriam, de modo que o despejo nos mares e rios não só se mostrava inadequado como

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO**

também se tornou responsável pela proliferação de doenças e agravamento na condição de saúde pública da população. De mais a mais, observa-se que essa solução revelava a maneira como os resíduos eram compreendidos e tratados, de forma que tais práticas ao invés de promover uma correta gestão e gerenciamento, na verdade, buscavam desatrelar qualquer valor sobre esses lixos ao ocultarem do campo de visão da sociedade.

Figura 3 - A disposição em Lagos e Rios.



Fonte: COMLURB, 1930

Destaca-se ainda que a disposição dos resíduos em lagos e rios, embora fosse uma realidade da época, diante da ausência de órgão específicos que regulasse a gestão de resíduos, além de ser considerada inadequada foi bastante prejudicial não só ao meio ambiente como à saúde pública, em virtude da contaminação das águas e o comprometimento da biodiversidade aquática, além do risco de doenças para a população que utilizava os recursos hídricos.

Desta forma, se por um lado alguns consideraram que a sociedade industrial gerou um arcabouço ideológico legitimando um mundo mais igualitário, através das tecnologias impactantes e do acúmulo de conhecimento, por outro, existem aqueles que

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

apontam que o reverso das inovações contribuiu para a deterioração do planeta e o surgimento de uma sociedade de riscos (Garcia-Tornel, 2002). Fato é que até a Revolução Industrial havia uma inércia para com a condição sanitária nas cidades, quando a partir de então, diante das novas demandas, iniciou-se não só a discussão envolvendo os novos meios de produção, por meio da concepção de ES, vistos anteriormente, como também as questões envolvendo a gestão dos RSU.

Ainda mais que, nesse instante, aos resíduos foram atribuídos um peso ambiental, tanto em sede nacional como em plano internacional, em virtude da realização dos grandes encontros mundiais, tais como a conferência de Estocolmo, em 1972, posteriormente a ECO 92, no Rio de Janeiro, e por fim, em 1997 no Tibilisi (Velloso; 2008; Wilson, 2007).

Neste sentido, foi a partir do final da década de 1980 que o ambientalismo, no Brasil, adquire força, tendo sido a motivação para isso tanto questões endógenas, tais como o surgimento das primeiras ONG's diante do reflexo causado pela Conferência de Estocolmo e a busca pela qualidade ambiental, bem como, ainda, as motivações endógenas, cujas as quais foram resultados de uma combinação de fatores, a exemplo do inchaço das cidades, ausência de políticas urbanas e os desastres ambientais causados pela premissa do progresso em detrimento da qualidade ambiental (Leff, 2001).

Percebe-se, então, que nesse instante, os fundamentos da racionalidade econômica passam a ser colocados em questionamentos na busca pelo combate a crise do sistema social, dos valores, conhecimento e dos modos de produção decorrentes da escassez dos recursos e da degradação ambiental e nesse sentido, Leff (2000, p. 260) compreende que “A degradação ambiental manifesta-se, assim, como um sintoma de crise de civilização marcada pelo modelo de modernidade em que o desenvolvimento da tecnologia predomina sobre a natureza.”

Situação que fez com que o *desenvolvimento sustentável* ficasse em cena e adquirisse uma nova roupagem que não se limitaria apenas a compatibilizar o

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

crescimento econômico com a preservação dos recursos naturais, mas iria além, ao convidar a todos a pensar de maneira holística e democrática. Isto é, que os potenciais da natureza são aliados à cultura tradicional e às novas tecnologias, logo, diante dessa lógica, surge a necessidade de adotar ações capazes de melhorar a qualidade de vida das pessoas, diminuir a disparidade social e preservar os recursos naturais, seja através da produção de recursos renováveis ou/e limitando o uso dos recursos não renováveis (Lopes, 2006).

Assim, como forma de atender a essa noção e em razão da saturação das áreas de disposição do RSU, a partir da metade de 1980, houve a necessidade de mudança no foco do gerenciamento, passando nesse a ser incorporado até mesmo o tratamento do lixo depositado com a abertura de discussão sobre a necessidade de reaproveitamento. Reflexo disso foram os primeiros programas de *coleta seletiva* que realizavam o aproveitamento de embalagens (plásticos, papéis, metais e vidros), cuja boa parte dessas experiências foram apontadas no I Seminário de Avaliação de Experiências Brasileiras de Coleta Seletiva de Lixo, realizada na cidade do Rio de Janeiro, em 1992, pela Universidade Federal Fluminense (UFF) (Engenheer, 1998).

No ano seguinte, o período é marcado pela construção de um arcabouço legislativo acerca do tema, sobretudo o surgimento das primeiras propostas envolvendo a PNRS e a ampliação de programas de coleta seletiva para o aproveitamento das embalagens, com incentivo para a formação de cooperativas de catadores. Um outro destaque, ainda desse ano, foi a Agenda 21 Global, criada na CNUMAD em 1992, responsável pela personificação dos instrumentos de planejamento em busca da construção de sociedade “sustentáveis” (Agenda 21 Global, 1992).

Através do seu capítulo 21, a agenda estabeleceu que entre as questões mais importantes para a manutenção da qualidade do meio ambiente estava o correto e adequado manejo dos resíduos, razão pela qual este instrumento estabeleceu uma estruturou quatro principais áreas relacionadas aos resíduos, vejamos:

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

- a) Redução ao mínimo dos resíduos;
- b) Aumento ao máximo da reutilização e reciclagem ambientalmente saudáveis dos resíduos;
- c) Promoção do depósito e tratamento ambientalmente saudáveis dos resíduos;
- d) Ampliação do alcance dos serviços que se ocupam dos resíduos. (Agenda 21 Global, 1992, capítulo 21, item 21.5)

O documento, ainda, propunha que para os países industrializados até o ano de 2000 e para o desenvolvimento até o ano de 2010 fosse desenvolvido um programa nacional com metas de reutilização e reciclagem dos resíduos (Agenda 21 Global, 1992). A reciclagem ganha, assim, claramente, a partir disso, um lugar de destaque, enquanto medida de enfrentamento à questão ambiental, na medida em que concilia as soluções ambientais com os lucros dos resíduos convertidos em mercadoria, adquiridos pelos compradores, em razão da força de trabalho de catação realizada pelas(os) catadoras(es) de materiais recicláveis (Silva, 2009).

Sucedem que até esse momento, em que pese a existência dessas recomendações feitas pelos Organismos Multilaterais e de alguns outros aparatos normativos, como a criação do PNMA e até mesmo as previsões contidas na CRFB 88, a questão da reciclagem dos resíduos e a intrínseca relação com esta força de trabalho das(os) catadoras(os) nos revelou que “[...] a defesa da natureza comparece divorciada do enfrentamento da ‘questão social’ ou como hierarquicamente superior a esta [...] e não são apreendidas como partes constitutivas de uma totalidade complexa.” visto que a sustentabilidade econômica, ambiental e social categoricamente defendidas erguem-se apartadas daquelas determinações (Silva, 2009, p. 04).

Desta forma, mesmo vigorando este pensamento e não sendo a reciclagem encarada como primordial ao processo de proteção ambiental, foi possível perceber, ao longo da história, que a rápida expansão daquela técnica somente ocorre devido à base de sustentação fornecida pelas(os) próprias(os) catadoras(es), afinal, o segmento, já no final do ano de 1990, representava cerca de 90% da força de trabalho bem como até um

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

dado instante não havia sido “[...] encontrada uma solução mais barata de recolhimento e seleção dos materiais recicláveis [...]” (Bosi, 2008, p. 103).

Inclusive, a respeito do papel das(os) catadoras(es), Cravo e Kraeme (1983) apontam que no ano de 1980, este segmento foi responsável por mais de 60% dos resíduos disponíveis nas indústrias de reciclagem no Brasil, enquanto, na atualidade, esta porcentagem chega a 90%, fato que revela tamanha importância e contribuição do papel destas(es) trabalhadoras(es) tanto na cadeia de reciclagem como para a sociedade.

Quanto ao crescimento dessa participação ao longo da cadeia de reciclagem, sem dúvida, muito se deve as indústrias inseridas neste processo, afinal sua alta demanda pelos resíduos recicláveis permitiram com que houvesse reconhecimento da atuação dessa categoria social, através de seus trabalhos, evidenciando, inclusive, a partir disso, a seguinte situação relatada por Cravos e Kraemes (1983, p. 186):

[...] subemprego e as atividades aparentemente irregulares e marginais não significam exclusão do sistema, mas uma forma particular de inserção, que permite a expropriação do valor por esta categoria, concretizando-se assim a lógica da acumulação, mesmo nos espaços onde as relações de produção não se manifestam como tipicamente capitalista.

Muito da negligência deste protagonismo reconhecido as(os) catadoras(es), se deve ao fato de que este segmento, dentro das atividades capazes de minimizar os danos ambientais, acabaram sendo posicionados apenas na dimensão técnica e não ambiental e nem tampouco social, por isso, em virtude dessa abordagem, as saídas também adquirem essa dimensão. Logo, quando estas(es) trabalhadoras(es) não se secundarizam a questão ambiental acabam as(os) catadoras(es) se dissociando dessa, em detrimento as alternativas fetichizantes (Silva, 2012).

Ainda mais que a realização da catação, enquanto atividade de geração de renda, surge concomitantemente ao período do crescimento do desemprego, somado a isso existia, ainda, por parte das(as) catadoras(es) uma falta de consciência sobre a sua contribuição, visto que o trabalho em condições precárias e a marginalização social que

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

sofriam, tornavam estas(es) trabalhadoras(es) passivas(os) perante os fatos que lhe incomodavam deixando, assim, de reconhecer a sua devida importância.

Pois apesar de “[...] toda a discriminação que sofrem as pessoas que o praticam (o trabalho de catador), [...] como bem destacamos “[...] este não está desvinculado do sistema produtivo.” (Cravo; Kraemer, 1983, p.191). Neste sentido, em se tratando do trabalho e da proteção daqueles que viviam da reciclagem, o Estado Brasileiro, até o início dos anos 2000, se mostrou negligente e omissivo.

Embora mobilizações e pressões advindas destes segmentos sociais tenham ocorridas, sobretudo, após uma situação envolvendo crianças intoxicadas que supostamente comeram carne humana depositada em um lixão em Pernambuco, fato que ganhou uma visibilidade nacional e impulsionou à criação, em 1998, do Programa Lixo & Cidadania, primeira ação voltada a esse público visando a criação de programas que fossem capazes de erradicar o trabalho de crianças e adolescentes, em lixões, bem como promovesse ainda “[...] a inclusão social e econômica dos/as catadores/as de materiais recicláveis, especialmente por meio de apoio à sua organização e de programas de coleta seletiva.” (Pinhel, 2013).

Mais a diante, em 2002, como resultado dessa luta pelo reconhecimento da ocupação inviabilizada, as pessoas que trabalhavam e viviam, individual e coletivamente na triagem, coleta e comercialização de materiais recicláveis conquistaram o reconhecimento da profissão, através do registro n 519205 da Classificação Brasileira de Ocupações (CBO).

Já no ano seguinte, sob a égide do neodesenvolvimento, parte das reivindicações destas(es) trabalhadoras(es) são integradas às políticas e programas do Governo Federal, como foi o caso da criação do Comitê Interministerial para Inclusão Social dos Catadores de Lixo, cuja finalidade consistia no “combate à fome associado à inclusão de catadores e à erradicação de lixões, visando garantir condições dignas de vida e trabalho à população catadora de lixo [...]” (Brasil, 2003). Ainda no tocante as medidas instituídas nos anos 2000, retornamos a promulgação da PNRS, objeto do

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

primeiro capítulo, que além dos destaques pontuados a medida representou um marco importante para promoção da reciclagem, através de seus principais objetivos, com vistas à inclusão social das(os) catadoras(es).

Sobre isso, Gonçalves (2012, p. 40) aponta que, por meio desse conjunto normativo, “[...] aquilo que era visto como lixo sem valor ou como um problema pode ser a solução para muita coisa, [...] tem valor econômico e volta para a cadeia produtiva [...]” sem contar que o reaproveitamento dos resíduos “[...] também abre economicamente a possibilidade de novas empresas e de novos negócios na área de reciclagem.” Em outras palavras, percebe-se que o cenário envolvendo a cadeia produtiva da reciclagem comporta, no campo de atuação, diferentes sujeitos e disputas bem como permite incorpora outras formas de cadeias.

Sobre essa desigualdade dos diferentes agentes na cadeia produtiva de reciclagem, Demajorovic e Lima (2013) retratam isso através de uma pirâmide ao descreverem que a base é composta pelos catadores autônomos quem são responsáveis pela coleta dos materiais tanto nas ruas quanto nos domicílios, os quais, por sua vez, são comercializados para as organizações intermediárias. Sendo que tais organizações, segundo os autores, “[...] são aquelas que realizam atividade de prensagem, trituração, armazenamento e transporte [...]” (Demajorovic; Lima, 2013, p. 56) e se subdividem em três níveis, quais sejam:

No primeiro nível [...], encontram-se desde cooperativas a pequenos sucateiros, que, muitas vezes, trabalham na informalidade. Estes recebem ou compram seus materiais de catadores e os vendem para os níveis intermediários superiores [...]. No segundo nível, aparecem as organizações com maior capacidade de processamento de material e estocagem, que vendem tanto para outros intermediários como para mais de uma empresa recicladora [...]. Já no terceiro nível encontram-se os grandes sucateiros e aparistas [...]. (Demarjorovic; Lima, 2013, p. 56-57).

Esta forma de estruturação da cadeia produtiva reversa de pós-consumo desempenha um grande papel em relação aos problemas de distribuição desigual do valor gerado na atividade, de modo que isso impacta especialmente os catadores e as cooperativas, e, ao mesmo tempo, viabiliza financeiramente a cadeia de reciclagem. Em

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

outros termos, o presente cenário se revela como um campo de atuação com diferentes sujeitos presentes na cadeia produtiva de reciclagem que se caracteriza por disputas que se consolidam em virtude das assimetrias existentes neste campo de negócios.

Um fato que se acrescenta nessa dinâmica quanto as(os) catadoras(es), as(os) quais podem atuar de duas formas, sendo a primeira, como agente não organizado, isto é, que coleta o material diariamente pelas ruas com auxílio de seus instrumentos de trabalho, como por exemplo carrinhos, carroças ou mesmo sacos de rafia. Enquanto na segunda maneira de atuação, estas(es) trabalhadoras(es) desenvolveram suas atividades, através de associações ou cooperativas, denominadas como formas de EES, considerando a maneira como são estruturadas (Arantes; Borges, 2013).

Por fim, não menos importante, no último nível da pirâmide, encontram-se as empresas recicladoras, responsáveis por transformarem e comercializarem aqueles materiais recicláveis, coletados tanto pelas(os) catadores, de forma individual quanto organizadas(os) por meio de cooperativas e associações, lançando diretamente para a indústria (Demajorovic; Lima, 2013) contribuindo dessa forma para o reaproveitamento desses resíduos e consequente reinserção no mercado, através de novas mercadorias, bens e objetos.

Nesse sentido, inclusive, Gonçalves (2012, p. 41) afirma que, apesar da contribuição e o papel realizado pelas(os) catadoras(es), ao longo do processo produtivo, "[...] se o catador não catar lixo diariamente, ele não come, essa é a realidade da grande maioria [...]" sem contar, ainda, que estas(es) trabalhadoras(es) “[...] vendem o produto de sua coleta sem nenhum poder de barganha”. Sobre mais, Gonçalves (2003) ainda afirma que existem dois extremos, denominados, respectivamente, como *círculo perverso* e *círculo virtuoso* da reciclagem.

No primeiro os atores nele inserido contribuem para a própria falência do sistema, na medida em que não se interagem entre si, deixam de adotar ações que modifiquem a realidade e não se articulam com os demais atores para visar benefícios comuns, o resultado do *círculo perverso* da reciclagem é a não realização da coleta

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

seletiva em razão da não separação do resíduo reciclável na fonte, cujo reflexo disso é o índice baixo de reaproveitamento dos materiais descartados, exclusão social do catador, desenvolvimento insustentável além da não preservação dos recursos naturais (Gonçalves, 2003).

Na outra ponta, está o *círculo virtuoso* em que ao contrário do primeiro os atores aqui agem de maneira articulada, integrada e coerente com o restante da cadeia, livre de qualquer assistencialismo e demagogia induzida ou criada, compreendendo o círculo como um todo. Aqui o resultado é exatamente inverso do *círculo perverso*, isto é, um alto índice de reciclagem, separação do reciclável na fonte, consumo consciente, implementação da coleta seletiva, fortalecimento das cooperativas e associações de catadores, além de suas inserções tanto no meio produtivo quanto social, como também a preservação dos recursos naturais e do desenvolvimento sustentável (Gonçalves, 2003).

O autor também acrescenta que a relação entre as(os) catadoras(es) e o intermediário é bastante fragmentada, em virtude da existência de muitos atravessadores, durante a cadeia de reciclagem, os quais são responsáveis pela desvalorização e vulnerabilidade daqueles, fato que favorece tanto a sua exploração como eventuais abusos. No mais, quando estas(es) catadoras(es) não se encontram associadas(os) ou organizadas(os) em forma de cooperativa acabam se sujeitando a pequenos repasses de valores, o qual consiste em um dos aspectos da contradição inicialmente apontada nessas relações (Gonçalves, 2003). Ainda mais que se por um lado este segmento recebe menor valor na cadeia produtiva de reciclagem, por outro são estas(es) que consideradas(os) as(os) responsáveis pela maior quantidade de resíduos coletados e enviados para o processo de reciclagem (Costa, 2018).

Por isso, como bem ressalta Dias (2011), seja qual for o tamanho de sua população, a relevância das(os) catadoras(es) (cooperadas(os) ou autônomas(os)) se deve justamente em razão do papel que desempenham, enquanto trabalhadoras(es) essenciais, na cadeia de reciclagem brasileira. Cujas totalidade desta comunidade muito

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

contribui, na medida em que, de acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), considerando a base dos dados do Censo Demográfico realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2010 o número estimado de catadoras(es) de materiais recicláveis era de 387.910 pessoas.

Enquanto, na atualidade, em recente pesquisa realizada pelas autoras Bouvier e Dias (2021) este número em 2019 passou para 281.025 pessoas (Quadro 2), cuja maioria eram de homens equivalente a 70 % (por cento), ao passo que os outros 30% (por cento) representavam as mulheres. Esses números destacam a predominância de homens na atividade de catadores no Brasil, mas também indicam a presença significativa de mulheres nessa ocupação. Essas informações são importantes para entender a dinâmica de gênero no trabalho de catadores e podem ser úteis para políticas e programas destinados a melhorar as condições de trabalho e igualdade de gênero nesse setor.

Quadro 2 - Catadores no Brasil por sexo, de 2002 a 2019: números absolutos e porcentagem do emprego total (entre parênteses)

	Mulheres	Homens	Total
PNAD 2002	32.472 (0,10)	96.039 (0,21)	128.511 (0,16)
PNAD 2007	83.589 (0,22)	166.180 (0,32)	249.769 (0,28)
PNAD 2012	56.679 (0,14)	109.555 (0,20)	166.234 (0,17)
PNAD-C 2012	76.133 (0,20)	144.740 (0,28)	220.873 (0,25)
PNAD-C 2017	101.629 (0,26)	191.650 (0,37)	293.279 (0,32)
PNAD-C 2019	84.104 (0,20)	186.921 (0,37)	281.025 (0,30)

Fonte: Bouvier; Dias, 2021.

A respeito destes dados, em que pese os esforços consideráveis na elaboração, nada impede o questionamento e crítica, visto os motivos que conduzem para os eventuais apontamentos. Em primeiro lugar, o fato de que a Pesquisa Nacional por Amostra Domicílios Contínua (PNAD Contínua) é uma síntese da PNAD e da Pesquisa

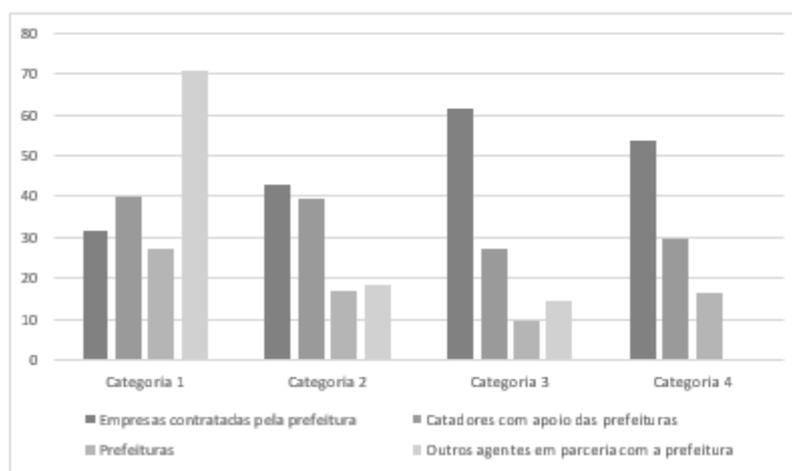
UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

Mensal de Empregos (PME) e no mais muitas(os) catadoras(es) não vivem em domicílio, pelo contrário residem em lixões e até mesmo nas ruas (Bouvier; Dias, 2021).

Em segundo, o próprio IPEA (2013) adverte que a situação de invisibilidade social, resultante do preconceito e exclusão social, leva este segmento a não declarar a atividade que exercem ou/e por não terem essa atividade como sendo a principal fonte de renda, também deixam de se declarem como tal. Mas apesar disso, algo parece ser unânime, que é o fato deste segmento, independente destas ressalvas, possuem grandes responsabilidades pelas altas taxas de reciclagem, sendo isto corroborado pelo Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), a qual em pesquisa realizada, também em 2020, demonstra que as empresas contratadas recolheram 0,9 milhão de toneladas (47,5% de 1,9 milhão/ton./ano) e as associações/cooperativas de catadoras(es), 0,7 milhão de toneladas (35,2%) (SNIS, 2021).

Para melhor compreensão, vejamos uma sistematização da visão geral sobre a participação relevantes destas(es) trabalhadoras(es), através do gráfico, abaixo:

Gráfico 1 - Massa Recolhida pela Coleta Seletiva por Executor
(% da massa total coletada seletivamente por tipo de executor, em 2020)



Fonte: SNIS, 2021.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

Esses números ilustram a contribuição significativa tanto das empresas contratadas quanto das associações/cooperativas de catadores para a coleta de materiais recicláveis no Brasil. Essa divisão de responsabilidades e esforços é crucial para garantir a eficiência do sistema produtivo e a maximização da quantidade de materiais coletados. Sobre mais, embora os índices sejam relevantes, sem dúvidas “[...] nós teríamos condições claramente de incorporar muito mais este segmento vulnerável da população no ciclo da reciclagem e do reaproveitamento dos resíduos, mas não estamos fazendo isso [...]” (Rolnik, 2012, p. 19-20), visto que um dos grandes problemas do Brasil na gestão dos resíduos não só se refere a opção de política adotada, segundo a qual prioriza o “negócio do lixo”, como também, já mencionado, adota-se uma forma desprivilegiada no formato como ocorre a inserção dessas(es) trabalhadoras(es) (Rolnik, 2012).

Não por acaso que, nessa tentativa de reverter esse cenário, Metello e Sant’Ana (2016, p. 29) evidenciam a seguinte necessidade e papel da gestão municipal nesse processo envolvendo o papel das(o) catadoras(es) na cadeia da coleta seletiva e os municípios devem priorizar a real participação dos atores, como as cooperativas e associações. “Se, na Lei de Saneamento Básico, esta possibilidade foi aberta, com a PNRS, a contratação de catadores deveria ser priorizada [...]”. Com razão, afinal o marco na gestão dos resíduos, dentre seus objetivos, busca priorizar e garantir o protagonismo e a participação dessas(es) trabalhadoras(es).

Tal afirmativa faz sentido, levando em conta que o conceito de *gestão de resíduos sólidos* contempla atividades relacionadas à tomada de decisões estratégicas e à organização do setor, por meio do envolvimento desde das políticas, instituições, instrumentos e até meios, voltados para aquele fim (Meza; Oliveira; Vasconcelos, 2013). Desta forma, embora o Estado seja o responsável em firmar as regras e mecanismos de punições, dado a sua capacidade de coerção, universalização e regulamentação, é certo que as políticas somente se concretizam quando todos os

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

demais atores encontram-se envolvidos, de modo a integrarem o processo e interagirem entre si (Silva, 2005), passemos a compreender então cada um destes papéis.

Segundo a lógica extraída pela interpretação e comando contidos na PNRS o cidadão se torna responsável dentre dessa conjectura pela devida e correta disposição dos próprios resíduos gerados, na medida em que os acondicionam de maneira adequada e disponibilizam os resíduos para coleta ou devolução. Do mesmo modo, a sua contribuição enquanto ator envolvido se satisfaz, quando repensamos em nosso papel na condição de consumidor (MMA, 2012). Quanto ao setor privado cabe a tarefa do gerenciamento adequado dos resíduos sólidos, sua reinserção na cadeia produtiva bem como a inovação de produtos, com o intuito de proporcionar ganhos socioambientais.

