

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

FACULDADE DE DIREITO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

Paula Garcez Corrêa da Silva

**OS CATADORES DE PORTO ALEGRE E A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS
SÓLIDOS**

Porto Alegre
2016

PAULA GARCEZ CORR A DA SILVA

**OS CATADORES DE PORTO ALEGRE E A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS
SÓLIDOS**

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientador: Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Júnior

Porto Alegre
2016

Ficha catalográfica

PAULA GARCEZ CORR A DA SILVA

**OS CATADORES DE PORTO ALEGRE E A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS
SÓLIDOS**

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Aprovada em _____ de 2016.

BANCA EXAMINADORA:

Professor Doutor José Alcebádes de Oliveira Junior

Professor Doutor José Maria Rosa Tesheiner

Professor Doutor Everton das Neves Gonçalves

Professor Doutor Lucas Pizzolatto Konzen

Maria do Carmo Morais Garcez

HONRAR LA VIDA – Eládia Blasquez

Não.
Permanecer e transcórrer não é perdurar, não é existir
Nem honrar a vida
Há tantas maneiras de não ser
Tanta consciência sem saber, adormecida
Merecer a vida não é calar e consentir
Tantas injustiças repetidas
É uma virtude, é dignidade, e é a atitude de identidade mais definida
Isso de durar e transcórrer
Não nos dá direito a presumir
Porque não é o mesmo que viver
Honrar a vida
Não.
Permanecer e transcórrer nem sempre significa honrar a vida
Há tantas pequenas vaidades
Em nossa bruta e cega humanidade
Merecer a vida é erguer-se
Vertical
Apesar do mal, das derrotas, das caídas
É o mesmo que dizer 'bem-vindas'
verdade e à nossa própria liberdade
Isso de durar e transcórrer
Não nos dá direito a presumir
Porque não é o mesmo que viver
Honrar a vida
(Tradução livre para o português: Eliana Guedes)

RESUMO

A Dissertação aborda a realidade dos catadores e de suas famílias, no século XXI, em particular, na cidade de Porto Alegre, Rio Grande do Sul. Para tanto, procedeu-se a inúmeras observações sobre os locais e as condições de trabalho relacionadas à coleta solidária e à reciclagem popular e suas modificações. Realizou-se uma reconstrução histórica, desde o surgimento dos antigos “papeleiros” até os catadores de materiais recicláveis dos dias atuais, os quais foram entrevistados. Para compreender as circunstâncias econômicas e jurídicas que interferem nessas atividades e que resultaram de longa caminhada política por reconhecimento, foi feito um levantamento dos instrumentos jurídicos que regulamentam o desenvolvimento dessa atividade, bem como o papel exercido pelos Operadores do Direito nas relações dos trabalhadores com as autoridades públicas – municipais, estaduais e federais -, com os geradores de Resíduos Sólidos Urbanos (RSU) e os empreendimentos de catadores, tais como associações e cooperativas.

Palavras-chave: Catadores. Reciclagem. Advogado. Municípios. Política pública.

ABSTRACT

The Master's dissertation addresses the reality of recyclable material collectors and their families in the twenty-first century, particularly in the city of Porto Alegre, Rio Grande do Sul state. Therefore, a number of observations were carried out regarding locations and working conditions related to solid material collecting and popular recycling, and their modifications; collectors were interviewed; a historical reconstruction was conducted from the emergence of the old "paper collectors" (*papeleiros*) to today's recyclable materials collectors. In order to understand the economic and legal circumstances that interfere in these activities and which were the result of a long political journey for recognition, we conducted a study on the legal instruments that rule the development of this activity as well as the role played by legal practitioners in the relationship between workers and public authorities – local, state and federal –, generators of municipal solid waste (MSW) and collectors enterprises, such as associations and cooperatives.

Key words: Collectors. Recycling. Legal practitioners. Municipalities. Public policy.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Kombi carregada de "bags"	25
Figura 2 - Sistema de coleta containerizada	28
Figura 3 - Situação física precária dos galpões.....	35
Figura 4 - Veículo de coleta elétrico Irlanda	69
Figura 5 - Carrinhos feitos pelos catadores.....	69
Figura 6 - Cavalo de lata - construído por um engenheiro e os catadores.....	70
Figura 7 - Coleta containerizada em Buenos Aires	71
Figura 8 - Quadro de partilha semanal "racha" com destaque para o valor do INSS 87	
Figura 9 - Catadores e advogados em eventos políticos	90

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Exclusão social x período de transformação produtiva	38
Quadro 2 - Etapas da reciclagem popular	39

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Cruzamento de dados relacionados à renda x geração de RSU	30
Tabela 2 - Como funciona a cadeia da reciclagem	37
Tabela 3 - Reflexos na economia local: aterro x galpão.....	67
Tabela 4 - Crescimento da reciclagem por tipo de embalagem	78

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT - Associação Brasileira de Normas Técnicas
ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade
AJURIS - Associação dos Juízes do Rio Grande do Sul
BME - Burocracia de Médio Escalão
CBO/MTE – Classificação Brasileira de Ocupações do Ministério do Trabalho e Emprego
CLT – Consolidação das Leis do Trabalho
CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público
EES – Empreendimento de Economia Solidária
EPSFL - Entidades Privadas sem Fins Lucrativos
ES – Empreendimento Solidário
FEPAM - Fundação Estadual de Proteção Ambiental
FMI – Fundo Monetário Internacional
ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IPEA – Instituto de Pesquisas Aplicadas
IPCL - Índice de Percepção do Cumprimento da Lei
IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados
LACP – Lei da Ação Civil Pública
MNCR - Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis
MTE - Ministério do Trabalho e Emprego
NBR - Norma Brasileira
NEPC – Núcleo de Estudos de Processos Coletivos
ONGs - Organizações Não Governamentais
OSCs - Organizações da Sociedade Civil
PEES - Princípio da Eficiência Econômico-Social
PERS - Plano Estadual de Resíduos Sólidos do Governo do Estado do Rio Grande do Sul
PMGIRS - Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos
PNPR - Política Nacional para a População em Situação de Rua
PNRS – Política Nacional Resíduos Sólidos
PNSB – Plano Nacional de Saneamento Básico
PPP – Parceria Público Privada
PUCRS - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
RFB - Receita Federal do Brasil
RSU – Resíduos Sólidos Urbanos
RSI – Resíduos Sólidos Industriais
SDECT - Secretaria do Desenvolvimento Econômico Ciência e Tecnologia
SAU – Serviços Ambientais Urbanos
SENAES - Secretaria Nacional de Economia Solidária
SESAMPE – Secretaria da Economia Solidária e Apoio à Micro e Pequena Empresa
TCE/RS – Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul
UNISINOS - Universidade do Vale do Rio dos Sinos
UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina
UT – Unidade de Tratamento (de resíduos)
UTC – Unidade de Tratamento e Compostagem (de resíduos)
VTH – Veículo de Tração Humana

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
2 OS CATADORES DE PORTO ALEGRE, RIO GRANDE DO SUL, NA POLÍTICA NACIONAL DOS RESÍDUOS SÓLIDOS (PNRS).....	21
2.1 O SURGIMENTO DOS CATADORES ORGANIZADOS	31
2.2 A FORMA DE ORGANIZAÇÃO DOS CATADORES DE MATERIAIS REICLÁVEIS EM EMPREENDIMENTOS SOLIDÁRIOS.....	41
2.3 AS RELAÇ ES INSTITUCIONAIS E SUA RELEV NCIA NO PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DA PNRS	52
3 A NATUREZA JURÍDICO-ECONÔMICA DA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS	60
3.1 IMPASSES ECON MICOS E TECNOL GICOS PARA A IMPLANTAÇÃO DA PNRS	63
3.2 A NOVA LEI DAS COOPERATIVAS	72
3.3 VANTAGENS E DESVANTAGENS DAS POLÍTICAS TRIBUTÁRIAS RELACIONADAS AO TRABALHO DOS CATADORES.....	77
3.4 O TRATAMENTO PREVIDENCIÁRIO DISPENSADO AOS CATADORES	82
4 OS CATADORES E OS OPERADORES DO DIREITO.....	89
4.1 A VOZ DOS CATADORES: SUAS RELAÇ ES DE TRABALHO NÃO SÃO DE EMPREGO	93
4.2 AS AÇ ES COLETIVAS.....	101
4.3 PERSPECTIVAS PARA O FUTURO	109
5 CONCLUSÃO	115
<i>REFERÊNCIAS.....</i>	<i>121</i>
APÊNDICE – PLANILHA DE CONTRATOS EM VIGOR NO RIO GRANDE DO SUL	ERRO INDICADOR NÃO DEFINIDO.
ANEXO A – CBO	ERRO INDICADOR NÃO DEFINIDO.
ANEXO B – DECRETO CALAMIDADE PÚBLICA PORTO ALEGRE	ERRO INDICADOR NÃO DEFINIDO.
ANEXO C – DIA DO CATADOR NO RIO GRANDE DO SUL.....	ERRO INDICADOR NÃO DEFINIDO.
ANEXO D – LEI MUNICIPAL SOBRE PAGAMENTO DOS CATADORES	ERRO INDICADOR NÃO DEFINIDO.

ANEXO E – CONVÊNIO ENTRE MUNICÍPIO DE INCINERADORA ERRO
INDICADOR NÃO DEFINIDO.

ANEXO F – LICITAÇÃO AGLUTINADA DE SERVIÇOSERRO INDICADOR NÃO
DEFINIDO.

ANEXO G – PROPOSTAS MAIS VOTADAS CNMA 2013ERRO INDICADOR NÃO
DEFINIDO.

ANEXO H – PRIMEIRA SENTENÇA.....ERRO INDICADOR NÃO DEFINIDO.

ANEXO I – SEGUNDA SENTENÇA/ACÓRDÃOERRO INDICADOR NÃO DEFINIDO.

ANEXO J – AÇÃO POPULAR CONTRA INCINERAÇÃOERRO INDICADOR NÃO DEFINIDO.

ANEXO L – AÇÃO CIVIL PÚBLICA LOGÍSTICA REVERSAERRO INDICADOR NÃO DEFINIDO.

1 INTRODUÇÃO

O trabalho dos catadores de materiais recicláveis no Rio Grande do Sul, durante décadas, desenvolveu-se de forma totalmente individualizada e marginalizada. Famílias inteiras viviam da catação, ou seja, do resultado direto da venda do material aos atravessadores, aparistas e ferros-velhos. Não havia – e permanece inexistindo - estatísticas sobre a quantidade de pessoas trabalhando sobre os aterros, lixões e depósitos de resíduos a céu aberto.

No ano de 2001, catadores de todo o Brasil, organizados regionalmente, em sua maioria nascidos em famílias de catadores, iniciaram mobilizações de caráter nacional, juntamente com outros setores sociais de baixa renda, visando organizar-se politicamente.

Estes setores eram compostos por moradores de rua, trabalhadores sem terra e outros grupos não integrados socialmente. Desde então, gradualmente, foram mobilizando-se de maneira efetiva, obtendo algumas conquistas políticas e sociais que têm alterado o panorama da exclusão.

A partir da mobilização e da criação de uma identidade própria, os catadores desenvolveram ações e projetos que valorizaram e deram dignidade ao seu trabalho. A busca de melhores condições de vida, progressivamente, fortaleceu os catadores.

No Rio Grande do Sul, a coleta seletiva tem a primeira previsão legislativa através do Código Municipal de Limpeza Urbana de Porto Alegre, instituído por meio da Lei Complementar nº 234, de 1990. Em 1993 é o Estado do Rio Grande do Sul que legalmente impõe aos municípios que se responsabilizem pela gestão dos resíduos.

No final da década de 1990, a construção de galpões de reciclagem na capital e no interior do Estado, representou um avanço de sua atuação política. O êxito atingido pelos catadores gaúchos deu-lhes projeção nacional, sendo uma referência nacional.

Em 2002, foi reconhecida a profissão de catador e incluída na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), ver anexo A.

Durante os primeiros anos em que os catadores contaram com assessoria jurídica, a sua demanda restringia-se a três assuntos: (a) litígios familiares – principalmente alimentos e troca de guarda de menores, entre pais, mães, tios e

avós; (b) questões comerciais – problemas com empresas que compravam materiais e não efetuavam o pagamento sob a alegação de que os catadores não possuíam personalidade jurídica; e, (c) ações de despejo ou reintegração de posse dos galpões que ocupavam.

A partir de então, os grupos mais estruturados passaram a pleitear, juntamente às prefeituras dos municípios onde estavam localizados, a responsabilidade pela coleta organizada de materiais recicláveis. No Rio Grande do Sul, esta mobilização se baseou nas previsões legais existentes. O Paraná e Minas Gerais percorreram o mesmo caminho. Os catadores conquistaram, perante as administrações públicas, a assinatura de contratos que assegurou o pagamento pelos serviços de coleta, triagem e destinação adequada.

Projetos de caráter social, financiados pelo Governo Federal, destinados à integração desses trabalhadores na cadeia produtiva da reciclagem - desenvolvimento de ações direcionadas à produção, recolhimento, triagem e devolução à indústria dos materiais recicláveis coletados - foram assumidos por Organizações da Sociedade Civil (OSCs), à época, denominadas Organizações Não Governamentais (ONGs). Esses projetos, que incluíam a aquisição de equipamentos, permitiram uma elevação do nível tecnológico do trabalho desenvolvido nos galpões, possibilitando a assinatura de convênios com municípios e particulares, que asseguraram maior regularidade na aquisição de materiais para venda.

Carrinhos elétricos, prensas e outros instrumentos de trabalho foram disponibilizados a grupos de catadores que, auxiliados por técnicos responsáveis pelo desenvolvimento dos projetos que os apoiavam, pouco a pouco, foram qualificando seu trabalho.

Na primeira etapa de capacitação, ainda com poucos resultados, surgiu a necessidade de contar com serviços jurídicos para viabilizar a assinatura de convênios entre as prefeituras, empresas privadas e as associações. Nesse período, com a colaboração de assessores jurídicos, grupos de catadores conquistaram o *status* de personalidade jurídica aos seus empreendimentos.

A partir de então, foi viabilizada a assinatura de convênios e contratos de doação de material reciclável e, eventualmente, de coleta de materiais. Esses primeiros instrumentos jurídicos garantiram a regularidade do trabalho e a recepção nos galpões do material doado. Naquela época, era pouco viável que os catadores

contassem com qualquer meio além da tração humana para transportar a coleta realizada em locais afastados, o que limitava o volume do resultado de seu trabalho.

Apesar das inovações legislativas ocorridas, como a assinatura do Decreto nº 5.940, em 2006, que impôs à administração federal a obrigação de doar os resíduos por ela descartados às associações e cooperativas, esta transferência de resíduos para os catadores não se concretizou. O mesmo já havia acontecido no Rio Grande do Sul. Em 1993, foi promulgada Lei Estadual nº 9.921, que determinava à administração pública estadual a seleção dos resíduos produzidos, também sem resultados práticos.

A falta de êxito na implementação dessas disposições legais, decorreu de dois fatores concomitantes: a debilidade das organizações de catadores, que não podiam retirar os materiais dos locais em que os resíduos eram produzidos e descartados, e a inércia das administrações públicas no cumprimento das disposições legais vigentes.

Os catadores ganharam mais força com a promulgação da Lei do Saneamento Básico, em 2007¹, que alterou a Lei de Licitações.² Ela assegurou a possibilidade de suas contratações acontecerem sem processo de licitação. Esta, sem dúvida, foi a maior conquista dos catadores até então.

A Lei nº 10.531,³ promulgada em 2008 no município de Porto Alegre proibindo a circulação de carroças – importante ferramenta de trabalho de catadores – lhes trouxe grande prejuízo político. Apesar da mobilização por eles promovida, este diploma legal foi aprovado. Decorridos oito anos, somente dez por cento dos carroceiros cadastrados na Prefeitura de Porto Alegre (PMPA) entregaram suas carroças e poucos abandonaram suas atividades de catação.

Somente a partir da aprovação da Lei de Saneamento Básico, a contratação com a municipalidade para a coleta de material reciclável pelos catadores passou a ser possível, o que ocorreu também em outros Estados além do Rio Grande do Sul.

Ao mesmo tempo em que nos galpões crescia a consciência sobre as possibilidades de fortalecimento político dos grupos, melhoravam as condições de

¹ BRASIL. *Lei nº 11.445/07*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm. Acesso em: ago. 2016.

² BRASIL. *Lei nº 8.666/93*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm. Acesso em: ago. 2016.

³ PORTO ALEGRE. *Lei nº 10.531*. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph-brs s1 000030011.DOCN. I 20 u 2Fnetahhtml 2Fsirel 2Fsimples.html p 1 r 1 f G d ato s SECT1 TEXT>. Acesso em: 2016.

comercialização dos materiais. A mobilização política trouxe como resultado, decorridas duas décadas de tramitação, a promulgação, em dezembro de 2010, da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), Lei nº 12.305, que assegurava a contratação e o pagamento por serviços aos catadores em caráter preferencial.

A partir de então, as demandas por assessoria jurídica aumentaram, o debate sobre o fechamento dos lixões institucionalizou-se, e os planos municipais passaram a ser elaborados.

A obrigatoriedade do fechamento dos lixões trouxe a urgência da solução do problema da coleta dos resíduos sólidos urbanos. A partir daí, estabeleceu-se a responsabilidade dos municípios pela implantação da política ambiental e de inclusão social prevista na PNRS.

Os gestores públicos, os grandes geradores privados de resíduos e a sociedade em geral passaram, dessa forma, a ver, ouvir e atentar para a existência, como atores sociais e políticos, dos catadores.

No mesmo ano de 2010, o Estado do Rio Grande do Sul promulgou a lei de incentivo e regulamentação da economia solidária (Lei nº 13.531), para cuja aprovação os catadores muito contribuíram politicamente. Sua mobilização foi importante, e a troca de conhecimentos e informações, entre os envolvidos na sua elaboração e defesa, foi de grande relevância.

Inúmeras audiências públicas, seminários, encontros e mobilizações ocorreram para viabilizar a elaboração de Planos Municipais de Gerenciamento de Resíduos (PMGRs), que contaram com considerável participação popular.

Desde a promulgação da PNRS, quando as contratações mediante pagamento se tornaram possíveis, a ocorrência de impasses, dúvidas e obstáculos, tem desafiado os catadores a ocupar o seu espaço.

A constatação dos entraves surgidos e diariamente experimentados pelas associações e cooperativas de catadores, constitui-se no objeto desta Dissertação. Ela tem como objetivo investigar as razões pelas quais, passados cinco anos de vigência da PNRS, os catadores ainda se encontram em situação social, econômica e jurídica tão precária e o desenvolvimento de seu trabalho permanecer dificultado.

Os objetivos que norteiam a pesquisa desenvolvida são os seguintes:

1. descrever as características sociais, culturais e as condições de vida dos catadores e de suas famílias;

2. apresentar os antecedentes históricos deste grupo de trabalhadores e as origens das transformações que causaram os problemas que ainda não tiveram solução;

3. identificar os entraves de natureza econômica, social, jurídica e cultural que obstaculizam a adoção de meios e formas de trabalho mais eficientes e rentáveis;

4. analisar as formas assumidas pela organização do trabalho dos catadores e a contribuição prestada pelos Operadores do Direito.

A metodologia escolhida para o desenvolvimento da pesquisa é de natureza descritiva. Ela consiste no levantamento de dados sobre aspectos da realidade pesquisada, que permitem realizar inferências sobre sua natureza, características e relevância.

Os resultados da pesquisa são apresentados nas quatro seções que integram o estudo, e que são as seguintes:

1: Introdução. Descrição geral do tema pesquisado.

2: Os catadores de Porto Alegre, Rio Grande do Sul, e a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). Histórico das conquistas dos catadores de materiais recicláveis, que viabilizaram o reconhecimento do seu protagonismo na PNRS.

3: A natureza jurídico-econômica da Política Nacional de Resíduos Sólidos. A positivação dos direitos dos catadores e seus impactos econômicos na cadeia produtiva da reciclagem. A ênfase foi dada aos Impasses econômicos e tecnológicos para a implantação da PNRS, aos efeitos decorrentes da promulgação da nova Lei das Cooperativas, as vantagens e desvantagens das políticas tributárias relacionadas ao trabalho dos catadores, e, por fim, ao tratamento previdenciário dispensado aos catadores.

4: Os catadores e os operadores de Direito. O papel dos Operadores do Direito na efetivação dos direitos conquistados pelos catadores. Para o desenvolvimento desta seção, foi observado o discurso dos próprios catadores para retratar sua relação com o trabalho, as possibilidades decorrentes da adoção de ações coletivas pelos próprios catadores e as perspectivas para o futuro.

2 OS CATADORES DE PORTO ALEGRE, RIO GRANDE DO SUL, NA POLÍTICA NACIONAL DOS RESÍDUOS SÓLIDOS (PNRS)

Para entender o funcionamento da cadeia produtiva dos resíduos sólidos urbanos (RSU), é preciso observar as nuances sociológicas que a informam. E isto só é possível se avaliarmos o histórico das conquistas dos catadores de materiais recicláveis, que viabilizaram o reconhecimento do seu protagonismo na Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS).

O processo que os levou à condição de partícipes determinantes para o bom funcionamento da cadeia produtiva resultou de uma longa caminhada iniciada há mais de uma década de luta.

O reconhecimento do valor do trabalho de catação no processo de reciclagem, e da importância desta no âmbito urbano consumidor, foi fruto da superação de inúmeros obstáculos e da persistência revelada pelos catadores.

Neste panorama, o Estado do Rio Grande do Sul, com suas características econômicas, está plenamente inserido, como atesta o trabalho do Instituto de Pesquisas Aplicadas (IPEA), em 2012.

Em termos nacionais, o número de municípios com algum sistema de coleta seletiva aumentou em 120 , mas a fração dos municípios que já possuem algum sistema de coleta não ultrapassa os 18 do total. A maioria dos programas em vigência se localiza nas regiões Sul e Sudeste.⁴

Conforme o Plano Estadual de Resíduos Sólidos do Estado do Rio Grande do Sul, finalizado no ano de 2014 (PERS), "o estado, que conta com 497 municípios, tem uma população urbana equivalente a 85 dos seus habitantes."⁵ Como atividades econômicas principais, a agropecuária e a indústria de transformação.

Enquanto isso, os dados relacionados aos catadores de materiais recicláveis, alcançados por pesquisas oficiais, evidenciam sua condição de precariedade:

⁴ INSTITUTO DE PESQUISA APLICADA. *Diagnóstico dos resíduos sólidos urbanos: relatório de pesquisa* 2012. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/121009_relatorio_residuos_solidos_urbanos.pdf . Acesso em: 21 fev. 2015. p. 17.

⁵ RIO GRANDE DO SUL. *Plano estadual de resíduos: 2015-2034*. dez. 2014. Disponível em: <http://www.pers.rs.gov.br/noticias/arq/ENGB-SEMA-PERS-RS-40-Final-rev01.pdf> . Acesso em: 10 mar. 2016. p. 54.

Conforme o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (MDS, 2014), em julho de 2014, estavam cadastradas 3.314 famílias de catadores no estado do Rio Grande do Sul, e dessas, 2.242 estavam sendo beneficiadas pelo Programa Bolsa Família do governo federal.⁶

Observa-se que os catadores organizados em associações e cooperativas concentram-se na Mesorregião Metropolitana de Porto Alegre, a qual contempla 48 desses trabalhadores integrados em 59 das entidades (37 do total do Estado).⁷

Em Porto Alegre, no ano de 1990, foi decretado Estado de Calamidade Pública, por meio do Decreto nº 9.696/90 (Anexo B), que assim dispôs:

Considerando que o acesso aos aterros sanitários localizados na Zona Sul da Cidade se encontram obstaculizados por ato da comunidade local;
 considerando que o aterro sanitário da Zona Norte da Cidade encontra-se alagado e com sua capacidade praticamente esgotada;
 considerando a inexistência, no território do Município, de outro local licenciado pelos órgãos públicos competentes para a destinação final do lixo urbano domiciliar e hospitalar;
 considerando, por isso, a impossibilidade de o Departamento Municipal de Limpeza Urbana - DMLU dar destinação ao lixo coletado no Município e a iminência de grave risco à saúde pública daí decorrente,
 D E C R E T A:
 Art. 1º - É declarado o estado de calamidade pública no Município de Porto Alegre, por prazo indeterminado, até que os órgãos públicos competentes venham a indicar local adequado ao depósito final do lixo urbano coletado.⁸
 (grifou-se)

Este diploma legal evidenciava a falência do método de gestão de resíduos adotado até então, pois desprezava a existência de trabalhadores em condições frágeis e transitórias, vinculados diretamente ao local onde os resíduos da cidade eram dispostos sem controle.

A partir de 1985 os RSU do município foram dispostos sem controle ou tratamento no Lixão da Zona Norte, provocando impactos ambientais no solo, no ar e nos aquíferos da região, além de intensa degradação humana, oriunda das relações entre resíduos, máquinas e indivíduos que passaram a morar no local e sobreviver a partir da triagem de resíduos.⁹

⁶ RIO GRANDE DO SUL, 2014, p. 225.

⁷ Ibid., p. 225-226.

⁸ PORTO ALEGRE. *Decreto 9.696, de 02 de maio de 1990*. 1990a. Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/netatml/sirel/atos/Decreto_209696 . Acesso em: 10 mar. 2016.

⁹ PORTO ALEGRE. *Plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos*. agosto 2013. v. 1: Diagnósticos e Prognósticos. Disponível em: http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/dmlu/usu_doc/pmgirs_porto_alegre_volume_1.pdf . Acesso em: 27 fev. 2016. p. 165.

O Lixão da Zona Norte foi fechado, e os catadores, reunidos em uma associação chamada atualmente “Associação dos Recicladores de Resíduos da Zona Norte”, a qual se mantém no espaço em que foi construído o galpão, inaugurado em 1994, até os dias atuais.

A partir desses episódios, foi promulgado o primeiro Código Municipal de Limpeza Urbana de Porto Alegre.¹⁰ Dois anos mais tarde, houve a inclusão no ordenamento legal municipal da coleta seletiva. Porto Alegre, juntamente com Curitiba, são pioneiras na instalação de coleta seletiva no país.

O histórico de conquistas locais, e principalmente a definição da coleta seletiva mediante a inserção de catadores na agenda política municipal de Porto Alegre, garantiu aos catadores gaúchos a credibilidade necessária à participação no 1º Congresso Nacional dos Catadores realizado em Brasília nos dias 4, 5 e 6 de junho de 2001, que confirma esta realidade. Participaram desse encontro, 1.600 congressistas, entre catadores, técnicos e agentes sociais de dezessete estados brasileiros¹¹, havendo presença politicamente determinante de representantes dos catadores do Rio Grande do Sul.

A luta destes trabalhadores, que dista em muito de seu fim, pretende a sua descriminalização. A estigmatização com a qual se deparam decorre da rejeição social vinculada ao objeto de sua atividade, e à inserção desta atividade em uma cadeia produtiva dominada por práticas arraigadas e contrárias à lógica da redução e não geração de resíduos. Ela também é consequência da maneira autônoma e totalmente livre em que consiste a catação individual nas ruas.

Não se desconhece o fato de que a PNRS é também conhecida como “Lei do Lixo”. No entanto, na defesa da dignidade do trabalho dos catadores de materiais recicláveis, entende-se imperioso o abandono definitivo da palavra “lixo” pela

¹⁰ PORTO ALEGRE. *Lei Complementar nº 234/90*. Disponível em: http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/dmlu/usu_doc/lei_complementar_234-90.pdf. Acesso em: ago. 2016.

¹¹ Os participantes do **1º CONGRESSO NACIONAL DOS CATADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS**, realizado em Brasília nos dias 4, 5 e 6 de junho de 2001, que contou com a participação de 1.600 congressistas, entre catadores, técnicos e agentes sociais de dezessete estados brasileiros, e os 3.000 participantes da **1ª MARCHA NACIONAL DA POPULAÇÃO DE RUA**, no dia 7 de junho do mesmo ano, apresentam a toda a sociedade e às autoridades responsáveis pela implantação e efetivação das políticas públicas, as reivindicações e propostas que seguem. (CARTA de Brasília. 2001. Disponível em: <http://www.mnrc.org.br/sobre-o-mnrc/principios-e-objetivos/carta-de-brasilia>. Acesso em: 23 fev. 2016).

expressão “resíduos sólidos”¹². Os resíduos sólidos podem ser reciclados ou reutilizados e, portanto, tem valor agregado, o que, por si só, os diferencia do que se considera inservível.

Em 2012, "Porto Alegre contava com dezoito unidades de triagem nas quais trabalhavam 524 catadores."¹³ Os dados disponíveis no Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos (PMGIRS) permitem concluir "que em dez anos de atividade da Unidade de Triagem e Compostagem (UTC), com aproximados cem catadores trabalhando, o percentual de material destinado à reciclagem após a triagem, é de dez pontos percentuais."¹⁴ Ainda é muito pouco.

O Rio Grande do Sul, juntamente com outros dois estados da Federação, lidera o *ranking* de compostagem: “Observa-se que, das 27 Unidades Federativas, apenas catorze possuem unidades de compostagem, sendo os estados com maior número, em relação ao total de municípios, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e Minas Gerais.”¹⁵

Ao cruzar os dados do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos de Porto Alegre (PMGIRS) com aqueles trazidos pelo Plano Estadual de Resíduos Sólidos do Governo do Estado do Rio Grande do Sul (PERS), identifica-se a existência de desperdício injustificado de produtos aptos ao retorno à cadeia produtiva. Tal resultado pode ser atribuído à falta de formação técnica aliada à infraestrutura deficitária. Eis o respaldo para esta conclusão:

Carências (Oportunidades) Iniciativas associadas

...

2 UT's: falta de tecnologia de triagem e projeto arquitetônico totalmente defasado; problemas de gestão interna das UT's; baixa capacitação dos catadores; não ocorre valorização da cadeia da reciclagem; instrumento contratual entre DMLU e UT's é deficiente; trabalho nas UT's não é profissionalizado.¹⁶

Além da defasagem entre o percentual de recicláveis encaminhados à triagem e aqueles resíduos que efetivamente são devolvidos à cadeia produtiva, outro ponto

¹² Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) – Norma Brasileira (NBR) 10004:2004: Esta Norma classifica os resíduos sólidos quanto aos seus potenciais ao meio ambiente e à saúde pública, para que possam ser gerenciados adequadamente. Anexo H. (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. *Norma Brasileira (NBR) 10004:2004*. Rio de Janeiro, 2004. Disponível em: <https://www.abntcatalogo.com.br/norma.aspx ID 936> . Acesso em: 8 mar. 2016. p. 71).

¹³ PORTO ALEGRE, 2013, p. 121.

¹⁴ Ibid., p. 133.

¹⁵ INSTITUTO DE PESQUISA APLICADA, 2012, p. 37.

¹⁶ PORTO ALEGRE, op. cit., p. 224.

que atesta a debilidade da gestão de resíduos na capital gaúcha é a atividade isolada de catadores e de empresários à margem da atividade estatal, como se vê do PMGIRS de Porto Alegre:

Ressalta-se, ainda, que há em Porto Alegre uma forte coleta informal de resíduos seletivos e até mesmo de não seletivos. Como já observado, não há estudos que comprovem a real quantidade desviada do sistema oficial por essa coleta informal, mas estimativas feitas indicam que chegam a ser desviados cerca de 200 t/d.¹⁷

Aqui, a demonstração visual do que se elegeu chamar de coleta informal por empresários à margem da atividade estatal:

Figura 1 - Kombi carregada de "bags"



Fonte: Autora (2015).

Quanto à informalidade dos catadores, a mesma realidade identificada no município de Porto Alegre visualiza-se em todo o Estado do Rio Grande do Sul, como atesta o PERS:

Além das unidades de triagem que operam conveniadas com o poder público municipal, o número de associações e cooperativas de catadores atuando nos grandes centros urbanos informalmente é bastante significativo e pouco conhecido pelas prefeituras municipais.¹⁸

Na realidade vivenciada localmente, no município de Porto Alegre, o que temos, ainda, é a tarefa exclusiva de triagem dentro de galpões, mediante pagamento pelo ente público proporcional ao material devolvido à cadeia produtiva.

¹⁷ PORTO ALEGRE, 2013, p. 177.

¹⁸ RIO GRANDE DO SUL, 2014, p. 224.

Há, portanto, amplo espaço para a assunção de outras atividades para as quais os catadores são aptos.

Esses espaços foram comprovadamente bem preenchidos, no âmbito privado, durante a Copa do Mundo de 2014. Na capital gaúcha, o recolhimento do material coletado dentro do estádio Beira Rio, onde aconteceram os jogos, foi todo acondicionado, triado e transportado para venda pelos catadores organizados em rede. Pela excelência do trabalho prestado, os catadores organizados seguiram responsáveis pela gestão dos resíduos do estádio após o encerramento dos jogos da Copa.

Em outras cidades do Rio Grande do Sul, como aquelas identificadas no Apêndice A, a responsabilidade pela coleta, pelo estabelecimento das respectivas rotas e pela administração dos espaços, já foi assumida integralmente pelos catadores. Diante desses exemplos é que se conclui pela possibilidade real de melhor aproveitamento de pessoas e do trabalho.

O desperdício de material enviado para triagem, nos galpões que recebem a coleta seletiva, e a atividade marginal de coleta não são as únicas falhas visualizadas na sistemática vigente na administração dos resíduos em Porto Alegre e nas demais cidades brasileiras. A remessa direta aos aterros e lixões também permanece inalterada.

Tal situação exigiria a adoção de medidas inclusivas eficientes à intensificação dos processos de agremiação e manutenção dos catadores individuais no trabalho conjunto e organizado das associações e cooperativas concomitante ao reconhecimento de seu trabalho de agentes ambientais urbanos. Vejamos o cenário local, do Rio Grande do Sul:

Conforme dados validados do CTF Cadastro Técnico Federal referentes a 1.203 indústrias sobre a situação de destinação final RSI gerados, verificou-se que apenas 20 dos resíduos são destinados para “reciclagem/reaproveitamento de outros materiais inorgânicos”, 17% para “reciclagem/reaproveitamento de metais e compostos metálicos” e 16% para “acumulação de material que se pretenda submeter a qualquer das operações de reciclagem”, conforme apresentado na Tabela 122 e no Gráfico 48.¹⁹

¹⁹ RIO GRANDE DO SUL, 2014, p. 294.

A realidade retratada em face dos resíduos sólidos industriais (RSI) no Rio Grande do Sul, em que apenas vinte por cento dos resíduos sólidos são destinados à reciclagem, em nada diverge daquela identificada nacionalmente, como se vê:

No Brasil, entretanto, não se pode dizer que os aterros sanitários – locais de disposição ambientalmente adequada – recebam apenas rejeitos. Na realidade, o que ocorre ainda é a disposição final de quaisquer resíduos em solo, sendo as principais formas os lixões, aterros controlados e aterros sanitários.²⁰

Outra questão importante a ser considerada é a dificuldade de aferição do número de catadores individuais:

Não há cadastro de catadores organizados ou informais no Estado. De acordo com estudo preliminar e o banco de dados do PERS-RS, existem 159 associações ou cooperativas de catadores, que contemplam cerca de 3.500 trabalhadores, distribuídos em 65 municípios do Estado.²¹

A possibilidade de êxito de um recenseamento de catadores de rua é impraticável. A quantificação exata dos carroceiros, carrinheiros e ambulantes que atuam de forma isolada, portanto, não pode ser aferida com exatidão.

A estigmatização destes trabalhadores de baixa renda, pouca escolaridade e que desenvolvem suas atividades em condições precárias e de forma autônoma, tem sido um grande obstáculo para sua inclusão social e para o reconhecimento da importância econômica e social do trabalho por eles desenvolvido.

A atividade de catação foi inserida no rol da Classificação Brasileira de Ocupações do Ministério do Trabalho e Emprego em 2002 (CBO/MTE), nos seguintes termos:

5192: Trabalhadores da coleta e seleção de material reciclável: Descrição sumária: Os trabalhadores da coleta e seleção de material reciclável são responsáveis por coletar material reciclável e reaproveitável, vender material coletado, selecionar material coletado, preparar o material para expedição, realizar manutenção do ambiente e equipamentos de trabalho de reciclagem, administrar o trabalho e trabalhar com segurança.

A menção ao reconhecimento formal da profissão de catador é importante, na medida em que é esta a classificação usada para as pesquisas de indicadores

²⁰ INSTITUTO DE PESQUISA APLICADA, 2012, p. 42.

²¹ RIO GRANDE DO SUL, 2014, p. 225.

sociais. Foi a partir deste reconhecimento que as estatísticas passaram a incluir estes trabalhadores.²²

Aos catadores eram associadas, até recentemente, as características negativas do material que coletavam e separavam. Assim como os depósitos em que trabalhavam eram considerados sujos - no mesmo senso comum – os catadores deveriam permanecer ocultos para não serem vistos pelos transeuntes.

No Estado do Rio Grande do Sul, assim como nos demais Estados da federação, esse preconceito levou à adoção de políticas que os tornassem invisíveis nas grandes cidades, principalmente aos moradores dos considerados bairros nobres. Como exemplo, citamos a instalação da coleta automatizada através do uso de contêineres nestas localidades.

Figura 2 - Sistema de coleta containerizada



Fonte: Autora (2015).

Os resíduos, objeto de trabalho dos catadores, não são lixo, isto é “tudo o que não presta e se joga fora. Sujidade, sujeira, imundice, coisa ou coisas inúteis,

²² INSTITUTO DE PESQUISA APLICADA. *Situação social das catadoras e dos catadores de material reciclável e reutilizável*. Brasília, 2013. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/situacao_social/131219_relatorio_situacaosocial_mat_reciclavél_brasil.pdf Acesso em: 10 mar. 2016. p. 42.

velhas, sem valor.”²³ São “um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania.”²⁴

A adoção do termo “catadores” revela a intenção de integrá-los socialmente. Atingir sua inclusão é objetivo da PNRS²⁵. Este termo foi citado doze vezes no corpo da lei que o instituiu, e vinte e duas pelo decreto²⁶ que a regulamentou.

Antes da promulgação da PNRS, o Estado do Rio Grande do Sul, na mesma lei que estabeleceu o dia estadual do reciclador, Lei Estadual nº 13.336 de 2009, positivou a possibilidade de contratação pelo governo de “entidades privadas ligadas à reciclagem” destinadas ao incentivo à atividade (Anexo C).

O surgimento de novos hábitos e padrões de consumo nas cidades brasileiras levou ao aumento exponencial na produção de resíduos (garrafas plásticas, papelão, vidro, isopor, entre outros). Essa problemática levou à emergência de novos regramentos legais relacionados ao gerenciamento de resíduos. Em Porto Alegre, RS, não é diferente.

Há um crescente aumento da quantidade de resíduos gerados em Porto Alegre, destacando-se as questões relativas ao excesso de embalagens agregadas aos produtos de consumo, rápida obsolescência de muitos produtos duráveis e ineficiência dos processos produtivos.²⁷

Os dados do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos (PMGIRS) da Prefeitura de Porto Alegre (PPA), elaborado em 2013, faz com que a realidade nacional refletida na PNRS em 2010, seja perfeitamente ratificada por aquela vivenciada localmente dois anos depois de sua promulgação.

O aumento da geração de resíduos é estreitamente vinculado ao crescimento do consumo e do incremento das condições econômicas da população. São “O rendimento médio (ou seja, o PIB per capita – Produto Interno Bruto dividido pelo

²³ FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999. p. 1042.

²⁴ BRASIL. *Lei 12.305*, de 02 de agosto de 2010c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm . Acesso em: 10 mar. 2016. art. 6º, VIII.

²⁵ BRASIL, 2010c, art. 7º, inciso XII.

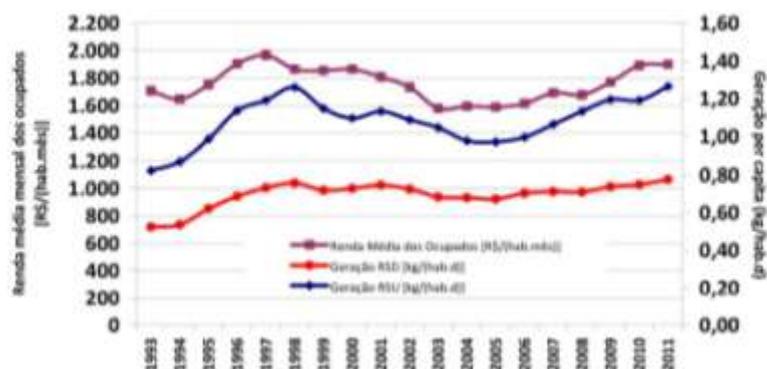
²⁶ BRASIL. *Decreto 7.404*, de 23 de dezembro de 2010b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Decreto/D7404.htm . Acesso em: 10 mar. 2016.

²⁷ PORTO ALEGRE, 2013, p. 234.

número de habitantes), conjuntamente com o crescimento populacional, os dois fatores que melhor projetam as gerações futuras de RSU.”²⁸

Tabela 1 - Cruzamento de dados relacionados à renda x geração de RSU

Figura 4.14 – Rendimento mediano na RMPA (R\$/mês) versus geração per capita de resíduos em Porto Alegre



Fonte: DMLU (2012), com base em dados de PED-RMPA, Convênio FEE, SEADE e DIEESE – Apoio TEM/FAT. Inflator utilizado: IPC-IEPE, valores em Reais de maio de 2012.

Fonte: PORTO ALEGRE, 2013, p. 52.

No caso da cidade de Porto Alegre, adotado exemplificativamente, o reduzido porcentual de reciclagem – em torno de dez por cento do total recebido para triagem em determinada unidade – indica a inexistência de adoção de mecanismos para otimização dos resultados dos processos produtivos.

Este fato não escapa ao olhar do administrador, como atesta a análise dos processos de reciclagem vigentes em um grande gerador de resíduos instalado na cidade, o Aeroporto Internacional Salgado Filho, em cujo entorno se situam quatro associações ou cooperativas de catadores: Aterro da Zona Norte, Profetas da Ecologia, Frederico Mentz e Ilha:²⁹

No Aeroporto Internacional Salgado Filho existe coleta seletiva, porém não compreende todas as áreas do sítio aeroportuário. Tanto os resíduos do sítio aeroportuário, cuja responsabilidade é da INFRAERO, quanto os resíduos das aeronaves, cuja responsabilidade é das companhias aéreas, são coletados por empresas contratadas pelos responsáveis das respectivas áreas. Nas aeronaves, a segregação é realizada entre infectantes e não recicláveis, portanto, não há separação entre recicláveis, orgânicos e rejeitos.³⁰

²⁸ Ibid., p. 238.

²⁹ PORTO ALEGRE, 2013, p. 116.

³⁰ RIO GRANDE DO SUL, 2014, p. 306.

A influência determinante da PNRS na rotina dos catadores pode ser visualizada no PMGIRS do Município de Porto Alegre. O referido plano, ao esclarecer as consequências diretas decorrentes da lei federal à municipalidade, determina atenção à organização de catadores para o trabalho na cadeia da reciclagem:

Embora a participação ativa de cooperativas e associações de catadores de baixa renda na gestão de resíduos sólidos recicláveis de Porto Alegre ocorra há já mais de 20 anos, o Poder Público Municipal deverá implementar estudos que visem ao fortalecimento de tais associações bem como, eventualmente, à sua participação em outros aspectos da gestão dos resíduos sólidos, aproveitando-se a excepcionalidade prevista na Lei das Licitações. Deve constituir-se em preocupação permanente do Poder Público Municipal, em observância ao disposto na legislação federal, o aprimoramento das condições de trabalho dos catadores, visando-se à melhoria das condições de saúde e salubridade no serviço bem como melhorias logísticas, dos equipamentos à disposição e da remuneração, considerando-se, especialmente, a visão social que permeia toda a PNRS e seu decreto regulamentador.³¹ (Grifou-se.)

A posição dos catadores do Estado do Rio Grande do Sul durante a elaboração e condução da implantação da PNRS, se mostra relevante e considerável. As demonstrações de força política decorrentes de posições firmadas desde a década de 1990, no mínimo sob o aspecto legislativo, resultaram em possibilidades de assunção de responsabilidades na cadeia produtiva da reciclagem. Cadeia essa em que os catadores pretendem se inserir em caráter definitivo.

2.1 O SURGIMENTO DOS CATADORES ORGANIZADOS

A Justiça, no Brasil, até 1790, era senhorial. Isto significa dizer que o poder de repressão e a jurisdição eram dos donatários, que nomeavam os ouvidores, que por sua vez exerciam a fiscalização. Assim ocorria no Rio Grande do Sul. Estamos diante de quase trezentos anos de abuso de poder, que dizimou – no mínimo culturalmente – a população sem escrita local.

A população sem escrita e sem Estado de três séculos atrás pode ser comparada aos catadores do Século XXI, muitos deles analfabetos e à margem do exercício da cidadania. O enfoque de deliberação coletiva - e não de atraso, como o pensamento ocidental dominante prega - já foi objeto de estudo e deu origem à

³¹ PORTO ALEGRE, 2013, p. 277.

teoria de Eduardo Viveiros de Castro, etnólogo americanista: o *Perspectivismo Ameríndio*, assim sintetizado:

Esse é um mundo em que você não tem um ponto de vista dominante, soberano, monárquico. Ao contrário, a condição do sujeito está espalhada, dispersa. Não tem uma transcendência, um ponto de vista do todo, privilegiado. O perspectivismo é o correlato cosmológico, metafísico, da ideia de sociedade contra o Estado, do Pierre Clastres.³²

Merece destaque o fato de que, nada obstante a intenção do governo ibérico de libertar os índios do trabalho escravo positivada em 1609, foram os colonos quem reagiram contra sua implantação, e houve reações violentas que acabaram por incluir no regramento legal, dois anos depois, a permissão da escravidão mediante comprovação de existência de *guerra justa*.

Diante do espaço para definição do que seria justo ou não justo, essa inserção legislativa, além de intensificar a rejeição aos jesuítas, muito ativos no que hoje chamamos Estado do Rio Grande do Sul, implicou em efeito diverso. Assim como identificamos acontecer como efeito reflexo da nova Lei das Cooperativas (Lei nº 12.690/12), quatro séculos mais tarde: institucionalizou o que pretendeu combater. No caso pretérito, a escravidão dos indígenas. Na hipótese comparativa atual, o agravamento da precarização do trabalho.

Por volta do final do Século XVIII, na Bahia, a proporção de escravos era de cinquenta e sete pontos percentuais da população recenseada.³³ Na mesma época, os índios e negros eram passíveis de pena de morte, além das violências físicas que não apresentam ineditismo, eis que retratadas sob todas as formas: cinema, teatro, literatura e tradição oral. Relembremos, uma vez que tratamos do Rio Grande do Sul, a lenda do Negrinho do Pastoreio a exemplificar a realidade retratada.³⁴

Ainda sobre o controle social, no Século XVIII, ou os brancos eram perdoados, ou os escravos presos eram soltos de modo a não prejudicar seu proprietário. Ficavam no limbo e à mercê das autoridades, os brancos pobres e os negros libertos, a quem hodiernamente chamamos de excluídos, com dificuldades de reconversão, em situação de desvantagem ou subintegrados. Os catadores.

³² CASTRO, Eduardo Viveiros de. O antropólogo contra o Estado. Entrevista concedida a Rafael Cariello. *Piauí*, Rio de Janeiro, n. 88, p. 16-23, jan. 2014. p. 22.

³³ SCH ARTZ, Stuart B. *Burocracia e sociedade no Brasil Colonial: a Suprema Corte da Bahia e seus juizes: 1609-1751*. São Paulo: Perspectiva, 1979. p. 192.

³⁴ Jovem escravo responsável pelo pastoreio, que por castigo foi largado sobre um formigueiro após ser espancado, e que teria sido levado para o céu por Nossa Senhora. Versão da Autora.

Por sofrerem de uma infinidade de carências sociais e econômicas, constituem a parte mais frágil da cadeia, quase sempre dependentes da ação dos atravessadores e das indústrias, que determinam os preços, o volume e as condições dos materiais que serão adquiridos. Mesmo assim, eles são os atores-chave em todo o processo, já que são responsáveis por quase 90% de todo o material que chega a ser reciclado no Brasil.³⁵

A formação das cidades, as condições em que as populações se movimentaram e a tese da amalgamação social são importantes para a fixação do fato de que as cidades sempre tiveram uma nuance de prosseguimento dos engenhos e estâncias e da ordem de subordinação que lá vigorava. Os mais abastados se dirigiam às cidades para ali estabelecerem comércio e relações mais intensas e diretas entre si.³⁶ Os demais os serviam, realizando atividades penosas e degradantes.

Diante desta realidade histórica é que a atividade de catação se coloca como resultado deste processo de ocupação das cidades gaúchas e brasileiras, e pode ser classificada como uma atividade exclusivamente urbana.

O percentual de catadores que residem em áreas urbanas em todo o país chega a 93,3%, superior inclusive à distribuição espacial da população como um todo, que possui uma taxa de urbanização em torno de 86,0%. Logo, a atividade de coleta de material reciclável possui uma natureza essencialmente urbana.³⁷

Como visualizamos nos dias de hoje, ao redor daqueles que têm mais, se estabelecem os que vão atender suas necessidades. No início do processo de urbanização, a cada nova residência urbana, vários serviços se mostravam necessários, em uma sociedade em que a ostentação era aceita, e a quantidade de escravos demonstrava poder.

Como paradigma entre os séculos, elegemos o fenômeno dos condomínios. As voltas dos condomínios residenciais fechados, surgem ocupações e casebres, em que aqueles que prestam serviços, domésticos ou não, aos habitantes das “cidades dentro das cidades”, constroem suas vidas. A relação entre a forma de organização cosmopolita e a distribuição da riqueza não é inédita:

³⁵ INSTITUTO DE PESQUISA APLICADA, 2013, p. 19.

³⁶ FREIRE, Gilberto. *Sobrados e mucambos: decadência do patriarcado e desenvolvimento do urbano*. 15. ed. rev. São Paulo: Global, 2004. passim.

³⁷ INSTITUTO DE PESQUISA APLICADA, op. cit., p. 46.

Não se trata de uma ordem orgânica e natural, em que a riqueza passa a estar vinculada à capacidade egoísta de se dispor os dons subjetivos, trata-se, sobretudo, de uma deformação no processo que origina as condições de desenvolvimento humano na sociedade de pessoas. ... É perceptível, cada vez mais, a relação existente entre a distribuição de renda e riqueza e o caos estrutural que mapeia a orla organizacional dos povos nos centros urbanos mundiais.³⁸

O espaço público é o campo de trabalho dos catadores individuais. É do seu trabalho que a reciclagem se esteia, em regime de franca exploração por atravessadores.

Sobre a figura dos atravessadores, no caso do papel, também chamados aparistas, proprietários de ferros-velhos e depósitos de materiais recicláveis, que exploram a condição de miséria dos catadores: estes atores desempenham suas atividades totalmente à margem do controle estatal.

A ausência de fiscalização e atuação estatal sobre a cadeia produtiva dos materiais recicláveis, na qual os catadores são o elo mais vulnerável, fica clara se observada legislação porto-alegrense (Decreto nº 15.412/2006), que veda a expedição de autorização de funcionamento a estas atividades.

Art. 8º Fica vedada a expedição de Autorização para o Funcionamento de Atividades Econômicas nos ramos de 'Reciclagem de Resíduos Sólidos', 'Comércio de Sucatas (Ferro-Velho) ' e 'Comércio de Peças de Veículos Usadas', 'Entretenimento Noturno', bem como nos casos previstos no artigo 4º da Lei Complementar nº 554, de 2006.³⁹

Simplificando: nas cidades como Porto Alegre, onde existe coleta seletiva – divisão entre resíduos recicláveis e orgânicos – realizada por empresas contratadas mediante licitação, aos catadores organizados resta apenas a triagem do material recebido pelas empresas contratadas pela municipalidade e sua revenda – invariavelmente em galpões insalubres e sem manutenção.

Sobre a insalubridade dos galpões: eis os galpões da Ascat – Cooperativa dos Trabalhadores da Cavalhada, em Porto Alegre, e da Acrer - Associação dos Classificadores de Resíduos Sólidos Recicláveis de Cachoeirinha, na região

³⁸ CUST DIO, André Viana. Desenvolvimento urbano: um discurso sobre a organização socioambiental e habitacional sob a panorâmica da igualdade e da justiça em John Rawls. In: CUST DIO, Andre Viana; BALDO J NIOR, Lumar (Org.). *Meio Ambiente, constituição e políticas públicas*. Curitiba: Multideia, 2011. p. 14-15.

³⁹ PORTO ALEGRE. *Decreto 15.412, de 18 de dezembro de 2006*. Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph-brs_s1_000028857.DOCN.120_u_2Fnetahtml_2Fsirel_2Fsimples.html p 1 r 1 f G d ato s SECT1 TEXT . Acesso em: 10 mar. 2016.

metropolitana de Porto Alegre, ambos construídos na década de 1990, e mantidos exclusivamente pelos catadores:

Figura 3 - Situação física precária dos galpões



Fonte: Autora (2015, 2016).

Aos catadores individuais, a seleção do resíduo *in loco*, ou seja, nas calçadas em que depositados - antes da chegada do caminhão da coleta regular ou de particulares que agem livremente sem qualquer fiscalização ou regulamentação – é o que resta.

No entanto, uma política pública de inclusão como é a PNRS, pretende romper com este ciclo e alterar a consciência coletiva de que o resíduo não pertence a ninguém e que, posto para fora de casa, não existe.