Por fim, destaca-se as contribuições do poder público, seja na esfera federal, estadual ou municipal, que dentre as suas diversas responsabilidades, a que ganha relevância é a elaboração dos planos de resíduos sólidos (MMA, 2012). No auxílio e cumprimento deste importante papel, o MMA possui uma grande contribuição, considerando que é o responsável pela elaboração de estratégias, políticas e programas nacionais para o controle ambiental (MMA, 2012). Como também quem irá elaborar o Plano Nacional de Resíduos Sólidos, segundo a PNRS, além de apoiar os Municípios na aplicação da referida política nacional bem como em políticas positivas sobre ações dos municípios. Além do MMA, o Ministério das Cidades, o Ministério da Saúde e o Ministério da Educação também estão envolvidos nessa sistemática envolvendo a aplicação da PNRS (MMA, 2012).

De mais a mais, Alcântara (2012) destaca que nos casos de PP que impulsiona a formação de empreendimentos cooperativos, como é o caso aqui estudado, necessário se faz o Município firmar alguns pilares, quais seja, a reinserção no mercado destas(es) catadoras(es), como também, até mais do que isso, o processo de formação cooperativa e capacitação profissional. Visto que caso isto não seja realizado pela gestão municipal será possível observar problemas de institucionalização dessa PP.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

Sendo assim, diante dessa conjectura, esmiuçando o papel desses atores estatais, a União, com apoio dos seus órgãos competentes, organiza e mantém conjuntamente com o Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (Sinir), articulado com o Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (Sinisa) e o Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente (Sinima) (FGV, 2015).

Enquanto os estados, por sua vez, ficam responsáveis por promover a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesses comuns que digam a respeito da gestão de resíduos sólidos nas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, cujos aspectos atinentes serão previstos nos Planos Estaduais de Resíduos Sólidos (PERS) (FGV, 2015).

Por último, o ator estatal que nos interessa, os Municípios, caberá a esses e a sua estrutura executiva, considerando a sua competência constitucional em atuar nas matérias de interesse local, reconhecer que apesar da gestão e gerenciamento dos resíduos sólidos seja um desafio, ao mesmo tempo, a questão se revela uma oportunidade e uma necessidade para a promoção de mudanças na realidade que estão inseridos. Por esta razão, deverá os municípios criarem ou incorporarem, em suas estruturas, diversos instrumentos legais destinados a dar efetividade à norma constitucional cujos planos básicos correlatos a esse planejamento municipal e que se aferem deste conjunto normativo, em regra, são três, a saber: o Plano Diretor Municipal (PDM), o Planejamento Estratégico Municipal (PEM) e o Plano Plurianual Municipal (PPAM) (Rezende, 2006).

Figura 4 - Legislação Correlata

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO**



Fonte: FGV PROJETOS, 2015.

O PDM também conhecido como Plano Diretor da Cidade ou Planejamento urbano consiste em um instrumento básico que orienta a política de ordenamento e desenvolvimento da expansão urbana do Município, cujos princípios que norteiam este documento encontra-se previstos no Estatuto da Cidade. O Planejamento Estratégico Municipal se caracteriza como um plano macro, decorrente de um processo dinâmico e interativo, que busca tratar dos problemas estratégicos do Município, com a inclusão de diversos temas. Sendo a sua elaboração realizada por meio de diferentes técnicas administrativas, envolvendo os atores sociais, enquanto a formalização se dá com o intuito de articular políticas federais, estaduais e municipais, objetivando produzir resultados (Estatuto da Cidade, 2002).

Destaca-se, ainda, dentro dessas legislações correlatas a gestão municipal, o Plano Plurianual Municipal (PPAM), através do qual é estabelecido as estratégias, as ações e demais objetivos da administração municipal para as despesas de capital e outras delas decorrente, tais como, os programas de duração continuada. A sua exigência, também decorre da Constituição Federal de 1988, no artigo 165, o qual estabelece que o sistema orçamentário federal regulado por três leis: a Lei do Plano

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO**

Plurianual (PPA); a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) (Estatuto da Cidade, 2002).

Por fim, não menos importante tem-se o PMGIRS, o qual segundo a PNRS é condição necessária para que o Distrito Federal e os Municípios tenham acesso aos recursos destinados ao manejo de resíduos sólidos e à limpeza urbana. Sendo um outro aspecto deste instrumento que convém valorizar e enfatizar é a não separação de dois pontos no processo de elaboração dos Planos de Gestão de Resíduos Sólidos, a saber: o conhecimento técnico e o envolvimento participativo da coletividade.

Figura 5 - Aprovação do PMGIRS e participação



Fonte: FGV, 2015.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

O PMGIRS ainda deve conter um detalhamento da origem, do volume, da caracterização e de outras formas de destinação e disposição final, tendo como princípio o diagnóstico da situação dos resíduos sólidos gerados na municipalidade. Posterior a sua elaboração, cabe ao ente fornecer meios e formas de fiscalização e controle de suas metas estabelecidas. Afinal, como mencionado, a realização deste documento e seu cumprimento nos exatos termos da PNRS é uma condição para os repasses dos recursos, sobre os quais terão prioridade aqueles municípios que contemplarem a participação das cooperativas ou de outras formas de associação de catadoras(es) bem como soluções consorciadas intermunicipais (PNRS, 2012).

Sendo assim, para além dessa estrutura da Gestão Municipal exposta, o Município ainda precisa cumprir uma série de outras obrigações para que haja a implementação da PNRS em seu âmbito. Sobre isso, Souto e Lopes (2019), apontam uma série de encargos que estariam contempladas nesta responsabilidade que precisam ser observadas. Vejamos: coleta regular domiciliar e comercial; gerenciamento de Resíduos de Serviços de Saúde (RSS); gerenciamento de Resíduos da Construção Civil (RCC); coleta de equipamentos eletroeletrônicos, baterias, pilhas e lâmpadas; varrição e capina dos logradouros; controle de solicitações e reclamações e avaliação crítica das práticas; equipe de fiscalização; programas de educação e conscientização ambiental; auto sustentabilidade econômico financeira; programas de inclusão de catadores; apoio à gestão participativa e a gestão através de consórcios. Além disso, o reaproveitamento de resíduos orgânicos e triagem; destinação final dos resíduos do Município; realização de limpeza de ralos e sarjetas; controle de acidentes de trabalho; equipe capacitada na área e em cargos efetivos; disponibilização e transparência de dados relativos aos custos da destinação dos resíduos.

Alcântara (2012, p.246) ainda constata que esse tema, por si só, traz à tona “[...]a discussão acerca da relação entre os projetos de coordenação e regulação, de um lado, e os resultados obtidos com a sua implementação, de outro.” Sendo quatro problemas possíveis de serem destacados, quais sejam: relação entre o que a norma define e o que

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

a prática social demonstra; o município como promessa de democratização, modernização, participação e eficiência na administração dos recursos públicos; as relações de poder existentes e por último, como resultado dos anteriores, os impactos sobre as PPs em função deste processo de municipalização (Alcântara, 2012).

Desta forma, em que pese os esforços de alguns na consecução deste fim, o ente municipal, na prática, acaba encontrando uma série de balizas no tocante ao cumprimento de suas metas e obrigações, sejam aquelas constante em seus PMGIRS bem como as que se encontram previstas exclusivamente na respectiva PNRS. Especialmente, nesta segunda década, com a promulgação da Lei Federal n 14.026/2020, responsável pela alteração no marco do saneamento básico e outras prevista na respectiva política nacional de resíduos sólidos (Brasil, 2020).

Afinal, a Legislação, através destas e outras mudanças, trouxe muita mais obrigações e responsabilidades aos Municípios, condicionando, inclusive, na grande maioria, o cumprimento à obtenção dos repasses de recursos. Dentre essas novas medidas, ganham destaques, as seguintes: a instituição da cobrança pelo manejo de RSU, a prestação regionalizada, novos prazos para a disposição ambientalmente adequada em aterros sanitários e a definição de uma entidade responsável pela regulação (Brasil, 2020).

Sobre mais esta realidade envolvendo a atuação dos Municípios, Alcântara (2008) vai além, através de seus estudos sobre o efeito da *municipalização da política pública*, e indica a tendência em transferir para tais entes a responsabilidade de resolução de problemas, tais como o da geração de emprego e renda, acabou perpassando pela análise da “dinâmica interna da administração municipal”, até como forma de compreender a relação desse tipo de política pública no âmbito da gestão municipal.

Como resultado de sua pesquisa, constatou a socióloga que ainda, na atualidade, existe a permanência da “[...] imposição do privado sobre o público, em algumas circunstâncias, por mecanismos que a própria democracia e a descentralização

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

consagraram [...]” (Alcântara, 2010, p. 256). Sendo a destinação das verbas um exemplo dessa observação, nestes casos, tendo em conta que essa exemplificação reflete uma das dificuldades vivenciadas pelos Municípios, quanto ao cumprimento satisfatório de suas obrigações.

Afinal, na prática, observou-se a autora que embora as verbas, quando destinadas, sejam alocadas levando em conta os preceitos constitucionais a verdade é que, por trás de sua aplicação, a sua destinação considerou apenas os interesses políticos e a defesa de determinados redutos eleitorais, motivo pelo qual se por um lado a medida cumpre o Direito positivado por outro não satisfaz a noção de justiça contida no espírito da sua norma regulamentar (Alcântara, 2010).

Sucedem que mesmo diante desses e outros desafios, como é o caso do baixo apoio técnico da União, os Municípios e os Consórcios têm buscado avançar, na medida do possível. A respeito disso, segundo uma pesquisa realizada, recentemente, pela Confederação Nacional de Municípios (CNM), o diagnóstico apontou para uma evolução nas gestões municipais envolvendo os resíduos sólidos, em especial, quando comparados com os dados dos anos anteriores.

Quadro 3 - Diagnóstico da Gestão Municipal de Resíduos Sólidos

BRASIL	Lixão / Aterro Controlado	Aterro Sanitário	PGIRS Finalizado	Coleta Seletiva	Compostagem	Consórcios de Resíduos Sólidos
2015	50,6%	48,3%	36,3%	49,1%	13,6%	29,4%
2017	48,1%	47,5%	38,3%	48,3%	12,2%	29,5%
2019	47,7%	52,2%	44,5%	52,6%	11,7%	29,5%
2022	34,3%	63,5%	62,9%	56,1%	12,9%	40,6%

Fonte: CNM, 2023.

Sendo, ainda, os outros destaques para a finalização dos PGIRS, compostagem e a implementação da coleta seletiva, os quais, quando comparados com os demais anos, assim como ocorre nos consórcios de resíduos sólidos, também apontam para um

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

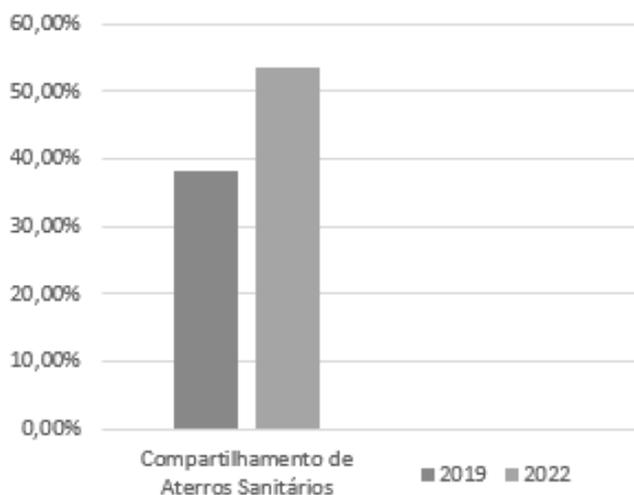
crescimento considerável e, portanto, demonstram um avanço na adoção de medidas por parte destes entes quanto a correta gestão e gerenciamento dos RSU.

Por outro lado, em se tratando dos lixões e aterros controlados houve uma redução do percentual fenômeno que se justifica em razão das determinações contidas na PNRS no tocante ao encerramento desses espaços, razão pela qual acaba havendo um estímulo as suas reduções, como foi o caso do AMJG. Sem contar as demais recomendações desenvolvidas capazes de proporcionar uma melhora na gestão municipal de resíduos sólidos e, conseqüentemente, reduzir a dependência de aterros sanitários, promovendo práticas mais sustentáveis e eficientes de gerenciamento de resíduos.

Prosseguindo com as análises, é sabido que uma das questões que condicionam e contribuem para o atraso na implementação da PNRS, no tocante a essa correta gestão e gerenciamento dos resíduos, é a eliminação dos lixões e a falta de apoio Técnico e financeiro por parte da União. Tal fato se agrava, quando verificamos que a construção de Aterros Sanitários são obras de engenharia mais complexas que além de demandarem um maior volume de recurso ainda exige uma equipe técnica capacitada e tempo para construção. Todavia, em se tratando dos dados levantados, mesmo em meio a tais dificuldades, pode-se considerar que houve um crescimento relevante no tocante a esta medida, uma evolução de quase 20% de 2019 para 2022.

Gráfico 2 - Evolução do compartilhamento de aterros sanitários

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO



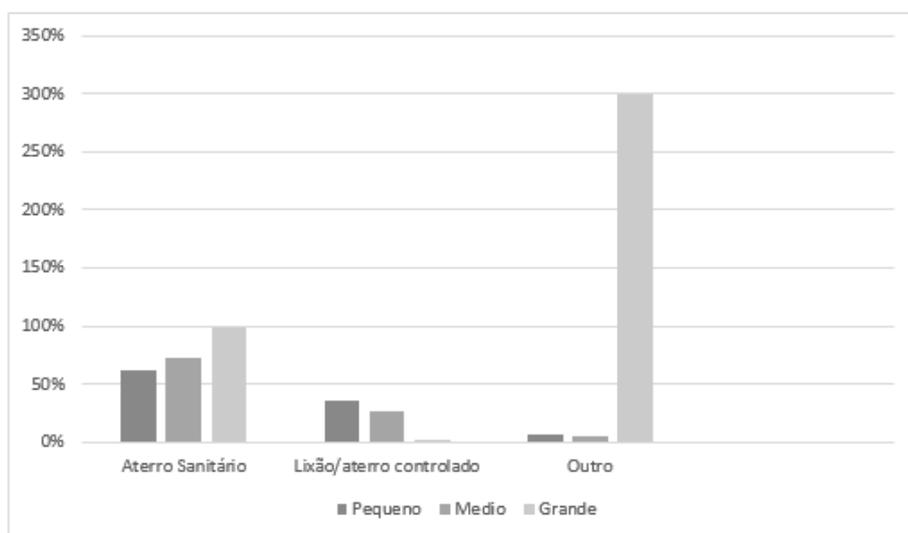
Fonte: CNM, 2023.

Deve-se considerar que o crescimento no compartilhamento de aterros sanitários representa uma evolução na gestão de resíduos sólidos, uma vez que permite uma abordagem mais colaborativa, eficiente e sustentável para a disposição final de resíduos em muitas comunidades e regiões. Além disso, a medida ainda se revela aos Municípios uma forma de otimizar recursos e reduzir custos associados à gestão permitindo, assim, o cumprimento de demais medidas sem maiores encargos.

Se por um lado para alguns pode parecer um crescimento demorado por outro estes dados demonstram os esforços por parte dos Municípios quanto a sua adequação e cumprimento das metas contidas na PNRS. Sendo, ainda, um outro ponto interessante a respeito disso, a relação entre o aterros sanitários e o porte populacional, pois conforme a figura 6 quanto maior o porte populacional de um Município maior foram os percentuais daqueles que aderiram à disposição final adequada (CNM, 2023), ou seja, houve uma relação de forma equilibrada e proporcional, e, assim, permite uma melhor adequação entre a capacidade de produção do ente e a respectiva medida para a gestão e gerenciamento adequados desses resíduos produzidos.

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO**

Gráfico 3 - Comparativo da disposição final de resíduos conforme o porte populacional

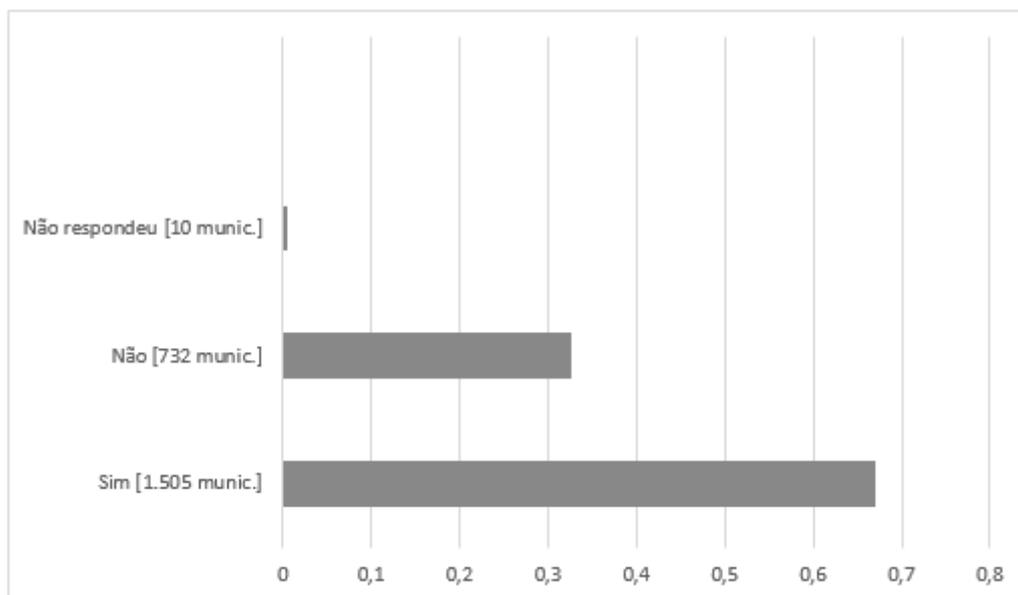


Fonte: CNM, 2023.

Ainda no tocante a gestão municipal, cabe destacar, por interessar bastante a presente pesquisa, o compromisso do Município quanto a inclusão socioprodutiva das(os) catadoras(es). Afinal como já bem mencionado a PNRS é uma lei de cunho socioambiental com forte ênfase para a participação e protagonismo deste segmento. Portanto, sobre isso, na pesquisa a Confederação constatou que do total de 2247 Municípios que realizam a coleta seletiva, sendo que dos 67% que responderam afirmam que integram as(os) catadoras(es) no processo da coleta.

Gráfico 4 - Municípios que fazem coleta seletiva com participação dos catadores

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO**

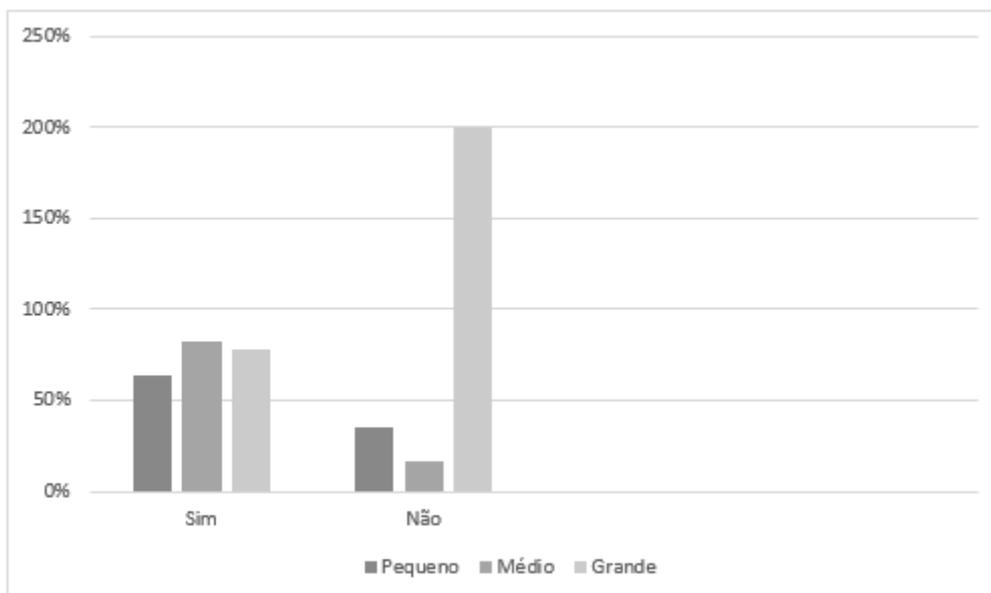


Fonte: CNM, 2023

Sobre essa perspectiva, embora expressivo o número de Municípios que afirmaram cumprir essa meta, no que tange a relação da medida com o porte municipal, este foi o único ponto em que as Gestões municipais de grande porte não se destacaram, pois não houve uma relação inversamente proporcional, na medida em que Municípios de pequeno porte tiveram melhores desempenhos do que os maiores, quando na verdade deveriam todos buscarem essa integralização, sobretudo aqueles que possuem mais recursos e formas de garantir esse direito, como é o caso dos municípios de grande porte que deixaram a desejar, vejamos:

Gráfico 5 - Inclusão de catadores na coleta seletiva por porte populacional

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO**



Fonte: CNM, 2023.

Muito dessa relação inversamente proporcional se justifica considerando que em municípios menores, pode ser mais viável e eficaz envolver diretamente os catadores locais na coleta seletiva. Eles podem ser contratados ou formalmente reconhecidos como parte do sistema de gestão de resíduos da cidade. Já no caso de municípios com uma população um pouco maior, os catadores ainda podem desempenhar um papel importante na coleta seletiva, mas podem precisar ser organizados de forma mais estruturada. Já nas áreas metropolitanas ou grandes cidades, a inclusão de catadores na coleta seletiva pode ser mais complexa devido à escala e à diversidade das operações de gestão de resíduos.

Fato é que analisar todos estes dados e compreender o papel dos atores, com destaque ao Municípios, demonstra o quão importante se faz não só os repasses dos recursos como as parcerias entre esses entes e demais instituições, uma vez que, por si só, é possível verificar que a administração interna de cada gestão municipal, como foi destacado, encontrará, em seu dia a dia, dificuldades as quais quando somadas com a falta de apoio técnico e financeiro sem dúvidas irá impedir o cumprimento daquelas

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

medidas e, por consequência, todos os demais comandos, metas e objetivos previstos na Política Nacional. Em razão disso, o progresso dará vez para o retrocesso e para a violação dos direitos e garantias daqueles que necessitam serem contemplados por tais medidas.

2.2 Associações e Cooperativas: práticas de associativismo autogestionário na PNRS

Recapitulando o que foi abordado até o presente momento, verifica-se que foi possível observar que o avanço da urbanização e o crescimento desordenado das cidades, decorrentes dos processos de industrialização e evolução do capitalismo, geraram uma série de consequências ambientais e sociais de caráter mundial. Entre os problemas ambientais, ganharam destaque a produção de lixo e seu descarte inadequado, tendo em conta o processo de intensificação de produção de mercadorias supérfluas, de confecção de produtos com durabilidade menores além da multiplicação de embalagens (Wirth, 2010).

Processos estes que foram sustentados por um modelo consumista implantado pela lógica do capitalismo e responsável pela necessidade de adaptação do espaço urbano à produção de mercadorias. Sobretudo, considerando a ausência de locais reservados para o descarte adequado do lixo bem como pela falta de um serviço de coleta e gestão que abrangesse corretamente a separação e o tratamento adequado dos resíduos (Wirth, 2010).

Com efeito, tais situações não somente foram responsáveis pelos danos diretos, como é o caso da problemática envolvendo a gestão e gerenciamento do lixo, como também pelos indiretos, isto é, aqueles que se relacionam com a saúde, habitação, lazer, segurança e outros componentes de uma vida saudável. Neste ponto, quanto aos problemas sociais relacionados ao fenômeno, ganharam destaque, dentre estes, o fluxo

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

migratório daqueles que saíram do campo e se dirigiram até as cidades em busca de novas oportunidades.

Enquanto uma outra parte da população, em decorrência daquelas mudanças socioeconômicas, embora permaneceram nas cidades foram excluídas de progredir junto com o espaço, sendo exemplos deste caso as(os) catadoras(es) que viviam e retiravam seu sustento dos lixões e dos materiais catados nas ruas, além dos moradores de rua, desempregados e sem tetos. Os quais, diante de suas condições, passaram a enxergar nos restos do lixo alheio uma forma de se alimentar e de atender as demais necessidades, se valendo da separação e venda de certos materiais, tais como papel, papelão e metal, aos ferros-velhos e as redes de comércio de sucata (Lima, 2015).

A respeito disso, como forma de driblar estes problemas a presente pesquisa apontou que foram elaborados uma série de legislações que tiveram por finalidade repensarem o modelo de gestão e gerenciamento dos resíduos sólidos. Entre os quais, conforme visto a pouco, a reciclagem ganhou destaque, especialmente nas empresas e iniciativas privadas, diante da possibilidade de investimento (Demajorovic, 1996). Mas no tocante às práticas autogestionárias, essa tomada de ação ocorre precisamente no ano de 1932, momento em que surgiram as primeiras cooperativas de trabalho, sob forte inspiração dos modelos europeus, as quais passaram a se diferenciar desta, em razão de maior modernização.

Tais empreendimentos pioneiros contavam com:

[...] mão-de-obra semi-qualificada, trabalhadores braçais como transportadores de carga, motoristas de caminhão, artesão, pescadores, trabalhadores em edifícios. Outros profissionais como médicos, dentistas, professores universitários, cientistas sociais, jornalistas, escritores, músicos, cineastas, radialistas, artistas, etc, também começaram a se reunir em cooperativas, a fim de solucionar os principais problemas do mercado de trabalho (Culti, 2002, p. 7).

Uma vez surgidas, para que houvesse aceleração e ampliação da constituição de novas outras cooperativas e associações foi necessário uma simples convergência de fatores, entre os quais destacam os seguintes: a) o crescimento na geração do lixo e os

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

desafios resultantes da sua gestão e descartes nos municípios; b) fortalecimento da discussão envolvendo a noção de desenvolvimento sustentável; c) reestruturação econômica com o aumento vertiginoso do desemprego e da precarização do trabalho (Lima, 2015; Leite, 2012).

A respeito disso, inclusive, Medeiros e Macedo (2006, p. 64) explicam que:

[...] atualmente, há uma crise no trabalho assalariado nos moldes típicos do sistema capitalista, expressa nas seguintes formas: aumento do desemprego estrutural e precarização do trabalho, exclusão de trabalhadores do mercado formal de trabalho e exclusão do convívio social.

Em razão dessa crise diversas consequências psicossociais perversas são observadas, na medida em que atacam os alicerces da identidade do ser humano e lhe coloca abastado da sociedade e de condições dignas para a sua sobrevivência, sendo uma saída dessa situação o reforço de empreendimentos que garantam meio e condições as(aos) trabalhadoras(es), sobretudo as(os) catadoras(es) de materiais recicláveis que permita a sua reinserção no mercado de trabalho bem como o resgate da sua dignidade.

Neste sentido, a realização do Fórum Social Mundial em 2001 e, em especial, as iniciativas relacionadas à ES, as organizações em cooperativas e associações foram reforçadas, período a partir do qual as prefeituras e incubadoras passaram a incentivar a formação dessas redes. Sendo dado, ainda mais, impulso ao papel dessas organizações com a adoção de outras medidas ambientais, como foi o caso da determinação do fechamento dos lixões e a contratação das(os) catadoras(es) de materiais recicláveis, na condição de agente ambiental, para a manutenção de suas atividades, após o fim destes locais, bem como a sua integração nos municípios (Leite, 2012).

Incentivo este que apesar de parecer algo atual, sem esteve presente em nosso ordenamento jurídico considerando a previsão contida no artigo 5º da Constituição Brasileira Federal (Brasil, 1988), em seu inciso XVII, o qual prevê o direito de licença para a formação destas redes sem que para tanto haja necessidade de autorização,

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

bastando apenas obediência aos regulamentos de legislação específica. A CRFB/88 também prevê o tratamento diferenciado, em termos tributários (artigo 146, III, c) além de outros apoios, expressos, para estes tipos de associações (artigo 174) (Brasil, 1988).

Desta forma, novos outros impulsos ocorreram com a adoção da Lei Federal n 11.445/2007 ao se estabelecer a possibilidade de contratação de cooperativas e associações, pelos titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, com dispensa de licitação. Garantia essa, que foi, posteriormente, reforçada com a implementação da PNRS (MMA, 2014).

Como destacado no Capítulo 01, essa política nacional, por sua vez, trouxe em seu artigo 8º alguns instrumentos necessários para a viabilização da sua implantação, a saber o Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos; o Cadastro Nacional de Operadores de Resíduos Perigosos; o sistema de Responsabilidade pela geração e Gerenciamento de resíduos sólidos; e, por fim, o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Brasil, 2010).

Em se tratando do plano de gerenciamento, relaciona-se a essa medida a possibilidade da participação das associações ou das cooperativas nos termos do Decreto Federal n 7.004/2016:

Art. 58, I - houver cooperativas ou associações de catadores capazes técnica e operacionalmente de realizar o gerenciamento dos resíduos sólidos; II - utilização de cooperativas e associações de catadores no gerenciamento dos resíduos sólidos for economicamente viável; e III - não houver conflito com a segurança operacional do empreendimento [...] (Brasil, 2010).

Cuja previsão acima, integra a dimensão social da atividade de reciclagem, segundo a qual:

[...] visa a incentivar a criação e o desenvolvimento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais recicláveis, conferindo disciplina jurídica a uma realidade experimentada em diversos Municípios e permitindo o reconhecimento dos direitos sociais dos catadores de materiais recicláveis (Milaré, 2014, p. 1202).

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

Sem pretensão de esgotar todos os marcos históricos relacionados a essas iniciativas, os quais serviram para consolidar e contribuir para essa forma de trabalho associado, atuação coletiva ou/e cooperativismo, o presente trabalho, tomando por base a elaboração feita pela autora Calarge (2022), apresenta o quadro 4, abaixo, contendo alguns destes acontecimentos, além daqueles já foram mencionados:

Quadro 4 - Fatos e Eventos Históricos que contribuíram para a consolidação do cooperativismo, associativismo e economia solidária no Mundo e no Brasil:

ANO/PERÍODO	ACONTECIMENTO
1824/25	Criação de Sociedade Cooperativas (fim da lei que proibia reuniões coletivas) Grã-Bretanha
1844	Criação dos pioneiros equitativos de Rochdale
1820 -1850	Robert Owen (socialistas utópicos)
1865	Experiências cooperativas na França e na Inglaterra
1871	Comuna de Paris
1895	Criação da Aliança Cooperativa Internacional - ACI
1906	Criação da Fundação Nacional de Mulheres Trabalhadoras (Inglaterra – Nancy MacArthur)
1905-1917	Conselhos Soviéticos/Revolução Russa
1910	Kibutzim - Israel
1950 -1990	Empresas eram geridas por trabalhadores - Iugoslávia
1949	Revolução Comunista Chinesa
1956	Complexo cooperativo de Mondragón - Espanha
1956	Criação da Caritas Brasileira
1961	Criação do FASE – Federação de órgãos para a Assistência Social e Educacional
1966	Congresso de Viena – Revisão dos princípios de Rochdale
1970	Fábrica de relógios Lip (França)
1974	Revolução dos Cravos - Portugal
1975	Criação da Comissão da Pastoral da Terra - CPT
1981	Criação do IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
1986	Criação do PACS – Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul
1990	Projeto Harmonia-Catende
1992	Criação da CONCRAB – Confederação de cooperativas de Reforma Agrária no Brasil – MST
1994	Criação da ANTEAG – Associação Nacional dos trabalhadores e Empresas de Autogestão e Participação Acionária
1995	Criação da Primeira ITCP – Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares - UFRJ
1995	Criação do IMS – Instituto Marista de Solidariedade

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

ANO/PERÍODO	ACONTECIMENTO
1997	Criação da PRONINC – Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares
1998	Criação da Incubadora de Cooperativas Populares da USP
1998	Criação do Núcleo/incubadora UNITRABALHO - UEM
1999	Criação da ADS/CUT – Agência de Desenvolvimento Solidário da Central única dos Trabalhadores
1999	Início da Rede de Incubadora Tecnológicas de Cooperativas Populares
2000	Criação da UNISOL Brasil – Central de Cooperativas e Empreendimentos Solidários
2000	Criação da Rede Nacional de Economia Solidária
2001	Fábrica Sem Patrões - Argentina
2001	Primeiro Fórum Social Mundial
2001	Criação do FBES – Fórum Brasileiro de Economia Solidária
2002	I Plenária Brasileira de Economia Solidária
2002	Criação da ABCRED – Associação Brasileira de Entidades Operadoras de Microcrédito e Microfinanças
2002	Separação da Rede de ITCP's e Criação da Rede Universitária de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares
2003	Criação da SENAES – Secretaria Nacional de Economia Solidária
2003	Criação da Rede Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária
2003	II Plenária Brasileira de Economia Solidária – Porto Alegre
2003	III Plenária Brasileira de Economia Solidária – Brasília
2004	Criação do SIES – Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária e Início do Mapeamento
2005	Criação da UNICAFES – União Nacional das Cooperativas de Agricultura Familiar e Economia Solidária
2006	Conferência Nacional de Economia Solidária
2008	IV Plenária Brasileira de Economia Solidária - Goiânia
2012	V Plenária Brasileira de Economia Solidária
2013	Jornada de Junho
2014	Criação da UNICOPAS – União Nacional das Organizações Cooperativas Solidárias
2015 - 2019	1º Plano Nacional de Economia Solidária
2019	Extinção da Subsecretaria d Economia Solidária no Ministério do Trabalho e Emprego
2019	Conselho Nacional de Economia Solidária submetido ao Ministério da Cidadania
2019	Criação da Frente Parlamentar em Defesa da Economia Solidária
2019	Criação da Política nacional de Economia Solidária – Marco Regulatório
2021	Sanção da Lei 17.587/São Paulo. Lei Paul Singer
2019-2022	Abandono das Políticas solidárias no Brasil

Fonte: Calarge, 2022.

Foram através dessas redes, tanto nas esferas econômicas, sociais, políticas e culturais, que houve para aqueles marginalizados a possibilidade de exercerem as suas liberdades e garantias democráticas em todos seus aspectos, desde os socioeconômicos, educacionais ou éticos, os quais, sem dúvida, são necessários para a preservação de suas autonomias e dignidades, enquanto indivíduo.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

Afinal, os vínculos resultantes dessas formas de organização se mostraram como soluções, encontradas pelos empreendimentos de ES, para superar as dificuldades enfrentadas pela sociedade, as quais decorrem das novas exigências e mudanças experimentadas por todos, na medida em que tais conexões, redes e laços formados, por estas organizações, são como uma oportunidade de promover a inclusão das(os) catadoras(es) no mercado bem como nos meios de geração de trabalho e renda (Mance, 1999).

Não à toa que observamos que esses e outros segmentos da sociedade quando sofrem formas de opressão, marginalização e exclusão buscam nas redes de colaboração maneiras de garantir sua participação e protagonismo, através do enfrentamento dos mais variados indicadores, do aprimoramento de suas atividades ou/e até mesmo do autofinanciamento. Situações que tornam essas formas autogestionárias em todos os níveis - local, regional e global, como também excelentes alternativas de superação dos problemas em suas mais variadas vertentes e camadas.

Nesse sentido, Alves e Abreu (2005, p. 5-6):

[...] a rede é uma organização independente, representativa, participativa, horizontal, interativa, estável, flexível e corporativa [...]. Algumas de suas finalidades são: representar, promover, potencializar e defender geral, parcial ou setorialmente direitos e interesses comuns dos seus participantes; propiciar uma atuação coordenada dos seus integrantes nos assuntos de interesses comuns; facilitar o intercâmbio de informações, conhecimentos e experiências para o melhor aproveitamento econômico dos seus recursos; maior clareza da força política e potencialidade da sociedade civil organizada, maior aproximação com os setores públicos e privado e a importância da parceria; mudança de cultura das práticas centralizadoras e assistencialistas; estímulo à realização de diagnósticos locais e de planejamento de ações em grupo.

Assim, a forma de concretização dessas garantias decorreu desta autonomia, aspecto fundamental das cooperativas e associações, fruto do modelo de autogestão adotado por tais empreendimentos. A autonomia não só garante o privilégio de participação direta dos seus colaboradores bem como uma garantia democrática desses

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

no processo de tomada de decisões, na medida em que todos que fazem parte possuem voz no espaço. Além desse, são aplicados, ainda, outros princípios organizativos, tais como a democracia; participação; igualitarismo; cooperação; autossustentação; desenvolvimento humano e responsabilidade social – que estarão presente e evidenciaram a aproximação do indivíduo com os meios e resultados de produção (Singer, 2012).

Retomando ao princípio da autonomia, observa-se que a definição deste termo autonomia, aqui empregado, perpassa pela condição de vulnerabilidade de cada sujeito, a qual, segundo Morais (2010, p. 335), e é importante que seja reconhecida como forma de garantir a dignidade destes sujeitos.

A autonomia é um dos sustentáculos dos direitos fundamentais do homem e, especificamente, dos seus direitos de personalidade, previstos nas cartas magnas nacionais que consagram o exercício da cidadania. No Brasil, a consciência de cidadania foi retomada com o advento da Constituição Federal onde reavivaram os direitos fundamentais do homem: o direito à vida, à integridade física, às partes do próprio corpo, à liberdade e à ação.

Neste ponto, sem dúvida, essa característica presente nos empreendimentos autogestionários vão ao encontro da noção de cidadão feita pro Varella (1998, p. 101), segundo a qual o novo cidadão é o “[...] sujeito ativo da cena política, sujeito reivindicante ou provocador da mutação do direito [...].” Mas para além disso, tais formas de *empreendimento solidários* não só promovem inclusão social como também representam uma forma de proteção ao meio ambiente, levando em conta o tratamento adequado que é realizado, ao longo da gestão e gerenciamento dos resíduos sólidos, quando são coletados por estas organizações.

Sobre isso, Souza (2012, p. 236) é enfático quando afirma que:

A organização social dos catadores(as) em cooperativas e associações é uma realidade cada vez mais presente em inúmeras cidades brasileiras, as quais ajudam a colocar em debate a geração de emprego e renda e a questão ambiental dentro de toda a sua complexidade e diversidade, na medida em que reconstitui relações de solidariedade entre os trabalhadores e contribui para conservar e preservar a natureza.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

E mais,

As diferentes formas de organização social dos catadores(as) também aparecem como maneiras de enfrentar a precariedade das condições de trabalho e de vida a que estão submetidos por um lado, e, por outro, como uma maneira de se afirmarem como uma categoria de trabalhadores em serviços urbanos [...] (2012, p. 236).

Portanto, tais associações e cooperativas são consideradas instrumentos fundamentais no desenvolvimento sustentável do país, pois além do resgate da dignidade humana das pessoas, conferindo emprego e renda, também cumprem um papel responsável e devidamente correto na destinação ambiental, por meio da reciclagem e compostagem dos resíduos sólidos urbanos cuja competência, para tanto, cabe ao Poder Público, uma vez que dentre as suas atribuições está a promoção da inclusão das(os) catadoras(es) de materiais recicláveis e o fomento desses empreendimentos (Rezende, 2013).

No mais, a PNRS também confere ao Poder Público a obrigação de garantir às cooperativas e associações infraestrutura necessária às atividades, tais como galpão de trabalho equipado com prensa, balança, mesas de triagem em condições adequadas que permitam o exercício imediato da atividade. Além de remuneração pelos serviços prestados. Sucede que as necessidades destes empreendimentos acabam sendo diversas vezes superiores a estas condições mínimas, como, por exemplo, uma reforma na edificação, capital de giro e até a capacitação do cooperado para o desempenho de suas atividades. Sem contar, que muitos dessas cooperativas, mesmo criadas com apoio técnico do Município são, posteriormente, geridas ou apropriadas, por pessoas que nem mesmo são catadoras(es) ou ainda quando são, se favorecem através da exploração das vulnerabilidades dos demais integrantes, desde a exposição de situações insalubres, passando pelo trabalho de crianças e adolescente como ainda a imposição de preços (CNMP, 2014).

Embora essa exposição de denúncias envolvendo alguns empreendimentos se revele, no primeiro momento, um absurdo é certo que não podemos negar grande parte

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

da bibliografia que reconhecem a existência de “falsas cooperativas”, inclusive, em razão disso Alcântara (2013) chama atenção da necessidade de diferenciar às “cooperativos” (que são as “falsas cooperativas”) das chamadas “cooperativas autênticas”, as quais de fato praticam e se atentam aos princípios do cooperativismo e autogestão.

Afinal em casos como aqueles se torna impossível reconhece-los enquanto prática de cooperativismo “autêntico”, uma vez que nesses se fazem presente a solidarização de capital, compromissos bem como a autogestão. Sendo necessário para tanto a renúncia por parte dos cooperados quanto aos mecanismos de dominação ou que verticalizem a tomada de decisão (Alcântara, 2013).

Prosseguindo sobre o tema, no tocante à definição epistemológica e às diferenças dessas formas autogestionárias previstas na PNRS, segundo Albuquerque (2013, p. 17), consideram-se associações uma “[...] sociedade civil sem fins lucrativos cuja finalidade é representar e defender os interesses dos cidadãos associados, buscando estimular a melhoria técnica, profissional e social dos associados.”.

Completando essa definição técnica, pode-se também citar a seguinte conceituação:

[...] em sentido amplo, é qualquer iniciativa formal ou informal que reúne pessoas físicas ou outras sociedades jurídicas com objetivos comuns, visando superar dificuldades e gerar benefícios para os seus associados. Formalmente, qualquer que seja o tipo de associação, pode-se dizer que a associação é uma forma jurídica de legalizar a união de pessoas em torno de necessidades e objetivos comuns. Sua constituição permite a construção de melhores condições do que aquelas que os indivíduos teriam isoladamente para a realização dos seus objetivos (Cardoso, 2014, p. 7)

As associações podem representar várias formas, desde associações filantrópicas, de moradores, culturais, desportivas, sociais, de trabalho e outras. Para fins didáticos, deste trabalho, acredita-se que seja pertinente apresentar a noção daquelas relacionadas à promoção de trabalho e renda, as quais de acordo com Albuquerque (2003, p.7) “[...] incluem as associações de trabalhadores ou de pequenos

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

proprietários organizados para a realização de atividades produtivas; a prestação de serviços ou de trabalho de produção e comercialização de mercadorias.”.

No caso das cooperativas, outra forma de empreendimento autogestionário, por estas entendem como sendo:

[...] associações autônomas de pessoas que se unem voluntariamente e constituem uma empresa, de propriedade comum, para satisfazer aspirações econômicas, sociais e culturais. Baseiam-se em valores de ajuda mútua, solidariedade, democracia, participação e autonomia. Os valores definem as motivações mais profundas do agir cooperativo, sendo a instância inspiradora dos princípios do Movimento Cooperativo Mundial (Schmidt; Perius, 2003, p. 63).

Seguindo essa definição técnica normativa proposta por Albuquerque, considera-se, ainda, também como cooperativa: “[...] sociedade civil/comercial sem fins lucrativos cuja finalidade é desenvolver atividades de consumo, produção, crédito, prestação de serviços e comercialização, de acordo com os interesses dos participantes e cooperantes.” (2003, p. 17). Na PNRS, em seu artigo 2º, este modelo de organização será compreendido da seguinte maneira:

Considera-se Cooperativa de Trabalho a sociedade constituída por trabalhadores para o exercício de suas atividades laborativas ou profissionais com proveito comum, autonomia e autogestão para obterem melhor qualificação, renda, situação socioeconômica e condições gerais de trabalho (Brasil, 2012).

Por fim, encerrando o tema, torna-se possível consolidar o entendimento de que a atividade de catação de resíduos recicláveis, tarefa que se correlaciona com o tema proposto pelo trabalho, pode se enquadrar em três categorias, a saber: catadores no lixão, cooperativas e associações. Essas últimas foram as formas de organização analisadas aqui, as quais, como se observou, se diferenciam das demais, pelos seguintes aspectos: seu funcionamento é realizado paralelamente a um programa de coleta seletiva de resíduos recicláveis; possuem metodologia e planejamento de ações para realização das atividades e prestação dos serviços (Gonçalves, 2006).

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO**

Embora se enquadram nesta atividade como também se revelam como excelente alternativas para a geração de trabalho e renda, por meio do fortalecimento de vínculos e da autonomia daqueles que as integra, cumpre ressaltar que assim como toda e qualquer medida, as associações e cooperativas de catadoras(es) por prestarem serviço público acabam demandando de aparelhos legais, econômicos e institucionais, isto é, um aporte do poder público para se organizarem e se manterem, os quais mesmo quando prestados não encerram as demandas por completo destas organizações.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

3. DO ESTUDO DE CASO DO ATERRO METROPLITANO DE JARDIM GRAMACHO (AMJG)

Como destacado anteriormente, este trabalho recai sobre o *estudo de caso* do Aterro Metropolitano de Jardim Gramacho (AMJG), antes de analisarmos a sua história, propriamente dita, convém compreender um pouco mais do contexto sócio geográfico do município que serviu de sede para a instalação do respectivo Aterro. O município em questão é Duque de Caxias, que antes de ostentar essa condição passou por um processo histórico iniciado em 14 de março de 1931, através do Decreto Estadual n 2.559 que determinou o desmembramento de parte do Distrito de Meriti, pertencente ao município de Iguaçu (atual Nova Iguaçu), para que inicialmente houvesse a criação do Distrito de Caxias.

Posteriormente, doze anos mais tarde, dessa vez, por meio do Decreto Estadual n 1.055, de 31 de dezembro de 1943, ocorreu efetivamente a elevação deste Distrito à condição de município, agora, sob nova denominação: Duque de Caxias (IBASE, 2020). Assim, localizado às margens da Baía de Guanabara, ao Noroeste da cidade do Rio de Janeiro e a menos de 30 quilômetros do centro da capital fluminense, o município passou a fazer parte da região metropolitana juntamente com Belford Roxo, Guapimirim, Itaboraí, Itaguaí, Japeri, Magé, Maricá, Mesquita, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, Petrópolis, Queimados, Seropédica, São Gonçalo, São João de Meriti, Tanguá, Cachoeiras de Macacu e Rio Bonito (IRM, *s.d*).

Considerado o terceiro Município mais populoso do Estado, perdendo apenas para São Gonçalo e Nova Iguaçu, e 18º do país, Duque de Caxias, segundo os dados do último censo divulgado pelo IBGE (2010), possui 855.048 habitantes em uma área territorial de 467, 319Km². Sua divisão territorial, ocorrida em 1960, é definida por quatro distritos: Duque de Caxias, Campos Elíseos, Imbariê e Xerém, com limites geográficos que até os dias atuais permanecem. Tais distritos, somados, possuem

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

quarenta bairros oficiais, cujos quais encontram-se distribuídos através seguinte configuração:

Bairros do 1º Distrito – Duque de Caxias: Centro, Jardim 25 de Agosto, Gramacho, Vila São Luiz, Bar dos Cavaleiros, Olavo Bilac, Jardim Gramacho, Parque Lafaiete, Doutor Laureano, Parque Centenário, Mangueirinha, Jardim Leal, Sarapuí, Engenho do Porto, Periquitos, Parque Duque, Corte Oito e Centenário.

Bairros do 2º Distrito – Campos Elíseos: Campos Elíseos, Jardim Primavera, Saracuruna, Figueira, Parque Fluminense, Cidade dos Meninos, Vila São José, Cangulo, (Jardim Líder), Chácara Rio-Petrópolis, Chácara Acampo, Eldorado, Pantanal, Pilar, Vila Rosário e Nova Campinas.

Bairros do 3º Distrito – Imbariê: Imbariê, Santa Cruz da Serra, Parada Angélica, Parque Paulista, Taquara, Jardim Anhangá, Santa Lúcia, Parada Morabi, Santo Antônio da Serra, Parque Equitativa, Santa Cruz e Alto da Serra.

Bairros do 4º Distrito – Xerém: Xerém, Amapá, Parque Capivari, Parque Mantiqueira, Jardim Olimpo, Lamarão e Vila Canaã (IBASE, 2022, p. 18).

A cidade ainda ostenta a condição o vigésimo sexto lugar no ranking de ICMS ecológico, com uma variação de (-)11,54%, entre 2022 e 2023, e 08 unidades de conservação validadas. Embora não possua coleta seletiva solidária, o município, em termos de saneamento ambiental, apresenta 0,20% de coleta seletiva, 0,26% coleta de óleo e 100% da destinação de resíduos para Aterro Sanitário (INEA, 2023). O Produto Interno Bruto (PIB) a preços correntes de Duque de Caxias, em 2021, último ano da divulgação, foi de 53136666,345 (Unidade: R\$ x1000) garantido ao município o 4º lugar, dentre os 92 municípios do Estado do Rio de Janeiro. Já o rendimento mensal de trabalhadores formais foi de 2,6 salários mínimos (IBGE, 2021) enquanto a proporção de pessoas que se encontram ocupadas comparadas à população total era de 17,2% (IBGE, 2020).

Ainda, de acordo com o levantamento apresentado no PMS 2010-2013 da Prefeitura (2010), o município conta com 809 indústrias além da segunda maior refinaria de petróleo do país – a Reduc. As principais atividades econômicas de Duque de Caxias são a indústria e o comércio. Seu parque industrial contempla os seguintes

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

segmentos: químico, petroquímico, metalúrgico, gás, plástico, mobiliário, têxtil e vestuário (IBASE, 2022).