Existe. É um problema ambiental severo, representa um mercado expressivo e valoroso e configura um âmbito realmente propício para o estabelecimento de uma nova ordem de trabalho e geração de renda. Este estabelecimento, a partir da PNRS, se desenrola necessariamente perante a autoridade municipal, ente federado responsável pela prestação do serviço de limpeza urbana e, no mais das vezes, comprometido com padrões de contratação estáticos e desatentos à responsabilidade social que passaram a desempenhar. Em outras palavras:

De fato, é no espaço municipal que o ator social deixa o plano da abstração e da generalidade e passa a ser entendido e considerado diante de suas especificidades e necessidades concretas. É também da esfera local, portanto, a partir do Município ou do espaço regional, que se possibilita a efetiva atuação dos atores na construção de uma normatividade e na formação de decisões públicas decorrentes da apropriação do espaço

público pela sociedade, dentro dos limites e pressupostos da democracia participativa, compatíveis, portanto, com a ordem constitucional.⁴⁰

O trabalho dos catadores organizados pode contar também com o dos catadores individuais – de rua – que comercializariam com seus pares e, juntamente com maior quantidade de material, poderiam receber valor maior do que o percebido mediante entrega direta ao atravessador.

Esta figura do atravessador, de crucial importância na cadeia da reciclagem, geralmente, contribui para a miserabilidade daqueles que contam apenas com o pagamento do material entregue solto – sem sequer prensar – pagando o mínimo possível e alheio a qualquer forma de fiscalização e controle pelo Estado. Mais uma vez, observemos o histórico da urbanização brasileira, evidenciando a ideia de continuidade de padrões de divisão de riqueza:

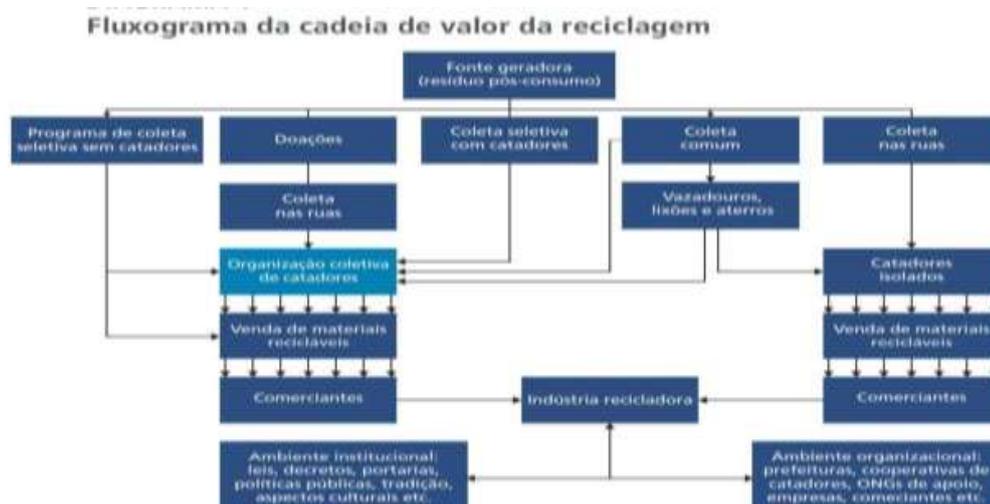
Quase o mesmo sucedia com relação ao peixe, que à primeira vista se supõe fosse um alimento fácil para a gente mais pobre das cidades; para a população das casas térreas, dos mucambos e dos cortiços dos fins do século XVIII e dos primeiros decênios do XIX. Mas também o suprimento de peixe tornou-se um comércio dominado por grandes proprietários de terras, donos, no Nordeste, de currais entre as praias e os arrecifes ou com viveiro dentro do sítio; pelos atravessadores e pela própria burguesia dos sobrados.⁴¹

Ao mesmo tempo, a contratação de catadores pela municipalidade exige o compromisso desta para com as questões de infraestrutura, que legalmente são sua responsabilidade. Logo, torna-se de imediato uma contratação exigente: além da quebra de paradigmas sociais, há rompimento de paradigmas administrativos corruptos, há muito tempo assimilados pela administração pública.

⁴⁰ HERMAN, Ricardo; FRANTZ, Diogo. As políticas públicas na perspectiva do princípio da subsidiariedade: uma abordagem municipalista. In: HERMAN, Ricardo (Org.). *Gestão local e políticas públicas*. Santa Cruz do Sul: Editora IPR, 2010. p. 218.

⁴¹ FREIRE, 2004, p. 290.

Tabela 2 - Como funciona a cadeia da reciclagem



Fonte: INSTITUTO DE PESQUISA APLICADA, 2013, p. 12.

O enfoque adotado revela as dificuldades enfrentadas pelos catadores, que, até os dias atuais, lutam por obter reconhecimento social e político. Na sua condição de excluídos, eles ainda enfrentam barreiras históricas que obstaculizam sua mobilidade social.

De outro lado, é inequívoco que os déficits de atenção estatal do passado criam situações fáticas absolutamente apartadas do ideário de vida digna, o que reclama premência no seu enfrentamento. Significa dizer que o projeto de transformação exige cautela na sua implementação, mas tem urgência – o que cria uma evidente contradição a ser enfrentada pelas estruturas institucionais incumbidas deste mister.⁴²

Esta busca por inclusão através do trabalho, ainda que de forma totalmente contrária ao padrão relacionado ao emprego, não pode ser vista no curto prazo. A inclusão não é questão assistencial, mas de responsabilidade efetiva para com as novas gerações.

A PNRS socializa ganhos e privatiza custos. Portanto, é arrojada e desafiadora. Veja-se o padrão atual de manejo de resíduos, a comprovar a afirmativa:

⁴² VALLE, Vanice Regina Lírio do. Controle judicial de políticas públicas: sobre os riscos da vitória da semântica sobre o normativo. *Revista de Direitos Fundamentais e Democracia*, Curitiba, v. 14, n. 14, p. 387-408, jul./dez. 2013. Disponível em: <http://revistaeletronicardfd.unibrazil.com.br/index.php/rdfd/article/viewFile/420/348>. Acesso em: 13 set. 2015. p. 390.

Em geral, as empresas terceirizadas são remuneradas de acordo com o peso e o volume dos resíduos urbanos coletados, de modo que esta forma de contratação estabelece para as empresas contratadas um regime de incentivos contrário à redução de resíduos na fonte geradora.⁴³

Oliveira Junior⁴⁴ bem descreve as demandas da natureza daquela estabelecida pela PNRS como “de redistribuição e de reconhecimento, que podem estar juntas ou independentes, estas últimas tendo a ver diretamente com as minorias étnicas, raciais, sexuais e de gênero.”

Os desfavorecidos, identificados pela legislação como população ou trabalhadores de baixa renda, são, no mais das vezes, como catadores de materiais recicláveis. Comungam aspectos redistributivos e de reconhecimento. Sobre esta assertiva, veja-se o quadro elaborado por Reis (2005, p.5):

Quadro 1 - Exclusão social x período de transformação produtiva
Categorias que dão visibilidade as expressões de exclusão social segundo os períodos de transformação produtiva

Períodos	Categorias
1ª Transformação (1760)	Pobreza, velhice, deficiência e inadaptação social (isolados, suicidários, drogados e alcoólicos entre outros).
2ª Transformação (1870)	Pobreza, indigência, mendicância, subnutrição, (minorias sociais: idosos, deficientes, mulheres, negros, índios entre outros).
3ª Transformação (1980)	Pobreza, indigência, mendicância, subnutrição, (minorias sociais: idosos, deficientes, mulheres, negros, imigrantes, índios entre outros) e desemprego estrutural (excluídos do mercado de consumo de bens e serviços, do mercado formal de trabalho, da terra, da segurança e dos direitos humanos).

Fonte: REIS, 2005, p. 5.

Compartilha-se a pretensão de que haja a verdadeira substituição de padrões históricos, tais quais aqueles que aceitam como natural alguém viver do resultado da venda dos restos que cata, e, ao mesmo tempo, negam a assimilação quanto à relevância deste trabalho como suficiente para trazer o indivíduo para dentro da cidadania.

A integração real dos catadores aos quadros dos prestadores de serviços públicos se dá nas vizinhanças, nas ruas e rotas destacadas para a coleta porta a porta. Os catadores também cumprem, nas escolas e mediante acesso das crianças ao entreposto e ao galpão de triagem, um papel pedagógico. Neste momento de

⁴³ INSTITUTO DE PESQUISA APLICADA, 2013, p. 18.

⁴⁴ OLIVEIRA JUNIOR, Jose Alcebiades. Direitos fundamentais dos índios em situação de rua. In: GRINOVER, Ada Pelegrini et al (Org.). *Direitos fundamentais das pessoas em situação de rua*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2014. p. 349.

integração, permitem que os alunos conheçam uma realidade importante, mas totalmente desconhecida pela maior parte da população.

Eis a expressão da problemática:

Quadro 2 - Etapas da reciclagem popular

- 1 – descarte pela população da produção doméstica de resíduos
- 2 – recolhimento
- 3 – carregamento e descarregamento - quem carrega
- 4 – triagem – prensagem – pesagem – tem onde
- 5 – comercialização – quem compra
- 6 – divisão

Fonte: Autora.

As etapas descritas no quadro acima estão todas concatenadas e requerem certas rotinas complexas. Seu desempenho exige trabalho em grupo e métodos com os quais nem todos os catadores estão habituados. Estas rotinas complexas e recentes transformaram-se no espaço em que as Organizações da Sociedade Civil (OSCs) atuam de forma determinante para o sucesso das atividades. Para o desempenho das atividades de apoio, estas instituições se moldaram às possibilidades de inserção jurídica que se impuseram. Sobre a forma sob a qual estas entidades regulamentam as relações de trabalho dos seus colaboradores, veja-se:

Para além da forte presença do voluntariado discutido anteriormente, outro fato que contribui para entender a alta proporção de organizações que não possuem vínculos de trabalho está relacionado à contratação de serviços de terceiros, prática bastante comum no Brasil em vários setores, mas que tem uma forte presença na atuação das OSCs. Sob a forma de “prestadores de serviços autônomos, microempreendedores individuais e empresas de diferentes portes” (Fasfil, 2010, p. 48), o corpo de terceiros é comumente acionado na execução de projetos e celebração de convênios (parcerias). Dentre as bases analisadas, a do Censo SUAS e a de Estabelecimentos de Saúde identificam ainda outros tipos de vínculos trabalhistas presentes entre as OSCs, tais como autônomos, cooperados, cedidos e estagiários.⁴⁵

Para aqueles que trabalham sob os princípios da Economia Solidária, o trabalho e a contraprestação são o que importa.

⁴⁵ FUNDAÇÃO GET LIO VARGAS. *Pesquisa sobre organizações da sociedade civil e suas parcerias com o Governo Federal: resumo executivo*. 2014. Disponível em: <http://www.secretariageral.gov.br/iniciativas/mrosc/estudos-e-pesquisas/sumario-executivo-fgv.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2016. p. 19-20.

Assim como as instituições apoiadoras dos empreendimentos criados como alternativa de trabalho e presença no mercado, a formatação jurídica é extremamente relevante também para as associações de catadores. Esta formatação jurídica tem o sentido de regularização, através de registro nos órgãos competentes e recolhimento de tributos mediante constituição da personalidade jurídica.

São estas as *formas*, os modos atualmente existentes, para a reunião de pessoas que pretendem somar sua força de trabalho para alcançar melhores condições de renda. Sobre formas solidárias de organização e repartição do trabalho, vejamos:

Desse contexto depreende-se que as formas solidárias são inequivocamente um potente instrumento para promover a inclusão social. No entanto, para sua efetiva potencialização, é necessário muito mais do que movimentos ou ações isoladas, é preciso que a sociedade entenda a forma solidária como outro modo de produção cujos princípios básicos são a propriedade coletiva ou associada ao capital e o direito à liberdade individual. Que se tenha como objetivo comum a solidariedade em lugar da competição entre os agentes produtivos.⁴⁶

A análise das relações entre os trabalhadores desprovidos de qualquer possibilidade de acumulação permite concluir pela sensível alteração positiva no cenário em que situados, nas últimas décadas, sob os aspectos de reconhecimento e redistribuição.

A inserção dos catadores de materiais recicláveis e seu protagonismo no ordenamento legal regulador da política pública de gestão de resíduos é expressão clara do quanto identificado por Oliveira Junior e Soares⁴⁷ como transformação do Direito: “A emergência do Estado de bem-estar social como reação às demandas dirigidas ao Estado por grupos sociais que se constituíram em verdadeiros atores sociais na reivindicação por maior tutela estatal significou uma transformação do Direito.”

Outras questões relevantes devem ser contempladas para a construção de um novo modelo de relação entre o poder público e os catadores, agora portadores de direitos e cidadania: (a) o princípio do poluidor pagador, que impõe custos diretos

⁴⁶ REIS, 2005, p. 26.

⁴⁷ OLIVEIRA JUNIOR, Jose Alcebíades; SOARES, Marcos Caprio. Direitos humanos e democracia: interfaces a partir de políticas públicas. *Novos Estudos Jurídicos*, v. 16, p. 33-46, 2011. Disponível em: <http://siaiweb06.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/3268> . Acesso em: 24 set. 2015. p. 39.

não só ao poder público como à iniciativa privada; (b) as formas alternativas de contratos com a administração, desamarradas da carga burocrática que impõe exigências muito além da capacidade administrativa das organizações; (c) a regulamentação dos empreendimentos de economia solidária, de forma a permitir que sobrevivam perante o mercado não solidário ao qual pretendem se inserir; (d) a conferência de prestígio jurídico às incubadoras de empreendimentos de economia solidária; e por fim, (e) a inclusão de disciplinas que contemplem as novas formas de trabalho, estranhas à relação convencional de emprego nos currículos acadêmicos e técnicos, preparatórios para formação de gestores públicos e de integrantes do Poder Judiciário.

A relevância da mobilização social das camadas desfavorecidas, desde o início do processo de urbanização – os catadores –, é alta. O resultado desta mobilização, consistente no estabelecimento de novas formas de relações de trabalho visando ao aumento da renda e à redução da desigualdade, pode ser traduzido pela PNRS e pela Economia Solidária.

2.2 A FORMA DE ORGANIZAÇÃO DOS CATADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS EM EMPREENDIMENTOS SOLIDÁRIOS

A contribuição pretendida neste trabalho é dirigida à consolidação da ideia de que: a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), política pública de caráter redistributivo e de inclusão, acontece através de uma estrutura de configuração e implantação complexa. Esta engenharia, destinada à transformação social, é um desafio perene. Caso se obtenha êxito na empreitada, estar-se-á colocando em prática esforços para a superação do padrão interpretativo retratado por Oliveira e Soares:

O que ocorreria justificando a perda de apoio político do Estado de bem-estar social por razões de mudança estrutural seria uma desintegração estrutural, a qual nos deixa um padrão interpretativo pelo qual as políticas sociais não são vistas como *bens públicos*. Elas tendem a ser vistas em termos de ganhos e perdas, exploração, em suma, categorias individualistas do *homem econômico*.⁴⁸ (grifos no original)

⁴⁸ OLIVEIRA JUNIOR, SOARES, 2011, p. 35.

A ideia de ganhos e perdas diretas, não se presta ao enfrentamento de situação tão intrincada como a inclusão de setores marginalizados, em um ambiente social de desigualdade extrema. Este é o cenário no qual os catadores brasileiros atuam. A ideia de ganhos e perdas diretas também precisa ser afastada, quando a forma de organização do trabalho impõe o abandono do conceito de imediatismo.

Nos empreendimentos de caráter solidário, os ganhos são comuns, coletivos, de todos, e não destinados à acumulação pessoal. Os empreendimentos têm a natureza solidária e perseguem o preço justo.

Em empreendimentos solidários (ES), a autogestão é o fator diferencial consubstanciado, sinteticamente, na supremacia das decisões assembleares. Ou, para ser fiel ao método de baixo para cima: decisões conjuntas, decisões debatidas de alguma forma entre os interessados nos efeitos que esta decisão irradiará.

É preciso ter em mente que muitos ES são compostos por três, quatro ou cinco pessoas. Denominar suas decisões como se assembleares fossem, soa um pouco distante do cenário que se pretende descrever. A figura jurídica mais adotada nesta espécie de organização de trabalho é a do cooperativismo, a despeito de as associações serem formalmente muito mais simples e, portanto, de mais fácil condução pragmática.

Ainda que a ausência de autogestão possa tornar irreconhecível um empreendimento solidário, é preciso mencionar a teoria de Lisboa,⁴⁹ que ergue ao mesmo patamar de relevância não necessariamente concomitante, outras características além da autogestão para o reconhecimento de um empreendimento de economia solidária.

Para efetivamente se configurar uma outra economia, não é suficiente apenas a organização autogestionária. A socioeconomia solidária não diz respeito somente a processos organizativos intra-econômicos, nem aponta somente para o Estado ou para processos políticos, embora sejam fundamentais. ... Ela a solidariedade não pode se dar de cima pra baixo, apenas como resultado de políticas estatais. A socioeconomia solidária depende, primariamente, da adesão das pessoas aos princípios da igualdade, democracia e responsabilidade.

⁴⁹ LISBOA, Armando de Melo. Economia Solidária e Autogestão: imprecisões e limites. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 45, n.3, p.109-120, jul./set. 2005. Disponível em: <http://rae.fgv.br/rae/vol45-num3-2005/economia-solidaria-autogestao-imprecisoes-limites> . Acesso em: 9 fev. 2016. p. 114.

Dentro de uma organização desta natureza, o resultado da venda de bens produzidos, ou da venda do material separado (no caso de triagem de material reciclável), é o que determina o valor do repasse aos associados. E depende do mercado e de outras variáveis. O próprio trabalho é alternado e desempenhado conforme as condições dos trabalhadores.

A adoção dos critérios do modelo de análise de baixo para cima – *bottom up* - facilita a compreensão dos pontos examinados para a obtenção das respostas pretendidas, e, portanto, foi aquele eleito para a inferência descritiva. Isto em razão de permitir um desenvolvimento flexível, que aceita adaptações concomitantes à identificação de óbices e dificuldades, mediante atuação de agentes que posteriormente pode ser legitimada politicamente.⁵⁰

Essas contribuições podem ser denominadas *olhar para a implementação como interação*, que partem do pressuposto de que o processo de implementação das políticas públicas é composto de dois elementos-chave: as práticas realizadas pelos agentes implementadores e a interação que se estabelece ao longo da implementação.⁵¹ (grifos no original.)

Tal entendimento indicou uma linha harmônica ao quanto Sen⁵² advoga: “Perguntar como as coisas estão indo e se elas podem ser melhoradas é um elemento constante e imprescindível da busca da justiça.”

Este modo de observação proposto por Sen encontra eco na doutrina econômico-jurídica, uma vez que estamos diante de forma de organização destinada à geração de trabalho e renda.

O caráter econômico dos empreendimentos solidários explica a continuidade, a interrupção, a retomada, o esquecimento, a divulgação, a expansão, o

⁵⁰ ROSA, Eliezer P. *Políticas públicas de economia solidária no Rio Grande do Sul*. 2013. 148 f. Dissertação (Mestrado) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.ufrgs.br/da.php?nrb=000900275&loc=2013%20I%204524612e66ccea78> . Acesso em: 13 set. 2015, LOTTA, Gabriela Spanghero; PIRES, Roberto R. Coelho; OLIVEIRA, Vanessa E. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 65, n. 4, p. 463-492, out./dez. 2014. Disponível em: <http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/search/search> . Acesso em: 12 set. 2015.

⁵¹ LOTTA, Gabriela Spanghero. *Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família*. 2010. 295f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: [file:///C:/Users/Paula/Downloads/2010_GabrielaSpangheroLotta 20\(5\).pdf](file:///C:/Users/Paula/Downloads/2010_GabrielaSpangheroLotta%20(5).pdf) . Acesso em: 10 mar. 2016. p. 41.

⁵² SEN, Amartya. *A ideia de Justiça*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011. p. 117.

aperfeiçoamento, a deterioração, a consolidação, a aceitação, o orgulho e a rejeição de políticas que se direcionem a viabilizar a igualdade entre os cidadãos.

A ordem econômica é, efetivamente, um contínuo, caracterizando-se, de modo preciso, pelo dinamismo, pela fluidez e interpenetração dos seus processos. Ela constitui um tecido de relações complexas, em permanente estado de transição, deslizamento e fluidez. Qualquer fase do processo econômico, graças à estreita interdependência em que se encontram todas as suas partes, não constitui uma parada ou um estado que se possa tratar como quantidade fixa; é um momento, na acepção matemática de movimento, isto é, tendência ou transição.⁵³

Neste palco, o abismo entre as camadas sociais menos e mais favorecidas abre caminhos para uma avaliação sobre as organizações alternativas de trabalho.

De fato, nas esferas mais determinadas, de menor extensão, é possível uma efetiva participação dos atores sociais considerados excluídos ou incapazes de fazer frente ao processo complexo de articulação do espaço nacional, e, especialmente, no transnacional e no de informação.⁵⁴

As organizações alternativas de trabalho têm recebido atenção no contexto internacional a partir de experiências consagradas em países orientais, a exemplo daquelas desenvolvidas por Muhammad Yunus através do Grameen Group, que o conduziram à obtenção do Prêmio Nobel da Paz, em 2006. É importante trazer a definição de negócio social, tal como conceituada pelo professor bengali no sítio da rede mundial de computadores da instituição que preside, *Yunus Social Business Initiatives*⁵⁵:

Negócios Sociais são empresas que têm a única missão de solucionar um problema social, são autossustentáveis financeiramente e não distribuem dividendos.

Como uma ONG, tem uma missão social, mas como um negócio tradicional, geram receitas suficientes para cobrir seus custos. É uma empresa na qual o investidor recupera seu investimento inicial, mas o lucro gerado é reinvestido na própria empresa para ampliação do impacto social.

O sucesso do negócio não é medido pelo total de lucro gerado em um determinado período, mas sim pelo impacto criado para as pessoas ou para o meio ambiente.

⁵³ VEN NCIO FILHO, Alberto. *A intervenção do estado no domínio econômico: o direito público econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Renovar, 1998. p. 54.

⁵⁴ HERMAN ; FRANTZ, 2010, p. 215.

⁵⁵ O QUE SÃO negócios sociais Disponível em: <http://www.unusnegociossociais.com/o-que-so-negocios-sociais/csr> . Acesso em: 9 fev. 2016.

Os empreendimentos denominados pelo professor unus como negócios sociais, se consolidam da mesma forma como os identificados como empreendimentos de economia solidária (EES): a forma de organização do dia a dia e do trabalho, no cenário de atuação dos catadores, também se dá invariavelmente através de associações e cooperativas.

A menção ao professor bengali se justifica “porque não trabalharia exclusivamente com lavradores, mas também com comércio, pequena indústria, venda porta a porta, etc.”⁵⁶ Mais do que isto: a realidade em face da qual os negócios sociais asiáticos são desenvolvidos, o é perante vulneráveis com várias características similares às identificadas nos catadores.

Ao confinar a atenção quase que exclusivamente à literatura ocidental a busca contemporânea – em grande parte, ocidental – da filosofia política, em geral, e das exigências da justiça, em particular, tem sido, eu diria, limitada e, em certa medida, paroquial.

...

Na verdade, a aparente força de convencimento de valores paroquiais muitas vezes deriva da ignorância do que se demonstrou factível nas experiências de outros povos.⁵⁷

Estas são as formas de trabalho conjunto que servem aqueles a quem a regularidade e o caráter estanque das relações de trabalho, normatizadas no Brasil pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), não se aplica. Sejam eles na Índia, em Bangladesh ou no Brasil.

Tais modos de organização, identificados na análise da implantação da PNRS, por não reunirem garantias, não se incluem no sistema econômico tradicional, exigindo um empenho entre todos os envolvidos em seu desenvolvimento e crescimento, tal como proposto e executado no caso do crédito destinado a pequenos grupos de mulheres em situação de miséria na Ásia e na África⁵⁸. Esta situação de miséria nos continentes asiáticos e africanos, em muito se assemelha à dos catadores:

Parte considerável das mulheres trabalhadoras em EES de triagem de resíduos tem uma grande carga de responsabilidade no âmbito reprodutivo, ou seja, no trabalho doméstico ou de cuidados. Muitas relatam a necessidade de se ausentarem para acompanhar filhos ou outros familiares

⁵⁶ SINGER, Paul. *Introdução à economia solidária*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002. p. 77.

⁵⁷ SEN, 2011, p. 16, p. 441.

⁵⁸ Mais informações em: <http://www.grameenfoundation.org/> . Acesso em: 6 mar. 2016.

doentes, comparecer a juizado de menores, apartar brigas em casa. Assim, o fato do trabalho associado ter uma margem para construção de acordo mais flexível permite que as mulheres conciliem suas funções produtivas (trabalho remunerado) com suas tarefas reprodutivas (trabalho doméstico e de cuidados), possibilitando uma maior permanência nos EES do que no mercado formal de trabalho.⁵⁹

A inclusão dos catadores por meio da implementação da PNRS exige que estes se reúnam de forma organizada e personificada juridicamente, para que então possam pleitear seu reconhecimento como prestadores de serviços de limpeza urbana. Desta forma, podem perceber contraprestação adequada pelos serviços ambientais que prestam.

Empreendimentos de economia solidária (EES), ou empreendimentos solidários (ES), podem ser toda e qualquer reunião de trabalhadores para otimização do trabalho sem subordinação e mediante autogestão.

Partimos, portanto, do pressuposto de que as análises e proposições no campo da economia estão intrinsecamente ligadas ao posicionamento político e ideológico de seus proponentes, mesmo que em muitos momentos esse posicionamento não seja explícito. Dessa forma, quando nos propomos a pensar alternativas econômicas para e com a classe trabalhadora, não podemos reproduzir o mesmo discurso que segrega e discrimina estes sujeitos, principalmente as mulheres trabalhadoras, que estão presentes de forma massiva nos Empreendimentos Econômicos Solidários (EESs).⁶⁰

As relações de trabalho se modificaram intensamente a partir da revolução industrial. A alteração decorrente da transição entre o sistema feudal e majoritariamente agrário para a sociedade industrial determinou que a riqueza dos detentores da produção agrária se transmutasse na riqueza dos detentores dos meios de produção. Independente da idade dos países e das particularidades de cada um deles, as consequências da imutabilidade da concentração na riqueza são as mesmas no mundo inteiro:

⁵⁹ TAVARES, Aline Godois et al. O sexo da economia solidária: apontamentos a partir da economia feminista e da prática de incubação. In: INCUBADORA Tecnológica de Cooperativas Populares da Universidade Estadual de Campinas (ITCP/UNICAMP). Campinas: Ed. Unicamp. 2013. p. 175-175.