Em termos educacionais, o índice de alfabetização é de Duque de Caxias é de 4,1, figurando abaixo da média nacional (4,8), conforme apontam os dados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB, 2021). A rede de ensino municipal é composta por 130 escolas, 30 creches e 07 Centros de Atendimento à Infância Caxiense (CCAICs) (IBASE, 2022). No tocante ao saneamento básico, outro direito básico, segundo o Instituto Trata Brasil (2023), a cidade aparece em 90º lugar dentre as 100 maiores cidades brasileiras pesquisadas, sendo o esgoto coletado menos de 10% é tratado, chegando ao índice de 5,95%, dados estes que demonstram uma extrema desigualdade na divisão dos bens produzidos pelo município.

Estes breves dados já permitem termos uma análise do bairro que serviu de sede para receber a instalação do AMJG. Sucede que tanto com a sua chegada bem como após o seu encerramento foram verificados diversos reflexos advindos deste acontecimento, a respeito dessas situações e de que modo as mesmas impactaram na estrutura e funcionamento da região. A análise destes será feita detalhadamente em momento posterior, oportunidade em que compreenderemos questões referentes ao Jardim Gramacho, tendo por base, para tanto, três grandes momentos: o período anterior a instalação do AMJG, quando da construção da localidade conhecida como Cohab; a constituição do bairro durante o funcionamento do Aterro Metropolitano; o período após o fechamento do AMJG até os dias presentes. Afinal, estes episódios mudaram não somente a história do bairro como também sua paisagem e dinâmica social (IBASE, 2023).

Sendo assim, ao prosseguir será adentrada na análise do objeto de estudo do presente trabalho, qual seja o AMJG, cuja implantação foi fruto das grandes transformações ocorridas a partir dos anos de 1970 no atual Estado do Rio de Janeiro. Afinal, marcado pela ditadura militar e pelo chamado “Milagre Econômico” o país experimentou um crescimento economicamente e vivenciou inúmeras construções e

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

transformações, dentre as quais a fusão do Estado da Guanabara e do Estado do Rio de Janeiro, em 1974 por meio da Lei Complementar Federal n. 20. Essa união inclusive fez com que o município do Rio de Janeiro se tornasse capital do Estado (Alencar, 2002).

Também tendo por base esta mesma lei, houve à época a instituição das Regiões Metropolitanas bem como foi instaurado uma determinação envolvendo os serviços que viessem a ser de interesses comuns desta região, os quais, segundo a previsão deveriam ser prestados por uma única empresa de âmbito metropolitano, que no caso do Rio de Janeiro foi a Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana (FUNDREM). Entre esses serviços estava a Gestão dos Resíduos Sólidos Urbanos, em razão disso, toda e qualquer atividade relacionada ao sistema de disposição final dos resíduos sólidos urbanos deveria estar subordinada ao órgão metropolitano (Alencar, 2002).

Os primeiros anos de atuação da FUNDREM contaram com grandes repasses de recursos do Governo Federal, razão pela qual houveram altos investimentos e execução de serviço, entre esses, um dos principais, o projeto do Plano de Resíduos Sólidos. Através de estudo realizado, a Fundação constatou diversos problemas decorrentes da destinação final de resíduos sólidos urbanos, na região metropolitana, desde aqueles que diziam respeito à contaminação das águas, do ar e dos solos até a ausência de um local adequado para disposição final. Desta forma, a FUNDREM, seguindo uma lógica de segregação e distanciamento dos resíduos dos grandes centros e áreas nobres para sua condução nas áreas periféricas, optou pela criação de estações de transferência e por aterros sanitários como método de disposição final destes resíduos (Machado, 2012).

Com efeito, em novembro de 1976, fruto de um consórcio realizado entre a Fundação, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e a Companhia Municipal de Limpeza Urbana (Comlurb), houve a criação do AMJG, cuja finalidade consistia em receber os resíduos sólidos que eram gerados, em sua maioria, por parte da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (IBASE, 2023). Ressalta-se que o principal interessado e beneficiado com a construção desse equipamento foi o município do Rio de Janeiro, considerando que além de ser o município que mais gerava resíduos

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

ainda estava sem vazadouro, em virtude da interdição do Aterro das Missões, localizado próximo à região da Penha, em razão da sua proximidade com o aeroporto internacional fato que limitou a sua duração em cerca de oito anos (Alemida, 2012).

O início das atividades do Aterro coincidiu com os problemas políticos e econômicos, os quais dificultaram os repasses de verbas da FUNDREM e a ausência de pagamento para o uso do aterro por parte das prefeituras envolvidas (Machado, 2012). Somado a isso, naquele momento, dentre as características destacáveis da região, Jardim Gramacho era marcado pela ausência de desenvolvimento urbano.

Nesse sentido, Xerez (2013, p. 23):

Na ocasião de implantação do aterro, a região era esparsamente ocupada por populações de baixa renda e por algumas pequenas e médias indústrias. A principal via de acesso ao bairro não era pavimentada e seu acesso era dificultado durante as chuvas. Com o estabelecimento do lixão, a urbanização foi alcançando contornos tímidos, que nunca se efetivaram em acesso pleno à saúde, educação, bens da cultura, dentre outros.

Após a instalação, mesmo com a instabilidade política, a área passou a ser fortemente explorada e degradada sem que para tanto houvesse algum tratamento adequado do solo e dos resíduos depositados. Assim, diante dessas razões, embora o Aterro tenha sido, inicialmente, planejado para funcionar como sendo sanitário, rapidamente o local se transformou em um Lixão.

Na primeira década da existência do aterro, que funcionou desde o princípio como um lixão, não eram feitos o recobrimento regular do lixo, a captação das águas pluviais, a fiscalização dos caminhões, o monitoramento do solo e do entorno do aterro, entre outras exigências mínimas legais e de bem-estar socioambiental. Assim, nestes anos ocorreram rupturas do solo e vazamentos de chorume nas águas da baía e dos rios Iguaçu e Sarapuí e surgiram roedores, aves e insetos nas cercanias (IETS, 2011, p.10).

Segundo determinação, o “Lixão de Caxias” deveria receber os resíduos sólidos destinados dos municípios do Rio de Janeiro, Duque de Caxias, São João de Meriti, Nilópolis, Queimados e Mesquita, cuja previsão inicial era de 03 mil toneladas de lixo diárias. No entanto, iniciadas as atividades, quantidade que se mostrou menor, uma vez

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

que, em média, o Aterro passou a receber 5 (cinco) mil toneladas por dia, isto é, quase praticamente o dobro do que havia sido planejado (FIOCRUZ, 2019).

Desta forma, o resultado não poderia ser diferente, o local passou a sentir primeiros efeitos desse processo, sendo um deles o aumento no escalonamento de catadoras(es) como forma de dar vazão ao volume diário de resíduos depositados, o que fez com que houvesse apenas um aumento demográfico, já não foi verificado o avanço das condições de trabalho, inclusão social e políticas trabalhistas. Além disso, outro efeito percebido foi o agravamento das condições ambientais, ocasionado pelo descaso no gerenciamento destes resíduos (IETS, 2011, p. 10).

Além disso, o crescimento do talude também significou outros aumentos, como o do chorume que poluía os rios e a baía, dos incêndios causados pelo metano produzido pelo lixo e pela irregularidade de seu recobrimento e da ocorrência de rupturas que comprometiam a capacidade natural de impermeabilização do solo argiloso sob o aterro (IETS, 2011, p.10).

Tal situação, inclusive, chegou a ser registrada pelo artista Marcos Prado através de um ensaio fotográfico no Aterro, no ano de 1996, que resultou na edição do livro Jardim Gramacho, no ano de 2005, acompanhado por exposição na Casa França-Brasil além do IX Prêmio Marc Ferrez de Fotografia.

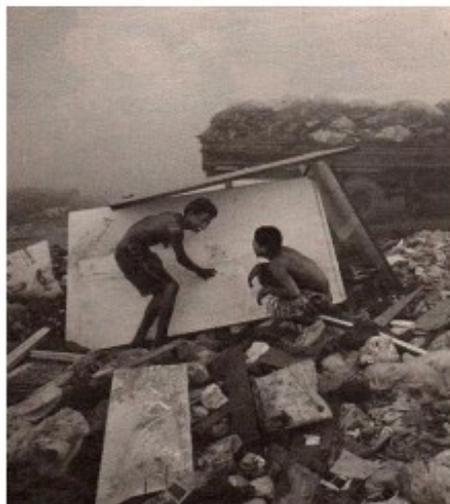
Figura 6 - Montanhas de lixo no “Lixão de Caxias”, 1996.

Figura 7 - Crianças brincando dentro do “Lixão de Caxias”, 1996.

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO**



Fonte: Marcos Prado, 1996



Fonte: Marcos Prado, 1996

Nas imagens, embora bem captadas, tem-se o retrato da realidade vivenciada pela comunidade local e pelas(os) catadoras(es) de materiais recicláveis de Jardim Gramacho, cujos resíduos que ali eram despejados, como tentativa de ocultação, fazem parte do cenário e ganham visibilidade, além de valores, para aqueles que estão em seu entorno e dependem da atividade catação como alternativa para sobrevivência. Todavia, apesar do Aterro ter essa representatividade, o local nunca deixou de ser um espaço insalubre, de más condições e de precariedades a saúde daqueles que ali viviam,

Sem contar, ainda, os desequilíbrios nas relações instauradas através dessa atividade, afinal, apesar da Comlurb, através das normas Metropolitanas de Destino Final de Resíduos Sólidos, publicadas em 11 de novembro de 1978, tenha proibido a instalação de comércio de sucatas na faixa de 01 Km em torno do AMJG, o aumento dos despejos de resíduos na área acabou sendo acompanhado pelo crescimento da atividade de catação, que por sua vez atraiu empreendimentos para o local, tornando, assim, inefetiva a previsão realizada pela empresa Gestora (Brasil, 1978). Sendo um exemplo claro dessa situação, a instalação de barracas por donos de galpões no entorno desses aterros, de forma a atrair as(os) catadoras(es), em virtude da facilidade da venda o que, por via de consequência, acaba gerando o abandono por parte dessas(es) da

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

atividade de catação nas ruas bem como esvaziando a efetividade das medidas adotadas quanto a proibição da atividade comercialização próxima desses locais.

Essas e outras consequências dos descasos e das irregularidades envolvendo a gestão e o gerenciamento dos resíduos no AMJG se perduraram até os anos de 1990, ocasião em que a cidade do Rio de Janeiro passou por um processo de conscientização ambiental, advinda do encontro realizado para discutir questões sobre o meio ambiente, a EC0-92, bem como pelo programa de despoluição da Baía de Guanabara, acontecimentos os quais foram responsáveis em pressionar a Comlurb a adotar medidas (IBASE, 2023). Uma dessas ações foi a realização de uma licitação para contratar uma empresa que fosse responsável para promover as adaptações técnicas, para a melhoria do funcionamento do AMJG bem como nos impactos ao meio ambiente.

A vencedora desse processo foi a Empresa Queiroz Galvão, que a partir de 1996, passou a figurar como operadora com a finalidade de impor as soluções técnicas, entre as quais, a recuperação da área de manguezal, o tratamento do chorume e do Biogás além de outras, ficando responsável por esses processos até 2001. Nos anos seguintes, a gestão do Aterro continuou a cargo de outras empresas privadas contratadas, também por procedimentos licitatórios, como foram os casos da S.A. Paulista (2011-2006), a CAENGE Ambiental (2006-2008) e a Novo Gramacho Energia Ambiental S.A (2008-2012) (IETS, 2011). Nesse período, o AMJG passou por uma reorganização e reestruturação com as modificações realizadas, as quais, foram impostas por um movimento de “fora” para “dentro” e deixaram de considerar as necessidades das(os) catadoras(es) que já atuavam no espaço (Machado, 2012).

Ocorre que com a vinda da exigência de elaboração de um Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos no Rio de Janeiro, pela Lei Municipal n 4.969, de 2008 as discussões relacionadas à Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20); e a edição da Lei Federal n 12.305, de 2010 que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos, regulamentada pelo Decreto

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

Federal n 7.404, de 2010 tem-se a intensificação, cada vez mais, da necessidade do fechamento das atividades no Aterro.

Desse modo, quando o Município do Rio de Janeiro em parceria com a empresa licitada Gás Verde (antiga Novo Gramacho) decide criar um novo depósito, em 2011, no município de Seropédica, é dado, oficialmente, início ao processo de encerramento do Aterro Sanitário de Jardim Gramacho, fato que vem a se consumir no dia 03 de junho de 2012, ocasião em que as atividades de AMJG se finalizaram.

3.1 Afinal, é Lixão, Aterro Sanitário ou Controlado?

Para além das questões que envolveram o processo de escolha e instalação do Aterro de Jardim Gramacho, é certo que desde o seu funcionamento e ainda após o encerramento de suas atividades a definição técnica da condição que ostentava esse local também sempre se revelou como uma questão a ser considerada. De acordo com a classificação que viesse a área receber, suas exigências e tratamento passariam a ser conforme a perspectiva adotada.

Dessa forma, considerando as diferenças que existem entre Lixão, Aterro Sanitário e Controlado. De acordo com a PNRS (2012), define-se Lixão ou vazadouro uma área inadequada de disposição final de resíduos sólidos municipais onde haverá a simples descarga do lixo diretamente no solo natural a céu aberto, sem nenhuma adoção de medidas, critérios técnicos e sistemas que protejam tanto o meio ambiente quanto a saúde pública.

Desta forma, nestes locais não será encontrada nenhuma espécie de controle quanto: a seleção do local destinada a disposição dos resíduos; os tipos de resíduos a serem depositados; manutenção e operação da área; monitoramento dos impactos e nem quanto a circulação de animais e pessoas, os quais, em muitos casos, residem no próprio ambiente e dali tiram seu sustento, através da catação de materiais e alimentos (PNRS, 2012).

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

No caso do Aterro Controlado, já se torna possível falar sobre um certo controle na medida em que os resíduos são despejados no solo e cobertos diariamente com camadas de terra, de forma que haja uma compactação deste material depositado e menos passivo ambiental. Embora não sejam considerados a melhor opção, quando comparadas com os Lixões ou vazadouros, o Aterro controlado, em virtude dessas medidas, acaba sendo menos poluente e agressivo ao meio ambiente (FEAM, 2010). Sucede que essa técnica não elimina a possibilidade dos riscos de danos ambientais e sociais, como é o caso da contaminação do solo, da água e do ar, uma vez que não há a impermeabilização do solo de base, de tratamento de lixiviados (chorume e água de infiltração) e de captura e queima controlada dos gases gerados.

A realidade é que, na grande maioria dos casos, esse tipo de Aterro é na verdade um exemplar dos antigos Lixões que na tentativa de reduzir os impactos ambientais e sociais, além de otimizar o gerenciamento de novos resíduos, passaram a sofrer este certo controle e, assim, passaram a ser considerados (FEAM, 2010). Por fim, tem-se o Aterro Sanitário, que segundo a NBR 8.419:1992 da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, representa uma técnica de disposição de resíduos sólidos no solo em que, diferente dos anteriores, há uma redução considerável dos prejuízos à saúde pública e à segurança daqueles que estão em seu entorno e circulam na área.

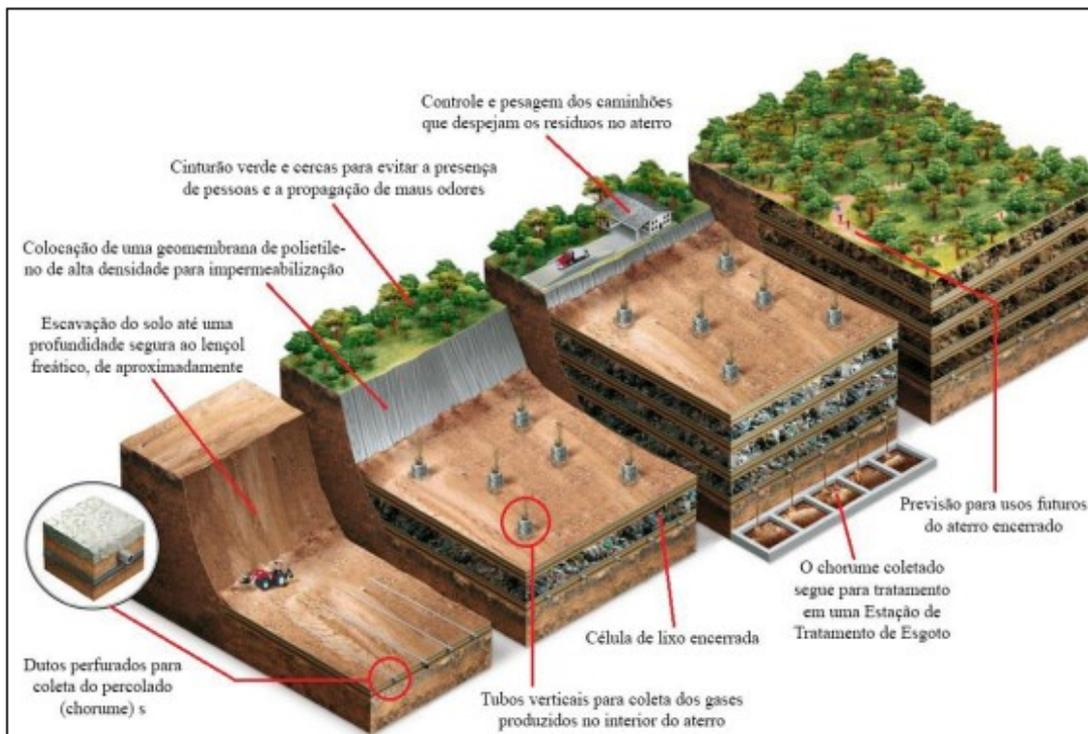
Nesse caso, observa-se que para cumprir essa garantia, o Aterro Sanitário se utiliza de fundamentos de engenharia para confinar os resíduos em uma menor área possível como também em um menor volume admissível, para tanto se utiliza da compactação destes e do recobrimento com terra, cujos intervalos serão regulares, iguais ou menores do que a jornada diária de trabalho.

Como forma de atender essas premissas e, conseqüentemente, a correta classificação, o Aterro Sanitário deve conter alguns sistemas de defesa ambiental, a saber: seleção de um local que seja segura em relação à profundidade do lençol freático, devendo haver um distanciamento dos núcleos populacionais, corpos hídricos e entre outros; impermeabilização do solo tanto em sua base como nas laterais, impedindo com

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO**

que o lixiviado venha a se infiltrar no solo e com isso atinja o lençol freático; minimização do potencial poluidor do chorume, por meio de uma coleta e tratamento regular do lixiviados (NBR 8.419,1992)

Figura 8 - Esquema básico de um aterro sanitário



Fonte: Brasil, 2014.

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO**

Superada essas premissas, em se tratando do AMJG, como destacado, desde o seu surgimento até após o encerramento, sua vinculação e divulgação, quanto a essas classificações, sempre esteve atrelada a uma incerteza do que se tratava a área. Visto que ora o local era classificado como sendo Lixão, ora Aterro Controlado e ora sanitário, exemplo disso são as inúmeras variações em manchetes e anúncios, nos veículos de comunicação, vejamos:

Figura 9 - Manchetes do Jornal “O GLOBO”



Fonte: Globo, 2012.

Figura 10 - Manchetes do Jornal “ESTADÃO”

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO**



ESTADÃO.COM.BR

1 | NOTÍCIAS | 04/06/2012 3:07

Rio fecha maior aterro sanitário da América Latina

O Aterro Metropolitano de Jardim Gramacho finalmente foi fechado ontem. Após 34 anos, o maior aterro sanitário da América Latina deixa de macular a imagem do País e do Rio às vésperas da Rio+20, a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável. Presente ao ato simbólico

2 | NOTÍCIAS | 04/06/2012 3:07

Lixo, agora, seguirá para central de tratamento

de 200 mil habitantes, segundo a Comlurb. O antigo Aterro de Gramacho também gerará energia. A área foi concedida para a empresa Nova Gramacho, que instalará uma usina de biogás para aproveitar o metano que segue emanando do local e será fornecido à Refinaria Duque de Caxias, da Petrobrás. Assim

3 | NOTÍCIAS | 03/06/2012 16:17

Lixão de Jardim Gramacho é fechado no Rio de Janeiro

A ministra do Meio Ambiente, Izabella Teixeira, quer que o fechamento do Aterro Metropolitano de Jardim Gramacho, em Duque de Caxias, que recebia o lixo do Rio e da cidade vizinha, seja modelo para todo o País. Citando a meta do Estado do Rio de fechar todos os aterros no entorno da Baía

4 | NOTÍCIAS | 03/06/2012 13:48

Fechamento de lixão de Jardim Gramacho deve ser modelo para País

RIO DE JANEIRO - A ministra do meio ambiente, Izabella Teixeira, quer que o fechamento do Aterro Metropolitano de Jardim Gramacho, em Duque de Caxias, que recebia o lixo do Rio e da cidade vizinha, seja modelo para todo o País. Citando a meta do Estado do Rio de fechar todos os aterros no entorno

Fonte: Estadão, 2012.

Muito dessa confusão não só ocorreu devido à falta de cuidado e profissionalismo por parte dos jornalistas, no momento da apuração da notícia, como também pela quebra de expectativa com a instalação do Aterro. Afinal, em se tratando dessa última situação, a princípio, o AMJG havia sido projetado para funcionar como um Aterro Sanitário, com previsão, inclusive, de receber, aproximadamente, 3.000 toneladas de lixo por dia, durante 20 anos, isto é, o termo final da sua vida útil seria em 2002, razão pela qual o talude de massa de resíduos estipulados seria em torno de 30 metros (Gomes, 1996).

Embora o projeto, executado em 1977 pelo engenheiro Eduardo Cordeiro, supostamente tenha sido concebido “[...] dentro das melhores técnicas que se conhecia na época [...]” (Nascimento, 2002, p. 41) bem como havia previsão de “[...] impedimento da invasão da área por catadores de lixo (xepeiros) para evitar problemas à operação dos

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

equipamentos ou focos de transmissão de doenças” (Nascimento, 2002, p.43) o Aterro já iniciou suas atividades não atendendo às expectativas.

Na medida em que as projeções não só foram equivocadas ao desconsiderarem completamente a possibilidade de aumento dos resíduos que viria a ocorrer e, de fato, na prática ocorreram. Importante destacar que ao longo dos anos de 1980 o fluxo de materiais despejados no Aterro aumentou significativamente, situação que agravou a problemática do espaço tanto em termos ambientais quanto urbanas e sociais, influenciando muito na configuração do bairro de Jardim Gramacho (Nascimento, 2002).

Além dessa situação, também outros equívocos concorreram para a desqualificação do projeto, entre eles, o caso, por exemplo, do descumprimento do acordo que previa o pagamento de uma taxa pelos municípios para a realização do escoamento dos materiais. A falta de apoio financeiro na execução e na gestão do plano, sem dúvida, contribuiu para a não efetivação do projeto inicial, uma vez que diante disso a COMLURB deixou de dar prioridade em sua gestão para tanto (Nascimento, 2002). Sobre isso, no que diz respeito a ausência desses repasses, segundo a concepção de Nascimento (2002, p. 72), levando em conta que as decisões na área do Aterro eram tomadas pela própria COMLURB, compreende a autora que por parte da coexecutora “[...] faltaram medidas coercitivas, judiciais e administrativas pelo não pagamento dos serviços prestados e pelo convênio mencionado com os municípios envolvidos no gerenciamento do aterro” (Nascimento, 2002, p. 72).

Um segundo exemplo de situação que assim como as demais também concorreu para essa quebra de expectativa inicial, envolvendo a execução e a manutenção do projeto do AMJG, foi o fato da Comlurb, enquanto uma sociedade anônima de economia mista, cujo acionista majoritário é Município do Rio de Janeiro, gerir um Aterro localizado em um Município (Duque de Caxias) diverso do qual fazia parte seus sócios. Uma vez que, em razão disso, problemas relacionados a atribuição de responsabilidade começaram a se desencadear, os quais, em sua grande maioria, era

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

relacionada à construção do aparato legal, das normas regulatórias, destinação de recursos financeiros e poder decisório, questões como essas que envolviam impasses burocráticos e administrativos, devido às disputas políticas e fizeram parte toda história do Aterro (Lima, 2021).

Com razão, diante desse quadro de ausência de recursos financeiros, instrumentos administrativos e técnicos capazes de dar efetividade aos parâmetros exigidos, nesses empreendimentos, bem como, ainda, à falta de vontade política o projeto de um Aterro Sanitário de Gramacho sem dúvida foi sendo, dia após dia, resumido a um Lixão ou Vazadouro, passando, inclusive, a ser conhecido, desde então, como “Lixão de Gramacho” (Lima, 2021). Tal fato se tornou ainda mais constatado, quando, diante de algumas referências, em aspectos ambientais e bióticos, contidos no projeto, não foram contempladas, tais como, a recomendação, ou melhor, obrigação de cobertura diária dos resíduos gerados pelos municípios (Nascimento, 2002).

Sobre isso, para não se dizer que em algum momento isso não foi feito, ao que se sabe, apenas em 1987 chegou o Aterro a ser recoberto com o material das escavações decorrentes da expansão do metrô do município do Rio de Janeiro. Desde então, ações como estas não eram feitas, estando o lixo despejado, em razão deste descumprimento, exposto a céu aberto e o Aterro como alvo de focos de incêndios (Nascimento, 2002).