⁶⁰ SILVA, Patrícia Tavares da; CASTRO, Mariana Pereira de, LUBLINER, Theo Martins. Reflexões e práticas sobre consumo e finanças solidárias: contribuição crítica à economia solidária. In: INCUBADORA Tecnológica de Cooperativas Populares da Universidade Estadual de Campinas (ITCP/UNICAMP). Campinas: Ed. Unicamp. 2013. p. 143-144.

Na verdade, em todos os países a desigualdade da riqueza – e dos ganhos de capital provenientes do estoque detido – é sempre bem maior do que a desigualdade dos salários e da remuneração do trabalho.⁶¹

.....
 Ao que eu saiba, não existe nenhuma sociedade, em nenhuma época, em que observemos uma distribuição da propriedade do capital que possa ser razoavelmente qualificada de “muito pouco” desigual, isto é, onde a metade mais pobre da população possua parte significativa – digamos, um quinto ou um quarto – do patrimônio total.⁶²

As inovações decorrentes da desigualdade se visualizaram no aspecto tecnológico, sanitário, de saúde pública e, como não poderia deixar de ser, no âmbito das ideias e do debate que culminou, no Século XIX, com o que se propagou como *luta de classes*. As tentativas de organização do trabalho de forma alternativa ao sistema clássico de emprego já se visualizaram desde o início da industrialização na Inglaterra, Irlanda, Escócia e Estados Unidos e também foram descritas no âmbito doméstico, com suas particularidades. A propósito, sob o âmbito doméstico, vejamos:

Tanto que, excetuada a confraria católica, foi no escravo negro que mais ostensivamente desabrochou no Brasil o sentido de solidariedade mais largo que o de família sob a forma de sentimento de raça e, ao mesmo tempo, de classe: a capacidade de associação sobre base francamente cooperativista e com um sentido fraternalmente étnico e militantemente defensivo dos direitos do trabalhador.⁶³

O ideário de bem-estar social e não exploração é o norte para a atuação das sociedades modernas que perseguem a redução da desigualdade.⁶⁴ Descrição contemporânea, que em nada dista daquela pretendida nos séculos anteriores, é a de Rosa:

Além disso, o que nas empresas capitalistas é denominado “lucro” e pertence unicamente ao (s) proprietário (s), nos empreendimentos solidários são chamados de “sobras” que são em parte divididas igualmente entre todos os associados e em parte depositadas em um fundo indivisível que visa à manutenção do empreendimento.⁶⁵

Os economistas, do mesmo modo que os operadores do Direito, têm dificuldades na compreensão e aceitação do que seria a economia solidária com

⁶¹ PIKETT, Thomas. *O capital século XXI*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014a. p. 46.

⁶² *Ibid.*, p. 252.

⁶³ FREIRE, 2004, p. 148.

⁶⁴ OLIVEIRA JUNIOR; SOARES, 2011.

⁶⁵ ROSA, 2013, p. 17.

potencial destrutivo. Isto também se visualiza nos agentes públicos, que, não familiarizados à realidade sobre a qual pretendem incidir, não atentam às particularidades locais, vinculadas ao cenário microeconômico.

Para bem contextualizar a assertiva, segue longo arrazoado, cuja extensão se justifica pela didática e por sua universalidade:

Em 1998, visitei algumas aldeias pobres no Marrocos para verificar o impacto que projetos empreendidos pelo Banco Mundial e por organizações não governamentais (ONGs) tinham sobre a vida da população local. Observei, por exemplo, como os projetos comunitários de irrigação estavam aumentando de maneira significativa a produtividade agrícola. Entretanto, um dos projetos havia fracassado. Uma ONG tinha instruído meticulosamente os habitantes locais a respeito da criação de galinhas, um empreendimento que as mulheres da aldeia poderiam tocar enquanto cuidavam de tarefas mais tradicionais. A princípio, as mulheres recebiam de uma estatal os filhotes com sete dias de vida. Mas quando visitei a aldeia, esse novo empreendimento havia malogrado. Conversei com os moradores locais e com funcionários do governo pra ver o que tinha dado errado. A resposta era simples. O FMI tinha dito ao governo do Marrocos que ele não deveria se envolver no negócio da distribuição de pintinhos, então o governo parou de vendê-los. *Supôs-se* simplesmente que o setor privado iria preencher a lacuna de imediato. De fato, um novo fornecedor privado passou a fornecer os pintinhos recém-nascidos para o pessoal da aldeia. Entretanto a taxa de mortalidade dos animais durante as primeiras duas semanas é muito alta e a empresa privada não estava disposta a oferecer garantias. Os habitantes da aldeia não podiam correr o risco de comprar filhotes que pudessem morrer em grandes quantidades. Assim, uma indústria nascente, pronta para fazer a diferença na vida desses pobres camponeses, foi fechada.

A suposição fundamental para o fracasso descrito no parágrafo anterior é uma suposição que já observei sendo feita várias vezes: O FMI simplesmente imaginou que os mercados se ergueriam com rapidez para satisfazer todas as necessidades, quando, na verdade, muitas atividades do governo surgem porque os mercados *deixam* de fornecer serviços essenciais.⁶⁶ (grifos no original.)

A Política Nacional de Economia Solidária está em fase de elaboração legislativa, encontrando-se em andamento o Projeto de Lei nº 4.685, de 2012. Desde setembro de 2015, até a data de apresentação do presente trabalho, este projeto se encontra na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, em procedimento de caráter terminativo⁶⁷.

⁶⁶ STIGLITZ, Joseph E. *A globalização e seus malefícios*. São Paulo: Futura, 2002. p. 87-88.

⁶⁷ BRASIL. *Projeto de Lei nº 4.685, de 2012*. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoes_eb/fichadetramitacao_idProposicao_559138 . Acesso em: 11 mar. 2016.

A Política de Economia Solidária, no Estado do Rio Grande do Sul, já foi regulamentada pela Lei nº 13.531/10⁶⁸. Ato contínuo à elevação do *status* da economia solidária no espectro legislativo estadual foi criada uma secretaria de governo – Secretaria da Economia Solidária e Apoio à Pequena Empresa (SESAMPE) – através da Lei nº 13.601/2011, revogada em 01 de janeiro de 2015 pela Lei nº 14.672.

O curto ciclo de vida do reconhecimento da Economia Solidária como integrante do plano de gestão econômica estadual gaúcho, teve o condão de influenciar positivamente o fortalecimento dos catadores, que se beneficiaram do espaço político e obtiveram alguns ganhos consideráveis, como o apoio direto nos municípios que se encontravam em processo de contratação.

Outros tantos grupos assistidos tiveram os projetos suspensos ou interrompidos com a extinção, um prejuízo incalculável às comunidades envolvidas. Mais uma vez, não é possível falar em ganhos e perdas de modo simplificado. Politicamente, foram ganhos indiscutíveis. Pragmaticamente, foram ganhos parciais, com suspensão prejudicial.

A encampação, desde 1 de janeiro de 2015, da secretaria do governo estadual gaúcho específica para a Economia Solidária, pela Secretaria do Desenvolvimento Econômico Ciência e Tecnologia (SDECT), é exemplo nítido da rejeição que a gestão pública ainda nutre em relação a formas alternativas de economia.

A União Federal mantém projetos de incentivo aos empreendimentos solidários há quase uma década, não só através da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES) - até o ano de 2015, com estrutura e orçamentos independentes apesar da vinculação ao Ministério do Trabalho e Emprego -, como também através de projetos de incubação⁶⁹. Este ministério teve dificuldades em observar as relações sem a moldura do emprego, como se vê:

⁶⁸ RIO GRANDE DO SUL. *Lei 13.531 de 20 de outubro de 2010*. Institui a Política Estadual de Fomento à Economia Popular Solidária no Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP> Hid_Tipo TEXTO Hid_TodasNormas 55034 hTexto Hid_IDNorma 55034 . Acesso em: 11 mar.2016.

⁶⁹ BRASIL. *Decreto nº 7.357 de 17 de novembro de 2010a*. Dispõe sobre o Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares – PRONINC, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7357.htm . Acesso em: 2016.

Com a criação da SENAES, foi possível implantar um conjunto de ações que visam ao fomento e fortalecimento das iniciativas de ES, enquanto formas de organização do trabalho associado. Internamente, no Ministério do Trabalho e Emprego, a discussão sobre a ES enfrentou resistências, já que a vocação histórica deste órgão era tratar das questões dos trabalhadores/as assalariados/as. Contudo, com o passar dos anos, a SENAES consolidou-se, contribuindo para ampliar a missão institucional do Ministério no fomento ao trabalho associado ao lado de outras formas de trabalho assalariado.⁷⁰ (grifou-se)

A relevância do trabalho das incubadoras sociais para a compreensão da economia solidária é imensa. As incubadoras atuam diretamente nas comunidades de baixa renda em que são estabelecidas reuniões de trabalhadores organizados de forma rudimentar. Elas auxiliam no trajeto rumo à formação técnica dos seus integrantes e na formalização dos empreendimentos, até que possam caminhar sozinhos.

A vinculação direta existente entre políticas públicas e economia solidária - posta em prática invariavelmente sob o auxílio e contribuição determinante de instituições pautadas por ânimo do exercício de fraternidade – se expressa no conceito de redes de políticas públicas.

A ênfase no conceito de redes de políticas públicas é dada naquilo que seria um viés horizontal, pelo qual temos a coordenação da auto-organização entre os atores públicos e privados, os quais estão envolvidos nas negociações e no esclarecimento de problemas. Os governos são confrontados com as redes, que resistem em serem norteadas pelo mesmo. Aqui, devemos abrir um parêntese para lembrar a crescente atuação de ONGs e movimentos sociais, que se articulam em redes e, recentemente, têm estimulado toda uma literatura sobre as transformações da chamada *governança mundial*. A noção de *redes de políticas públicas* também pode designar diversos tipos de padrões empíricos de interação entre atores públicos e privados em específicos subsistemas de políticas públicas.⁷¹ (grifos no original)

A incubação de empreendimentos solidários mediante o Programa de Incubação foi instituída pelo Decreto nº 7.357/10:

Art. 1º O Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares - PRONINC será implementado de forma integrada pelos diversos órgãos do

⁷⁰ SECRETARIA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA. *Avanços e desafios para as Políticas Públicas de Economia Solidária no Governo Federal* – 2003/2010. Brasília, 2012. Disponível em: [http://acesso.mte.gov.br/data/files/8A7C812D3CB58904013CB5F52A404620/Oito 20Anos 20da 20SENAES. 20Avan C3 A7os 20e 20Desafios 20para 20as 20PP 20de 20Economia 20Solid C3 A1ria 20no 20Gov. 20Federal 202003_2010.pdf](http://acesso.mte.gov.br/data/files/8A7C812D3CB58904013CB5F52A404620/Oito%20Anos%20da%20SENAES.%20Avan%C3%A7os%20e%20Desafios%20para%20as%20PP%20de%20Economia%20Solid%C3%A1ria%20no%20Gov.%20Federal%202003_2010.pdf) . Acesso em: 11 mar. 2016. p. 15.

⁷¹ OLIVEIRA JUNIOR; SOARES, 2011, p. 36.

Governo Federal responsáveis pela execução de ações voltadas à geração de trabalho e renda, por meio de ações de economia solidária.

Parágrafo único. Para os efeitos deste Decreto, entende-se por:

I - empreendimentos econômicos solidários: organizações de caráter associativo que realizam atividades econômicas, cujos participantes sejam trabalhadores do meio urbano ou rural e exerçam democraticamente a gestão das atividades e a alocação dos resultados;

II - incubação de empreendimentos econômicos solidários: conjunto de atividades sistemáticas de formação e assessoria que abrange desde o surgimento até a conquista de autonomia organizativa e viabilidade econômica dos empreendimentos econômicos solidários; e

III - incubadoras de cooperativas populares: organizações que desenvolvem as ações de incubação de empreendimentos econômicos solidários e atuam como espaços de estudos, pesquisas e desenvolvimento de tecnologias voltadas para a organização do trabalho, com foco na autogestão.⁷²

O trabalho das incubadoras, ao ser gerenciado por entidades de ensino e vinculado à atividade dirigida pelo Governo Federal, muitas vezes, é feito mediante intermediação e apoio de Organizações da Sociedade Civil (OSCs). É um cenário muito comum. Esta colaboração institucional se implanta sob a forma horizontalizada de rede de política pública.

A Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), por exemplo, através de sua incubadora social, trabalha diretamente com os catadores do galpão da Cavalhada, em Porto Alegre, com a ajuda, dentre outras instituições OSC, da Fundação Luterana de Diaconia.

A Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), de São Leopoldo, através da incubadora que mantém, teve participação determinante durante o processo que resultou na assunção da coleta pelos catadores, contratados por aquele Município, ver Anexo D.

Os agentes que atuam em uma OSC, muitas vezes, participam em outras. A razão de tal fato pode resultar de sua representatividade em órgãos de participação democrática e decisões setoriais, como os conselhos ligados à implantação de políticas públicas em áreas econômico-jurídicas. Segundo a Fundação Getúlio Vargas:

O terceiro bloco de bases de dados analisado faz referência à participação social, que é entendida por meio da participação das OSCs em conselhos, comissões e comitês de políticas públicas. Os resultados evidenciaram a ocupação de 553 assentos por parte das organizações distribuídos pelos 40 conselhos de políticas existentes. Uma parcela significativa das 473

⁷² BRASIL. Decreto nº 7.357 de 17 de novembro de 2010a. Dispõe sobre o Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares – PRONINC, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7357.htm . Acesso em: 2016.

organizações enquadradas neste bloco está ligada a mais de um conselho e quatro organizações que possuem participação superior a 10 (dez) assentos.⁷³

O intuito que norteou o nascimento, e determina a condução das atividades desenvolvidas pelas incubadoras sociais e sua interatividade com as organizações da sociedade civil, é o de encarar o mercado como agente comum diante de perspectivas de solidariedade. Esta perspectiva se resume à reversão direta dos resultados da forma mais igualitária possível. O ponto de partida para a observação das dificuldades enfrentadas no momento da implantação de políticas públicas relacionadas, portanto, é a dicotomia entre mercado e solidariedade.

O exame da inclusão ou não dos catadores na sistemática de implantação da PNRS é indispensável para a averiguação da substituição dos modelos de organização social brasileira. Dada a impossibilidade de se fazer isto sem adentrar no âmbito dos atores sociais que, de fato, irão determinar o sucesso ou não da política, a investigação sobre o papel das instituições se apresenta necessária.

2.3 AS RELAÇÕES INSTITUCIONAIS E SUA RELEVÂNCIA NO PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DA PNRS

O comportamento institucional representa empecilho a todo e qualquer empreendimento de natureza diversa da tradicional, como são aqueles através dos quais os catadores se organizam. A incapacidade de trabalhadores de baixa renda, sem escolaridade, de se adaptarem a exigências e padrões dos quais sempre estiveram distantes, é indiscutível. Por isso, não surpreende a conclusão de que “A baixa eficácia da lei se deve, em boa medida, à complexidade e ao custo da prestação de contas e do atendimento da burocracia face ao grau de organização das cooperativas ou associações.”⁷⁴

As dificuldades encontradas na manutenção de empreendimentos autogestionários,⁷⁵ cujo funcionamento é contrário à lógica econômica e social estabelecida, não surpreende a comunidade acadêmica:

⁷³ FUNDAÇÃO GET LIO VARGAS, 2014, p. 31.

⁷⁴ INSTITUTO DE PESQUISA APLICADA, 2013, p. 35.

⁷⁵ FONSECA, Giovanni Campos; LIMA, Francisco de Paula Antunes; ASSUNÇÃO, Ada Ávila. Transmissão do saber prático: as dificuldades do processo de ensino: aprendizagem em uma cooperativa autogestionária. *Revista Brasileira de Saúde Ocupacional*, São Paulo, v. 29, p. 45-53,

Em geral, os trabalhadores possuem habilidades práticas específicas acumuladas em suas trajetórias profissionais, normalmente relacionadas à execução de tarefas de produção, mas raramente possuem competências de gestão necessárias para o relacionamento interno e para estabelecer relações com o ambiente externo.⁷⁶

Ao ambicionarem o desempenho da atividade que a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) lhes garante e, com isso, assumir a condição de prestadores de serviços públicos, os catadores precisam vincular-se ao âmbito de atuação estatal.

Para se reunirem em grupos juridicamente formados, precisam, por exemplo, possuir documento de identidade e cadastro no Ministério da Fazenda. Muitas vezes, esta documentação é providenciada justamente quando os empreendimentos dão início ao processo de formalização. Esta realidade permite a compreensão da dificuldade destes atores se relacionarem nos ambientes externos.

O Estado Brasileiro tem a responsabilidade pela implantação da PNRS, de forma compartilhada com os municípios, por meio de diretrizes emanadas pela União e aplicadas por estes órgãos públicos. Esta forma de responsabilidade se exerce também nos campos da saúde e da educação, para elencar os mais estudados.

Considerando essa perspectiva, definem-se políticas públicas como o conjunto de ações do Estado postas em marcha através de programas e de projetos para efetivar concepções acerca da saúde, da educação, da assistência social, da segurança, da economia, entre outras. Essas ações são legitimadas pela soberania, própria do Estado contemporâneo, e pela autoridade dos governos democráticos.⁷⁷

A PNRS é uma política pública construída com respaldo popular, mediante a intervenção de instituições políticas consagradas, como o Poder Legislativo. A positivação do direito de preferência dos catadores ao material do qual retiram seu sustento (RSU), demandou o estabelecimento de relações de cooperação entre (a)

2004. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0303-76572004000100007 Ing pt nrm iso tlng pt . Acesso em: 29 jun. 2013.

⁷⁶ Ibid., p. 2.

⁷⁷ PASE, Hemerson Luiz; SANTOS, Everton. Capital social e políticas públicas na América Latina. In: BAQUERO, Marcelo (Org.). *Cultura(s) política(s) e democracia no século XXI na América Latina*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2011. p. 74.

as instituições estatais administrativas e (b) aquelas de caráter privado, atuantes na condição de parceria.

No processo de implantação da PNRS, portanto, instituições de várias naturezas e contendo objetivos distintos, atuam em conjunto, de uma forma que muitas vezes determina o fracasso ou o sucesso do objetivo da reunião de esforços.

As políticas públicas são um compromisso do Estado com finalidades específicas e beneficiários diferentes. A PNRS tem características especiais. Para sua compreensão, a investigação sobre as tipologias de políticas públicas, é importante.

Para a sintetização das tipologias, adota-se o resumo elaborado a partir de Rosa,⁷⁸ que elenca: (a) a teoria das arenas de poder, que podem ser distributivas, regulatórias, redistributivas e constitutivas; (b) a teoria que tem como critério a distribuição de custos e elenca aquelas clientelistas, de grupos de interesses, empreendedoras e majoritárias; (c) aquela que faz a distinção com base no nível de saliência: políticas de audiência, de “baixo calão”, de sala operatória e de sala de reuniões. Ainda, (d) a tipologia que divide as políticas públicas em reais, pseudopolíticas, simbólicas e sem sentido. Por fim, (e) aquela que diferencia as políticas públicas pelo conteúdo político e o conteúdo técnico.

A política pública de inclusão dos catadores de materiais recicláveis e a substituição dos paradigmas tradicionais de contratação para prestação de serviços públicos de limpeza urbana pela municipalidade pode ser tipificada como: redistributiva, real e de conteúdo político.

Redistributiva, em razão de que impõe perdas concretas e no curto prazo para determinados segmentos (empresas de recolhimento, transporte e depósito de resíduos e envolvidos politicamente nas práticas administrativas que resultam nas respectivas contratações) e ganhos futuros para outros (os catadores).

Real, por combinar, em essência, a intenção de resolver um problema público com o conhecimento adequado e dirigido para tanto. A mobilização social e o processo de inserção na agenda política da problemática dos trabalhadores vinculados ao que se denominava lixo, bem assim como a interdisciplinaridade dos agentes que desenharam a PNRS, permitem a conclusão de que, sob a ótica de sua formulação, se consolidou de uma forma ideal.

⁷⁸ ROSA, 2013, p. 53-57.

Além das classificações pré-existentes, podemos dizer também que, por conta de seus efeitos diretos, a PNRS poderia ser reconhecida como uma política pública jurídico-econômica, dada sua vinculação direta com a posituação de sua institucionalização e devido aos seus reflexos econômicos diretos.

Pode ser classificada também, como uma política pública de conteúdo político, justamente por determinadas categorias arcarem com os ônus, e outras perceberem o resultado. Esta hipótese representa, em síntese, a socialização dos benefícios concomitante à privatização dos gastos.

Os arranjos “das partes constitutivas de determinada sociedade, a organização de posições sociais e a distribuição de indivíduos nessas posições,”⁷⁹ são aqueles denominados *organização*. Este conceito permite chegar à compreensão do que seria uma instituição, entendida como uma organização que passe “a funcionar a partir de um conjunto de padrões de atividade reproduzidos através do tempo e do espaço, de forma regular e contínua.”⁸⁰

O fenômeno resultante das relações entre as instituições responsáveis pela colocação em prática das diretrizes de implantação de políticas também é importante. Isto em razão de serem estas instituições, através de seus agentes, que determinam o êxito e a continuidade dos procedimentos instaurados no longo prazo. Os empreendimentos solidários em que consistem as agremiações de catadores, são uma espécie destes procedimentos de longo prazo.

Sem o controle da atuação das instituições e do comportamento de seus agentes no processo de longo prazo em que consiste a implantação de uma política pública com as características complexas da PNRS, é impossível assegurar o seu êxito. Como exemplo do acerto da afirmativa de que, o acompanhamento e a formação são a única forma de êxito em uma política pública que implica em mudanças sociais estruturais, vejamos outras experiências, similares no ponto:

A reforma agrária, feita de maneira adequada, pacífica e legal, garantindo que os trabalhadores recebam não só terra, mas acesso a crédito e a serviços de extensão que lhes ensinarão novas técnicas de plantio e falarão sobre sementes, poderia promover uma explosão enorme de resultados. Mas a reforma agrária apresenta uma mudança que aqueles que fazem parte da elite que povoa os ministérios da fazenda, com quem as instituições financeiras internacionais interagem, não costumam gostar. Se

⁷⁹ AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli. Socialização e controle social. In: FERREIRA, Lier Pires; GUANABARA, Ricardo; JORGE, Vladimir Lombardo (Org.). *Curso de sociologia jurídica*. Rio de Janeiro, Elsevier, 2011. p. 99.

⁸⁰ AZEVEDO, 2011, loc cit.

essas instituições realmente se preocupassem com o crescimento e a melhoria das condições de vida dos pobres, elas teriam prestado muito mais atenção à seguinte questão: a reforma agrária precedeu diversos dos mais bem-sucedidos casos de desenvolvimento, como os da Coreia e Taiwan.⁸¹

Não só (i) o movimento social que se organizou para o desempenho da atividade política de obtenção de espaço na agenda de prioridades estatais, Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR), como (ii) as organizações de trabalhadores, (iii) o espaço legislativo e (iv) as organizações da sociedade civil (OSCs), trabalharam na construção da PNRS.

Os entes públicos cuja razão de existir é a fiscalização do cumprimento das normas também participaram deste processo. As relações institucionais entre estes atores foram fundamentais para a consolidação da política e a promulgação da Lei 12.305/2010.

A participação dos burocratas é determinante para o sucesso do processo de implantação da PNRS nos municípios. Isto em razão de serem eles os responsáveis por toda a transferência de informações e recursos entre a administração e os catadores. Seu comportamento, portanto, não pode ser desconsiderado.

Enfim, o que os trabalhos das diferentes áreas de políticas públicas demonstraram foi que as características definidoras dessa burocracia, embora presentes nos distintos setores de atuação, são também influenciadas pelo contexto no qual as organizações agem, por um lado, e pelas lógicas internas de cada área de política pública e categorias profissionais que nelas atuam, por outro.⁸²

Sen⁸³ considera que a multiplicidade funcional das instituições exige uma atenção especial sobre seus agentes, os burocratas. Eles são os responsáveis pela execução das atividades e o controle dos resultados previstos pelos gestores e pelo público ao qual devem prestar os serviços.

Na abordagem de justiça apresentada nesta obra, sustenta-se que existem algumas inadequações cruciais nessa concentração dominante sobre as instituições (na qual se supõe que o comportamento seja apropriadamente obediente), e não sobre a vida que as pessoas são capazes de levar.⁸⁴

⁸¹ STIGLITZ, 2002, p. 116-117.

⁸² LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014, p. 486.

⁸³ SEN, 2011.

⁸⁴ SEN, 2011, p. 13.

A compreensão da inter-relação entre os integrantes das instituições e elas mesmas auxilia na análise do processo de implantação da política econômico-jurídica em que consiste a PNRS. Da mesma maneira, o entendimento sobre a existência de um ciclo de modificações em sua concepção, que aceita as alterações das conformações como ínsita às instituições, também é útil.

Este entendimento sobre o ciclo de modificações encontra respaldo no conceito vinculado à Teoria Econômica, de *path dependence*. "Este conceito atrela o momento institucional presente aos seus antecedentes histórico-temporais, visando assegurar o entendimento a respeito do que determina o desenrolar das situações no longo prazo."⁸⁵

A implantação da PNRS era uma das responsabilidades da Secretaria Nacional da Economia Solidária (SENAES). A criação desta Secretaria, em 2003, viabilizou a desvinculação do trabalho em regime de solidariedade – dos catadores – com a Assistência Social.

Até então, a economia solidária era encarada como forma de auxílio e não geração de renda. A partir de 2003, sua vinculação passou a ser ao Ministério do Trabalho, o que diz muito sobre o reconhecimento de sua condição de trabalho – e não de mendicância.

Este é um exemplo de adaptação institucional para otimização de resultados que, perseguidos de forma conjunta, em determinado momento se mostraram insuficientes e, realocados, puderam se desenvolver com maior eficiência e resultados.

A tipificação da PNRS, atestando seu caráter (a) redistributivo, (b) real, (c) ideal sob o ponto de vista de sua formulação, seu conteúdo político e sua natureza jurídico-econômica torna necessário que, para a efetividade de sua implantação, haja apoio institucional. Sem cooperação institucional, determinados entraves se tornam insuperáveis.

A demonstrar o afirmado, veja-se o conteúdo do Guia de Atuação Ministerial elaborado pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), que reúne os agentes dos Ministérios Públicos Federal, Estaduais, do Trabalho e de Contas:

⁸⁵ GRAZZIOTIN, Henrique de Abreu; AVILA, Róber Iturret; HERRLEIN J NIOR, Ronaldo. A Economia Política Institucional e o desenvolvimento. In: DATHEIN, Ricardo (Org.). *Desenvolvimentismo: o conceito, as bases teóricas e as políticas*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p. 117-129.

Diante de tão grave quadro social e considerando a responsabilidade do poder público municipal no que se refere ao enfrentamento da questão, vários são os fundamentos jurídicos que alicerçam a inclusão social dos catadores através da participação efetiva destes na gestão dos resíduos sólidos recicláveis para além da Política Nacional de Resíduos Sólidos, não apenas como mera possibilidade, mas sim como uma obrigação que deve ser imposta a todos os municípios brasileiros, sem contar a obrigação que também deve ser observada pela administração pública quando do descarte ou comercialização do resíduo reciclável produzido em suas dependências. ... Por tudo quanto relatado, claro está que, apenas mediante a gestão compartilhada dos resíduos sólidos com a organização dos catadores de materiais recicláveis, está garantido o desenvolvimento local sustentável, o que por si só torna o trabalho dos catadores ESSENCIAL e INDISCUTIVELMENTE mais adequado do que qualquer alternativa. Ignorar essa verdade absoluta põe em dúvida a seriedade e a legitimidade do administrador público.⁸⁶ (grifos no original)

Outro exemplo elucidativo sobre o respaldo institucional que a PNRS recebe e a importância disto, é o trabalho realizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE/RS).

O TCE/RS, com o intuito de propiciar análise quantitativa e qualitativa da participação popular na formulação dos Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS), cuja feitura foi imposta pela PNRS, incluiu dentre os dados avaliados a participação efetiva da população e dos catadores na elaboração dos planos. Com esta atitude, aparentemente simples, legitimou o esforço persuasivo dos catadores junto aos gestores públicos municipais.

Questionou-se, inicialmente, se o Município possui Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – PMGIRS, de acordo com o artigo 19 da Lei Federal nº 12.305/2010. No caso de resposta positiva a essa primeira questão, eram solicitadas informações sobre: – os agentes que atuaram ou participaram da elaboração dos planos municipais acima referidos (equipe técnica própria; equipe técnica contratada; outros entes da Federação; instituições universitárias ou de pesquisa científica; comunidade, movimentos e entidades da sociedade civil)⁸⁷

As relações institucionais se mostram de extrema relevância, não só na formação e acompanhamento nos empreendimentos, como na conquista de contratos com o Poder Público.

⁸⁶ 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.

Disponível em: http://www.cnmp.gov.br/portal/images/noticias/Encontro_Catadores_v_EB.pdf. Acesso em: 24 set. 2015.

⁸⁷ RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas. *[Consulta]*. Disponível em: <https://portal.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/pmsr>. Acesso em: 11 mar. 2016.

O enfrentamento da problemática e a encampação de sua defesa por instituições confiáveis e de relevância no cenário jurídico legitima o discurso e, mais do que isso, transfere credibilidade de seus agentes aos catadores.

3 A NATUREZA JURÍDICO-ECONÔMICA DA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS

A natureza da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) é jurídico-econômica. Isto em razão de que sua inserção legislativa implica a inclusão de seus beneficiários no mundo jurídico do qual se viam alheios e, também, por conta de as consequências diretas deste fato serem economicamente verificáveis.

A PNRS é exemplo claro da intervenção do Estado no domínio econômico, pretendendo redistribuição de riquezas. Esta política dá ênfase à busca da eficiência na prestação do serviço, na diminuição dos custos sociais, e na regulação dos ganhos privados: Gonçalves e Stelzer⁸⁸ já se debruçaram sobre a temática: “[...] novo arranjo do Direito com a Economia, buscando eficiência, sim; porém, dentro dos limites determinados pelo Estado, segundo se entende por Mínimo Ético Legal (MEL). Tal Arranjo denomina-se Princípio da Eficiência Econômico Social (PEES) ”.

Esta política foi construída mediante apoio popular, em decorrência da participação dos interessados em assumir a condição de cidadãos a partir do trabalho. Na medida em que sua implantação parte de um regramento centralizado, com execução localizada através da adoção de instrumentos jurídicos inter-relacionados, fica evidente seu caráter jurídico.

Todos os mecanismos de compromisso para com os objetivos inclusivos são concatenados juridicamente. A positivação da PNRS representou o marco inicial para a geração de emprego e renda através do reconhecimento da relevância dos resíduos sólidos urbanos (RSU) e do trabalho da catação. A partir de então, os catadores e suas famílias adquiriram direitos econômicos, políticos e sociais até então inacessíveis a eles, e passaram a encarar o futuro e a possibilidade de mobilidade social com algum otimismo. Sobre o otimismo, sua justificativa:

... o crescimento pode facilitar a ascensão social de pessoas cujos pais não faziam parte da elite. Esse possível aumento da mobilidade social não implica, necessariamente, uma diminuição da desigualdade de renda, mas limita a reprodução e a amplificação, ao longo do tempo, da desigualdade da riqueza, e, portanto, em certa medida, da desigualdade de renda.⁸⁹

⁸⁸ GONÇALVES, Everton das Neves; STELZER, Joana. Princípio da eficiência econômico-social no direito brasileiro: a tomada de decisão normativo-judicial. *Sequência*, Florianópolis, n. 68, jan./jun. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/seq/n68/12.pdf>. Acesso em: 20 set. 2015. p. 272.

⁸⁹ PIKETT , 2014a, p. 89.

Esta pretensão inclusiva legislativamente expressada, tem sua execução viabilizada pelo exercício estatal interventivo sobre a ordem econômica, através de ação governamental, direcionando a iniciativa privada. Como exemplo desta intervenção, cita-se a logística reversa, que atribui aos geradores dos resíduos a responsabilidade e os custos pelo respectivo retorno à cadeia produtiva.⁹⁰

A inclusão de catadores no processo de reciclagem viabiliza-se mediante a sua contratação para a prestação de vários serviços nela compreendidos. Os termos destas contratações, a forma pela qual se concretizam e os modos de obtenção de resultados tornam impositiva a atuação de operadores do Direito, em especial de advogados, dentro das organizações de trabalho e da administração pública, a quem cabe a responsabilidade institucional pela gestão integrada dos resíduos.

Além do pagamento pelos serviços de coleta de materiais recicláveis propriamente ditos, a contratação de catadores como instrumento de inclusão social das políticas de saneamento e resíduos também engloba a prestação de outros serviços de caráter ambiental.

Estes serviços ambientais – Serviços Ambientais Urbanos (SAU) - são todos aqueles prestados pelos catadores dirigidos ao retorno à cadeia produtiva de matérias-primas não renováveis, à redução do aterramento, à redução de emissão de gases poluentes decorrentes do transporte ou de processos de geração de energia.

Os serviços de natureza ambiental têm origem no princípio do poluidor pagador, instituído na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, reunida em Estocolmo de 5 a 16 de junho de 1972.

Nusdeo⁹¹ afirma que, sobre esse tema dos serviços ambientais, “há pouquíssima produção especificamente jurídica”. Sobre pagamentos por serviços ambientais que não os florestais, aos quais se dedica a autora, existem ainda menos pesquisas jurídicas, com cujo incremento pretende-se contribuir.

⁹⁰ Lei nº 12.305/10: Art. 33. São obrigados a estruturar e implementar sistemas de logística reversa, mediante retorno dos produtos após o uso pelo consumidor, de forma independente do serviço público de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de: I - agrotóxicos, seus resíduos e embalagens ...

II - pilhas e baterias;

III - pneus;

IV - óleos lubrificantes, seus resíduos e embalagens;

V - lâmpadas fluorescentes, de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista;

VI - produtos eletroeletrônicos e seus componentes. (BRASIL, 2010b)

⁹¹ NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. *Pagamento por serviços ambientais: sustentabilidade e disciplina jurídica*. São Paulo: Atlas, 2012. p. 12.

A partir do conceito trazido por Nusdeo,⁹² é possível concluir que os serviços prestados pelos catadores se inserem perfeitamente na categoria analisada pela pesquisadora, como se vê:

No âmbito da discussão pretendida aqui, serviços ambientais podem ser entendidos como aqueles relacionados aos processos ecológicos por meio dos quais a natureza se reproduz e mantém as condições ambientais que são a base de sustentação da vida do planeta e do bem-estar das espécies nele existentes. A formulação e implementação de operações e políticas de pagamento, por sua vez, exigirá uma tradução normativa, vale dizer, um reconhecimento e destaque de serviços específicos, dentre a variada gama de serviços ambientais de suporte à natureza.⁹³

O esforço institucional em estabelecer políticas públicas que mitiguem a distância entre os mais ricos e os mais pobres, no caso da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), carece de dados destinados a aferir a viabilidade de êxito das proposições conforme o cenário de custos e comportamentos reflexos por parte dos envolvidos na sua implantação.

... surge a necessidade de qualificar e inovar os mecanismos de promoção dessas políticas. Para tanto, o gestor público precisa ter cuidado para não cair num imediatismo político, no qual a elaboração de políticas visa apenas aos resultados a curto prazo.⁹⁴

A propósito, veja-se o quanto a adoção de critérios econômicos pode ser esclarecedora para a aferição da dimensão das possibilidades de solução do problema da inserção dos catadores na cadeia produtiva da reciclagem. Inicialmente, no cenário nacional:

Considerando uma amostra de 256 municípios, a despesa com manejo de RSU corresponde em média a 5,3 das despesas correntes das prefeituras. Este valor também é verificado para a amostra dos municípios médios e grandes, sendo, porém, um pouco inferior nos municípios pequenos – 4,2 (Brasil, 2010c).⁹⁵

Os dados de caráter econômico relacionados ao custo do manejo dos resíduos sólidos urbanos por domicílio possibilitam calcular o montante do custo relacionado ao problema da gestão de resíduos nos orçamentos dos municípios.

⁹² NUSDEO, 2012.

⁹³ Ibid., 2012, p. 16.

⁹⁴ HERMAN, FRANTZ, 2010, p. 210.

⁹⁵ INSTITUTO DE PESQUISA APLICADA, 2012, p. 51.

Tais dados permitiriam dimensionar o volume das despesas que a administração municipal teria que investir para a implantação dos processos produtivos necessários para a melhoria dos serviços, redução da produção de resíduos e o custo com o qual os contribuintes deveriam arcar.

De uma maneira simplificada pode-se avaliar a magnitude dos recursos necessários para implementação do PERS-RS relacionados à implantação e manutenção da estrutura de gestão e ações de responsabilidade do Estado da seguinte forma: dividindo-se os recursos estimados pela população total do Estado (cerca de 11 milhões de habitantes), adotando-se uma taxa de ocupação de 3,0 habitantes/domicílio. Por meio deste cálculo, a contribuição anual por domicílio no Estado não seria superior a R 1,50/ano. (GERS, 2014, p.437)

Diante da apropriação destes dados, a resistência da administração pública para implantar a sistemática de coleta seletiva solidária pode ser mais bem aferida e enfrentada. Modo a ratificar a afirmação, ouça-se a voz de Stiglitz:⁹⁶ “A economia pode parecer uma disciplina estéril e inaudita, mas, na realidade, boas práticas econômicas têm o poder de mudar a vida dos menos privilegiados.”

Estas boas práticas mencionadas pelo economista se consubstanciam, muitas vezes, em instrumentos jurídicos bem elaborados, passíveis de alterações construídas coletivamente e execução mediante acompanhamento. Em síntese: o caráter jurídico se entrelaça ao econômico na realidade da implantação da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

3.1 IMPASSES ECONÔMICOS E TECNOLÓGICOS PARA A IMPLANTAÇÃO DA PNRS

As rotas tecnológicas estabelecidas no processo de implantação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), sinteticamente, são: as rotas de tecnologia convencional e tecnologia social, que se combatem em face do conflito criado pela própria legislação instituidora dessa política.

No momento em que a PNRS não veda explicitamente a adoção de determinadas tecnologias convencionais, cria embaraço a efetivação daquilo que estabelece como prioridade: não geração, redução, reutilização, reciclagem,

⁹⁶ STIGLITZ, 2002, p. 13.

tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos.⁹⁷

Dagnino⁹⁸ denomina tecnologia convencional aquela “desenvolvida pela e para a iniciativa privada”, na medida em que a produtividade é aferida pela diminuição do denominador da fração produção por mão de obra ocupada. Prossegue o autor: “quanto maior a escala de um sistema tecnológico (ou, mais simplesmente, de uma tecnologia), mais eficiente ela será.”⁹⁹

A tecnologia convencional, portanto, pode parecer mais atraente ao administrador público, do que a tecnologia social. Isto pode ocorrer em razão de a coleta e a reciclagem por catadores se preocupar com a sua inteiração sobre todas as etapas do trabalho que culmina na reciclagem. O exercício desta responsabilidade pelos catadores organizados é consagrado pela PNRS como preferencial na gestão de resíduos sólidos.

A implantação da PNRS, passa pela colidência de rotas tecnológicas. Até a substituição de modelos ainda adotados pela administração pública por aqueles que consideram, incluem e atribuem responsabilidades aos catadores, esta disputa por espaços terá de ser enfrentada.

A pressão que empresas detentoras das tecnologias de incineração vêm exercendo sobre a administração pública,¹⁰⁰ por seus reflexos econômicos diretos e relevantes, tem provocado um debate acirrado entre os atores envolvidos nesta disputa: governo, empresas, catadores e ambientalistas.

A atividade empresária se tornou transnacional e pode se mobilizar de um país a outro, gerando riqueza, emprego, ou, pelo contrário, pobreza e desemprego. Esse fenômeno introduz fortes pressões sobre os sistemas jurídicos nacionais, que começam a competir para atrair as empresas. Desde esse ponto de vista metafórico poderia ser dito que existem “mercados de concorrência legislativa”.¹⁰¹

Demonstrado o acerto do exposto pelo jurista argentino, constata-se que, no âmbito legislativo brasileiro, não existe regulamentação sobre a instalação de

⁹⁷ BRASIL, 2010, art. 7º, II.

⁹⁸ DAGNINO, Renato. Tecnologia social: retomando um debate. *Espacios*, Caracas, v. 27, n. 2, ago. 2006. Disponível em: http://www2.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0798-10152006000200005 nrm iso . Acesso em: 20 set. 2015. p. 4.

⁹⁹ Ibid., p. 4.

¹⁰⁰ Ver Anexo E.

¹⁰¹ LORENZETTI, Ricardo Luiz. *Teoria da decisão judicial: fundamentos de direito*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. P. 65.

sistemas de geração de energia através de tratamento térmico de resíduos urbanos, que significa incineração, ou não.

A possibilidade de adoção de tal tecnologia restou condicionada pela PNRS, à aferição de emissão de gases de efeito estufa. Apesar da controvérsia estabelecida e da insignificância do número de plantas contratadas¹⁰², já tramita na Câmara de Deputados, projeto de lei de incentivo fiscal para as empresas de incineração, estranhas às diretrizes da PNRS, promulgada em dezembro de 2010.

Esta pretensão legislativa destinada a beneficiar indústrias antes que elas sejam instaladas, é o Projeto de Lei nº 5.721/13. Ele dispõe sobre “a criação do Certificado de Energia do Resíduo, a ser concedido às pessoas jurídicas que produzirem energia elétrica através do tratamento térmico de resíduo urbano, industrial, hospitalar e lodo de esgoto.”¹⁰³

Ainda que se esteja diante de limites domésticos e não entre nações, é a corrida pela legislação mais benéfica, atuando politicamente para a supremacia das forças de mercado sobre as forças humanitárias, que está representada pela tramitação deste Projeto de Lei.

As plantas tecnológicas que são objeto dos benefícios estabelecidos neste projeto, não são viáveis economicamente. Ao contrário, reduzem postos de trabalho e têm alto potencial poluidor. Importante também é a questão relacionada aos respectivos custos de implantação e manutenção, como bem sinalizou o Plano Estadual de Resíduos Sólidos do Rio Grande do Sul:

De acordo com dados de mercado registrados em 2008, verifica-se que a incineração foi a técnica mais cara para o tratamento de RSI, com média de R\$ 1.800,00/t em função dos altos custos de investimento e de operação para esse tipo de tecnologia. Os incineradores existentes atualmente no Brasil estão localizados em São Paulo e na Bahia, envolvendo, além do custo de tratamento, outro tanto com o transporte.¹⁰⁴

O projeto de lei destinado a conceder “um subsídio mensal direto do Poder Público Federal equivalente ao valor resultante em reais pela multiplicação da

¹⁰² SBC ENERGIA. *SPAR-URE - Sistema de Processamento e Aproveitamento de Resíduos e Unidade de Recuperação de Energia*: o que é Disponível em <http://www.sbcvr.com.br/energia/o-que-e.php>. Acesso em: 23 fev. 2016; TRANSFORMANDO resíduos em energia. <http://urebarueri.com.br/>. Acesso em: 23 fev. 2016.

¹⁰³ BRASIL. *Projeto de Lei nº 5.721, de 2013*. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoes_eb/fichadetramitacao_idProposicao_579873. Acesso em: 19 set. 2015.

¹⁰⁴ RIO GRANDE DO SUL, 2014, p. 314.

quantidade mensal de Certificados de Energia do Resíduo pelo valor do certificado à época, conforme previsto no Artigo anterior¹⁰⁵, tramita silenciosamente, visando se contrapor à tecnologia social que está sendo participativamente construída.

Hoje, há ampla aceitação de que políticas derivadas diretamente de experiências dos países desenvolvidos ou dos livros-texto de economia dificilmente serão eficazes quando aplicadas a países em desenvolvimento que não apresentam o ambiente institucional pressuposto para seu funcionamento.¹⁰⁶

Tais projetos de plantas tecnológicas de incineração, invariavelmente, são instalados mediante cessão de espaço público e contam com a doação de materiais recicláveis para alimentação das usinas, ver Anexo E.

A integralidade do processamento dos resíduos coletados, caso adotadas, destinar-se-ia à geração de energia poluente. A geração de energia a partir de resíduos sólidos urbanos é, portanto, uma ameaça à implantação da coleta seletiva solidária.

Na cidade de Porto Alegre, em 09 de março de 2016, foi aprovado Projeto de Lei que proíbe a incineração de resíduos sólidos urbanos (RSU), em mais uma demonstração da força de mobilização dos catadores que, organizados, levaram sua pauta à Câmara de Vereadores, devidamente legitimada por inúmeros subsídios técnicos debatidos em audiências públicas¹⁰⁷. Esta disputa, regionalmente, foi vencida.

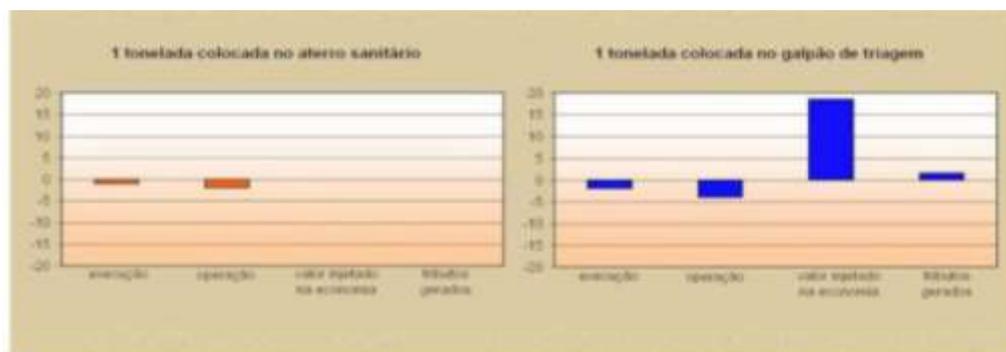
A tecnologia convencional – de que a incineração é exemplo – também pode ser exemplificada como aquela que utiliza contêineres para coleta automatizada.

O critério de pagamento do transporte dos resíduos até os aterros sanitários, que aumenta conforme o volume das cargas, resulta na redução da reciclagem e no estímulo ao aterramento. Esta sistemática em vigor vai de encontro ao previsto no Plano Estadual de Resíduos Sólidos do Rio Grande do Sul (PERS). Abaixo, visualizamos com perfeição a contrariedade da lógica da tecnologia convencional (em vermelho) e a tecnologia social (em azul):

¹⁰⁵ BRASIL. *Projeto de Lei 5721/2013*. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoes_eb/prop_mostrarintegra?codteor=1096948&filename=PL_5721/2013. Acesso em: 03 mar. 2016.

¹⁰⁶ GRAZZIOTTIN; AVILA; HERRLEIN, 2015, p. 113.

¹⁰⁷ PORTO ALEGRE. *Projeto de Lei do Legislativo - PLL 005/13* Disponível em: <http://projetos.camaraopoa.rs.gov.br/processos/117306>. Acesso em: 09 de mar. de 2015.

Tabela 3 - Reflexos na economia local: aterro x galpão**Gráfico 84 - Reflexo na economia local por recuperação de resíduos recicláveis**

Fonte: MCidades/MMA, 2008.

Fonte: RIO GRANDE DO SUL, 2014, p. 448.

Nos municípios, como resultado das oposições tecnológicas referidas, identificamos a acirrada disputa pelo patrimônio público – os resíduos - e a dificuldade de estabelecer fórmulas de gestão.

A adoção da tecnologia convencional tem resultados imediatos e visíveis no curto prazo. A instalação da planta tecnológica, em contrapartida ao fornecimento dos resíduos para a alimentação dos geradores, também resulta na dispensa da exigência de transporte e realocação de resíduos.

No entanto, os efeitos decorrentes desta tecnologia, estendem-se no tempo. A degradação ambiental e seus resultados negativos, assim como a perda de postos de trabalho, deverão ser enfrentados pelos futuros governantes.

Entre os dois modelos de gestão de RSU, há inúmeras discordâncias entre seus defensores. Enquanto uns valorizam a eficiência e redução de custos em curto prazo, os outros colocam como primeiro plano o ambiente, a saúde da população e as oportunidades de trabalho aos catadores.

A tecnologia social tem seus adeptos. Estes se preocupam com as condições socioeconômicas dos catadores, seu ambiente de trabalho, que inclui a ergonomia, os instrumentos, equipamentos e rendimento. O conceito utilizado é aquele defendido por Boff; Boff:

... configuram-se as tecnologias sociais, que compreendem produtos e metodologias desenvolvidas na interação com a comunidade e que representem efetivas soluções de transformação social.

As tecnologias sociais identificam-se pelo caráter social relevante das inovações, calcadas em propostas focadas em promover soluções a

problemas diretamente relacionados ao desenvolvimento local, a geração de trabalho e renda, a alimentação, a saúde, a energia, a moradia e a agricultura familiar, abrangendo outros temas, como a ecologia, a promoção e efetivação dos direitos humanos e a inclusão social.¹⁰⁸

O valor comercial do material reciclável é ínfimo e, sozinho, não assegura a sobrevivência dos catadores. Para tanto, seria necessário o beneficiamento dos resíduos, que lhes agrega valor, e a organização da logística para realizar a comercialização conjunta, vantajosa para todos. Esta sistemática de reunião de material para comercialização conjunta é a logística solidária de comercialização em rede.

Os recursos tecnológicos aos quais os catadores têm acesso atualmente são os carrinhos elétricos ou esteiras, para triarem os materiais. O único contato dos catadores com recursos é através do uso de prensas e de caminhões. O beneficiamento, a transformação local para revenda dos materiais não acontece por falta de preparo dos trabalhadores, o que dificulta a valorização do trabalho.

Atualmente, não existe uma política pública de financiamento para a compra de maquinário ou investimento em infraestrutura, apenas escassos editais públicos que não conseguem atender a necessidade de crédito dos EESs dessa cadeia produtiva, ou políticas focais de governos, ou seja, instáveis e na maioria das vezes de curto prazo. Sem o apoio do poder público e sem financiamentos perenes e substanciais, as catadoras e os catadores não conseguem avançar na cadeia produtiva, permanecendo **como** o elo mais fraco, completamente suscetível às oscilações de mercado.¹⁰⁹

A atividade de reciclagem, frequentemente, é realizada por empresas clandestinas, como os atravessadores e aparistas a quem os catadores individuais entregam o resultado da catação. Enquanto os catadores não puderem exercer as atividades que hoje são os atravessadores que desempenham, não poderão assumir o papel de prestadores de serviços públicos ambientais.

Falta aos catadores acesso a processos técnicos e logísticos, que garantam a coleta, a seleção, o acondicionamento, o beneficiamento em si, ou mesmo a entrega do material diretamente à indústria. Abaixo, a ilustração de equipamento simples, de fácil manejo, e o principal: fácil assimilação por operadores e transeuntes.

¹⁰⁸ BOFF, Salete Oro; BOFF, Vilmar Antonio. A democratização da inovação tecnológica pelo fomento às tecnologias sociais. In: HERMAN, Ricardo (Org.). *Gestão local e políticas públicas*. Santa Cruz do Sul: IPR, 2010. p. 436-437.

¹⁰⁹ SILVA; CASTRO; LUBLINER, 2013, p. 154.

Figura 4 - Veículo de coleta elétrica na Irlanda

Fonte: Autora (2014).

No entanto, por ora, diante dos custos de manutenção, o que cumpre referir é a necessidade de ser respeitada a transposição gradual da tecnologia.

Exemplo de tecnologia social pura é a produção própria de carrinhos de tração humana, sem custo de manutenção, para pequenas distâncias, o que substitui o uso de carroças e é de fácil assimilação no ambiente urbano. Esta tecnologia é usada pelos catadores de Uruguaiana, RS, abaixo retratada. Em Gravataí, zona metropolitana de Porto Alegre, a coleta seletiva por catadores no centro da cidade se operacionaliza da mesma forma. Os trabalhadores enchem os carrinhos e depositam o material no entreposto localizado nas proximidades, para então ser triado, prensado e comercializado.

Figura 5 - Carrinhos feitos pelos catadores

Fonte: Autora (2015).

Para encerrar a adoção de imagens para demonstração da supremacia da tecnologia social em favor do trabalho dos catadores, apresenta-se uma adaptação exitosa, já disponível para comercialização e adotado por eles.

Uma fusão entre o carrinho elétrico irlandês e o veículo de tração humana, foi produzida a partir das necessidades e possibilidades dos próprios catadores. Foram os catadores em parceria com o engenheiro responsável pela invenção, que realizaram todos os testes e contribuíram com seus conhecimentos sobre os custos e benefícios de cada hipótese testada. O Cavalinho de Lata.

Figura 6 - Cavalinho de lata - construído por um engenheiro e os catadores



Fonte: Autora (2014, 2016).

Incrementos tecnológicos como o retratado, lhes permitirão a organização de seu trabalho com o acréscimo no valor agregado do material coletado e o correspondente incremento na renda e na preservação do ambiente. De posse deste ferramental, o desempenho do comércio em rede de associações e cooperativas é o caminho natural para o crescimento das organizações de catadores.

Os catadores precisam contar com uma logística para a coleta, a distribuição e o armazenamento, não podendo dispensar a otimização do trabalho na triagem e na prensagem.

Processos técnicos com maior complexidade são necessários para que os materiais coletados e prensados sejam transformados e vendidos por valores mais elevados (o que se denomina beneficiamento). Tais processos são indispensáveis à implementação da cadeia produtiva da reciclagem. Para o seu bom funcionamento, o conveniente é que as centrais de reciclagem sejam autossustentáveis, dispendo, por exemplo, mas não exclusivamente, de energia elétrica fornecida por biogás.