Figura 11 - Incêndio provocado no Lixo descoberto no Aterro, antes da recuperação.

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO**



Fonte: Comlurb, s/d

Figura 12 - Lixo descoberto no Aterro com Revôo das Garças no AMG.



Fonte: Comlurb, s/d

Estes incêndios quando ocorriam, por diversas vezes, em razão da fumaça que facilmente se alastrava, geravam muitos danos para aqueles que trabalhavam na área, como é o caso das(os) catadoras(es), além de riscos de acidentes para as aeronaves que trafegavam em direção ao Aeroporto Internacional localizado no Município do Rio de

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

Janeiro, assim, se não fossem os cuidados dos técnicos presentes essas queimas, sem dúvida, teriam causados ainda mais danos a segurança de todos que estivessem ao redor.

Um outro fato decorrente dessa situação era a presença do biogás na atmosfera, decorrente da decomposição da matéria orgânica, o qual além do odor ainda causava a respectiva poluição do ar. O material particulado, ainda, chegava a ser arrastado pelos ventos tanto em sentido sudeste, em direção à Ilha do Governador, quanto para o Noroeste, em direção à Refinaria de Duque de Caxias (REDUC) (Nascimento, 2002).

Também é um fator de relevância o não atendimento do projeto que tratava da gestão dos resíduos. Isto porque, grande parte da composição destes resíduos era integrada, como os resíduos domiciliares, de feiras, supermercados, hospitais, postos de saúde, até por aqueles resíduos de logradouros, isto é, os decorrentes da atividade de capinação, varrição, raspagem, limpezas de rios e lagos, como também faziam parte deste todo os resíduos industriais e de outros grandes geradores.

Nos quadros 05 e 06, abaixo, é possível verificar o histórico de recebimento de resíduos, entre os anos de 1976 a 1990, como também quais os tipos que eram dispostos no Aterro de Gramacho, sobretudo no ano de 1978.

Quadro 5 - Histórico de recebimento de Lixo no Município do Rio de Janeiro

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO**

ACULADO DO ANO		
ANO	Domiciliar (t.)	Público (t.)
1976	505.841	485.772
1977	822.506	536.764
1978	895.796	501.769
1979	954.720	470.840
1980	1.014.171	472.022
1981	1.012.720	443.825
1982	1.091.267	554.106
1983	1.105.072	614.614
1984	973.512	551.639
1985	993.520	569.682
1986	1.076.298	569.233
1987	1.115.947	564.901
1988	1.165.521	633.123
1989	1.230.991	593.423
1990	1.236.169	589.901

Fonte: Comlurb, 2000.

Quadro 6 - Análise Gravimétrica dos Resíduos Sólidos recebidos no Aterro de Jardim Gramacho em 1978

COMPONENTES	% EM PESO
Papel e papelão	20 - 10
Plástico	02 - 08
Borracha, curo, panos e trapos	03 - 08
Madeiras, osso, louça, cerâmica, agregado fino, pedra, material de difícil classificação	30 - 50
Metais (ferrosos, e não ferrosos)	2,5 - 07
Matéria orgânica putrescível	15-16
Vidro	2,5 - 0,5

Fonte: IBAM, 1978

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

Destacam-se nestes a diversificação e o aumento da disposição dos resíduos no Aterro, os quais, tiveram um grande salto e em razão da incapacidade de administrá-los, fez com que a gestão sobre esta disposição, no Jardim Gramacho, tornasse, praticamente, impossível de ser controlada. Com efeito, os caminhões passaram a ser encaminhados para o local sem que para tanto houvesse alguma fiscalização, situação que contribuiu justamente para o agravamento destas problemáticas, dentre essas a contaminação do meio ambiente, por conta de substâncias tóxicas despejadas no Aterro.

De mais a mais, em certas ocasiões, por conta dessa dinâmica o lixo que era disposto acabava ficando ao longo das vias de acesso internas do aterro impedindo até mesmo o desenvolvimento das idas e vindas daqueles caminhões bem como o acesso das(os) catadoras(es). Sem contar, ainda, a contribuição deste fato para o reforço do subleito de pavimentação dessas vias (Nascimento, 2002).

Observa-se, então, que esse processo de desqualificação veio acompanhado de alguns desdobramentos, como foi o caso da poluição do solo e das águas na Baía de Guanabara. Em virtude do chorume gerado no Aterro houve a contaminação de mais de 1.000.000 m² dos manguezais, além dos rios que o circundavam, responsável não só pelo desequilíbrio da flora entre os mangues: vermelho, branco e negro como também das espécies de fauna, tais como peixes, moluscos e crustáceo. Esse processo de contaminação ocorreu através do contato dos resíduos percolados aos corpos d'água que por consequência além da oxidação da matéria orgânica provocava a eutrofização e o aparecimento excessivo de algas que dificultavam o equilíbrio do oxigênio no meio aquático (Nascimento, 2002).

Tal situação era tão grave que em pesquisa realizada pela Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente (FEEMA), no ano de 1987, foram encontrados altas cargas de metais pesados no ambiente aquático.

Quadro 7- Cargas poluidoras de chorume proveniente do AMG

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO**

Parâmetro	Concentração Média mg/l	Carga Poluidora de Chorume KG/d	Carga Poluidora Total na Baía kg/dia	% de carga de chorume/carga total
Nitrogênio total	1.100,00	880,000	54.675,0	1,600
Fósforo Total	13,00	10,400	-	-
Níquel	0,15	0,120	12,7	0,900
Cádmio	0,26	0,200	1,3	16,000
Cobre	0,12	0,096	112,0	0,0800
Manganês	0,69	0,552	-	-
Zinco	1,41	-	275,0	0,4000
Cromo	0,08	0,864	4.262,0	0,0015

Fonte: FEEMA, 1987.

Em que pese as mudanças que ocorreram no espaço, vale destacar que entre os anos de 1970 a 1980, a Comlurb e a FEEMA, diante dessas questões e do processo de desclassificação do Aterro, tentou impedir o vazamento de resíduos industriais, no entanto, suas ações não obtiveram sucesso e nem efetividade. Desta forma, levando em conta a desclassificação do Aterro, este passou a ser conhecido, pela comunidade local, como “Lixão de Gramacho”, momento em que, oficialmente, devido aos desdobramentos, houve a mudança quanto a sua abrangência, a qual de Aterro Sanitário Metropolitano passou este ser denominado Aterro Metropolitano de Jardim Gramacho (AMJG) (Nascimento, 2002).

Nos anos seguintes, com a perspectiva do Rio de Janeiro sediar a ECO-92, as irregularidades constantes e envolvendo a gestão de resíduos do AMJG se tornaram insustentáveis, situação que fez com que a Comlurb e os demais administradores municipais fossem pressionados a adotarem medidas que efetivamente viessem a minimizar os danos ambientais e as suas irregularidades. Assim, através da terceirização, por meio das empresas privadas, deu-se início a partir de 1990 ao processo de recuperação do Aterro, nos termos das exigências legais (Lima, 2021). Em 1995, por meio da licitação pública, dentre as quinze empresas candidatas, a Queiroz

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO**

Galvão foi a vencedora e a previsão era de dezoito milhões de reais nas áreas a serem recuperadas com preço de R\$ 3,69 por tonelada de lixo (Lima, 2021).

Na ocasião o Aterro passou, de forma gradual, a implementar um novo plano de operação que contava com nova organização, formas de disposição e confinamento da massa de lixo, balanças digitais, coleta e queima do biogás, coleta e tratamento dos líquidos, sistema de drenagem superficial das águas, recuperação dos manguezais, cobertura especial para área destinada a resíduos hospitalares, monitoramento da entrada de pessoas e caminhões (Lima, 2021).

Figura 13 - Vista Aérea- aterro inicialmente coberto e compactado



Fonte: COMLURB, s/d

Um fato interessante deste novo Aterro foi seu desenvolvimento em lotes, onde cada qual possuía um tipo de resíduo a ser destinado, como se observa na figura acima (13) ficando o outro destaque para a implementação de cortina impermeável de argila orgânica em torno de todo a área, como mostra a Figura 14, abaixo, o que veio a

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO**

impedir, por um tempo, o vazamento de chorume responsável pela contaminação de toda área de manguezal, nas intermediações da baía de Guanabara (Nascimento, 2002).

Figura 14 - Construção de Barreira para Contenção do Chorume



Fonte: COMLURB, s/d

Tais mudanças, sem dúvida, influenciaram diretamente na redução e proliferação dos vetores como, ainda, permitiu com que o Aterro, finalmente, entrasse em operação com critérios compatíveis aos de um Aterro Controlado. Acontece que mesmo após todo esse processo, em 2011, próximo ao seu encerramento, o Aterro ainda operava e recebia um alto volume de resíduos, algo que se aproximava em torno de 09 mil toneladas por dia e 40 metros de altura de talude constituído, em razão do refugo (Lima, 2021).

Desta forma, mesmo diante das manobras adotadas para transformá-lo em uma Aterro Controlado, isso não prosperou, pois continuou o espaço apresentando sinais de risco de erosão do solo e esgotamento. Assim, após o aquecimento dessa discussão, tanto em âmbito nacional quanto internacional, bem como do surgimento do marco

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

legal da gestão de resíduos, é dado, oficialmente, início ao processo de encerramento do Aterro Sanitário de Jardim Gramacho que vem a se consumir no dia 03 de Junho de 2012, data a qual as atividades de AMJG passaram de vez a ser encerradas (Lima, 2021). Sobre essa medida de encerramento, vale ressaltar, que esta já constava prevista no último contrato de concessão, firmado entre a empresa detentora dos direitos operacionais, Novo Gramacho Energia Ambiental S.A. e a Comlurb, como uma das obrigações a ser cumprida (Nascimento, 2002).

Desataca-se, ainda, que até o fim das atividades a confusão existente quanto a condição do Aterro não só era uma realidade que se fazia presente como também perdurou até esse momento do seu encerramento. Pois embora tenha vivenciado e, de certa forma, se classificado, ao longo desse tempo, tanto como Lixão, Aterro Controlado e Sanitário. Parece certo dizer, que diante da falta de capacidade de manutenção dos investimentos e as disputas políticas que existiam, o Aterro mais permaneceu em uma condição irregular na qualidade de Lixão, ora mais acentuada ora menos, do que preenchendo os critérios sanitários ou até mesmo de controle para que assim fosse reconhecido boa parte do seu funcionamento.

3.2 Jardim Gramacho: um bairro antes, durante e depois da instalação do AMJG

Observando o que já foi exposto até aqui, torna-se possível mencionar que a instalação do Aterro em Jardim Gramacho trouxe muitas consequências, desde aquelas consideradas positivas como até mesmo as negativas. Sendo assim, considerando essa situação, este subtópico tem por finalidade analisar tais transformações que ocorrem neste bairro a partir dos três grandes marcos envolvendo esse processo de mudança com a vinda do AMJG.

Anos antes da instalação do Aterro, Jardim Gramacho ocorreram as primeiras mudanças envolvendo questões populacionais e urbanísticas com a construção de um conjunto habitacional (COHAB) que resultou na entrega de 270 casas pela Companhia

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

de Habitação do Rio de Janeiro. Neste instante, que antecede a vinda do AMJG, a construção dessas casas se tornou um marco para o “ponta-pé” no desenvolvimento daquele espaço, na medida em que aproximadamente mil habitantes passam a residir no bairro bem como houve, até como consequência lógica desse processo, o surgimento de pequenos comércios (IBASE, 2023). Para Brandão (2012), essas mudanças provenientes da construção da COAHB ocorrem numa dimensão restrita às próprias condições geográficas do território, isto é, embora o momento tenha sido marcado por transformações, o bairro ainda, de certa maneira, apresentava limitações e estava longe de se encontrar em seu pleno desenvolvimento (TETO, 2013).

A partir da chegada do AMJG para a localidade percebe-se as mudanças drásticas no desenvolvimento do bairro, um dos motivos, inclusive, pelo qual vincula-se a história de Jardim Gramacho com a do Aterro. Afinal com a sua chegada há uma aceleração nesse processo de desenvolvimento, onde de um local com poucos moradores passa o bairro ter as suas ruas completamente ocupadas por estabelecimentos e casebres que se encarregava em abrigar as(os) catadoras(es).

É também, nesse mesmo momento, que começaram a surgir as comunidades em torno do Aterro, as quais, mais tarde, se tornaram as grandes comunidades do bairro. A favela do esqueleto, figura 15, abaixo, foi constituída justamente a partir desse cenário de ocupação realizada pelas(os) catadoras(es) que trabalhavam no Aterro, tendo sido seus barracos erguidos pelos materiais oriundos do Aterro (IETS, 2011).

Figura 15 - Favela do Esqueleto no bairro de Jardim Gramacho.

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO**



Fonte: Marie-Noelle Bertrand, s/d

Desta forma a chegada do Aterro traz consigo o processo de migração de pessoas para o território, cujo movimento, diante do aumento da população, resultou na ampliação da busca por moradia e de novas demandas por serviços públicos, tais como de saúde, educação e assistência social (IBASE, 2023). Bastos (2013) destaca que a instalação do lugar atraiu muita gente interessada em trabalhar com a catação de resíduos sólidos, situação que fez com que houvesse impacto diretamente no processo de desenvolvimento do bairro. Tanto é verdade, que de acordo com o relatório do meio biótico – OUERJ (2008), a ocupação e uso do solo de Jardim Gramacho, praticamente, se opera nas proximidades do Aterro, considerando tais interesses das pessoas em laborar naquele espaço.

Mais recentemente, após a instalação do AMJG, também surgiram as oportunidades econômicas representadas pelo comércio de materiais

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

recicláveis, retirados do AMJG ou mesmo recebidos diretamente pelos diversos depósitos de materiais reciclados. A população atuante nessas atividades naturalmente buscou locais próximos a esses depósitos, para fixar suas moradias, especialmente em vista da dificuldade e do custo da locomoção de outros bairros. Como estas atividades geralmente fornecem condições de sobrevivência precárias, as moradias também são precárias, e todo o desenvolvimento da região do entorno do AMJG foi pautado pela informalidade e precariedade. Como toda a área em torno do AMJG era área de vegetação de mangue, a ocupação humana somente pôde avançar às custas da transformação dessas áreas em áreas de moradia e de atividades relacionadas ao aproveitamento de RSU (OUERJ, 2008, p. 22).

Desta forma, percebe-se que a instalação do Aterro provocou mudanças tanto nas dimensões geográficas do território, dado o aumento desgovernado da população local, como também gerou impactos na organização comercial, com o surgimento de novas indústrias ligadas ao ramo da reciclagem no próprio bairro. Sobre este processo, em especial, de instalação de indústrias, Santos (2011, p. 85) assinala o seguinte:

Cada empresa, porém, utiliza o território em função dos seus fins próprios e exclusivamente em função desses fins. As empresas apenas têm olhos para os seus próprios objetivos e são cegas para tudo o mais. Desse modo, quanto mais racionais forem as regras de sua ação individual tanto menos tais regras serão respeitadas do entorno econômico, social, político, cultural, moral ou geográfico, funcionando, as mais das vezes, como um elemento de perturbação e mesmo de desordem.

A respeito disso, a quebra dessas exigências acabou por facilitar o crescimento ainda mais do comércio informal bem como despertou a vinda dos sucateiros para o bairro. Assim, uma vez instalado e funcionando de Segunda a Domingo, durante 24 horas por dia, inclusive em dias chuvosos, a dinâmica daquele local em virtude de um tráfego intenso de pessoas, carros e caminhões transportando os resíduos não só causou incômodos para os demais moradores, não inseridos na dinâmica, como também intensificou a insalubridade presente naquele espaço. Com efeito, apesar da economia local ter crescido na região, em virtude dessas questões, houve a desvalorização imobiliária das edificações próximas ao Aterro (Nascimento, 2002).

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO**

Figura 16 - Veículos trafegando na Avenida Monte Castelo, próximo ao Aterro, e a separação de sucatas pelos catadores nas calçadas dos estabelecimentos comerciais.



Fonte: Comlurb, s/d

Como se verifica na figura acima, uma situação crítica em relação às questões sociais e econômicas envolvendo o bairro, foi o movimento em massa de pessoas desempregadas e até mesmo sem nenhuma profissão buscando chances de sobrevivência nas periferias e se alojando nas proximidades do local. Isto fez com que os números de catadoras(es) informais fossem cada vez mais crescentes. Estima-se que aproximadamente 600 catadoras(es) atuavam na linha de frente expostos a todo e qualquer perigo sobrevivendo do trabalho de catação e do garimpo nas praças de vazamento, os quais, na maioria das vezes, sofriam acidentes e contaminação a agentes patogênicos, sendo acometidos por inúmeras doenças (Nascimento, 2002).

Sobre o perfil dessas(es) catadoras(es), o grau de instrução variava, 33,5% eram analfabetas(os), 32,0% possuíam o primeiro grau incompleto, 14,0% o primeiro grau completo e as(os) demais 20,5%. Além de formação, faltavam-lhes informação, alimentação e equipamentos de segurança necessários para o correto desempenho do trabalho e garantia mínima de dignidade. O núcleo familiar dessas(es) trabalhadoras (es) era compostos, na grande parte, por cinco pessoas dependentes desse trabalho informal,

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

contabilizando aproximadamente 3.000 pessoas que sobreviviam do mercado livre dos recicláveis (Nascimento, 2002).

Nesse sentido, Cointreau dissertou (2006):

A ausência de equipamentos de proteção individual também aumenta os riscos a que os catadores estão expostos. A sobrevivência dos catadores está condicionada à coleta, separação e reaproveitamento de materiais secundários. Assim, eles incorrem em altos riscos de acidentes e adoecimento, incluindo entre estes os riscos derivados do contato com matéria fecal; papel saturado com substâncias tóxicas; vidros com substâncias químicas; containers de metal com resíduos de pesticidas e solventes; agulhas e bandagens (com organismos patogênicos) provenientes de hospitais e baterias contendo metais pesados.

Nos anos posteriores ao funcionamento, o país foi surpreendido com uma crise econômica responsável pelo agravamento do processo inflacionário e estagnação das condições econômicas, momento em que se buscou a adoção de uma política mais independente tendo por finalidade restabelecer a confiança do povo. Neste período, a população experimentou frustrações econômicas e desavenças políticas, de modo que os problemas se tornaram evidentes. No mais, o Regime Militar ainda estava sendo imposto país, bem como o progresso do território brasileiro encontrava-se totalmente limitado diante das circunstâncias (Nascimento, 2002).

Assim, levando em conta este contexto e a situação peculiar da COMLURB que se encontrava sem recursos suficientes para a manutenção do AMJG, o local passou a cada vez mais apresentar problemas, pois além da crise financeira que se instalava havia também cada vez mais o aumento progressivo do volume de resíduos despejados e do número de catadoras(es) (Lima, 2021). Neste sentido, essa situação acabou por resultar em um passivo social e ambiental, o qual inclui baixo rendimento econômico e bolsões de misérias compostos por uma população ao mesmo tempo desqualificada e carente de uma infraestrutura mínima (IBASE, 2005),

Na tentativa de reverter esse quadro, destaquei que entre 1996 a 2012 o Aterro passou por uma reorganização, em virtude das inúmeras denúncias e escândalos que rondavam a sua gestão, ocasião em que se deu início aos processos licitatórios para

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

contratação de empresas privadas que ficariam responsáveis por esta incumbência. Entre as ações desenvolvidas havia a proposta de organizar as(os) catadoras(es) sob o sistema cooperativista. Bastos (2008) ao acompanhar esse processo afirmou que esta ideia não cumpriu com o seu papel agregador nem com a sua função de garantir trabalho e renda para as(os) catadoras(es), através da manutenção de suas atividades.

Em que pese as ressalvas, a medida foi introduzida, assim, a partir dessa nova forma de organização, além das(os) catadoras(es) já existentes, surge uma nova modalidade, as(os) cooperadas(os), momento em que ocorre um desdobramento das categorias de trabalhadores (as). Sobre isso, Meirelles e Gomes (2008) mencionam que a criação da cooperativa e o surgimento de algumas formas de controle dos catadores acabaram por gerar três categorias, na verdade. O primeiro grupo era de catadoras(es) cooperativadas(os), os quais em suma eram minorias quando comparados com os demais que atuavam no aterro. Estes cooperativos além de atuarem com exclusividade nas unidades de triagem disponibilizadas pela operadora, ainda contavam com outras vantagens, semelhantes aquelas decorrentes da garantia dos direitos trabalhistas, seguro de vida, plano de saúde além de benefícios sociais. Em contrapartida, tinham horários determinados a serem cumpridos bem como a obrigatoriedade do uso de uniforme e equipamentos para atuação no local, tal como se fosse uma relação empregatícia, embora autônomos fossem.

Quanto às outras duas categorias, segundo o autor, representavam a parcela numerosa dos trabalhadores. Sendo o segundo grupo, na época, equivalente a 1.190 trabalhadores, todos vinculados aos depósitos de sucata situados no entorno, enquanto o terceiro era formado por 370 catadores. Ao contrário do que era garantido ao primeiro grupo, esta parcela remanescente era desprovida de vantagens e não possuía nenhum vínculo formal (Meirelles e Gomes, 2008). No mais, eram profissionais que estavam constantemente sujeitos a acidentes e doenças, tendo em vista a exposição climática e a circulação livre, em meios a tratores e veículos, sem que para tanto fosse garantido o uso de equipamentos e proteções individuais. Mas, em compensação, auferiam maiores

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

lucros, pois ao contrário dos cooperados aqueles possuíam maior flexibilidade na carga-horária (Meirelles e Gomes, 2008).

Ao longo dos anos de funcionamento do Aterro, diversas outras cooperativas de catadoras(es) foram surgindo no território, tendo algumas encerrado suas atividades, outras se fundiram para trabalhar em conjunto, enquanto existiram aquelas que resistiram contribuindo para as atividades de coleta, separação, beneficiamento e/ou revenda de resíduos sólidos, até o tempo presente (Nascimento, 2002).

Mesmo com a adoção dessas e outras medidas, na tentativa de garantir um melhor desenvolvimento do bairro, a verdade é que, desde 2004, o AMJG, em virtude dos desafios e agravamentos gerados para toda comunidade estava com seu final decretado pelo Poder Público, cuja projeção envolvendo tais questões problemáticas, responsáveis pelo reforço deste diagnóstico, foram ganhando notoriedade para todo mundo, através de documentários e filmes que retrataram a realidade da dinâmica local (Lima, 2021).

Exemplo disso, foi uns dos primeiros documentários intitulado *Estamira*, de Marcos Prado, que não só se inspirou em uma catadora para o nome do título do filme como também para o papel da personagem principal. Nas imagens são retratadas cenas da intérprete realizando atividade de catação, dormindo em meio aos resíduos e passando dias após dias no Aterro retirando dali os alimentos para comer (Prado, 1994). O diretor, ainda, coloca o espectador em contato direto com a voz, linguagem e discurso de *Estamira*: “[...] por vários minutos, permite-se que ela fale suas profecias, deixando que seu vocabulário tome forma, antes de introduzir as opiniões de seus descendentes e os ‘fatos’ de sua existência” (Jaguaribe, 2011, p. 194).

Outro exemplo, também bastante conhecido, inclusive com repercussão internacional, foi o documentário *Lixo extraordinário* (2010), de Lucy Walker, João Jardim e Karen Harley, sendo através deste curta-metragem, apresentam um quadro diferente daquele composto pela protagonista de Prado. Aqui as(os) catadoras(es) são enquadrados não apenas na via de marginalidade e de exclusão social, mas também

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

enquanto organização política, emergindo, assim, como uma categoria profissional que luta pelos seus direitos. Embora esse projeto traga implicitamente a ideia de que eventual mudança desejada dependeria de fatores externos ao próprio universo dos catadores, uma vez que esse sujeitos são os objetos de transformação e não seus próprios agentes (Millar, 2012), o documentário, ao mesmo tempo, não deixa de colocar em destaque a dimensão política da atividade daqueles trabalhadores ao retratar questões que os mobilizam bem como os espaços que se relacionam com seus trabalhos, como é o caso da associação (Lima, 2021).

Estas(es) trabalhadoras(es), na tentativa de defender seus interesses, promovem a criação do Fórum Comunitário de Jardim Gramacho com o intuito de pensar nas melhorias e discutir os problemas para o bairro (IBASE, 2005; IETS, 2011). Essa articulação envolveu não só os(as) trabalhadoras(es) como contou também com a participação de outros atores sociais, representantes do Estado nas três esferas, empresas, população (comunidade) e sociedade civil organizada (Codeço, 2014).

Já nas primeiras reuniões realizadas pelo Fórum, foram articulados Grupo de Trabalho (GT) como forma de facilitar o trabalho organizado. Essas atividades consistiam em reuniões mensais realizadas pela Secretaria de Ambiente do Estado do Rio de Janeiro (SEA- RJ) na presença de representantes dos atores sociais de relevância nos GT. Nessas reuniões, eram assumidas obrigações e compromissos por cada ator social do GT, as quais deveriam ser desempenhadas para as próximas reuniões, dinâmica essa que muito contribuiu para o avanço, de forma democrática, de Jardim Gramacho (IETS, 2011).