A utilização, também pelos caminhões, de óleo de cozinha reutilizado, a produção de adubo e a construção do galpão com madeira sintética produzida a partir do rejeito, redundaria em grande economia. Essas medidas são viáveis e

foram experimentadas, não sendo ainda adotadas pela falta de recursos humanos e econômicos para a respectiva colocação em prática.

O trabalho dos catadores seria, também, muito beneficiado se houvesse: (i) redução de custos para aquisição do meio de transporte que permitisse a coleta independentemente das condições climáticas, sem perda de material, e que respeitasse as condições ergonômicas dos trabalhadores; (ii) a adoção de técnicas de logística conhecidas pelos grupos de trabalhadores; (iii) o estabelecimento de critérios para o carregamento e o acondicionamento adequado ao maquinário disponível para a inserção na cadeia produtiva ou (iv) a construção de equipamentos destinados ao beneficiamento dos materiais.

As condições apontadas acima, de incremento da qualidade do desenvolvimento do trabalho, são exemplos de uma forma agregadora e construtiva de apropriação e transferência coletiva de conhecimento e do que se convencionou chamar de tecnologia social.

Os atravessadores, em geral, exploram os catadores e fornecem às indústrias o material com maior valor agregado. Ao mesmo tempo, a coleta tradicional mediante utilização de contêineres para o acondicionamento de resíduos orgânicos, sem informação adequada à população, resulta no depósito nestes equipamentos de resíduos recicláveis. Isto incentiva, em silêncio, a permanência da modalidade de coleta convencional e a redução da eficiência da coleta seletiva.

Figura 7 - Coleta containerizada em Buenos Aires



Fonte: Autora (2014).

As dificuldades para a permanência das tecnologias localmente desenvolvidas para organização e otimização do trabalho de coleta resultam da resistência da administração pública em delegar os serviços a trabalhadores sem histórico documental comprobatório de sua *expertise*.

Esta resistência decorre, também, do interesse das companhias prestadoras de serviço de coleta e transporte de resíduos, que se opõem à modificação do *status quo*, por considerar que isto seria prejudicial a seus benefícios pré-estabelecidos e em vigor.

A força política das empresas fica evidenciada nos processos de licitação. Neles estabelece-se que a empresa, para ser contratada, deverá realizar diversos tipos de serviços de limpeza ou atender a determinadas especificações técnicas, que somente a empresa já contratada possui. Ver Anexo F.

O trabalho dos catadores porto-alegrenses poderia ser modernizado, se eles tivessem recursos e apoio governamental para a adoção de inovações já utilizadas em outros Estados e países.

As condições econômicas e sociais dos trabalhadores que tentam realizar de forma autogestionária, além da triagem, a coleta, constituem-se no principal obstáculo ao desenvolvimento de processos modernizadores, dado seu custo e à inexistência de recursos humanos qualificados. A isto se acrescenta o desinteresse do poder público em colocar em prática as disposições jurídicas já existentes, cuja aplicação redundaria em grande benefício para os trabalhadores e para a qualidade do meio ambiente urbano.

3.2 A NOVA LEI DAS COOPERATIVAS

A aprovação, em 2012, da Lei nº 12.609, que instituiu as cooperativas de trabalho e de serviço, em sua origem pretendeu beneficiar os trabalhadores reunidos em condições precárias de organização. Entretanto, tal meta não se efetivou, uma vez que houve a mescla de dois modelos de organização de trabalho. Diante disto, o que resultou foi a inviabilidade da soberania das decisões dos seus associados, que perderam sua autonomia.

Na busca de estratégias de sobrevivência e subsistência, a população passou a depender, cada vez mais, de atividades assentadas no trabalho realizado de forma individual, familiar ou associativa, resultando em

inúmeros empreendimentos de caráter semifamiliar ou grupal, sob forma de microempresas, pequenas oficinas e sociedades informais, funcionando de maneira permanente, temporária ou mesmo ocasional.¹¹⁰

As cooperativas que se formam segundo os princípios da Economia Solidária (ES), são regidas pelas decisões adotadas pelo conjunto dos participantes. Exemplo da supremacia das posições coletivamente adotadas é a forma como são suportados os problemas decorrentes dos atrasos nos pagamentos dos contratos de coleta mantidos com a administração municipal: são os próprios catadores os que enfrentam estes prejuízos, não havendo qualquer compensação por parte do contratante. A solidariedade entre os trabalhadores é que garante o andamento e a manutenção da sobrevivência das cooperativas.

Todas as iniciativas tomadas por estes empreendimentos contam, no mínimo, com a ciência e aprovação de todos os seus integrantes. Nelas predomina a repartição dos resultados, sem a apropriação individual dos excedentes, e o destino destes também é alvo de deliberação dos cooperados.

A economia solidária realiza a socialização dos meios de produção entre os associados, de forma que todos sejam sócios e não meramente empregados de outrem. Do mesmo modo, não existem salários, mas sim retiradas, cuja proporcionalidade é decidida em assembleia por todos os meios do empreendimento, o que faz com que, geralmente, a variabilidade entre a menor e a maior seja muito menor do que a diferença entre o menor e o maior salário nas empresas capitalistas.¹¹¹

Esta forma de organização do trabalho não é perfeita. Os participantes são trabalhadores autônomos, de baixa renda, egressos do sistema prisional, dependentes químicos, ou familiares destes portadores de deficiências e uma série de outras pessoas em situação de vulnerabilidade extrema, o que efetivamente impede o estabelecimento de relações de horizontalidade total.

As cooperativas de catadores não se enquadram na modalidade de cooperativas sociais, previstas pela Lei nº 9.867, de 10 de novembro de 1999, porque seu objetivo não é o de prestar assistência, mas sim, gerar empregos e renda. Isto pode ser confirmado no texto do diploma legal abaixo transcrito, diante do qual fica evidente que uma cooperativa de catadores poderia ser uma cooperativa social:

¹¹⁰ REIS, 2005, p. 15-16.

¹¹¹ ROSA, 2013, p. 17.

Lei nº 9.867/99 Art. 1º As Cooperativas Sociais, constituídas com a finalidade de inserir as pessoas em desvantagem no mercado econômico, por meio do trabalho, fundamentam-se no interesse geral da comunidade em promover a pessoa humana e a integração social dos cidadãos, e incluem entre suas atividades:

I – a organização e gestão de serviços socio sanitários e educativos; e
II – o desenvolvimento de atividades agrícolas, industriais, comerciais e de serviços.

Empreendimentos desta natureza não podem ser gerenciados exclusivamente por pessoas com as características apontadas no artigo terceiro da aludida lei¹¹².

A instabilidade da relação estabelecida entre os catadores e a cooperativa dá origem à alta rotatividade dos integrantes destes empreendimentos.

Outra característica do trabalho de coleta e reciclagem de resíduos sólidos, sobretudo nos graus mais elevados de vulnerabilidade social, é a incidência de uma maior sazonalidade no desempenho das atividades, que ocorre conforme variações nos preços dos materiais recicláveis, na oferta de resíduos ...¹¹³

Além disso, o baixo valor do material, os atrasos dos pagamentos ou a ruptura dos contratos, exigem dos trabalhadores união para a manutenção do trabalho até a regularização das relações institucionalizadas, para assegurar os empreendimentos e a manutenção das comunidades envolvidas.

Para que fosse viável, no âmbito das cooperativas de catadores, o preenchimento dos requisitos impostos pela Lei nº 12.609/12,¹¹⁴ seria necessário que estes tivessem uma relação com duração previsível com a cooperativa. Isto não ocorrendo na realidade das atividades destes empreendimentos, é impossível o cumprimento da lei.

Quando da criação da Lei nº 12.690/12,¹¹⁵ o legislador teve como objetivo sanar uma problemática instaurada duas décadas antes. No ano de 1994, foi inserido um novo parágrafo no artigo 422 da Consolidação das Leis do Trabalho, no

¹¹² I - os deficientes físicos e sensoriais; II – os deficientes psíquicos e mentais, as pessoas dependentes de acompanhamento psiquiátrico permanente, e os egressos de hospitais psiquiátricos; III – os dependentes químicos; IV – os egressos de prisões; VI – os condenados a penas alternativas à detenção; VII – os adolescentes em idade adequada ao trabalho e situação familiar difícil do ponto de vista econômico, social ou afetivo.

¹¹³ INSTITUTO DE PESQUISA APLICADA, 2013, p. 6.

¹¹⁴ BRASIL. *Lei 12.690, de 19 de julho de 2012a*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12690.htm . Acesso em: 10 mar. 2016.

¹¹⁵ Ibid.

qual se afirmava: “Qualquer que seja o ramo de atividade da sociedade cooperativa, não existe vínculo empregatício entre ela e seus associados, nem entre estes e os tomadores de serviços daquela.”¹¹⁶

O objetivo desta alteração foi proteger as cooperativas de trabalho de eventuais reivindicações de caráter trabalhista por parte de seus associados. Estes trabalhadores postulavam o reconhecimento da existência de vínculo de emprego com as cooperativas às quais estavam vinculados e das respectivas consequências financeiras decorrentes de eventuais condenações.¹¹⁷

O resultado dessa nova disposição legal foi o surgimento de inúmeras cooperativas destinadas à intermediação de mão de obra. Essas cooperativas fraudulentas mascaravam relações de emprego mediante a subtração dos direitos sociais garantidos aos trabalhadores empregados.

A inserção do novo parágrafo ao artigo 422 da CLT teve efeito inverso daquele pretendido originalmente. Diante desse cenário, a Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES) encabeçou a mobilização pela criação e aprovação de uma nova lei de cooperativas, que, aprovada em 2012, recebeu o número 12.690.¹¹⁸ Se aplicada nos moldes em vigor, teria o condão de inviabilizar qualquer empreendimento efetivamente solidário, empreendimentos estes os quais se destinou a proteger.

A razão disso foi que a Lei nº 12.690/12 estabeleceu obrigações violadoras da livre iniciativa, da liberdade de associação e da supremacia da decisão assemblear. Além disso, o diploma legal equiparou os trabalhadores associados aos trabalhadores empregados apenas parcialmente.¹¹⁹

¹¹⁶ BRASIL, 1994.

¹¹⁷ PEREIRA, Clara M.; SILVA, Sandro Pereira. A nova Lei de Cooperativas de Trabalho no Brasil: novidades, controvérsias e interrogações. *Boletim Mercado de Trabalho – Conjuntura e Análise*, n. 53, p. 65-74, nov. 2012. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=16335&Itemid=9. Acesso em: 20 ju l.2014. p. 69.

¹¹⁸ BRASIL, 2012a.

¹¹⁹ Art. 7º A Cooperativa de Trabalho deve garantir aos sócios os seguintes direitos, além de outros que a Assembleia Geral venha a instituir: I - retiradas não inferiores ao piso da categoria profissional e, na ausência deste, não inferiores ao salário mínimo, calculadas de forma proporcional às horas trabalhadas ou às atividades desenvolvidas; II - duração do trabalho normal não superior a 8 (oito) horas diárias e 44 (quarenta e quatro) horas semanais, exceto quando a atividade, por sua natureza, demandar a prestação de trabalho por meio de plantões ou escalas, facultada a compensação de horários; III - repouso semanal remunerado, preferencialmente aos domingos; IV - repouso anual remunerado; V - retirada para o trabalho noturno superior à do diurno; VI - adicional sobre a retirada para as atividades insalubres ou perigosas; VII - seguro de acidente de trabalho.

A imposição de obrigações parcialmente equiparáveis aos trabalhadores assalariados àqueles trabalhadores associados voluntariamente em relação em que o fundamento é a partilha de resultados, é ingerência estatal indevida, e não mera regulamentação.

O valor que os catadores recebem em contrapartida de seu trabalho, tem origem na venda do material triado, enfardado e pesado por eles e entregue às empresas de reciclagem. O valor resultante desta comercialização é rateado entre os catadores, procedimento este conhecido como “partilha”, que, conforme os dados do IPEA,¹²⁰ ultrapassava, em 2010, o valor de um salário mínimo em dez pontos percentuais.

Em termos da remuneração auferida por esses trabalhadores, os dados do censo indicam que a renda média em 2010, segundo os próprios catadores, era de R\$ 571,56. Ressalte-se que o salário mínimo da época era de R\$ 510,00.¹²¹

A obrigatoriedade das cooperativas de trabalho e de serviços de contribuir com confederação ou entidade representativa é outra desvantagem enfrentada pelos catadores. Eles manifestam-se contrários a esta exigência dado que não redundará em nenhum benefício direto, além de representar relação muito remota e distante do dia-a-dia de seu trabalho.

Desde a aprovação da lei 11.445/2007, que estabeleceu a Política de Saneamento Básico, os beneficiários da PNSB tiveram assegurada sua contratação por dispensa de licitação. A partir de então, passaram a realizar serviços de coleta e triagem, através de convênios com redução significativa de documentos e exigências burocráticas, direcionando suas atividades para a formalidade gradual.

Com a promulgação da lei 12.690/2012, as cooperativas de catadores devem pagar aos trabalhadores os direitos nela estabelecidos. Para tanto, é necessário contar com uma assessoria contábil especializada, para elaborar os cálculos, providenciar os registros e acessar os sistemas de alimentação de dados oficiais. A dinâmica de uma cooperativa é imediatista, não condiz com regramentos rígidos de conduta administrativa.

Em síntese, pode-se concluir que os obstáculos enfrentados pelos catadores que optarem pela adoção da figura jurídica da cooperativa de trabalho e de serviços,

¹²⁰ INSTITUTO DE PESQUISA APLICADA, 2013, p. 40.

¹²¹ Ibid., p. 40.

são grandes demais e não justificam os benefícios que dela redundariam. Aos custos diretos por eles já suportados, se sobreporiam, por exemplo, as despesas administrativas e aquelas destinadas à instauração dos fundos, seguros e demais garantias, custos estes que extrapolam a capacidade financeira dos empreendimentos.

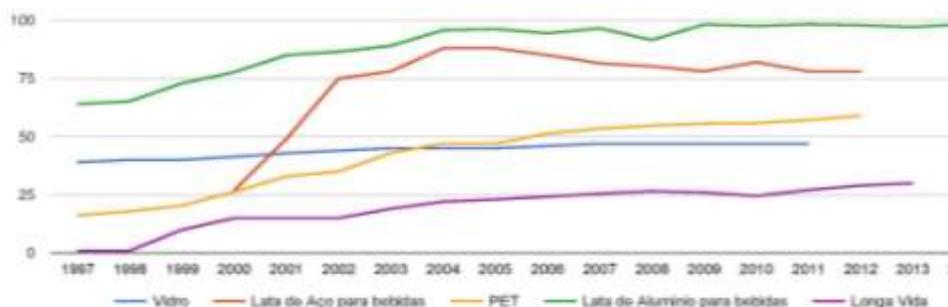
3.3 VANTAGENS E DESVANTAGENS DAS POLÍTICAS TRIBUTÁRIAS RELACIONADAS AO TRABALHO DOS CATADORES

Em relação ao desenvolvimento da atividade dos catadores, nem as autoridades públicas nem os operadores do Direito têm dado o destaque merecido em decorrência de um problema que afeta a vida urbana e principalmente a vida daqueles que trabalham com os resíduos sólidos.

A origem deste desinteresse é resultante de um problema novo, decorrente do crescimento em progressão geométrica das cidades, para o qual ainda não foi produzido conhecimento específico sobre as suas características e as políticas adequadas para a sua resolução. Na atualidade, este tema ainda é tratado, no âmbito dos municípios, por profissionais sem tradição no tratamento dos inúmeros problemas decorrentes da substituição do paradigma do aterramento como solução para os resíduos sólidos urbanos.

No momento em que os lixões adquiriram quantidade e extensão não planejadas, tanto as autoridades públicas estaduais como as municipais e os operadores do Direito, não tinham respostas adequadas para enfrentar o problema.

A solução encontrada precisava enfrentar a questão, que basicamente consistia em o que fazer para acabar com os depósitos de resíduos a céu aberto e, ao mesmo tempo, oferecer destino àqueles que ali sobreviviam. A saída emergencial foi reconhecer a importância dos catadores, responsáveis pelo alto índice de reciclagem existente no país, ao mesmo tempo em que se devia impor o fechamento dos lixões. Eis os números do crescimento da reciclagem de determinadas embalagens no Brasil:

Tabela 4 - Crescimento da reciclagem por tipo de embalagem

Fonte: Abралatas¹²²

Observando esse processo, e não havendo solução viável para enfrentar o novo desafio que se colocava às novas administrações municipais, uma das hipóteses visualizada foi a elaboração de projeto de lei na expectativa de que equacionasse os conflitos de interesses entre administrações públicas, iniciativa privada e catadores.

Este regramento, - Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) -, vigente e regulamentado desde dezembro de 2010, determinou, sinteticamente, o fechamento dos lixões no prazo de quatro anos, a inserção dos catadores na cadeia produtiva da reciclagem e a elaboração de acordos setoriais entre empresas, governo e catadores.

A complexidade decorrente da aplicação dos dispositivos legais constantes da PNRS, dificulta sua implantação efetiva.

Em relação aos resíduos sólidos, prevalece no Brasil uma legislação muito confusa e que, por diversas vezes, atua em contradição com outros dispositivos normativos. Atualmente, não há uma política fiscal coerente em relação à atividade de reciclagem. Muitas dúvidas surgem no dia a dia, e dificultam as atividades empresariais nesse setor.¹²³

A estratégia predominante no processo de implantação tem se caracterizado pela improvisação constatada na administração pública. Tal situação não ocorreria se tivesse sido utilizada alguma forma analítica que definisse o comportamento de

¹²² Disponível em: <http://www.abralatas.org.br/grafico/mundo-indices-de-reciclagem-da-lata-de-aluminio-para-bebidas-1991-a-2012/> Acesso em: 12 mar. 2016.

¹²³ CAVALCANTE, Denise. Instrumentos fiscais na efetivação da política nacional de resíduos sólidos: do poluidor-pagador ao protetor-recebedor. In: CAVALCANTE, Denise Lucena et al. (Coord.). *Tributação ambiental: reflexos na política nacional de resíduos sólidos*. Curitiba: CRV, 2014. p. 153.

cada participante, as estratégias que cada grupo de interesses deveria adotar, e os resultados a serem atingidos por cada um dos envolvidos.

O que fica explícito é que o conflito entre as normas vigentes e a ausência de um projeto que considerasse as implicações de naturezas diversas, bloqueia as possibilidades para uma caminhada segura aos beneficiários da PNRS. Da mesma forma, esta projeção concatenada garantiria a mitigação dos riscos a que os catadores até hoje se veem expostos.

O Direito Tributário ainda não tem resposta para tais problemas, o que deverá ocorrer na medida em que for provocado, por exemplo, pelas administrações municipais, a quem incumbe a gestão dos resíduos sólidos. Isto em razão de que os custos pela gestão integrada de resíduos são todos administrados e, por enquanto, suportados pelos governos municipais.

A tributação não é somente uma maneira de fazer com que os indivíduos contribuam para o financiamento dos gastos públicos e de dividir o ônus disso da forma mais justa possível; ela é útil também, para identificar categorias e promover o conhecimento e a transparência democrática.¹²⁴

Outro problema, ainda sem solução e diretamente ligado à questão de o suporte de custos recair sobre a administração pública local, se refere à implantação do princípio do poluidor-pagador. A sua aplicação direta pelos municípios foi prevista pela PNRS, ao positivar sua adoção como instrumento para a gestão dos resíduos, no parágrafo único do artigo 35 da Lei nº 12.305/10: “O poder público municipal pode instituir incentivos econômicos aos consumidores que participam do sistema de coleta seletiva referido no *caput*, na forma de lei municipal”.

Este princípio consiste na imposição de responsabilidade econômica ao gerador de resíduos que não der a destinação adequada aos resíduos que produz. Sua adoção é viável no direcionamento do comportamento social. “Na verdade, é possível redistribuir os tributos já conhecidos à finalidade ambiental, de modo que o poluidor ou não polui, ou reduz a poluição para não ser tributado e o não poluidor é isentado.”¹²⁵

¹²⁴ PIKETT , 2014a, p. 19.

¹²⁵ FRANTZ, Ni i. A tributação com fins ecológicos. In: COSTA, Marli M.M.; HERMAN , Ricardo; SODER, Rodrigo M. (Org.). *Direito, cidadania e políticas públicas*. Porto Alegre: Imprensa Livre, 2011. p. 147

Tais medidas, além de afetar diretamente os cidadãos, atingem também os grandes geradores de resíduos. Segundo Nusdeo:¹²⁶ “Está na base do princípio do poluidor pagador a ideia de que o preço dos bens e serviços que causam poluição deve refletir o custo das medidas mitigadoras.”

A possibilidade de inserção de tributos de caráter ecológico no ordenamento legal é reconhecida pela propriedade e capacidade de alteração de comportamentos sociais e sustentáveis.¹²⁷

O pagamento por serviços ambientais, em especial os serviços ambientais urbanos (SAU), representa um rateio de custos para o restabelecimento ou manutenção das fontes primárias. O incentivo à fabricação e consumo de produtos que façam uso de matérias primas recicladas é igualmente relevante e irradiador de efeitos positivos em cascata. Tal previsão se encontra no artigo 44, da PNRs:

Art. 44. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no âmbito de suas competências, poderão instituir normas com o objetivo de conceder incentivos fiscais, financeiros ou creditícios, respeitadas as limitações da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a:

- I - indústrias e entidades dedicadas à reutilização, ao tratamento e à reciclagem de resíduos sólidos produzidos no território nacional;
- II - projetos relacionados à responsabilidade pelo ciclo de vida dos produtos, prioritariamente em parceria com cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda;
- III - empresas dedicadas à limpeza urbana e a atividades a ela relacionadas.

Como iniciativa relacionada à adoção de tributos destinados à modificação de comportamento dos cidadãos, é possível mencionar a concessão de crédito presumido de Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Além de resultar em alteração de hábitos de consumo, esta prática tributária (a) valoriza o trabalho dos catadores, responsáveis pela reciclagem no país, (b) reduz o material destinado aos aterros e suas consequências diretas, e, (c) preserva as matérias primas não renováveis.

O benefício da tributação no processo de implementação da PNRs, pode ser demonstrado por outro exemplo. Trata-se do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), denominado ICMS Ecológico. Este imposto consiste na alocação de recursos oriundos de tributos recolhidos por um ente a outro,

¹²⁶ NUSDEO, 2012, p. 138.

¹²⁷ MELO, 2015; FRANTZ, 2011; NUSDEO, 2012

mediante requisitos específicos. Os estados, que recolhem o tributo em questão aos seus próprios cofres, repassam um percentual do valor recolhido aqueles municípios que adotam boas práticas de sustentabilidade.

Neste caso, a destinação constitucionalmente definida, de um quarto do total arrecadado a título de ICMS pelos Estados aos municípios, fica condicionada àqueles que destinem valores significativos à preservação ambiental.

O ICMS ecológico foi criado, no Paraná, em 1991, pela Lei Complementar nº 59, que estabeleceu um novo critério de repasse dos recursos do ICMS para os municípios. Por este critério, passaram a receber 5% do total destinado ao repasse os municípios que possuíam unidades de conservação ou aqueles que abrigassem mananciais de abastecimento de água.¹²⁸

A complexidade que envolve a adoção de uma engenharia tributária destinada a viabilizar a nova ordem ambiental, calcada no trabalho organizado da população de baixa renda, já foi enfrentada e solucionada de forma original, como o exemplo abaixo demonstra:

Atendendo às expectativas da Lei Federal nº 12.305/10, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos; o governo estadual do Mato Grosso do Sul sancionou a Lei Complementar nº 159 em dezembro de 2011, de modo a prever o rateio do ICMS-ECO, também aos municípios que possuam plano de gestão, sistema de coleta seletiva e disposição final de resíduos sólidos.¹²⁹

A elaboração de uma política tributária destinada a conferir caráter operativo às atividades relacionadas à catação, reciclagem e alterações de comportamento social não é inviável.

O tratamento tributário dispensado aos projetos de empreendimentos de reciclagem de resíduos sólidos, de novas tecnologias para o setor e pesquisas de materiais alternativos, cobrando os mesmos impostos e taxas existentes na economia convencional são obstáculos ao desenvolvimento, à superação dos índices atuais de reaproveitamento de materiais e à redução da demanda por recursos naturais.¹³⁰ (RIBEIRO; QUEIROZ; GRUPENMACHER, 2014, p. 63)

¹²⁸ FRANZ, 2011, p. 160

¹²⁹ RIBAS, Lidia M.; MIRANDA, Kezia K. G. Reflexos positivos na implementação da política de gestão integrada de resíduos sólidos na arrecadação do ICMS ecológico: o caso de Alcinoópolis - MS. In: CAVALCANTE, Denise Lucena (Coord.). *Tributação ambiental: reflexos na política nacional de resíduos sólidos*. Curitiba: PR, CRV, 2014. p. 248.

¹³⁰ RIBEIRO, Maria de F.; QUEIROZ, Mar E.; GRUPENMACHER, Betina T. Incentivos fiscais e sustentabilidade financeira para a execução de planos de gestão integrada de resíduos sólidos. In:

Em casos específicos, a adoção de medidas tributárias destinadas a categorias diferenciadas de trabalhadores organizados já foi reconhecida como viável pelo Superior Tribunal Federal, quando julgou o Recurso Extraordinário nº 599.362/RJ: “Note-se que as diferenciações são possíveis e até necessárias, de acordo com as características de cada segmento do cooperativismo e com a maior ou a menor necessidade de fomento dessa ou daquela atividade econômica.”¹³¹

Para obtenção de resultado similar, às cooperativas e associações de catadores caberia se organizarem para pleitear junto ao Poder Legislativo, a elaboração de um arcabouço normativo tributário, que leve em consideração as características do trabalho por elas desenvolvido.

Tais características constituem-se na razão pelas quais se torna necessária a criação de uma tributação específica, inibidora de práticas prejudiciais à sustentabilidade. Por outro lado, desta tributação específica não pode decorrer o aumento de custos financeiros que inviabilize os empreendimentos contribuintes formados pelos catadores.

3.4 O TRATAMENTO PREVIDENCIÁRIO DISPENSADO AOS CATADORES

A questão econômica que, no momento presente se afigura mais importante para a manutenção das atividades realizadas pelos catadores organizados, é a contribuição previdenciária.

As primeiras cooperativas de catadores foram constituídas a partir da promulgação da Lei de Saneamento Básico em 2007, que autorizou sua contratação pelos municípios independentemente de licitação. Desde então, recolhiam à previdência social, o percentual de onze pontos sobre os valores recebidos por cada um dos trabalhadores. Este desconto previdenciário vigorou até o ano de 2015, quando dobrou. Passou a ser de vinte pontos.