Quanto aos GT's, estes foram organizados e articulados entre SEA/INEA, representantes do MNCR, Estado nas três esferas Federal, Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos de Duque de Caxias (SMASDH), Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Duque de Caxias (SMMA); Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos humanos (SEASDH); Novo Gramacho Energia Ambiental (NGEA – administradora do aterro); Catadoras(es) de Jardim Gramacho, Representantes

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

da sociedade civil e Secretaria Geral da República (SGR). Os mesmos, ainda, estavam separados em três grandes temáticas, de forma esquemática, envolvendo cada um desses atores sociais para o desenvolvimento do Bairro (IETS, 2011).

- GT – Trabalho e Renda – Estado nas três esferas Federal, estadual – Catadores e Catadoras de Jardim Gramacho, Pangea (OSCIP), Representantes da sociedade civil, Secretaria Geral da República (SGR), SEA;
- GT – Saúde, Educação e Assistência Social – Representantes do Estado, nas esferas esfera federal, estadual, municipal com a proteção básica de Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos de Duque de Caxias (SMASDH), Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Duque de Caxias (SMMA); Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos humanos (SEASDH); Novo Gramacho energia Ambiental (NGEA);
- GT - Infraestrutura urbana e ambiental planeja a revitalização do bairro Jardim Gramacho, através de plano de recuperação da área do Aterro (IETS, 2011).

Observa-se que a organização desses GT's considerou a natureza institucional, as competências e os interesses de cada um dos atores sociais. Desta forma, a inovação envolvendo o encerramento do AMJG ficou a cargo do protagonismo das(os) catadoras(es) no processo de articulação com o Estado.

Sobre isso, segundo a análise de Bobbio (1987, p. 13) as relações entre os atores sociais revelavam uma:

[...] contraposição entre as duas dinâmicas – “estatização da sociedade”, mas também “socialização do Estado” – se dá “através do desenvolvimento de diversas formas de participação dentro das opções políticas, do crescimento das formas de organização de massa que exercem direta ou indiretamente algum poder político, onde a expressão Estado social pode ser entendida não só no sentido de Estado permeado pela sociedade”. Os dois processos representam, segundo o autor, “as duas figuras do cidadão” participante e do cidadão protegido que estão em conflito entre si às vezes na mesma pessoa: do cidadão que através da participação ativa exige sempre maior proteção do estado e através da exigência de proteção reforça aquele mesmo Estado do qual gostaria de se assenhorar e que, ao contrário acaba por se tornar seu patrão.

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO**

Embora o anúncio do encerramento do Aterro tenha ocorrido as vésperas da realização do Rio +20, seu fim somente ocorreu de fato, próximo do dia do Meio Ambiente, no dia 03 de Junho de 2012. Com a realização do feito, uma nova etapa se inicia no bairro, visto que o acontecimento se mostrou como fator integrante da atual conjuntura política da cidade (e sua extensão pela Região metropolitana) (Bastos, 2012).

Nesse sentido, o autor entende que:

Enfim, várias ações foram desenvolvidas, mas os momentos de muita tensão também foram bastantes presentes no processo de mediação realizado entre os poderes constituídos nessa relação, visto que o primeiro anúncio de fechamento do Aterro para o dia 23 de abril de 2012, não tinha sido algo discutido com o grupo das lideranças, e sim veiculado pela mídia oficialmente pelo Prefeito da Cidade do Rio de Janeiro, o que entendemos ter sido um compromisso político e ambiental para realização da Conferência para Nações Unidas - Rio + 20, pois um evento desse porte não deve ocorrer com o maior “LIXÃO” da América Latina em operação (Bastos, 2012, p. 6).

Figura 17 - Encerramento do ATMJG com a presença de autoridades e demais atores sociais



Fonte: Prefeitura do Rio de Janeiro, s/d.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

Com o fim desse ciclo, a rotina das(os) catadoras(es), outrora expostas(os) nas áreas de vazamento e vivendo da atividade de catação de resíduos sólidos urbanos recicláveis, perdeu o sentido e precisou do apoio do poder público, através de políticas específicas, de forma que houvesse a reinvenção destas(es) dentro daquela nova realidade socioeconômica. Sucede que isso também demandava destas(es) trabalhadoras(es) uma nova forma de sobrevivência, com a extinção das relações estabelecidas anteriormente e um novo reposicionamento laboral necessários para que fossem assegurados, através destas novas formas, os seus sustentos e de suas famílias (Bastos; Magalhães, 2016).

Desta forma, não só pelas novas exigências, mas até pelas incertezas, sem dúvida, o encerramento trouxe consigo grande impacto socioeconômico para a região bem como para as(os) catadoras(es), afinal através da atividade de catação, separação e venda de resíduos, essa rede local de serviços e comércio atendia as(os) trabalhadoras(es) e a população residentes. Chegando, até mesmo, diante da dinâmica local, a recuperar cerca de 200 toneladas por dia de resíduos recicláveis e reaproveitáveis capazes de movimentar uma economia que chegava a sustentar mais de 15.000 pessoas inseridas nessas atividades diretas de catação e de igual modo nas decorrentes dessas (Bastos; Magalhães, 2016).

Desta forma, compreendido um pouco mais dos impactos e das transformações provocadas no bairro Jardim Gramacho, antes, durante e após o encerramento do AMJG surge a partir de agora a necessidade de analisar quais foram as medidas e instrumentos adotados, na tentativa de atender essas novas demandas, dado estes reflexos causados na comunidade, sobretudo nas(os) catadoras(es).

3.3 Das ações estruturantes realizadas para o cumprimento do Plano Nacional de encerramento e desenvolvimento social e econômico no AMJG

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

Ao longo deste capítulo verificamos que o AMJG sempre foi alvo de críticas e de grandes preocupações tanto por parte do Estado quanto até mesmo daquelas(es) que dali retiram diretamente a sua fonte de sustento. Paradoxalmente, com o encerramento da atividade surge para a comunidade um sentimento de angústia e insegurança, diante das incertezas que o fim representava. Visto que se antes aqueles que desejavam o fim, acreditavam que naquele tempo a situação envolvendo o Aterro era problemática, os períodos que se sucederia a essa medida não só se revelaram assim, como ainda, trouxeram consigo novas outras preocupações e desesperos, na medida em que vários foram os reflexos decorrentes do fim da atividade no local.

Sobre isto, embora o encerramento do AMJG tenha sido sempre pauta de debate a medida ainda era algo bastante controvertido, uma vez que este processo já havia sido tentado várias vezes sem que para tanto tivesse tido sucesso, ainda mais, considerando aquelas manobras que foram sendo aplicadas, na tentativa de manutenção e recuperação do Aterro.

Desta forma, tanto essa instabilidade quanto ao futuro das atividades daquele espaço despertava nas(os) catadoras(es) duas reações: a grande maioria tinha descrença de que isto viria acontecer, pois a notícia de que o AMJG seria encerrado circulava há muito tempo e até então nada havia sido feito, além do mais diziam que o tráfico não deixaria isso acontecer. Por outro lado, também existiam aqueles que afirmavam estar preparados para quando ocorresse o evento (Gomes, 2008).

Tal sentimento era tão presente na dinâmica local, que um dos ex-catadores, em uma entrevista concedida para a pesquisadora Codeço (2014, p.73), faz o seguinte depoimento, o qual passa a ser transcrito:

Foi confuso né cara, foi desesperador para as pessoas, para mim não, porque eu já vinha de um processo que eu já sabia que ia fechar mesmo, mas para as pessoas que não acreditavam, para eles foi totalmente ruim. Desde quando eu comecei trabalhar aqui todo mundo falou que o Aterro ia fechar em 2004, então foi na época que eu comecei. Então desde 2004 que eu ouço falar que ia fechar mas ninguém acreditava (...) Devido muita gente não acreditar, não

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

se cadastrar. Poucos deles ficaram de fora, não foi muito mas ficou uma quantidade legal. Por devido não acreditar (...)

Neste sentido, com o encerramento oficial do AMJG, diante da sucessão de eventos ambientais, sobretudo da aproximação da realização da Rio+20, verifica-se a afirmação do ponto de vista dos ambientalistas, considerando todo aquele impacto trazido pelo aterro em termos de danos ambientais. No entanto, por outro, devido a descrença envolvendo o acontecimento somado ao fato destas(es) trabalhadoras(es) informais retirarem diretamente do Aterro a sua fonte de renda e o sustento de sua família, a efetivação da medida representou para esse segmento um risco as suas sobrevivências, considerando as vulnerabilidades sociais que estes catadores se encontravam inseridas (Carcamo, 2013).

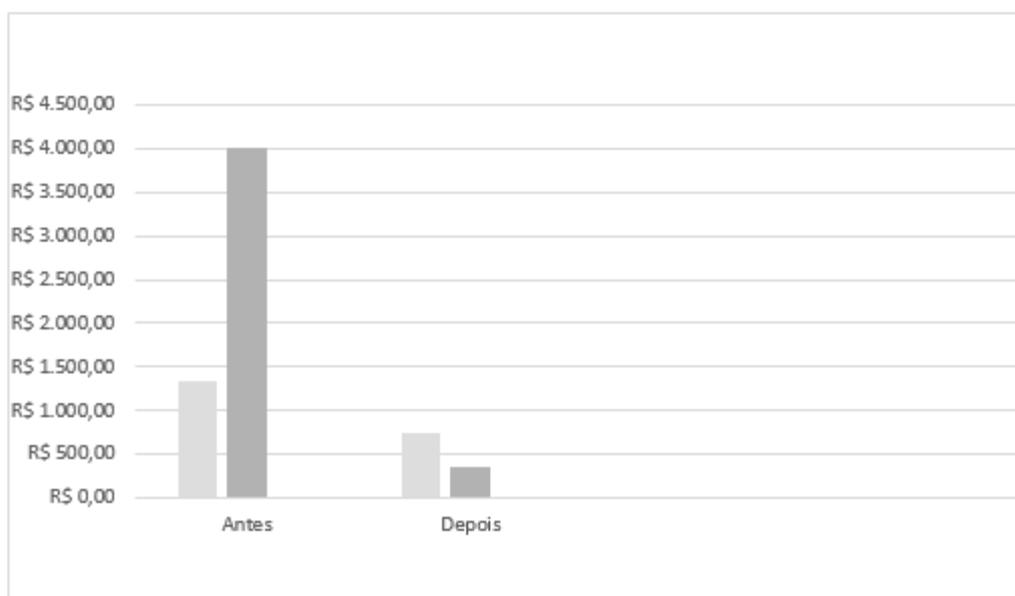
Afinal, nas vésperas do fim do Aterro haviam aproximadamente 1.200 (mil e duzentos) catadoras(es) nas rampas exercendo seus trabalhos e quando, a partir do momento em que foi determinado, oficialmente, a decretação do fim das atividades, deste total, apenas 500 demonstraram interesse em permanecer trabalhando com a reciclagem, através das organizações que haviam sido constituídas para este fim. Registra-se, ainda, a queda na renda daqueles que permaneceram, tendo em vista que à época do funcionamento a renda familiar das(os) trabalhadoras(es) informais eram, em média, de R\$ 1.343,00, havendo casos em que este valor ultrapassava até mesmo a quantia de R\$ 4.000,00 (Codeço, 2014).

Alguns anos após o encerramento, em 2016, isto é em cerca de 4 anos, embora o salário mínimo tenha sofrido reajustes para mais, os rendimentos percebidos mensalmente pelas(os) catadoras(es) que continuaram na atividade girava em torno de R\$ 750,00, isto é, o valor não só era inferior ao praticado com o AMJG em funcionamento como também quando comparado ao salário mínimo da própria época da obtenção dos dados (Bastos, 2016). No caso das(os) catadoras(es) que possuíam vínculos formais, tais valores referendados não são os mesmos, considerando que sobre o valor bruto haviam os benefícios embutidos e deduzidos, tais como plano de saúde,

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO**

previdência social e entre outros, portanto, seus rendimentos apresentaram variações, após o fechamento do aterro (Bastos, 2016).

Gráfico 6 - Renda Familiar – Comparativo antes e depois.



Fonte: Bastos, 2017.

Veja bem, através do gráfico acima é possível observar que a renda das famílias, após o encerramento do aterro, após uns 5 anos, teve uma redução drástica, ou seja, as medidas que foram implementadas no plano de encerramento não foram capazes de garantir a manutenção da renda dessas(es) catadoras(es). Pelo contrário, a partir do fim de suas atividades naquele aterro, passaram suas famílias a enfrentar uma série de dificuldades em razão da queda de seus rendimentos e ausência de garantias, antes previstas, os quais foram responsáveis por agravar, ainda mais, a situação vivenciada pelo segmento social. Portanto, isto, por si só, já nos demonstra o quanto necessário se faz a correta institucionalização de uma política pública por parte do ente municipal, pois do contrário problemas como esses acabam se tornando presente e concorrendo

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

com os demais para a violação dos direitos básicos daqueles que são atingidos por essas medidas.

Sobre esta pesquisa, um outro ponto que também se relaciona com o fim das atividades e chama bastante atenção foi o fato da autora ter constatado que muitos desses catadores não estavam sendo assistidos e beneficiados pelos programas decorrentes da Política Nacional de Assistência Social. Quando isto ocorria a fonte de benefício advinha majoritariamente do Programa Bolsa Família enquanto uma parcela minoritária era decorrente de ajuda por outras fontes (Bastos, 2016).

Isto revela uma grande preocupação, pois levando em conta as ações estruturantes que foram adotadas momentos antes do encerramento como também posteriormente, decorrentes da aplicação do plano nacional de fechamento do aterro metropolitano, tem-se, entre essas medidas, a previsão de inclusão das(os) Catadoras(es) no CadÚnico do Governo Federal, tanto para fins de recebimento de recursos decorrentes dos fundos, uma outra medida que será vista a seguir, bem como daqueles provenientes do equipamentos públicos (COMLURB, 2012).

Sobre os tais fundos, como desdobramento destas ações estruturantes, foram criados dois: o Fundo de Valorização do Bairro de Jardim Gramacho (FVBJG) e o Fundo de Participação dos Catadores do Aterro de Gramacho (FPC) realizado entre a COMLURB, responsável pela manutenção e gestão de limpeza urbana no Estado do Rio de Janeiro, o Município, a população local e as(os) catadoras(es) de reciclados, com intuito de minimizar os impactos sociais (COMLURB, 2012).

Através do Convênio n 93/2006 foi estabelecido que o fundo monetário para a revitalização do bairro teria por finalidade custear as obras de saneamento e urbanismo além de financiar a recuperação de uma parcela da Avenida Frei Caneca e Monte Castelo, ruas de principal acesso para o antigo AMJG, devendo para tanto os custos serem financiados através das vantagens que seriam obtidas por meio da exploração do Aterro e o reaproveitamento do metano gerado, com a utilização de Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), para produção de biogás (Rio de Janeiro, 2011).

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

Artigo 2º. O fundo de revitalização e valorização do bairro de jardim gramacho é constituído por: I – recursos relativos a 50% (cinquenta por cento) dos direitos oriundos do resultado obtido com os créditos de carbono provenientes do Projeto MDL do Aterro Metropolitano de Jardim Gramacho, conforme termo de contrato de concessão nº 155/2007; II – recursos provenientes de doações, contribuições em dinheiro, bens móveis e imóveis, que venha a receber de pessoas físicas e jurídicas; III – rendimentos de qualquer natureza que venha a auferir como remuneração decorrente de aplicação de seu patrimônio; IV – outros recursos destinados por lei.

No caso do fundo de participação das(os) catadoras(es), restou consignado que a sua incumbência consistiria em financiar e promover as ações de trabalho e renda destas(os) trabalhadoras(es) de modo a gerar, conseqüentemente, as suas respectivas reintegrações no mercado de trabalho bem como o reaproveitamento de sua mão de obras, altamente qualificadas, nas práticas de coleta seletiva na própria comunidade. A gestão desta promoção, conforme previsão normativa, deveria ficar a cargo das entidades representativas das(os) catadoras(es) de materiais recicláveis (COMLURB, 2007).

Da elaboração destes fundos até as suas concretizações houveram muito debate, sobretudo aquele envolvendo os direitos das(os) catadoras(es), uma vez que a destinação dos recursos deste fundo, era algo que desagradava grande parte daquelas(es) trabalhadoras(es), as(os) quais não eram afeitas(os) ao modelo de cooperativismo e nem tampouco desejavam ser inseridas(os) nas organizações locais. Sendo este fato ainda mais agravado pela previsão inicial, a qual determinava que estes recursos deveriam, prioritariamente, ser aplicados no fomento ao cooperativismo para a construção de alternativas de trabalho e renda (Lima, 2017).

Uma vez que, conforme indica a PNRS, estas formas de empreendimento autogestionários permitem com que estas(es) trabalhadoras(es) possam continuar em suas atividades (BRASIL, 2012), isto é, tendo acesso ao trabalho e renda, mesmo após o encerramento. Sendo assim, tendo por base essa noção os objetivos do FPC seriam os seguintes:

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

1) garantir a “segurança alimentar” e a “inclusão social” dos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis do aterro de Jardim Gramacho; 2) o treinamento dos catadores, visando a promover e efetivar sua capacitação continuada na perspectiva do cooperativismo popular e da economia solidária; e 3) o fomento à infraestrutura e fortalecimento das cooperativas e associações locais (financiamento de equipamentos e maquinário destinados ao transporte, triagem e reciclagem do material recolhido) (RIO DE JANEIRO, 2011).

Diante disso, um dos desafios percebidos pelo conselho de liderança era conter a falta de informação como de igual modo as informações desencontradas, sendo também preciso, para este e outros fins, a mobilização de um maior número possível de pessoas para integrarem os processos decisórios, em especial, aqueles em que eram pressionados para a criação e execução dos trâmites relativos a realização das ações e pagamento dos fundos prometidos. Uma das alternativas para facilitar esse processo das lideranças, foi a oferta de ajuda de custo no valor de R\$ 100,00 por dia, com apoio da Fundação do Banco do Brasil, a associação de catadoras(es) e representantes dos conselhos, para que cada liderança promovesse o engajamento das ações propostas e nas reuniões, compensando, desta forma, este tempo não investido nas atividades produtivas.

A partir disso, percebeu-se que as negociações começaram a prosseguir como também as investidas de sensibilização do governo foram positivas, tendo sido o mês de março de 2012 decisivo. Foi nesse momento em que ocorreu a visita de representantes do Governo Federal a Jardim Gramacho, a convite das próprias lideranças, tendo por objetivo escutar as demandas da comunidade e do bairro, para, então, ser definido as ações a serem adotadas na esfera federal. Também nesse mesmo tempo, a Organização da Sociedade Civil para o Interesse Público (Pangea), a qual possuía convênios com o Governo Federal, através de um de seus representantes se juntou ao processo e passou a acompanhar as etapas fornecendo o suporte institucional necessário.

A visita a Jardim Gramacho foi vista pelos envolvidos como um grande marco para a comunidade, como um todo, pois não só teve uma forte carga simbólica como também foi imprescindível para a construção de laço entre o Governo Federal e os municípios do Rio de Janeiro e de Duque de Caxias, tentativa esta que há muito as(os)

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

catadoras(es) vinham tentando mediar, sem nenhum sucesso, tendo em vista a rivalidade e desconfianças recíprocas que existiam entre as instâncias, o que acabava por resultar em um “jogo de empurra”.

A articulação surtiu tanto efeito que foi através dela que foi dado impulso para a criação daqueles fundos, enquanto ações estruturantes, após o encerramento do AMJG, visto que com o aval do prefeito do Rio de Janeiro, à época dos fatos, e as assinaturas do presidente da Comlurb e do prefeito de Caxias, à medida que até então, apenas prevista em minuta e tramitava, há pelo menos um ano, pela burocracia da Prefeitura de Duque de Caxias, passou a ser efetivada.

O outro resultado percebido dessa mobilização dos conselhos de liderança, com apoio das(os) catadoras(es) e de representantes de outras entidades, foi a antecipação desses recursos pela Caixa Econômica Federal (CEF), responsável pela operacionalização e quitação das cotas, através do sistema Cartão Cidadão, tendo como base uma lista com o nome de todas(os) as(os) catadoras(es) que teriam direito ao pagamento. Estes pagamentos, para atender ao pleito do Conselho de Liderança, ficou previsto, conforme acordado em assembleia e no termo aditivo nº 004/2012, que deveria ser realizado de uma só vez e dentro de um prazo máximo de 45 dias.

Assim, após muitas reviravoltas nas mudanças de datas para o encerramento do AMJG, a prefeitura 12 dias antes da realização do Rio+20 decidiu antecipar o valor correspondente ao fundo, momento em que as(os) catadoras(es) se dirigiram ao Ciep do bairro formando uma fila, ao redor da grade que cercava a instituição, na expectativa de adentrar ao local, cuja sua real extensão ficou difícil de mensurar dado a quantidade de pessoas e o tamanho da fila. Em que pese o cumprimento do FPC, não foi necessário passar muito tempo para perceber que a medida se revelou uma tragédia socioeconômica.

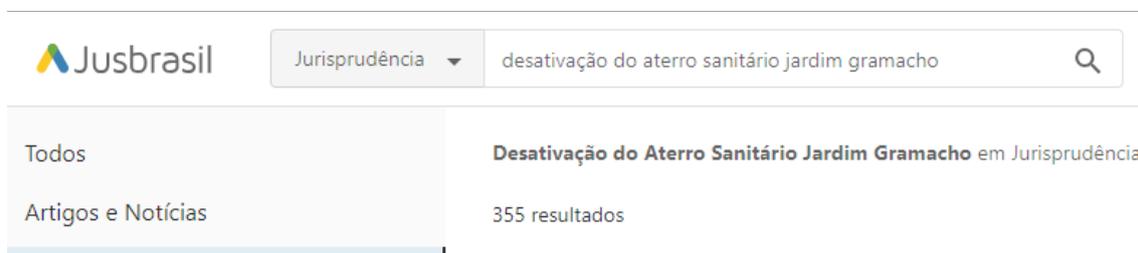
Uma vez que após o levantamento da quantidade de catadoras(es) (1.707) e a divisão pelo valor contido no Fundo (R\$ 23.827.870,62) chegou-se à quantia de R\$ 14.000,00 a ser paga para cada que estivesse comprovadamente cadastrado, o que

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO**

resultou, em grande parte, após a destinação desses valores, na insatisfação da quantia paga. Uma outra questão envolvendo este repasse foi os casos daquelas(es) catadoras(es) que não foram contempladas(os) e, assim como aqueles primeiros, em virtude da quebra de expectativa, passaram a ingressar em juízo para pleitear o reconhecimento dos seus direitos.

Tanto foi verdade que em pesquisa realizada pelo filtro de uma tecnologia jurídica responsável por coletar, organizar e disponibilizar informações jurídicas públicas (Jusbrasil, s/d), se utilizando das palavras chaves “desativação” “aterro sanitário de Jardim Gramacho” é possível localizar mais de 300 demandas judiciais finalizadas, em forma de jurisprudência, as quais, em sua grande maioria, versa sobre o pagamento destes recursos.

Figura 18 - Resultado de demandas judiciais encerradas envolvendo o encerramento do AMJG



Fonte: Jusbrasil, 2023.

Sobre isto, convém ressaltar que o pagamento deste fundo não se tratava de uma mera deliberalidade por parte do poder público na medida em que havia determinações expressas nesse sentido, e nem tampouco a sua previsão poderia ser entendido como sendo uma parcela de natureza indenizatória considerando que se tratava de um benefício assistencial. Tal entendimento, inclusive, também é compartilhado por Souza (2020, p. 76-77):

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

O FPC não deveria ser entendido como uma caridade ou indenização em favor dos catadores, sua formalização era impositiva, além disso, a PNRS determina que o gestor público deve ter atenção à necessidade de integrar os antigos catadores no desenvolvimento da PNRS.

Neste mesmo sentido, reforçado esse último entendimento, tem-se decisão judicial reconhecendo expressamente a natureza deste fundo, conforme ementa abaixo:

APELAÇÃO. DESATIVAÇÃO DE ATERRO SANITÁRIO. JARDIM GRAMACHO. CATADOR DE MATERIAL RECICLÁVEL. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA. Jurisprudência majoritária deste Tribunal de Justiça no sentido de que os valores pagos aos ex-catadores de resíduos recicláveis que atuavam no aterro sanitário localizado no Jardim Gramacho têm natureza de benefício assistencial e não indenizatório, razão pela qual não seria possível a sua majoração. Desativação do aterro sanitário por força da lei 12.305/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Danos Morais não configurados. Desprovimento do recurso. (TJ-RJ- APELAÇÃO CÍVEL, RIO DE JANEIRO, DUQUE DE CAXIAS 3 VARA CIVEL)

Talvez a confusão sobre estes recursos e muito deste surgimento de casos de judicializações ocorrem devido ao fato de que em sua constituição o FPC deveria deixar como legado uma proteção do ponto de vista social, econômico e político em benefício as(os) catadoras(es). Isto é, uma reparação a essas(es) trabalhadoras(es), após o encerramento, considerando os danos supraindividuais e a necessidade de reinserção profissional destes, dado as violações que haviam sido geradas a comunidade. Até porque, nestes casos, tais Fundos deveriam ter sido pensados, por aqueles que estavam à frente das mobilizações e articulações, tendo por base a sistemática securitária, segunda a qual a reparação deve ser proporcional e pautada na socialização dos riscos de forma a atender a demanda que se destina (Serra Vieira, 2004). Na prática, em virtude das demandas e das novas configurações, a reparação promovida, embora tenha contado com consentimento demonstrou não ter sido suficiente para tanto.