A imposição deste aumento no custo direto do trabalho, foi decorrência da declaração pelo Supremo Tribunal Federal em abril de 2014 de inconstitucionalidade

CAVALCANTE, Denise Lucena (Coord.). *Tributação ambiental: reflexos na política nacional de resíduos sólidos*. Curitiba: PR, CRV, 2014. p. 63.

¹³¹ BRASIL, 2014

do artigo 22, inciso quarto da Lei nº 8.212/91¹³². Esta decisão foi proferida no julgamento do Recurso Extraordinário 595.838/SP.

Durante o julgamento, em nenhum momento foi aventada a consequência direta da declaração de inconstitucionalidade sobre as cooperativas de trabalhadores de baixa renda que, como os catadores, se unem através de empreendimentos solidários. Confira-se o teor do julgamento, a comprovar a afirmação:

Recurso extraordinário. Tributário. Contribuição Previdenciária. Artigo 22, inciso IV, da Lei nº 8.212/91, com a redação dada pela Lei nº 9.876/99. Sujeição passiva. Empresas tomadoras de serviços. Prestação de serviços de cooperados por meio de cooperativas de Trabalho. Base de cálculo. Valor Bruto da nota fiscal ou fatura. Tributação do faturamento. *Bis in idem*. Nova fonte de custeio. Artigo 195, 4º, CF.

1. O fato gerador que origina a obrigação de recolher a contribuição previdenciária, na forma do art. 22, inciso IV da Lei nº 8.212/91, na redação da Lei 9.876/99, não se origina nas remunerações pagas ou creditadas ao cooperado, mas na relação contratual estabelecida entre a pessoa jurídica da cooperativa e a do contratante de seus serviços.
2. A empresa tomadora dos serviços não opera como fonte somente para fins de retenção. A empresa ou entidade a ela equiparada é o próprio sujeito passivo da relação tributária, logo, típico “contribuinte” da contribuição.
3. Os pagamentos efetuados por terceiros às cooperativas de trabalho, em face de serviços prestados por seus cooperados, não se confundem com os valores efetivamente pagos ou creditados aos cooperados.
4. O art. 22, IV da Lei nº 8.212/91, com a redação da Lei nº 9.876/99, ao instituir contribuição previdenciária incidente sobre o valor bruto da nota fiscal ou fatura, extrapolou a norma do art. 195, inciso I, a, da Constituição, descaracterizando a contribuição hipoteticamente incidente sobre os rendimentos do trabalho dos cooperados, tributando o faturamento da cooperativa, com evidente *bis in idem*. Representa, assim, nova fonte de custeio, a qual somente poderia ser instituída por lei complementar, com base no art. 195, 4º - com a remissão feita ao art.154, I, da Constituição.
5. Recurso extraordinário provido para declarar a inconstitucionalidade do inciso IV do art. 22 da Lei nº 8.212/91, com a redação dada pela Lei nº 9.876/99.¹³³

O tratamento isonômico entre empresas e cooperativas adotado como fundamento da decisão, ignorou a impossibilidade de comparação entre (i) uma cooperativa de trabalhadores de baixa renda organizados em um empreendimento solidário e (ii) uma empresa tradicional, que visa ao lucro. O Poder Judiciário, representado pelo Supremo Tribunal Federal, desconsiderou a existência de um setor sobre o qual não tem maiores conhecimentos.

¹³² BRASIL. Lei 8.212, de 24 de julho de 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8212cons.htm. Acesso em: 13 mar. 2016.

¹³³ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 595.838/SP. Recorrente: Etel Estudos Técnicos Ltda., Recorrido: União Federal, relator Min. Dias Toffoli. Brasília. j. 23 abr 2014. DJE 8 out. 2014.

As políticas públicas instituídas a partir de uma concepção que afirma a necessidade de modernização das instituições para consolidação democrática na maioria das vezes desconsidera o emaranhado cultural da realidade política e social, negando as possibilidades das redes sociais existentes ou simplesmente destruindo-as por considerá-las sinônimo do atraso que precisa ser superado.¹³⁴

Um empreendimento que reúna trabalhadores de baixa renda e pretenda que a organização lhes assegure segurança e benefícios, não pode ser comparado a uma empresa, nem tampouco a uma cooperativa de trabalho de outras naturezas. Mas foi.

A razão para esta comparação antecede o caso julgado. Remonta à exposição de motivos da lei cujo artigo foi julgado inconstitucional e expurgado do ordenamento (artigo 22 da Lei nº 8.212/91), desobrigando os Municípios ao pagamento de quinze pontos percentuais para a previdência quando do pagamento de cooperativas. Veja-se que a Lei nº 8.212/91 foi criada para atender a uma espécie de cooperativa que não distinguia entre os cooperados e os contribuintes previdenciários autônomos tradicionais, como os profissionais liberais, por exemplo. Eis o texto da justificativa do projeto de Lei nº 1.527, de 1999, que inseriu a redação do artigo 22 da Lei nº 8.212/91, e que o Superior Tribunal de Justiça considerou inconstitucional:

Partindo deste pressuposto, e analisando diversas planilhas de custos e distribuição de remuneração a cooperados em diferentes cooperativas, de segmentos variados, verificamos que, em média, os valores correspondentes a despesas administrativas, tributárias e fundos de reservas correspondem a vinte e cinco por cento do valor bruto da nota fiscal ou fatura de prestação de serviços, destinando-se, o restante – setenta e cinco por cento – à retribuição do cooperado. Assim, buscando a isonomia de tratamento entre diferentes formas de contratação, o percentual a incidir sobre a nota fiscal ou fatura de prestação de serviços é aquele correspondente a vinte por cento sobre os setenta e cinco por cento distribuídos ao cooperado, o que resulta em um percentual que mantém constante a contribuição previdenciária, independente de a empresa contratar um cooperado ou outro contribuinte individual.¹³⁵

¹³⁴ PASE, SANTOS, 2011, p. 91-92.

¹³⁵ BRASIL. *Projeto de Lei nº 1.527, de 1999*. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoes_eb/prop_mostrarintegra?codteor=1124289&filename=Dos%20sies-PL%201527%2F1999. Acesso em: 13 mar. 2016.

Os catadores nunca se equipararam a contribuintes previdenciários autônomos. São trabalhadores objeto de política de inclusão. Nunca estiveram ao abrigo do Estado. Não podem, portanto, ser equiparados a profissionais liberais.

Em 1999, quando o dispositivo que estabeleceu o recolhimento de onze pontos pelo cooperado e quinze pelo tomador dos serviços prestados pela cooperativa à qual vinculado, não existia nenhuma lei que contemplasse os catadores.

A PNRS estava em estágio embrionário. Nem mesmo a Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) havia reconhecido a profissão de catador, o que veio a ocorrer somente em 2002¹³⁶. Ou seja, a lei que, antes de ser declarada inconstitucional atingia as cooperativas de catadores, não havia sido elaborada considerando sua existência. Mas vigorava, e seu custo estava sendo computado. Os catadores subtraíam onze pontos percentuais de suas retiradas.

As cooperativas se depararam com a determinação da Receita Federal do Brasil (RFB), expedida através do Ato Declaratório Interpretativo RFB nº 5, de 25 de maio de 2015, que prevê o recolhimento de vinte pontos percentuais, pelas cooperativas. Isto é: ao custo da contribuição exigida aos trabalhadores foi acrescida carga impraticável.

O SECRETÁRIO DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos III e XXVI do art. 280 do Regimento Interno da Secretaria da Receita Federal do Brasil, aprovado pela Portaria MF nº 203, de 14 de maio de 2012, e tendo em vista o disposto no art. 21 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, bem como a declaração de inconstitucionalidade, pelo Supremo Tribunal Federal, nos autos do Recurso Extraordinário nº 595.838 São Paulo, com repercussão geral reconhecida, da contribuição prevista no inciso IV do art. 22 da mesma Lei, recurso no qual, com base no art. 19, inciso IV e 4º da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional não mais contestará e recorrerá, conforme Nota/PGFN/CASTF nº 174, de 2015, declara:

Art. 1º O contribuinte individual que presta serviço a empresa por intermédio de cooperativa de trabalho deve recolher a contribuição previdenciária de 20 (vinte por cento) sobre o montante da remuneração recebida ou creditada em decorrência do serviço, observados os limites mínimo e máximo do salário de contribuição.

Art. 2º A Secretaria da Receita Federal do Brasil não constituirá crédito tributário decorrente da contribuição de que trata o 1º do art. 1º da Lei nº

¹³⁶ BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *Classificação Brasileira de Ocupações*. Disponível em: <http://www.mteco.gov.br/cbosite/pages/saibaMais.jsf>. Acesso em: 18 fev. 2016.

10.666, de 8 de maio de 2003, que instituiu contribuição adicional àquela prevista no inciso IV do art. 22 da Lei nº 8.212, de 1991, para fins de custeio de aposentadoria especial para cooperados filiados a cooperativas de trabalho.

Art. 3º Ficam modificadas as conclusões em contrário constantes em Soluções de Consulta ou em Soluções de Divergência emitidas antes da publicação deste ato, independentemente de comunicação aos consulentes.¹³⁷

Esta importante subtração da fonte de custeio previdenciário foi compensada por Ato Regulamentador da Receita Federal. Ao invés de propor uma lei complementar, a solução encontrada pela Administração Pública Federal foi a concessão de caráter legislativo a um ato declaratório. Esta adoção de técnica administrativa descoordenada se consubstanciou em prejuízo determinante dos catadores. Não atentou, portanto, ao equilíbrio social.

A regulamentação, em busca da eliminação do desequilíbrio social, deve determinar a obrigação de compensação dos desfavorecidos ou destituídos de suas prerrogativas em função da adoção de possibilidades eficientes.¹³⁸

Mais uma vez, constata-se a intervenção estatal descoordenada e desorganizante. Por conta da declaração de inconstitucionalidade de uma norma legal construída sem a consideração da existência dos catadores, (a) desconsideraram-se todos os critérios de segurança jurídica existentes no ordenamento para restabelecer a fonte de custeio da previdência, e (b) oneraram a parte mais vulnerável da cadeia produtiva.

Esta característica de falta de coerência entre intervenções estatais economicamente vinculadas, já foi identificada há mais de setenta anos:

O maior problema da economia organizada consiste, entretanto, em poder limitar o domínio da interferência do órgão controlador. Não há como prever todas as consequências de uma intervenção que não acarrete a necessidade de outras providências, para solucionar os problemas que ela própria vai criando.¹³⁹

A contribuição previdenciária, que os catadores repudiavam e que representava um ponto desfavorável – sob seu entendimento – ao trabalho

¹³⁷ BRASIL. Receita Federal. *Ato Declaratório Interpretativo RFB Nº 5, de 25 de maio de 2015*. Disponível em:

<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/lin.action?idAto=64480&visao=anotado> .

Acesso em: 16 mar. 2016.

¹³⁸ GONÇALVES; STELZER, 2014, p. 273.

¹³⁹ LIMA SOBRINHO, BARBOSA. apud VEN NCIO FILHO, 1998, p. 15.

associado na forma de cooperativas, acabou tendo seu valor duplicado. Atualmente, são vinte pontos percentuais abatidos do “racha”, como se visualiza na imagem abaixo, referente a um acerto de contas da Cooperativa de Trabalhadores da Cavilhada, ASCAT, de Porto Alegre.

Figura 8 - Quadro de partilha semanal "racha" com destaque para o valor do INSS

Popel = 5.057,81	total sem ass. des = 477,02
Isaac = 1.571,00	Quilômetro = 4153,17
Pat = 2.744,00	Duoc = 97,70
Alcemi = 1.763,00	Quacho = 23,85
V. Pequini = 728,25	INSS = 52,48
Osco = 225,00	total com INSS des = 424,54
	total 12.688,41

Fonte: Autora (2016).

Entre (i) catar e vender individualmente e receber de imediato um valor que entendem “limpo”, e (ii) trabalhar em cooperação, tendo que esperar (a) a comercialização das cargas e o respectivo pagamento para (b) receber o resultado da partilha (c) com desconto de porcentual destinado à previdência, o catador tem muita dificuldade de aceitar como vantajosa a segunda hipótese.

A segunda hipótese (ii), consistente no trabalho coletivo e organizado, é o fundamento da PNRS para a inclusão social e econômica dos catadores. Desta forma, a contribuição previdenciária representa um fator de grande importância para o sucesso dos seus empreendimentos.

A resistência dos trabalhadores em efetuar o pagamento à previdência sempre foi imensa. Habitados a fazer uso com liberdade da totalidade dos recursos resultantes diretamente do seu trabalho, e desconhecedores do significado da expressão “longo prazo”, os trabalhadores invariavelmente insistem em deixar de fazê-lo. Além disso, a contribuição de 11 sobre os valores percebidos já representava peso econômico significativo. Comprometer um quinto da renda para a contribuição previdenciária está abalando as estruturas já frágeis das cooperativas.

Sobre as razões do reduzido número de trabalhadores que contribui para a Previdência Social, as pesquisas indicam que: “são muitos os fatores que explicam o

baixo índice de contribuição entre os catadores, mesmo entre os informais. O principal deles se refere à baixa renda do trabalho, que compromete a capacidade contributiva dessas pessoas.”¹⁴⁰

O regramento previdenciário pode causar efeitos favoráveis ou contrários, segundo seja sua implementação. Nestes casos, é fundamental que as associações contem com a assessoria jurídica de modo a impedir encaminhamentos inadequados. O efeito deletério do acréscimo sobre o custo do trabalho dos catadores cooperados na manutenção das associações de trabalhadores, o tempo ainda não permitiu calcular.

¹⁴⁰ INSTITUTO DE PESQUISA APLICADA, 2013, p. 59.

4 OS CATADORES E OS OPERADORES DO DIREITO

A possibilidade de contratação sem licitação, somada à implantação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), levou os catadores a se aproximarem do mundo das leis, dos contratos, da burocracia e da formalização.

Uma das grandes discussões acerca dos empreendimentos econômicos solidários refere-se ao seu processo de formalização, isto é, da forma em que se transforma o grupo popular em uma pessoa jurídica, passível de direitos e deveres dentro da ordem legal.

.....
Diante disso, abre-se a questão se o ordenamento jurídico brasileiro seria capaz de atender às necessidades do Associativismo Produtivo, em especial o cooperativismo popular e as estruturas organizativas da economia solidária. A legislação brasileira se apresenta como um limitador de difícil superação, pois abandona a complexidade das relações coletivas e sua autonomia ao normatizar a pessoa jurídica como representação formal de uma determinada coletividade.¹⁴¹

O trabalho dos advogados, que até o estabelecimento de um marco legal limitava-se à tarefa de solicitar, requerer e postular, tem-se tornado cada vez mais complexo.

Os desdobramentos jurídicos resultantes das conquistas de melhores condições de trabalho e comércio dos materiais coletados e triados implicaram em consequências sequer imaginadas, quiçá mensuradas, pelos catadores durante o processo de lutas.

Decisões passaram a ser tomadas e compromissos foram assumidos de modo a assegurar as conquistas alcançadas. Frequentemente, elas ocorreram sem planejamento, averiguação, estudo ou pesquisa sobre as consequências que adviriam destas medidas, resultando num emaranhado de situações passíveis de penalidades administrativas. Destrinchar essa teia de circunstâncias atreladas é um trabalho que tem exigido colaboração intensa e diálogo constante, entre os catadores e aqueles profissionais do Direito, responsáveis por traduzir em instrumentos jurídicos válidos, o exercício dos direitos conquistados: os advogados.

As relações entre advogado e catador são relações muito particulares. Os advogados devem agir com desprendimento e, além disso, dispor de energia e persistência para conquistar o reconhecimento e a confiança possíveis dos

¹⁴¹ MONTEIRO, *et al.*, 2013, p. 212-213

trabalhadores aos quais se dedicam. Estes estão habituados a maus tratos, são desacostumados a regramentos rígidos e têm pouco conhecimento sobre o exercício de direitos e deveres institucionalizados.

Desde a promulgação da Lei de Saneamento Básico, em 2007, os catadores enfrentaram uma nova realidade, que os acompanha até hoje: a viabilidade de estabelecimento de contratos que assegurem o pagamento pelos serviços prestados e as condições para o desenvolvimento de seu trabalho.

Os catadores habituaram-se a transitar pelos corredores das prefeituras municipais, a dialogar com os secretários municipais, a integrar grupos de trabalho, a ocupar cadeiras em conselhos e a participar em audiências públicas.

Exemplo disso foi sua participação na 4ª Conferência Estadual do Meio Ambiente, quando aprovaram diversas prioridades, em, no mínimo, três eixos distintos. Foram eles: Eixo 1) Produção e Consumo Sustentável; Eixo 2) Redução de Impactos Ambientais; e Eixo 3) Geração de Emprego, Trabalho e Renda. A participação na Conferência Nacional foi igualmente intensa, ver Anexo G.

Figura 9 - Catadores e advogados em eventos políticos



Fonte: Autora (2015, 2013, 2015).

As relações de confiança estabelecidas entre os advogados atuantes na implantação da PNRS e os catadores, surgiram depois de decorrido longo tempo. Este relacionamento, aliado à gratuidade do trabalho ou à baixa remuneração dos advogados, tem dificultado o bom andamento desta parceria. Por outro lado, a superação das dificuldades decorrentes da distância cultural entre os advogados e os catadores traz resultados para ambos os lados.

Segundo Monteiro et al.,¹⁴² a formalização constitui-se num processo contraditório. Ao mesmo tempo em que permite a incorporação dos catadores em políticas públicas e/ou possibilita que concorram em licitações, amarra-os a uma

¹⁴² MONTEIRO et al., 2013, p. 225.

estrutura ou a normas que não fazem parte de seu dia-a-dia. Tal conflito é o que exige a presença de advogados para encontrar soluções que permitam seu avanço.

A atuação conjunta de advogados e catadores é benéfica para a elaboração de Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos (PMGIRS), para as negociações com prefeituras e geradores de resíduos interessados em pagar pela destinação adequada mediante recolhimento e triagem pelos catadores, para a participação em editais de projetos sociais e, em sequência, durante sua execução e finalização do trabalho e respectiva prestação de contas.

As situações nas quais as parcerias ocorrem, contam, também, com a atuação de outros operadores do Direito, além dos advogados particulares. Os representantes do Ministério Público, os procuradores dos municípios, os juristas que auxiliam na elaboração de leis, os assessores parlamentares que recebem e analisam propostas legislativas de iniciativa ou por colaboração dos catadores, os assessores das Organizações da Sociedade Civil são exemplos de operadores do Direito envolvidos no processo de implantação da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Estão todos comprometidos com o exercício do controle social:

Controle social – este conceito descreve a capacidade da sociedade de se autorregular, bem como os meios que ela utiliza para induzir a submissão de seus próprios padrões. Repousa na crença de que a ordem não é mantida apenas, nem sequer principalmente, por sistemas jurídicos ou sanções formais, mas é, sim, o produto de instituições, relações e processos sociais mais amplos.¹⁴³

A criação de novas normas regulatórias inovadoras, como as vinculadas à PNRS, invariavelmente, dá origem a dúvidas. Estas, quando não devidamente equacionadas, podem prejudicar ou interromper a prestação de serviços já em andamento. O direito de prestar serviços e receber por eles o valor acertado, é o bem mais valioso para os catadores e, em grande medida, resulta da relação de parceria com seus advogados.

A viabilidade e propriedade de rearranjo dos critérios reconhecidos como ineficientes, insuficientes ou impraticáveis, assim como as adequações resultantes da participação dos agentes de forma horizontal, representam uma forma pragmática de obtenção de resultados ótimos. A parceria entre advogados e catadores tem essa característica de horizontalidade. Um catador não adota

¹⁴³ AZEVEDO, 2011, p. 120.

qualquer prática se não estiver convencido de que é a melhor, coincidindo com a Teoria da Justiça de Amartya Sen, que afirma:

É claro que existe um contraste radical entre uma concepção de justiça focada em arranjos e uma concepção focada em realizações: Esta necessita, por exemplo, concentrar-se no comportamento real das pessoas, em vez de supor que todas sigam o comportamento ideal.¹⁴⁴

A parceria entre advogados e catadores depende da consideração do comportamento real destas pessoas. Esta parceria pode assumir diversas formas, segundo sejam as necessidades dos catadores. Outros operadores envolvidos, sob a forma de apoio institucional no processo de consolidação dos direitos dos catadores em assumir a gestão de resíduos, são os representantes do Ministério Público.

A cartilha elaborada pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), destinada à atuação de seus representantes junto aos administradores públicos municipais no processo de implantação da PNRS, teve como objetivos encaminhar ações preventivas, participativas e consensuais, consistentes em “expedir notificações recomendatórias, celebrar termos de compromisso de ajustamento de conduta e ajuizar ações civis públicas.”¹⁴⁵

Qualquer impasse durante a implementação da Política Pública de Resíduos Sólidos, PNRS, ou qualquer outra política, poderá ser submetido ao Poder Judiciário. Isto lhe atribui um poder de grande relevância, resultante da confiança que a população deposita nele. O Índice de Percepção do Cumprimento da Lei (IPCL) conclui que o respeito às decisões judiciais é quase duas vezes maior do que o respeito à autoridade policial:

Com relação à legitimidade das regras, entre outros aspectos, examinamos o respeito dos cidadãos em relação ao respeito a duas autoridades: os juízes e os policiais. No 2º trimestre de 2013, 79% dos entrevistados concordaram com a afirmação de que “se o juiz decide que uma pessoa pague a outra uma quantia, ela tem a obrigação moral de pagar mesmo que discorde da decisão” e apenas 43% dos respondentes afirmaram concordar com a assertiva de que: “se um policial pede para uma pessoa fazer algo, ela deve fazer, mesmo que discorde do policial.”¹⁴⁶

¹⁴⁴ SEN, 2011, p. 37.

¹⁴⁵ CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2015, p. 21.

¹⁴⁶ FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2014, p. 17.

Se qualquer impasse entre pessoas com interesses ou posições contrárias não puder ser solucionado por meios não jurídicos, ele deverá ser encaminhado ao Poder Judiciário. Por tal razão, os operadores do Direito com atuação no meio dos catadores precisam estar atentos e familiarizados com a sistemática de implantação da PNRS.

A parceria dos catadores e advogados merece reconhecimento e incentivo dos demais operadores do Direito, pois são eles que poderão evitar a judicialização dos conflitos, ou, quando esta for indispensável, contribuir para sua condução mais adequada.

4.1 A VOZ DOS CATADORES: SUAS RELAÇÕES DE TRABALHO NÃO SÃO DE EMPREGO

Em seu discurso, os catadores afirmam que seu trabalho é totalmente diverso daquele baseado na venda de sua força, na exploração e na obediência a terceiros. A catadora entrevistada afirma que:

Eu virei catadora desde pequeninha né, porque quando eu era criança eu já catava osso e vidro, que era o que tinha na época. Quando eu vim pra Porto Alegre foi que eu realmente passei a viver disso. Vim eu, meu esposo e dois filhos, no início, depois veio os outros...eu deixava o André em casa que era o mais velho, não dava pra levar os dois né, e levava o Alex comigo no carrinho... Era pequenininho, então eu sofria muito preconceito. Eu era prostituta, eu era ladra, eu vivia bêbada, coisa que nenhuma dessas coisas eu fazia, mas pro pessoal eu fazia, né.... se o marido puxava carrinho também numa parte do tempo sim, eu e ele, quando ele tava desempregado, outra parte, não. ...Não, ele não trabalhava de carteira assinada, mas fazia um bico aqui um bico ali, ou senão, como era bem mais fácil pra mim puxar o carrinho, ele ficava com as crianças, e eu saía com o meu companheiro de sempre, né. Olha, todos eles, todos, trabalharam uma época, com reciclagem, mas depois, cada um foi pr'um lado...O único que continua, o Alex. Eu, também, não largo, e tenho a opção, Paula, porque eu sou cozinheira profissional, mas não largo o meu trabalho, o trabalho que eu faço, pra ficar pilotando um fogão.¹⁴⁷

A catadora, que prestou o depoimento acima, disse que *sempre* foi catadora. Seu marido, quando estava *desempregado*, também “puxava carrinho”. Ao ser inquirida sobre a formalização do emprego do marido, respondeu que eram “bicos”.

¹⁴⁷ CARDOSO, Tania Maria. *Entrevista concedida à Paula Garcez Corrêa da Silva*. Porto Alegre, 12 mar. 2016.

A entrevistada fez questão de esclarecer que tem outra profissão, mas que prefere o trabalho que desempenhava nas ruas e que agora exerce no galpão, a “pilotar” um fogão.

A relação de emprego, tal qual prevista na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), é alheia à realidade vivenciada pela entrevistada. O mesmo acontece com os demais catadores, que, via de regra, não se adaptam a trabalhos subordinados, como os regulamentados pela CLT.

Os requisitos que configuram uma relação de emprego são três: subordinação, habitualidade e pagamento mediante salário. Este é o conteúdo do artigo segundo da CLT, que vai de encontro à concepção do trabalho libertário dos catadores, realizado de forma mais flexível e democrática.

Seus horários não são sempre fixos, há sazonalidade na atividade, que, quando realizada por mulheres com filhos, são adequadas às suas necessidades familiares e, quando por pessoas com necessidades especiais, tem esta condição respeitada e considerada pelos demais.

As mulheres precisam de tempo para dar conta das questões de âmbito reprodutivo. A gestão da cooperativa é compreensiva com esta situação, mas assume o ônus financeiro dessa condição. Nesse sentido, a cooperativa acaba por produzir um mecanismo que combina a gestão do empreendimento com a gestão da condição de pobreza à qual seus trabalhadores estão submetidos.¹⁴⁸

Os deficientes e idosos são incluídos sem qualquer programa de incentivo, mas de forma natural para garantia de sua subsistência, em face da ausência do Estado de Bem-Estar Social.

Os catadores estabelecem relações de trabalho, mas não de emprego. A opção por um ou outro vínculo com o trabalho é de livre escolha do catador. O mercado de trabalho que garante o emprego é inalcançável para muitos catadores. Para outros, como mostra a entrevistada, é indesejável. A entrevistada foi escolhida como representante da voz dos catadores por ter sua trajetória de vida intensamente atrelada a sua atividade profissional, como muitos.

Seus integrantes são, de maneira geral, pessoas inseridas em jornadas informais de trabalho, com baixa escolaridade, e convivem em um ambiente de múltiplas precariedades. Tais dificuldades levam os catadores a buscar soluções imediatas de resolução de suas carências individuais e familiares,

¹⁴⁸ IRTH, 2013, p. 192.

e, conseqüentemente, não dispõem desse tempo necessário para a consolidação de um empreendimento cooperativo. Um deles diz respeito à própria natureza desta ocupação, que, por ser marcada por uma forte informalidade, está sujeita às flutuações do ambiente econômico e da demanda por trabalho em outros setores.¹⁴⁹

O padrão de relacionamento entre trabalhadores organizados em empreendimentos solidários, em que as decisões sobre a forma de trabalho e as maneiras de enfrentar as situações que o envolvem, não é permeável perante a Justiça do Trabalho.