Prosseguindo, conforme menção inicial, tanto para fins de recebimento do FPC bem como enquanto ação estruturante, em si, foram adotadas pelas autoridades a realização de inscrição prévia no CadÚnico das(os) catadoras(es) como forma dessas(es) usufruírem dos demais programas sociais. O cadastramento, à época, ocorreu

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

cerca de 6 meses antes do fechamento do AMJG, de maneira coletiva, entre os dias 23 de janeiro de 2012 até 16 de fevereiro de 2012, no Centro de Referência e Assistência Social (CRAS). A iniciativa visava a estimular estes destinatários se inscrevem nos programas, auxílios e capacitações que fortalecerão tanto estas(es) trabalhadoras(es) como suas organizações, como foi o caso do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), ofertado pelo Governo Federal (Codeço, 2014).

Para além destes programas, outros poderiam ter sido utilizados a partir da inscrição promovida, vejamos:

- Pacto pelo Saneamento iniciativa que envolve alguns programas como Lixão Zero, Rio+Limpo, Guanabara Limpa e entre outros, frutos de parcerias com as secretarias estaduais do Ambiente, de Agricultura e Pecuária e de Obras, a Companhia Estadual de Águas e Esgotos (Cedae) e a Fundação Nacional de Saúde (Funasa);
- Cataforte – voltado à estruturação de redes de cooperativas e associações para tornarem estas redes capacitadas a prestar serviços de coleta seletiva, realizar conjuntamente a comercialização e o beneficiamento de produtos recicláveis e integrarem o mercado de logística reversa (MNCR, s/d);
- Pró Catador - criado através Decreto nº 7.405, de 23 de dezembro de 2010, objetiva articular e integrar as ações do Governo Federal voltadas ao apoio e ao fomento à organização produtiva dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis (Brasil, 2010);
- Bolsa Verde (BVRio)- promovido pela SEA/INEA, cuja missão consiste em fomentar um mercado promova a economia verde no Estado do Rio de Janeiro em benefício de todos e para todos (Rio de Janeiro, s/d);
- Programa de Ampliação da Coleta Seletiva no Estado do Rio de Janeiro, através de uma parceria da prefeitura com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (COMLURB, s/d);

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

- O Programa Diogo de Sant'Ana Pró-Catadoras e Pró-Catadores para a Reciclagem Popular – criado em 2010 e extinto em 2020, tais programas foram relançados através do Decreto Federal n 11.414 de 2023 visando a promoção e defesa dos direitos humanos das(os) catadoras(es) de materiais reutilizáveis e recicláveis através da integração e articulação de ações, projetos e programas em todos níveis de governo (Brasil, 2023).

Além desses, o bairro Jardim Gramacho também desenvolve em seu território as seguintes atividades: Inscrição no Benefício de Prestação Continuada (BPC); inscrição no Identidade Jovem (Id Jovem); atualização de dados cadastrais das famílias inscritas nos programas sociais; acolhimento de famílias em situação de extrema vulnerabilidade social e acompanhamento no Programa de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif) (IBASE, 2022).

Sucedem que embora se reconheça a relevância da existência destas medidas bem como de um equipamento público de assistência social capaz de atender estas demandas e contemplar os usuários através dos serviços, em recente pesquisa realizada pela Ibase (2022), através do diagnóstico social participativo, alguns moradores responderam, em entrevista, que o Cras no bairro além de não suprir totalmente a demanda da comunidade ainda possui um atendimento deficitário. Uma vez que na região não ocorrem visitas às famílias vulneráveis e nem campanha de divulgação dos serviços prestados, limitações essas que não deveriam se fazer presente considerando que este equipamento além de fazer parte de uma Política Pública de Assistência Social seus serviços são direitos e, portanto, devem ser disponibilizados em sua totalidade a todos que dele demandar.

Na tentativa de buscar compreender a questão e sugerir uma solução, o Instituto analisou, através do diagnóstico, a quantidade de profissionais presentes que compunham o quadro de equipe de atendimento, tendo por base a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

(NOB-RH/SUAS). Segundo a comparação, apesar do Cras de Jardim Gramacho conter um número de assistentes sociais superior, situação que somente reforça a demanda pelos serviços socioassistenciais nesta unidade, a ausência de psicólogo se revelou como uma falta grave.

Tendo em conta que estes profissionais são responsáveis pelo fortalecimento dos vínculos socioafetivos e, por consequência, pela progressão da independência e autonomia daquelas(es) usuárias(os) quanto aos demais benefícios e serviços ofertados pela Unidade, na medida em que ocorre o resgate de suas cidadanias, assim, permite com que a demanda venha a ser menor e a qualidade de vida dessas pessoas melhor (IBASE, 2022). Desta forma, para cada 5 mil famílias referenciadas são necessários 4 profissionais de nível técnico, 2 assistentes Sociais, 1 psicólogo e 1 profissional de nível superior. No caso do CRAS de Jardim Gramacho esse contém 4 Assistentes Sociais e 1 pedagoga, não havendo psicólogo disponível na unidade (Brasil, 2020)

Desta forma, a conclusão do diagnóstico, levando em conta a estrutura do Cras de Jardim Gramacho e sua capacidade na promoção dos serviços, foi no sentido de que a composição irregular de profissionais, em virtude da falta de profissional importante para a Política de Assistência, não é apta a garantir a comunidade usuária de seus serviços o acesso pleno aos seus direitos (IBASE, 2022).

Partindo para análise de uma outra medida adotada, chega-se ao o projeto catadoras(es) em rede solidárias, resultado daquele GT de geração de trabalho e renda, promovido durante o Fórum Comunitário de Jardim Gramacho (FCJG), pela SEA/RJ e demais representantes e secretarias. Este GT visou não só articular essas(es) trabalhadoras(es) em rede solidária de coleta seletiva como gerar ações capazes de enfrentar o fim das atividades no AMJG, para tanto sua metodologia foi dividida em quatro eixos:

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

- I. Identificação, cadastramento, sensibilização e mobilização de três mil catadores para a implantação da Política Nacional de Resíduos Sólidos e a participação no projeto;
- II. Fornecimento de capacitação, assessoria e investimentos físicos para a organização dos catadores em Empreendimentos Econômicos Solidários – EES;
- III. Criação de seis redes de cooperação, envolvendo os EES apoiados, sendo um em cada região beneficiária do projeto;
- IV. Monitoramento e Avaliação (M&A) das ações do projeto (SEA/RJ, 2013).

Um dos projetos que foram executado, enquanto ação estruturante decorrente desse grupo, foi a criação do Pólo de Reciclagem de Jardim Gramacho, fruto de articulações entre uma Organização de Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), representante da sociedade civil e das lideranças das(os) catadoras(es) do bairro, com o Estado do Rio de Janeiro, através da SEA. Ainda em 2012 foi dado início ao processo de sua instalação, por meio da aplicação de R\$ 3,5 Milhões oriundos da Petrobrás (PERS-RJ, 2013), cuja estimativa era construir 10 galpões (Codeço, 2014).

No projeto de construção participaram 4 cooperativas, a saber: Coopergramacho (fundada em 1996), CooperJardim (fundada em 2010), Coopercaxias (criada em 2011 e oficializada somente em Novembro de 2012) e coopercamj (fundada em 2011), enquanto no início das atividades do Polo houveram a participação de 12 cooperados por cooperativas, os quais, em sua grande maioria, relataram dificuldades de adaptação, nos momentos iniciais, levando em conta a falta de conhecimento e até mesmo de capacitação para o desempenho das atividades (Codeço, 2014), afinal:

A maioria dos catadores presentes hoje no Polo de Reciclagem de Gramacho trabalhou no interior do aterro. Nos dias de hoje, tratam-se de trabalhadores que buscam inserção no mercado de trabalho da reciclagem em cooperativas e associações que fazem parte do citado polo. Atualmente no território de Jardim Gramacho as organizações de catadores estão participando deste

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

momento de transição da informalidade para a tentativa de inclusão, na gestão compartilhada dos resíduos sólidos (Codeço, 2014, p. 92).

Sobre este processo, Perez salienta que os sentidos e as formas de realização dessa inclusão “não são uniformes, sendo também objeto de disputas e de divergências entre os atores envolvidos” (Pérez, 2019, p. 63).

No mais, em se tratando do caso do AMJG, segundo a visão de Santos (2004) tem-se dois elementos que concorrem para o reforço dessa desigualdade e atingem diretamente a produção destas cooperativas e a renda auferida pelas(os) catadoras(es) de resíduos sólidos reutilizáveis e recicláveis. A primeira relaciona-se com uma questão estrutural de Jardim Gramacho que é a não implementação da coleta seletiva, a qual foi prevista e a segunda decorre de uma questão contemporânea que foram os efeitos da crise econômica vivenciada pelo mundo, em razão da Covid-19, que acabou por resultar na diminuição do poder de compra e na elevação do número de pessoas na atividade de catação.

Na atualidade, segundo dados do IBASE (2023), obtidos no Plano de ação do Fórum Comunitário de Jardim Gramacho, funcionam no bairro as seguintes cooperativas: 1. Cooper Ecológica; 2. Cooper Nova Era; 3. Cooper Caxias; 4. Cooper Amigos do Meio Ambiente; 5. Cooper Vida; 6. Cooper Metropolitana; 7. Cooperativa de Trabalho de Catadores e Catadoras de Duque de Caxias – CTR Caxias; 8. Cooper Jardim; 9. Cooper Total; 10. Cooper Prosperar.

Existindo, ainda, aquelas Associações de Catadores que funcionam como cooperativas, como são os casos da Associação dos catadores do Aterro Metropolitano de Jardim Gramacho (ACMJG); Associação de Catadores de Material Reciclável do Estado do Rio de Janeiro (Acerj); Associação Carioca de Catadores e Ex-catadores (Acex). Inclusive, algumas delas optaram por exercer a atividade em forma de rede, a exemplo da Rede Recicla Verde, a qual é formada pelas cooperativas Cooper Vida, Cooper Prosperar e Cooper Amigos do Meio Ambiente (IBASE, 2023).

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO**

Essas que permaneceram funcionando em Jardim Gramacho trabalham apenas, em média, apenas 14 dias por mês devido à falta de material (Santos, 2004). No mais, verifica-se, ainda, no espaço, a existência de 19 estabelecimentos não regularizados que compram materiais recicláveis (IBASE, 2023). Em se tratando da coleta seletiva, ação que deveria estar sendo efetivada, desde o encerramento, considerando a sua previsão bem como a relevância, um dos desafios enfrentados pela comunidade envolve justamente a ausência dessa política, visto que as que foram implementadas além de não serem capazes de atender as demandas daquela comunidade, ainda, não cumprem com a finalidade pela qual se destina.

A inefetividade dessa e de outras medidas aqui apontadas são as responsáveis por manter o AMJG, mesmo após o seu encerramento, como alvo de inúmeras denúncias, até a contemporaneidade, desde por questões relacionadas as precariedades da comunidade até a existência de aterros clandestinos funcionando em Jardim Gramacho. Inclusive, a respeito disso, o G1 realizou no ano passado uma série de reportagens demonstrando como se encontrava o espaço, após 10 anos de encerramento, cujo título dado para esse conjunto de reportagens foi: 'Década jogada no lixo': dez anos após aterro fechar, ex-catadores de Jardim Gramacho vivem na miséria e em condições insalubres (Carvalho; Lima, 2022).

Em uma das entrevistas, um ex catador chamado Alex relata as dificuldades que enfrentou com a medida de fechamento do Aterro e denuncia as omissões que dela decorreram, nesse sentido, Carvalho e Lima (2022):

“Nada foi feito, não voltaram depois para explicar nada, o que vai acontecer, que ano que vai se fazer, que ano que vai terminar, ou quando que vai começar, e isso está no papel, não saiu do papel. Não tenho água encanada, não tenho saneamento básico, o meu propósito é eu me reerguer na vida para eu botar o meu encanamento”, conta o rapaz, que hoje está desempregado.

Esta realidade retratada pelo morador é algo que se faz tão presente que os relatos dessas dificuldades são feitos não somente por ex catadoras(es) como pela

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO**

comunidade em geral, tanto é que nas entrevistas e nos encontros realizados no território de Jardim Gramacho ao se verificar os principais problemas e demandas levantados pela população torna-se possível verificar a carência de direitos básicos (IBASE, 2022). Nesta perspectiva, isto nos faz refletir até que ponto de fato houve a implementação dessas ações, afinal, do contrário a realidade desse território seria outra.

Quadro 8 - Relação dos principais problemas e demandas levantadas pela comunidade de Jardim Gramacho

DIREITO	PROBLEMAS/DEMANDAS
Direito ao Trabalho	Falta de Financiamento para as cooperativas de reciclagem. Falta de condições dignas de trabalho para os profissionais de saúde
Direito à Saúde	Falta de materiais para a realização de exames. Falta de profissionais de saúde, principalmente, médicos. Falta de medicamentos nas unidades de saúde.
Direito à Moradia	Falta de moradia digna para uma parte dos moradores e das moradoras do bairro.
Direito Ambiental	Falta de esgotamento sanitário em grande parte do Bairro. Acabar com a fumaça expedida pelos depósitos clandestinos de lixo e pelos carvoeiros.
Direito ao Abastecimento de Água	Falta de água potável no bairro.
Direito ao Transporte	Necessidade de ampliação do número de ônibus das linhas em Jardim Gramacho. Falta de ônibus durante o horário noturno, principalmente, após as 22h. Falta de Fiscalização por parte da Prefeitura para o transporte público. O número de ônibus reduziu e o intervalo das linhas aumentou.
Direito à Cultura	Faltam equipamentos culturais no território. Faltam praças com equipamentos para crianças brincarem.
Direito à Cidade	Falta de pavimentação e de calçada em várias partes do bairro. Falta de agências bancárias ou casas lotéricas para pagamento de cotas e outras atividades financeiras.
Direito à Educação	Falta de vaga na creche.

Fonte: IBASE, 2022.

Tais direitos não só se relacionam diretamente com a implementação da PNRS como também indiretamente, afinal, a ausência de qualquer um deles impede com que

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

os demais venham a ser exercidos e garantidos, inclusive no tocante as ações estruturantes voltadas a integração dos atores no processo de gestão e gerenciamento dos resíduos. Por esta razão, ao Município compete, sem dúvida, a garantia do exercício pelas(os) catadoras(es) de cada um desses direitos como forma de promoção a inclusão social, produtiva e econômica. De forma que todas aquelas previsões e metas estipuladas em planos de encerramentos e demais instrumentos deixem de ser uma mera promessa para se tornarem soluções concretas e capazes de cumprirem o disposto na legislação regente.

Assim sendo, considerando o exposto, é evidente que a negligência das autoridades públicas diante do caso, mesmo após a adoção da medida de encerramento e outras destinadas à reparação ambiental, transformou tais "ações reparatórias" em alvos de contínuas batalhas e disputas por melhorias para o território, dada a presença de um "Passivo Socioambiental" e suas múltiplas consequências persistentes, ainda presentes hoje, em Jardim Gramacho.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste momento, em sede de considerações, após todo exposto, torna-se essencial reiterar a importância da implementação de políticas eficazes para lidar com os resíduos sólidos e promover um ambiente mais saudável e sustentável para as comunidades afetadas. O caso do Jardim Gramacho ilustra de maneira clara os desafios enfrentados em áreas urbanas densamente povoadas, onde os impactos sociais, ambientais e econômicos da má gestão de resíduos são especialmente agudos.

A respeito disso, ao longo desta dissertação, examinamos as complexidades envolvidas na formulação e implementação de políticas públicas voltadas para o gerenciamento de resíduos, destacando a necessidade de abordagens integradas que considerem não apenas as questões técnicas, mas também as dimensões sociais e econômicas. No caso específico do Jardim Gramacho, observamos como a interação

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

entre diferentes atores, incluindo governos locais, organizações da sociedade civil e o setor privado, desempenha um papel crucial na determinação do sucesso ou fracasso de iniciativas de encerramento de lixões e desenvolvimento de alternativas sustentáveis.

De mais a mais, foi também possível destacar que a inclusão das(os) catadores(as) de materiais recicláveis como parte integrante dessas políticas não apenas promove a dignidade e os direitos dessas(es) trabalhadores(as), mas também contribui para a eficácia e a sustentabilidade das iniciativas de gestão de resíduos. Ao reconhecer o papel fundamental desses agentes, não apenas como agentes de coleta e reciclagem, mas também como defensores do meio ambiente e da justiça social, somos incentivados a repensar as abordagens convencionais de política pública e buscar formas mais inclusivas e participativas de tomada de decisão.

O *estudo de caso* apresentado nesta dissertação evidenciou os benefícios tangíveis de envolver os catadores desde as fases iniciais do planejamento até a implementação e monitoramento das políticas de encerramento de lixões. Observamos como a criação de cooperativas e associações de catadores, juntamente com o acesso a capacitação e infraestrutura adequada, pode não só melhorar as condições de trabalho e de vida desses indivíduos, mas também aumentar a eficiência na coleta seletiva e na reciclagem de materiais, reduzindo assim os impactos ambientais e gerando benefícios econômicos para a comunidade como um todo.

Todavia, à medida que concluímos essa dissertação, ao se deparar com a realidade vivenciada por este segmento social, após o encerramento das atividades, se torna evidente os percalços que vem sendo enfrentados, desde então, por esses agentes. Os quais, agora, sem renda e tendo que se adaptar nesse processo de transição da informalidade para a formalidade, vivenciam dificuldades, até maiores que antes, cuja justificativa utilizada para a imposição da medida não só ainda permanece, se fazendo presente, como também os responsáveis por garantir e implementar as ações estruturantes permanecem omissos, frente as violações.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

Portanto, fica claro que a transformação do cenário de gestão de resíduos requer um compromisso coletivo e contínuo com a implementação de políticas públicas abrangentes, que priorizem a redução na fonte, a reciclagem e a destinação adequada dos resíduos, ao mesmo tempo em que abordam questões de inclusão social e justiça ambiental. À medida que avançamos em direção a um futuro mais sustentável, é imperativo aprender com os desafios e experiências do passado, como o caso do Jardim Gramacho, para informar e orientar ações futuras na busca por soluções mais eficazes e equitativas para a gestão de resíduos em contextos urbanos e além.

Sendo um exemplo de caso que serve de paradigma para mudanças e adoção de medidas, o caso envolvendo o Lixão Estrutural de Brasília, o qual após mais de dez anos de contenda e planejamento, em 20 de janeiro de 2018, encerrou suas atividades impondo novas dinâmicas para o gerenciamento de resíduos sólidos, entre essas, a inserção dos catadores de materiais recicláveis na gestão integrada de resíduos sólidos prevista na PNRS e PDRS; acesso a recursos da União para implantação da estrutura e rotinas de coleta seletiva, com participação de cooperativas ou outras formas de organizações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis e o incentivo a programas de habitação popular para retirar os moradores de lixões e de inserção social.

Neste sentido, tendo por base esse case de sucesso é evidente que a promoção de políticas públicas que reconheçam e fortaleçam o papel dos catadores de materiais recicláveis é essencial para alcançar os objetivos de sustentabilidade ambiental, inclusão social e justiça econômica. Ao adotar uma abordagem participativa e colaborativa, na qual os catadores são vistos como parceiros ativos e respeitados, podemos construir um futuro mais justo, equitativo e ambientalmente responsável para as gerações presentes e futuras.

Portando, buscando cumprir um dos objetivos e trazer avanços, a título de recomendação, o trabalho propõe algumas sugestões para nortear estes e outros procedimentos que por ventura venham a ser realizados, como é o caso do reforço da atenção e cumprimento dos direitos básicos e indispensáveis a serem ofertados, através

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO**

dos equipamentos e dos atores envolvidos; da cooperação entre o Governo nos três níveis, sob pena de responsabilização solidária, na medida em que isto não só representou um ato de alta carga simbólica nesse processo bem como foi responsável pela articulação de alguma das medidas.

Além da necessidade de reestruturação das medidas adotadas no plano de encerramento, devendo para tanto, não só considerar a participação e protagonismos das(os) catadoras(es) como também a estrutura e realidade do bairro, nos quais estes agentes encontram-se inseridos.

REFERÊNCIAS

AIZEN, Mário; PECHMAN, Roberto Moses. **Limpeza urbana - História - Rio de Janeiro (RJ)**. Rio de Janeiro: Prefeitura, 1985.

ALCÂNTARA, F. H. C. **Economia Solidária: o dilema da institucionalização**. São Paulo: Arte e Ciência. 2005, 170p.

ALCÂNTARA, Fernanda H. C. **A municipalização das políticas públicas de geração de renda e a institucionalização das práticas cooperativas**. 2008. Tese (Doutorado em Sociologia) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), Rio de Janeiro, 2008.

ALCÂNTARA, Fernanda H. C. **Municipalização e políticas públicas: a Regulamentação como projeto e a prática social como resposta**. CSONline - REVISTA ELETRÔNICA DE CIÊNCIAS SOCIAIS. 2010. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/csonline/article/view/17161>.

ALCÂNTARA, Fernanda H. C. **Políticas públicas municipais e economia solidária**. Interações (Campo Grande) 15 (1). 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1518-70122014000100013>.

ALCÂNTARA, Fernanda H. C. **Economia Solidária: projetos e práticas**. Londrina, SEMINA – Ciências Sociais e Humanas, v. 34, n. 1, 2013.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

ALCANTARA, F. H. C. **O Cooperativismo segundo o Direito e a Sociologia do Trabalho. Organizações & Sociedade.** Salvador, v. 21, n. 68, p. 937-956, Mar. 2014.

ALEIXO, Anabela Silva Marques Duarte Fonseca et al. **Da economia social para a economia solidária.** 2015. Tese de Doutorado. Disponível em: <https://repositorio.iscteul.pt/handle/10071/11388>. Acesso em 29 de Setembro de 2023.

ARANTES, Bruno Otávio; BORGES, Livia de Oliveira. **Catadores de materiais recicláveis: cadeia produtiva e precariedade.** Arq. bras. psicol. [online]. 2013, vol.65, n.3, pp. 319-337.

AZAMBUJA, L. R. **Os valores da economia solidária.** Sociologias. Porto Alegre, n. 21, p.282-317, jan./jun. 2009.

BAREA, José, MONZÓN, José Luis (Dirs.). **La Economía Social en España en el año 2000.** Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Dirección General de Fomento de la Economía Social y del FSE, CIRIEC –España, 2002.

Barcelo, Cristiane Valeria da Silva. **Análise da trajetória de organização dos catadores da Associação dos Catadores de Material Reciclável do Aterro Controlado de Resende – AGASAR, após o encerramento do Aterro Sanitário de Bulhões, em Resende/RJ.** Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Serviço Social, 2023.

BASTOS, Valéria Pereira. **Catadores de materiais recicláveis: excluídos ou beneficiários de políticas públicas?** In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM SERVIÇO SOCIAL, 12. 2012. Juiz de Fora (MG). Anais... Juiz de Fora: ABEPSS, 2012. 1 CD-ROM.

BASTOS, Valéria Pereira; MAGALHÃES, A. O. (2017). **Lixão de gramacho: impactos do encerramento para os catadores.** Temporalis, 16(31), 379–398.

BERTUCCI, Jonas de Oliveira. **A produção de sentido e a construção social da Economia Solidária.** 2010. 242 f. Tese (Doutorado em Sociologia) Universidade de Brasília, 2010.

BESEN, G. R. **Coleta seletiva com inclusão de catadores: construção participativa de indicadores e índices de sustentabilidade.** São Paulo, 2011. 275p. Tese (Doutorado) – Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO**

BOMFIM, A. M. **Economia Solidária e o “fim” das utopias: estudo sobre os empreendimentos autogestados pelos trabalhadores na atual configuração capitalista.** (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal Fluminense, 2001.

BRASIL. Agenda 21 Brasileira. **Bases para a Discussão.** Brasília: MMA. 2000.

BRASIL. Agenda 21 Brasileira. **Ações prioritárias. Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional.** 2. ed. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2004. 158 p.

BRASIL, Presidência da República. Decreto Federal nº 7.404, de 23.12.2010. **Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, cria o comitê interministerial da política nacional de resíduos sólidos e o comitê orientador para a implantação dos sistemas de logística reversa, e dá outras providências.** Diário Oficial da União, Brasília, 24 de Dezembro de 2010.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 02 set.1981.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **CONAMA nº 420.** Resolução nº 420, de 28 de dezembro de 2009.

BRASIL. Lei nº 9.605, de 12 de Fevereiro de 1998. **Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências.** Diário Oficial, Brasília, 13 fev. 1998.

BRASIL. Decreto Legislativo nº 89, de 03 de dezembro de 1998. **Aprova a solicitação de reconhecimento da competência obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos em todos os casos relativos à interpretação ou aplicação da Convenção Americana de Direitos Humanos para fatos ocorridos a partir do reconhecimento, de acordo com o previsto no parágrafo primeiro do art. 62 daquele instrumento internacional.** Diário Oficial, Brasília, 03 dez. 1998.

BRITSCHGY, Letícia Fernanda Colangelo. **ECONOMIA SOLIDÁRIA E CATADORES(AS) DE MATERIAIS RECICLÁVEIS: análise das ações e políticas públicas em Rio Claro- SP no período de 2009 à 2018.** Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Geociências e Ciências Exatas do Câmpus de Rio Claro, da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”. Rio Claro – SP, 2018

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO**

BERTRAND, Marie-Noelle. **RIO Catadores à recycler**. Reportage Photographique. Endereço eletrônico: <http://www.sophot.com/fr/edu/dossier.php>.

BERTUCCI, Ademar de Andrade, SILVA, Roberto Marinho Alves da. **Vinte anos de economia popular solidária: trajetória da Cáritas Brasileira dos PACs à EPS**. Brasília: Cáritas Brasileira, 2003.

BERTUCCI, Jonas de Oliveira. **A política de economia solidária e as diretrizes da Conaes: uma contribuição crítica**. Boletim IPEA Mercado de Trabalho. N. 43, junho de 2010.

BESEN, M. **Programas municipais de coleta seletiva em parceria com organizações de catadores na Região Metropolitana de São Paulo**. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo. São Paulo. 2006.

BOBBIO, N. 1987. **Estado, Governo, Sociedade**. Paz e Terra, São Paulo.

BOUVIER, Mathilde; DIAS, Sonia. **Catadores de materiais recicláveis no Brasil: um perfil estatístico**. Resumo Estatístico Nº 29 Novembro de 2021.

CALDERONI, Sabetai. Os bilhões perdidos no lixo. 4ª ed. São Paulo: Humanitas, 2003.
COELHO, D. B.; GODOY, A. S. **De catadores de rua a recicladores cooperados: um estudo de caso sobre empreendimentos solidários**. Revista de Administração Pública, v. 45, n. 3, 2011.

CARVALHO, Ana Maria Rodrigues de; RONDINI, C. A. **Perfil sócio-profissional de catadores em associações e cooperativas do Oeste Paulista**. Universidade Federal de São Carlos. 2015

COLLYER, Francisco Renato Silva. **Muito além da Revolução. os aspectos políticos e sociais da maior revolução da idade moderna**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 2015. n. 4242, 11 fev 2015. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/31268> Acesso em 29 Agosto de 2023.

COINTREAU, S. **Occupational and Environmental Health Issues of Solid Waste Management – Special Emphasis on Middle- and Lower-Income Countries**. Urban Papers 2, The World Bank Group, Washington DC, July 2006.

CORAGGIO, José. **Sustentabilidade e luta contra-hegemônica no campo da economia solidária**. In: KRAYCHETE, G. (Org.). Economia dos setores populares: sustentabilidade e estratégias de formação. São Leopoldo: Oikos, 2007.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

CNM, Confederação Nacional de Municípios. **Diagnóstico da política nacional de resíduos sólidos**. 2023. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/biblioteca>. Acesso em 20 de Setembro de 2023.

CNMP. Conselho Nacional do Ministério Público. **Guia de atuação ministerial: encerramento dos lixões e Inclusão social e produtiva de catadoras e catadores de materiais recicláveis**. Brasília: CNMP, 2014.

DAGNINO, R. (Org). (2009). **Tecnologia social: Ferramenta para construir outra sociedade**. Recuperado de <http://bit.ly/326Bz9I>.

DE ANDRADE, Rafael Medeiros; FERREIRA, João Alberto. **A gestão de resíduos sólidos urbanos no Brasil frente às questões da globalização**. REDE - Revista Eletrônica do PRODEMA, Fortaleza, v. 6, n. 1, mar. 2011. ISSN 1982-5528. Disponível em: <http://www.revistarede.ufc.br/rede/article/view/118>. Acesso em 10 jan. 2023.

DEMAJOROVIC, Jacques. **A evolução dos modelos dos resíduos sólidos e seus instrumentos**. In: **POLÍTICA ambiental e gestão dos recursos naturais**. Cadernos Fundap, São Paulo, n. 20. p. 47-54, maio/ago. 1996.

DEMAJOROVIC, Jacques. **Da política tradicional de tratamento do lixo à política de gestão de resíduos sólidos: as novas prioridades**. Revista de Administração de Empresas. São Paulo, v. 35, n. 3, p.88-93, 1995. Disponível em: <http://www16.fgv.br/rae/artigos/466.pdf>. Acesso em 15 de Agosto de 2023.

DEMAJOROVIC, Jacques; LIMA, Márcia. **Cadeia de reciclagem: um olhar para os catadores**. São Paulo: Editora Senac São Paulo; São Paulo: Edições Sesc SP, 2013.

FAGLIARI, R. A. **Política nacional de resíduos sólidos – histórico, cenário da gestão e os acordos setoriais no estado de São Paulo**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de São Carlos, 2017.

FARIA, J. H. **Análise crítica de conteúdo: concepção, processo e método** (Texto para discussão). Curitiba: EPPEO, 2017.

FRANÇA FILHO, G.; LAVILLE, J. L. **Economia solidária: uma abordagem internacional**. Porto Alegre: Edufrgs, 2004.

FRITSCH, Ivânea Elisabete. **Resíduos Sólidos e seus aspectos legais, doutrinários e jurisprudenciais**. Porto Alegre: Secretaria Municipal de Cultura, 2000.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS – FGV Projetos. **Política nacional e gestão municipal de resíduos sólidos.** 2015. Nº 22. Disponível em: https://fgvprojetos.fgv.br/sites/fgvprojetos.fgv.br/files/miolo_residuos_solidos_site.pdf. Acesso em 30 de Novembro de 2023.

GALVÃO JR., A. C.; NISHIO, S. R.; BOUVIER, B. B.; TUROLLA, F. **Marcos regulatórios estaduais em saneamento básico no Brasil.** Revista de Administração Pública, jan./fev, 2009.

GALVÃO JUNIOR, Alceu de Castro; NISHIO, Sandra Regina; et al. **Marcos regulatórios estaduais em saneamento básico no Brasil.** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 43, n.1, p. 207 a 2007, 2009.

GAIRGER, Luiz Inácio (2004) (org.). **Sentidos e experiências da economia solidária no Brasil.** Porto Alegre, editora da UFRGS,
GAIGER, Luiz Inácio. (2000), “**Sentido e possibilidades da economia solidária hoje**”, in Gabriele Kraychete, Francisco Lara e Betriz Costa (orgs.) Economia dos setores populares: entre a realidade e a utopia, Petrópolis, RJ, Vozes.

GOLDBLATT, David. **Teoria social e ambiente.** Lisboa: Instituto Piaget, 1998.

GOMES, Luiz Claudio Moreira; SOARES MEIRELLES, Delton R. **A Busca da Cidadania: A Cooperativa de Catadores de Materiais Recicláveis do Aterro Metropolitano de Jardim Gramacho, em Duque de Caxias – RJ.** Associação Brasileira de Estudos Populacionais, 2008. Disponível em: <http://bit.ly/34vgzdn>. Acesso em 29 outubro 2023.

GOMES, Luiz Claudio Moreira. **A cooperativa de catadores de materiais recicláveis de Jardim Gramacho - Coopergramacho: uma nova identidade social a partir do trabalho cooperativo.** Disponível 108 em: http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/brasil/09_504.pdf Acesso em: 30 de Outubro de 2023

GRIMBERG, Elisabeth. **Coleta seletiva com inclusão social: Fórum Lixo e Cidadania na Cidade de São Paulo: experiência e desafios.** São Paulo: Instituto Pólis, 2007.

Helú W. V & Mattar E. O. (2009). Aspectos da política ambiental integrada. Letras Jurídicas.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS. **Diagnóstico Social de Jardim Gramacho.** Rio de Janeiro, 2005.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS. **Relatório Anual 2022**. Disponível em <https://ibase.br/prestacao-de-contas/relatorios/>. Acesso em 10 de Outubro de 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Panorama: Duque de Caxias. 2018**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/duque-de-caxias/panorama>. Acesso em 18 de Outubro de 2023.

INSTITUTO DE ESTUDOS DO TRABALHO E SOCIEDADE. **Estratégia de desenvolvimento urbano, socioeconômico e ambiental para o entorno do aterro metropolitano de Jardim Gramacho: diagnóstico socioeconômico de Jardim Gramacho**. Rio de Janeiro, 2011.

INSTITUTO DE ESTUDO DO TRABALHO E SOCIEDADE, **Diagnóstico Socioeconômico de Jardim Gramacho**. Rio Janeiro, 2011. Disponível em: www.observatoriodasmetrolopes.net. Acesso em 18 de Outubro de 2023.

JARDIM, Arnaldo; YOSHIDA, Consuelo; FILHO, José Valverde Machado (Orgs). **Política Nacional, gestão e gerenciamento de resíduos sólidos**. Manole, São Paulo: p. 39-56, 2012.

JUSBRASIL. Pesquisa de jurisprudência. **Desativação do Aterro de Jardim GrMACHO. 2023**. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/busca?q=desativa%C3%A7%C3%A3o+do+aterro+de+jardim+gramacho>. Acesso em 08 de Novembro de 2023.

KONRAD, O.; CALDERAN, T. B. **A preservação ambiental na visão da Política Nacional dos Resíduos Sólidos**. Revista Âmbito Jurídico, Porto Alegre, n. 89, jun. 2011. Disponível em: http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9750. Acesso em 05 de Agosto de 2023.

LECHAT, Noëlle Marie Paule. **As raízes históricas da Economia Solidária e seu aparecimento no Brasil. Economia Solidária**, Volume, v. 4, 2002. Disponível em: <http://www.franciscoqueiroz.com.br/portal/phocadownload/economia/economia%20solidaria.pdf#page=4>. Acesso: 16 Setembro 2023.

LEFF, Enrique. **Estratégias do ecodesenvolvimento e do desenvolvimento sustentável: racionalização do capital ou reapropriação social da natureza**. In Ecologia, capital e cultura: racionalidade ambiental, democracia participativa e desenvolvimento sustentável. Trad. Jorge Esteves da Silva. Blumenau: Editora FURB, 2000.

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO**

LIMA, José Raimundo Oliveira. **A Economia Popular e Solidária como estratégia para o desenvolvimento local solidário.** Tese (Doutorado em Educação e Contemporaneidade) - Faculdade de Educação, Programa de Pós-graduação em Educação e Contemporaneidade, Universidade do Estado da Bahia, Salvador, Bahia, 2014.

LIMA, J. C. **Cooperativas de Reciclagem de Lixo no Brasil: A Autogestão da Pobreza.** In LEITE, M. P.; ARAÚJO, Â. M.C.; LIMA, J. C. O trabalho na Economia Solidária. Entre a Precariedade e a Emancipação. São Paulo. AnnaLume, 2015.

LIMA, J.D. **Gestão dos Resíduos Sólidos Urbanos no Brasil.** João Pessoa: ABES. 2002.

LIMA, Maria Raquel Passos. **O avesso do Lixo: materialidade, valor e visibilidade.** Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2021.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos.** Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, [s.l.], v. 24, n. 7, jul 2012.

MACIEL, Ana Lúcia Suárez; FERNANDES, Rosa Maria Castilhos. **Tecnologias Sociais: interface com as políticas públicas e o Serviço Social.** Serv. Soc. Soc. [online]. 2011, n.105, p. 146-165. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ssoc/n105/09.pdf>. Acesso em 26 Julho 2023.

MAGALHÃES, Juraci Perez. **A Evolução do Direito Ambiental no Brasil.** 2 ed. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002, 88p.

MAGNI, Ana Amélia Calaça e GÜNTHER, Wanda Maria Risso. **Cooperativas de catadores de materiais recicláveis como alternativa à exclusão social e sua relação com a população de rua.** Saúde e Sociedade, v. 23, n. ja/mar. 2014, p. 146-156, 2014 Tradução. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-12902014000100011>. Acesso em: 16 Jan. 2024.

MARTINS, J. de S. **Exclusão social e a nova desigualdade.** São Paulo: Paulus, 1997.

MEDEIROS, L. F. R.; MACEDO, K. B. **Catador de Material Reciclável: Uma profissão para além da sobrevivência?** Psicologia & Sociedade; 18 (2): 62-71; mai./ago. 2006.

MESQUITA JUNIOR, J. M. **Análise crítica dos programas e dos modelos de gerenciamento de resíduos sólidos urbanos empregados no Estado do Rio de Janeiro e indicação da aplicabilidade do modelo de gestão integrada para os**

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

municípios do Estado. Rio de Janeiro: UERJ, 2004. Tese (Mestrado em Engenharia Ambiental) Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Departamento de Engenharia Sanitária e do Meio Ambiente, Rio de Janeiro, 2004

METELLO, Daniela; SANT'ANA, Diogo de. **Reciclagem e inclusão social no Brasil: balanço e desafios.** In: PEREIRA, Bruna Cristina Jaquetto; GOES, Fernanda Lira (Org.). Catadores de materiais recicláveis: um encontro nacional. Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente.** 9. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MONTEIRO, José Henrique Penido et al. **Manual de gerenciamento integrado de resíduos sólidos.** Coordenação técnica Victor Zular Zveibil. Rio de Janeiro: IBAM, 2001.

MORAES, Sandra R. R.; TUROLLA, F. A. **Visão Geral dos Problemas e da Política Ambiental no Brasil.** Informações Econômicas, São Paulo, v. 34, n.04. 2004.

MORAIS, L. P.; BACIC, M. J. **Economia social e programas de emancipação por meio de empreendimentos econômicos sociais no Brasil: avanços e dificuldades.** In: Revista Alcance –Eletrônica, vol.16, n.3, p.339-357, set. –dez., 2009.

MOREIRA, K. S. et al. **A evolução da legislação ambiental no contexto histórico brasileiro.** Research, Society and Development, v. 10, n. 2, 2021.

MOTA, Maria José Alves. **A educação ambiental e as tecnologias.** 2014. 27f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Fundamentos da Educação: Práticas Pedagógicas Interdisciplinares) Universidade Estadual da Paraíba, Monteiro, 2014.

MNCR. Movimento Nacional dos Catadores de Resíduos Sólidos. **História do MNCR.** Disponível em: <http://www.mnccr.org.br/sobre-o-mnccr/sua-historia>>. Acessado em: 30 Setembro 2023.

MNCR. Movimento Nacional dos Catadores de Resíduos Sólidos. Notícia: **MNCR pede veto à incineração na Política Nacional de Resíduos Sólidos.** Disponível em: <https://www.mnccr.org.br/noticias/artigos/mnccr-pede-veto-a-incineracao-na-politica-nacional-de-residuos-solidos>. Acesso em: 30 de Janeiro de 2024.

MNCR. Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis. **Política Nacional de Resíduos e o Movimento Nacional dos Catadores de Materiais**

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

Recicláveis. In: JARDIM, A.; YOSHIDA, C.; FILHO, J. V. M. Política nacional, gestão e gerenciamento de resíduos sólidos. Barueri, SP: Manole, 2012. (Coleção Ambiental).

NASCIMENTO, V. B. **Análise da remediação ambiental do aterro metropolitano de Gramacho – Rio de Janeiro 2002.** Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) – Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2002.

NASCIMENTO NETO, P., & MOREIRA, T. A. **Política nacional de resíduos sólidos - reflexões acerca do novo marco regulatório nacional.** Brazilian Journal of Environmental Sciences (RBCIAMB), (15), 10–19. 2010

NOVAES, H. T. DIAS, R. B. **Construção do marco analítico-conceitual da Tecnologia Social.** In: Dagnino, R. (Org). Tecnologia social: ferramenta para construir outra sociedade. 2. ed. Campinas, SP: Komedi, 2010.

NUNESMAIA, M.F.S. **A Gestão de resíduos urbanos e suas limitações.** Revista Baiana de Tecnologia, Camaçari, v. 17, n. 1, p. 120-129, jan./abr. 2002. Disponível em: <http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd48/limitacoes.pdf>. Acesso em: 04 Outubro 2023.

OUERJ - OBSERVATÓRIO URBANO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Diagnóstico do Meio Biótico da Região do Aterro Metropolitano de Jardim Gramacho (AMJG), município de Duque de Caxias, RJ.** Rio de Janeiro: UERJ, 2008. 143 p.

PEREIRA, SS.; CURTI, R. C. **Modelos de gestão integrada dos resíduos sólidos urbanos: a importância dos catadores de materiais recicláveis no processo de gestão ambiental.** In: LIRA, WS., and CÂNDIDO, GA, orgs. Gestão sustentável dos recursos naturais: uma abordagem participativa [online]. Campina Grande: EDUEPB, 2013, pp. 149-172.

PERES, J. A. **Pensamento e Legislação Ambiental no Brasil (1896-2000).** Faces da História, v. 8, n. 1, p. 143-164, 30 jun. 2021.

PINHEIRO, D. C. (2013). **Economia Solidária: Uma revisão teórica a partir de seus “múltiplos” conceitos.** Revista NAU Social-3 (5), p. 85-105. <https://periodicos.ufba.br/index.php/nausocial/article/view/31200/18573>

PINHEL, J.R. **Do Lixo à Cidadania.** Guia para a Formação de Cooperativas de Materiais Recicláveis. Ipesa. Editora Petrópolis. 2013.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

PORTUGAL. **Ordenações Afonsinas, 1446.** Disponível em: <http://www.ci.uc.pt/ihti/proj/afonsinas/15pg288.htm>. Acesso em 08 Agosto de 2023.

PORTUGAL. **Ordenações Manuelinas, 1521.** Disponível em: <http://www.ci.uc.pt/ihti/proj/manuelinas/15p252.htm>. Acesso em 08 Agosto de 2023.

PORTUGAL. **Ordenações Filipinas, 1595.** Disponível em: <http://www1.ci.uc.pt/ihti/proj/filipinas/>. Acesso em 08 Agosto de 2023.

POCHMANN, M. (2004). **Economia solidária no Brasil: Possibilidades e Limites.** Nota Técnica: Mercado de Trabalho – IPEA. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/pub/bcmt/mt_24g.pdf.

PROJETO FGV. **Catadores e catadoras em redes solidárias.** Rio de Janeiro: Ministério do Trabalho e Emprego; Senaes: Governo do Estado/RJ; Secretaria Estadual do Ambiente/RJ; Pangea: FGV Projetos, 2013. Disponível em: Disponível em: http://fgvprojetos.fgv.br/sites/fgvprojetos.fgv.br/files/publicacao_crs_volume1_site.pdf. Acesso em 10 de Setembro de 2023.

REZENDE, S. C.; HELLER, L. **Saneamento no Brasil: políticas e interfaces.** 2. ed. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.

REZENDE, D. A. **Planejamento de informações públicas municipais: guia para planejar sistemas de informação, informática e governo eletrônico nas prefeituras e municípios.** São Paulo: Atlas, 2006.

RIO DE JANEIRO. Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro. **Foto do encerramento do aterro Metropolitano de Jardim Gramacho.** Disponível em: <https://prefeitura.rio/>. Acesso em 10 de Outubro de 2023.

ROSA, A. R. et al. **Resíduos sólidos e políticas públicas: reflexões acerca de uma proposta de inclusão social.** Organizações Rurais & Agroindustriais, América do Norte, 8 abr. 2011. Disponível em: <http://revista.dae.ufla.br/index.php/ora/article/view/173>. Acesso em 29 Dezembro 2023.

ROLNIK, Raquel. **Resíduos Sólidos Urbanos: repensando suas dimensões.** In: SANTOS, Maria Cecília L. dos; DIAS, Sylmara Lopes F. Gonçalves (Org.). **Resíduos Sólidos Urbanos e seus impactos socioambientais.** São Paulo: IEEUSP, 2012.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento humano, trabalho decente e o futuro dos empreendedores de pequeno porte no Brasil.** Brasília: UNDP/Sebrae, 2002.

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO**

SANT'ANA, D. de; METELLO, D. (2016). **Reciclagem e inclusão social no Brasil: balanço e desafios**. In: C.J. PEREIRA, & F.L. GOES (Orgs.). *Catadores de materiais recicláveis: um encontro nacional*. (pp. 21-46). Rio de Janeiro: Ipea.

SANTOS, A.; DELUIZ, N. 2009. **Economia popular e educação: percursos de uma cooperativa de reciclagem de lixo no Rio de Janeiro**. *Trabalho, Educação e Saúde*, 7(2):329-353. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-77462009000200008&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 29/12/2012. <http://dx.doi.org/10.1590/S1981-77462009000200008>

SAVI, J. **Gerenciamento integrado de resíduos sólidos urbanos em Adamantina-SP: análise de viabilidade da usina de triagem de RSU com coleta seletiva**. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2005, 239p. Disponível em: http://www4.fct.unesp.br/pos/geo/dis_teses/05/05_jurandir.pdf. Acesso em 20 de Novembro de 2023.

SCHIOCHET, Valmor. **Economia solidária e políticas públicas**. *Mercado de Trabalho*, Brasília, n. 40, p. 55-59, ago. 2009.

SCHIOCHET, V. **A experiência da Secretaria Nacional de Economia Solidária: um breve relato**. In: LIANZA, S.; HENRIQUES, F. C (org). *A Economia solidária na América Latina: realidades nacionais e políticas públicas*. Rio de Janeiro: Pró Reitoria de Extensão UFRJ, p.55-62. 2012.

SILVA, V. P. M.; CAPANEMA, L. X. L. **Políticas públicas na gestão de resíduos sólidos: experiências comparadas e desafios para o Brasil**. *BNDES Set.*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 50, p. 153-200, 2019. Disponível em: <http://www.slu.df.gov.br/wp-content/uploads/2021/03/>. Acesso em: 20 de Agosto de 2023.

SILVA, Maria das Graças. **Questão Ambiental e Desenvolvimento Sustentável: um desafio ético-político ao Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 2012.

SINGER, Paul. **Introdução à Economia Solidária**. 1ª ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002.

SINGER, Paul. **O que é Economia**. 7ª ed., 2ª reimpressão. São Paulo: Contexto, 2014.

SINGER, Paul. **Desenvolvimento capitalista e desenvolvimento solidário**. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 7-22, maio 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/qzkhXSYNy9DtBzPpwQZjJdj/?lang=pt#> Acesso em 29 de maio de 2023.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO (SNIS). **Diagnóstico do Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos - 2021**. Ministério do Desenvolvimento Regional – Secretaria Nacional de Saneamento. Brasília, 2021. Disponível em: <http://www.snis.gov.br/diagnosticos> Acesso em 25/04/07.

TAKENAKA, E.M.M. **Políticas públicas de gerenciamento integrado de resíduos sólidos urbanos no município de Presidente Prudente-SP**. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2008, 232p. Disponível em: http://www4.fct.unesp.br/pos/geo/dis_teses/08/edilinetakenaka.pdf. Acesso em: 20 Agosto 2023.

TETO – ORGANIZAÇÃO LATINO AMERICANA DE DESENVOLVIMENTO COMUNITÁRIO. **Relatório de enquetes Jardim Gramacho - 2013**. Rio de Janeiro, 2013.

TONANI, Paula. **Responsabilidade decorrente da poluição por resíduos sólidos: de acordo com a Lei 12.3-5/2010 – institui a Política Nacional dos Resíduos Sólidos**. 2. ed. rev., atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2011

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. 3ª Vara Cível. **Ementa de Ação Indenizatória decorrente o encerramento do AMJG**. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/busca>. Acesso em 08 de Novembro de 2023.

VALLINI, G. **Planing ahead: waste management as a cornerstone in a world with limited resources**. Waste Management & Research, n. 27, p. 624, 2009.

VELLOSO, M.P. (2008) **Os restos na história: percepções sobre resíduos**. Ciência & Saúde Coletiva, v. 13, n. 6, p. 1953-1964.

ZARPELON, S. **A esquerda não socialista e o novo socialismo utópico: aproximações entre a atuação das ONGs e o cooperativismo da CUT**. (Dissertação de mestrado). Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, 2003.

WILSON, D.C. (2007) **Development drivers for waste management**. Waste Management & Research, v. 25, n. 3, p. 198-207.

WIRTH, I. **Mulheres na triagem, homens na prensa. Questões de gênero em cooperativas de catadores**. Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010.

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO**

YOSHIDA, C. Competência e as diretrizes da PNRS: conflitos e critérios de harmonização entre as demais legislações e normas. In: JARDIM, A.; YOSHIDA, C.; MACHADO FILHO, J. V. (Ed.). Política Nacional, Gestão e Gerenciamento de Resíduos Sólidos. Barueri: Manole, 2012.