As razões para o julgamento de duas reclamações trabalhistas em que trabalhadores associados tiveram reconhecido vínculo de emprego com as cooperativas que integravam revelam o desconhecimento dos Magistrados sobre a realidade sobre a qual foram chamados a decidir.

A ação nº 0000197-95-95.2011.5.04.0821 foi proposta em 2011 por uma catadora que postulou em Juízo vínculo de emprego e reintegração (Anexo H). Um ano depois da inserção no ordenamento jurídico da PNRS, a sentença sequer mencionou a política de inclusão de catadores através da organização de associações e cooperativas.

Enquanto a PNRS atribuiu à municipalidade a responsabilidade pela infraestrutura de trabalho aos catadores, prevendo inclusive preferência na liberação de recursos para os municípios que contratassem com associações e cooperativas de catadores, a sentença considerou o fato de a Prefeitura de Alegrete, RS, suportar os custos ao desempenho das atividades como uma fraude, não como um incentivo.

O fundamento para a conclusão de que a cooperativa de catadores acionada seria fraudulenta foi a inexistência de certificado de registro ou de autorização de funcionamento.

As cooperativas e associações, invariavelmente, só logram regularizar sua personificação jurídica após a contratação e a percepção de valores além daqueles obtidos com a venda do material. O resultado da venda do material é insuficiente para suportar sequer o pagamento de honorários de contador. Nesta decisão, os catadores, através da cooperativa, são penalizados por isso, justamente pelo ente estatal que deveria assegurar seu direito ao trabalho.

¹⁴⁹ INSTITUTO DE PESQUISA APLICADA, 2013, p. 21,

A sentença sob foco reconheceu a existência de subordinação da catadora à direção da cooperativa. Acontece que, mesmo diante de igualdade de rendimentos ou condições de trabalho, o mínimo de método e ordem são indispensáveis para a manutenção do trabalho em grupo, ainda mais quando este grupo é formado por trabalhadores em condições de vulnerabilidade. Isto não representa subordinação, obediência. Veja-se a descrição da problemática:

Apesar de algumas situações indicarem o sentido da horizontalidade das relações de trabalho, a predominância social de um modelo hierárquico, a dificuldade de romper com a condição de subordinação, o baixo nível de escolaridade e o receio em ocupar os espaços públicos na condição de representante são barreiras enfrentados por esses trabalhadores que contribuem para explicar a tendência à perpetuação das lideranças.¹⁵⁰

Ao julgar a existência de responsabilidade da cooperativa pela incapacidade para o trabalho por um ano, de catadora que executou a triagem por seis meses e meio, o magistrado mencionou riscos da atividade empresarial, culpa presumida e incapacidade de prova. Julgou que a cooperativa não teria cumprido com seu dever legal de cautela, nem tampouco adotado as medidas preventivas cabíveis. Isto sob o argumento de que, no caso de empresários, ela (a cautela) deveria ser maior do que a exigida do homem médio.

Uma precária cooperativa de catadores foi comparada a uma empresa. Um ofício ou a conversão do feito em diligência, para a observação *in loco* da realidade posta sob julgamento, teria determinado solução diversa.

Tal cautela representaria, no mínimo, o respeito do magistrado à primazia da realidade, princípio que norteia a atuação da Justiça do Trabalho. Mais do que isso, poderia chamar a atenção do ente estatal responsável por tutelar o direito dos trabalhadores a obter melhores condições junto à Prefeitura. Mas o Juízo não fez nem um, nem outro. A demonstrar o descompasso entre a decisão e a realidade julgada, são as conclusões de pesquisas empíricas:

Tomando a precarização em sua dimensão relacional, é preciso afirmar que do ponto de vista da trajetória ocupacional da maioria dos trabalhadores que praticam a catação e a triagem de resíduos sólidos, não se observa uma precarização de suas condições de trabalho, uma vez que eles se encontravam absolutamente excluídos de qualquer tipo de proteção social como catadores informais. Com incentivo público para organização da categoria em associações e cooperativas, esses trabalhadores passam a ter

¹⁵⁰ IRTH, 2013, p. 181.

acesso a algumas condições de trabalho. Em relação à exclusão total na qual se encontravam os catadores, essa forma de inclusão representa um avanço.¹⁵¹

A condenação ao pagamento pela cooperativa de dez mil reais a título de danos morais, sob a invocação da função pedagógica do instituto é desproporcional e desprendido da realidade em que “identificamos desempregados, subempregados e aposentados, ou pessoas excluídas do mercado de trabalho pela idade avançada ou por questões familiares de saúde.”¹⁵²

O que se sobressaiu no caso do julgamento analisado, foi a manutenção da ideia de vencedor e vencido, sem a consideração de que “o vencido”, no caso concreto, foram muitos.

Impõe-se, portanto, a incorporação na construção da decisão judicial dessa dimensão consequencialista sem a qual a outorga da jurisdição se dará a partir de uma perspectiva individualista que não acolhe relevante elemento conceitual do que sejam direitos sociais.

...

Se assim é, a observância do compromisso constitucional para com a efetividade dos direitos sociais é resultado que não se alcançará a partir de uma perspectiva da jurisdição que estimula o hiperindividualismo e desconsidera a coletividade.¹⁵³

Sendo totalmente inviável o cumprimento de qualquer condenação em pecúnia por uma associação ou cooperativa de catadores, o que acontece é a responsabilização solidária ou subsidiária do município, por quem ela deveria ser contratada. O efeito direto que resulta desta situação é o aumento da resistência da municipalidade em enfrentar mais esse passivo financeiro.

Esta última constatação, que mostra aspecto dos efeitos mediatos de uma decisão judicial, demonstra, também, o quão prejudicial é o exercício descomprometido da magistratura para com a comunidade jurisdicionada. Em várias cidades, vê-se claro diálogo entre Ministério Público – do Trabalho, em muitos deles – prefeituras e organizações da sociedade civil.

A mesma distância entre a realidade dos trabalhadores de baixa renda organizados em cooperativas de catadores e a magistratura foi identificada na decisão da ação nº 0001057-43.2013.5.04.0234, ver Anexo I.

¹⁵¹ Ibid., p. 196.

¹⁵² IRTM, 2013, p. 196.

¹⁵³ VALLE, 2013, p. 394.

Neste julgamento, ocorrido depois de dois anos de vigência da PNRS, também não houve menção à política de aplicação direta ao trabalho dos catadores organizados.

Enquanto na primeira sentença observada foi exigido como requisito de verossimilhança a existência de registro formal, nesta, o Juízo entendeu que a presença de quarenta catadores em uma assembleia, seria “pífio”, enquanto é uma presença totalmente anormal, de tão expressiva. Por essa razão foi eleita pelos trabalhadores para ser colacionada aos autos. No julgamento pela Segunda Instância, tal entendimento adotado pela sentença, foi ratificado pela Relatoria, vencida, ver Anexo I.

A existência de subordinação foi determinante para a condenação imposta nas duas sentenças analisadas. A segunda delas foi mantida pela relatoria do Recurso Ordinário interposto pela cooperativa de catadores. O restante da Turma julgadora do Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região que decidiu a questão, socorrendo-se do parecer do Ministério Público do Trabalho, entendeu pela inexistência da subordinação, referendando a especialidade do caso dos catadores.

O risco de que as decisões proferidas no cenário da PNRS desconsiderem seus termos, como aconteceu nos dois casos observados, nos quais foi ignorado o cenário de economia solidária e sua vinculação com as prefeituras na contratação de trabalhadores marginalizados em associações ou cooperativas, pode ser considerado hipótese do quanto Grazziotin, Ávila e Herrlein¹⁵⁴ denominaram “perversão institucional”: quando, a partir da agência humana, uma instituição altera suas funções de modo a que a nova função não corresponda àquelas motivadoras de sua criação.

A dificuldade de compreensão e admissão a respeito de maneiras de trabalho conjunto não baseado em relação de exploração não é a única que impacta diretamente a vida dos catadores. A ojeriza causada à população pela utilização de carrinhos como os adotados pela entrevistada – veículos de tração humana (VTH), também os prejudica.

Em Porto Alegre, como foi relatado pela entrevistada, ainda são adotados carrinhos de tração humana, classificados pelo poder público como método indigno de trabalho.

¹⁵⁴ GRAZZIOTIN; ÁVILA; HERRLEIN, 2015, p. 131.

Para os catadores, essa concepção sobre “puxar carrinhos” é fruto de um preconceito arraigado na população. Em determinadas associações, são produzidos carrinhos para serem puxados pelos catadores. Isto em razão de ser uma forma adequada, simples, que atende as necessidades ergonômicas da prática da catação, não precisa de manutenção, não desperta cobiça e permite adequação imediata da carga e da rota. Este é mais um aspecto que deixa claro que não só a forma de organização do trabalho pelos catadores como o próprio trabalho dos catadores não se enquadra em padrões tradicionais de emprego.

Outra demonstração sobre a impossibilidade real de enquadrar o trabalho de catadores em moldura pré-existente relacionada ao mercado formal de emprego, é o fracasso na implementação da chamada “lei das carroças”.

A ineficácia da Lei porto-alegrense nº 10.531/2008¹⁵⁵ é esclarecedora sobre a impossibilidade de observação do trabalho dos catadores sob a ótica do emprego. Não é de emprego que os catadores precisam, é de trabalho. Trabalho organizado, segundo suas possibilidades de reunião ou atividade independente. A pretensão legislativa, no caso deste Diploma, era a de que os catadores carroceiros substituíssem a catação por outras atividades profissionais, de emprego.

Passados oitos anos de sua entrada em vigor, 10 das carroças foram entregues à Prefeitura, e seus proprietários continuam catadores. A adoção de medidas que desconsiderem a realidade sobre a qual pretendam incidir, invariavelmente, resulta em efeitos diversos daqueles defendidos para sua justificação.

Uma lógica econômica que carece da adesão e da criatividade dos trabalhadores estimula formas de trabalho associativo e solidário, favorecendo também o papel das redes de pequenas e médias empresas. Como a produção econômica e a reprodução da vida tendem a se tornar indistinguíveis, a socioeconomia solidária é uma forma de enfrentar os desafios contemporâneos sem subterfúgios, afirmando uma economia vinculada diretamente à reprodução ampliada da vida de seus membros e não a serviço da lei do valor econômico.¹⁵⁶

Os catadores organizados, frequentemente, se reúnem para discutir e solucionar os problemas enfrentados no desenrolar de suas atividades. Optam por manter o pagamento daqueles que estão adoentados ou machucados, enquanto

¹⁵⁵ Ver reportagem disponível em: <http://zh.clicrbs.com.br/rs/porto-alegre/noticia/2015/07/menos-de-10-das-carrocas-foram-entregues-em-porto-alegre-4792918.html> . Acesso em: 4 mar. 2016.

¹⁵⁶ LISBOA, 2005, p. 3.

estes não puderem trabalhar. As mulheres recebem tratamento que permite o exercício de suas funções parentais. Os velhos e deficientes trabalham menos ou em funções mais leves. Tais cooperativas e associações reúnem as características que, na Teoria Econômica, são classificadas como economia solidária. Esta forma de organização não encontra lugar nos bancos acadêmicos destinados ao ensino do Direito do Trabalho.

Os empreendimentos solidários são uma alternativa de organização do trabalho que oferece oportunidade diversificada para os variados estratos da população, com condições de reunião, horários e aspirações que não se ajustam ao mercado tradicional. Da mesma forma que não se amoldam ao mercado econômico tradicional, não se enquadram nas relações de emprego adotadas neste mercado tradicional do qual não fazem parte.

Segundo estudo realizado pela FGV, no âmbito das Organizações da Sociedade Civil (OCS) - personalidade jurídica das instituições que atuam na economia solidária com os catadores - a relação de emprego não é usual. A Justiça do Trabalho, portanto, sequer é demandada por este setor. Nada obstante, a vulnerabilidade dos catadores e sua pouca instrução leva alguns a se socorrem da Justiça Especializada, que não reúne *expertise* para avaliar relações advindas destas formas de organização.

Mais da metade das parcerias firmadas pelo Governo Federal para a execução de projetos sociais – dos quais os catadores se favorecem – foi feita por entidades sem nenhum vínculo de emprego nos seus quadros. A existência de trabalho, mediante adoção da figura do emprego, não é importante para a confiança no exercício do trabalho, como se vê:

Entretanto, deve-se registrar que 1.740 parcerias, que totalizaram R\$ 962 milhões, foram contratadas, entre 2008 e 2012, com 933 EPSFLs¹⁵⁷ que não possuíam *nenhum* vínculo formal. Assim, embora parte significativa dos recursos (R\$ 4,2 bilhões) seja encaminhada a EPSFLs com mais de 100 vínculos formais ativos, é também verdade que parte importante desses recursos (quase R\$ 1 bilhão) é destinada a EPSFLs sem vínculos formais de trabalho.¹⁵⁸

¹⁵⁷ Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos

¹⁵⁸ FUNDAÇÃO GET LIO VARGAS, 2014, p. 39

Antoine Garapon, juiz e teórico francês, afirma “o mau uso do direito é tão ameaçador para a democracia, quanto seu pouco uso.”¹⁵⁹ A observação das relações de trabalho desempenhadas em empreendimentos solidários sob a ótica do emprego se configura como a primeira opção: mau uso do Direito.

Ouçá-se a voz dos catadores, personificados pelo depoimento da entrevistada: “Eu acho que na realidade, tinha que pegar e botar essa lei, e fazer um buraquinho na cabeça de cada político, e escrever num papelzinho assim ó, e botar lá dentro no cérebro deles, pra ver se entra na cabeça. ”.

Esta fala dá a dimensão da necessidade de a realidade dos catadores sair do âmbito exclusivo da letra da lei e passar a ser assimilada pelos operadores do Direito. Com isso será possível a compreensão de que suas relações de trabalho não são relações de emprego.

4.2 AS AÇ ÒES COLETIVAS

O campo das relações de trabalho, em forma diversa à relação de emprego, que é o objeto da proteção exercida pela Justiça do Trabalho desde a década de 1940 - quando esta foi criada -, não é o único no qual a voz dos catadores precisa ser ouvida e analisada.

O assistencialismo, por exemplo, reflete um sentimento de paternalismo com relação ao trabalhador e de semi-responsabilidade daqueles que assistem. Ele representa sentimentos altruístas e benemerentes, mas não se preocupa com a redução das desigualdades de renda, nem com a melhoria das condições de trabalho dos assistidos e de suas famílias, nem com as injustiças sociais das quais são vítimas.

Por esta razão, o assistencialismo perdeu importância na luta dos catadores, que perseguem conquistar condições dignas de trabalho – e não de emprego - e o reconhecimento pela importância dos serviços que prestam para a melhoria das condições ambientais.

Os catadores declaram ainda necessitar do apoio do Ministério Público, seja do Trabalho, seja através das Promotorias Estaduais. Esta dependência é

¹⁵⁹ GARAPON, Antoine. Julgar em um mundo em turbulência. *Revista SJRJ*, n. 19, v. 34, p. 283-294. Disponível em: http://www4.jfrj.jus.br/seer/index.php/revista_sjrz/article/viewFile/384/297 . Acesso em: 23 set. 2015. p. 53.

semelhante à que ocorria em tempos passados, quando este era o único modo de proteção que poderiam acessar. Esta dependência ainda se visualiza em muitos locais, por duas razões apontadas pelos catadores: a falta de advogados para prestar-lhes assessoria e a força institucional do Ministério Público, importante para o andamento das negociações com a municipalidade.

Quanto à substituição da atividade postulatória que os advogados poderiam desempenhar, constata-se a falta de eficácia dos procedimentos adotados pelas promotorias. São relatadas pelos representantes do órgão ministerial sucessões de ofícios expedidos e reuniões realizadas, sem consequências práticas, na medida em que não são atendidas pelos oficiados e participantes das reuniões. Esta inércia pode ser justificada pela falta de capacidade coercitiva das Promotorias de Justiça.

O resultado de ações coletivas que persigam a condenação dos Municípios ao pagamento de quantias é o encaminhamento das condenações ao sistema de pagamento por precatórios. Este sistema de pagamento, no âmbito dos municípios gaúchos, representa o maior benefício que o município poderia receber: a postergação indefinida do desembolso dos valores devidos. Diante deste panorama, os representantes do Ministério Público acabam por se autodescrever como “administradores de miséria”. Seu trabalho acaba por frustrar todos os envolvidos pela falta dos resultados esperados.

Diante da abordagem sobre a pertinência da adoção de ações coletivas ajuizadas e conduzidas diretamente pelos catadores, um esclarecimento prévio é importante. Todas as ações coletivas serão denominadas desta forma, independente de sua natureza. As ações: popular (Lei nº 4.717/65); civil pública (Lei nº 7.343/85); destinadas à proteção das pessoas com deficiência (Lei nº 7.853/89); das crianças e adolescentes (Lei nº 8.069/90); dos consumidores (Lei 8.078/90) ou dos idosos (Lei nº 10.741/13), serão todas identificadas da mesma maneira.

Antonio Gidi,¹⁶⁰ ao se ater sobre a questão terminológica a ser adotada na codificação do processo civil coletivo, elegeu a nomenclatura aqui escolhida, dentre vários motivos, por um de crucial relevância: “A retirada do qualitativo ‘pública’ da expressão ‘ação civil pública’ tem o efeito salutar adicional de diluir o fantasma da presença do Ministério Público na definição das demandas coletivas.”

¹⁶⁰ GIDI, Antonio. *Rumo a um código de processo civil coletivo: a codificação das ações coletivas do Brasil*. Rio de Janeiro: GZ, 2008. p. 390.

A capacidade de representação na seara administrativa pelos representantes do Ministério Público, nas situações de desamparo dos catadores que buscam o recebimento de pagamento pelos serviços prestados ou melhores condições de exercício de suas atividades, não é satisfatória. Esta conclusão não se refere à capacidade ou à boa vontade dos seus representantes, muito antes em contrário. Esta conclusão tem escopo na dificuldade de que estes atores se apropriem do histórico de luta dos seus representados, os catadores.

O mesmo aconteceria no caso do manejo de ações coletivas pelo Ministério Público – ou pela Defensoria Pública: a representação dos catadores se faria mais adequada se fosse desempenhada por eles próprios, através de advogados particulares, conhecedores da conjuntura em que inseridos.

O exercício direto pelos catadores da responsabilidade/preferência na condução de ações relativas à sua realidade, não retira a importância do Ministério Público, reitere-se. Ao contrário, dá maior eficácia a sua obrigatória participação como fiscal da lei, na condição de apoiador institucional.

A substituição dos agentes responsáveis pela provocação do Poder Judiciário que, durante muito tempo, foram o Ministério Público e a Defensoria Pública, pelos próprios interessados – os catadores -, seria um avanço no seu processo de empoderamento e na capacidade de gestão de seus interesses. “Quando a comunidade interessada está bem informada sobre o desenvolvimento do processo, ela tem melhores condições de controlar a atuação do representante, e, portanto, sua atuação adequada.”¹⁶¹

Tal modificação na conduta dos operadores do Direito, por via reflexa, teria o condão de beneficiar os atuais detentores do monopólio das ações coletivas com a otimização de seu trabalho que, na hipótese, seria apenas a de fiscalização. “Estatísticas apontam que, apesar do artigo 5º da LACP prever outros legitimados ativos, cerca de 95 (noventa e cinco por cento) das ações civis públicas, no Brasil, foram propostas pelo Ministério Público.”¹⁶² Se a voz dos catadores fosse levada a Juízo sem intermediários, mas mediante apoio institucional, o Ministério Público se veria menos sobrecarregado.

¹⁶¹ VIOLIN, Jordão. *Protagonismo judiciário e processo coletivo estrutural*. Salvador: Juspodvm, 2013. p. 183.

¹⁶² CAMBI, Eduardo. *Ação civil pública : 20 anos: novos desafios*. Disponível em: http://www.abdpc.org.br/abdpc/artigos/Eduardo_20Cambi_20-20formatado.pdf . Acesso em: 26 maio 2015. p. 3.

Esta substituição poderia trazer o benefício da integração do Judiciário com a sociedade, e permitiria o alinhamento das postulações, na medida em que os impasses apresentados na implantação da PNRS são os mesmos em todo o País.

Há ainda o problema da permeabilidade do Ministério Público às demandas civis; o Ministério Público nem sempre tem condições de identificar, com precisão, aquilo que a sociedade efetivamente precisa (ou quer), e por isso acaba orientando suas escolhas pessoais do Promotor de Justiça (ou do Procurador da República) responsável pela tutela coletiva no local. Isso importa uma pulverização de linhas de atuação, nem sempre consentâneas com o direito social. Enfim, vê-se claramente que o Ministério Público não é representante mais adequado dos interesses metaindividuais e individuais de massa no processo.¹⁶³

A capacidade dos catadores para, de forma autônoma e através de suas associações, intentarem ações coletivas, confere a estas ações o *status* de instrumento de legitimação política e popular.

Esta afirmação parte do pressuposto assimilado por Matte¹⁶⁴ no sentido de que “o processo civil, ao regular o contencioso social (pela resposta do Estado-juiz), reflete na dinâmica social, econômica e política de uma sociedade, entre seus participantes, entre suas instituições e seus participantes, e entre as próprias instituições.”

Diante deste pressuposto, de o processo civil figurar como regulador social, é possível avançar no sentido de que as ações coletivas intentadas e dirigidas pelos verdadeiros interessados, seriam um instrumento de reforma estrutural de adoção recomendável. Isto redundaria em benefício dos catadores, que obteriam a possibilidade de conduzirem e participarem, na condição de atores principais, dos processos que dizem respeito às suas vidas.

Por tais razões, a análise do poder local como estratégia organizacional de espaços assume destaque, principalmente em função do contexto de crise do espaço político nacional e de globalização dos mercados e das relações de poder, que pode parecer contraditório, ou seja, o fortalecimento do poder local, justamente no contexto da globalização, constitui, isso sim, uma estratégia de cidadania, bem como uma alternativa para a concretização dos princípios constitucionais neste novo paradigma.¹⁶⁵

¹⁶³ ARENHARDT, Sergio Cruz. *A tutela coletiva de interesses individuais*: para além da proteção dos interesses individuais homogêneos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 63.

¹⁶⁴ MATTE, Maurício. *Revisão da sentença em ação civil pública por alteração do estado de fato*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013. p. 25.

¹⁶⁵ HERMAN, FRANTZ, 2010, p. 217.

As questões envolvendo catadores, no âmbito da gestão de resíduos sólidos, passíveis de equacionamento por ações coletivas, podem conduzir ao aperfeiçoamento do exercício da organização social. Exemplo grato do que se afirma é a ação coletiva – neste caso, ajuizada pelo Ministério Público catarinense – que foi conduzida de forma totalmente participativa, gerando resultados ótimos e monitorados constante e publicamente pela sociedade civil¹⁶⁶. Ação nº 93.8000533-4, processo de execução de sentença nº 2000.72.04.002543-9.

As associações, representadas por advogados particulares atuantes no seu cotidiano, fundamentadas nas disposições da PNRS, poderiam inaugurar um modo de solução de conflitos realmente integrado à comunidade em que estão inseridas.

Já no processo coletivo para controle de decisões políticas não se pode falar propriamente numa contraposição de interesses entre as partes processuais: o Estado (réu) e a coletividade (autora). Nesse modelo, o juiz e as partes estão em posição mais propícia à colaboração mútua.¹⁶⁷

Pelo que se apresentou acima, infere-se que a representação dos catadores é viável, e que consiste exatamente no conceituado como representação adequada. A consagração desta figura da representação adequada, através do exercício do direito de propor ações coletivas pelas associações de catadores, determina que “os magistrados terão que se debruçar na análise das características pessoais dos legitimados, tais como sua credibilidade, experiência em litígios anteriores, capacidade financeira, ausência de conflito de interesses, entre outros.”¹⁶⁸

Segundo Gidi,¹⁶⁹ o objetivo da observância do critério da representação adequada, dentre outros, é o de “incentivar uma conduta ‘vigorosa’ pelo representante e pelo advogado na tutela dos interesses de todos os membros do grupo.” A parceria entre operadores do Direito e catadores, uma inovação tendente a se consolidar, é o que fundamenta a defesa da proposta do exercício da representação adequada pelas associações de catadores.

Quando a ação coletiva ajuizada pelos catadores (i) for elaborada de forma clara, concisa e bem fundamentada; (ii) situe exatamente a problemática, embasada

¹⁶⁶ Disponível em: <https://www.jfsc.jus.br/acpdocarvao/2011/Agosto-2011/Metropolitana-Relatorio-Ambiental/Metropolitana-cidade-mineira-relatorio-de-andamento-de-recuperacao-ambiental.htm> . Acesso em: 29 mar. 2016

¹⁶⁷ VIOLIN, 2013, p. 207.

¹⁶⁸ ARAUJO, Rodrigo Mendes de. *A representação adequada nas ações coletivas*. Salvador: Juspodivm, 2013. p. 239.

¹⁶⁹ GIDI, 2008, p. 76.

na sequência histórica trilhada desde o início das tratativas administrativamente frustradas, mediante explicitação de todos os fatores envolvidos e, (iv) contenha exemplos de soluções de passível adoção para acolhimento da causa de pedir, o desempenho da atividade judicante será muito mais proveitoso do que na hipótese de ajuizamento por ente alheio à situação fática.

Some-se a isto um contraditório forte, e estar-se-á diante de serventia do processo civil à limitação do ativismo judicial, na medida em que “o Judiciário se revela, neste contexto, um espaço de debate público entre os poderes eleitos e os grupos afetados pelas suas decisões políticas.”¹⁷⁰ A resposta dos catadores seria ouvida dentro de uma proposta de jurisdição transformadora:

Quando se cogita de jurisdição transformadora no campo dos direitos sociais, um ponto absolutamente central numa nova institucionalidade há de ser a efetiva inclusão dos sujeitos constitucionais envolvidos no processo de construção da decisão – não como objeto de uma benesse outorgada pelo Judiciário – garantidor, mas como sujeito ativo da construção do consenso possível. Isso reclamará o abandono dos estereótipos acima indicados, numa atitude que reconheça, inclusive que para a composição de conflitos como o da moradia, existe uma ecologia de saberes distintos do pensar típico da elite.¹⁷¹

Ainda a demonstrar a propriedade da defesa das ações coletivas como instrumentos eficientes e úteis para o empoderamento dos catadores: os valores vinculados ao fundo previsto no artigo 13 da Lei nº 7.347/85, Lei da Ação Civil Pública (LACP), podem ser destinados para a aquisição de equipamentos para o desenvolvimento menos precário das atividades das associações, por exemplo.¹⁷² Este é um ponto favorável muito importante. A previsão de isenção de custas, existente no regramento das ações coletivas, é outra benesse considerável às associações de catadores.

A viabilidade de realização de audiências públicas também é favorável aos catadores, que neste espaço podem se aproximar do Poder Judiciário. A possibilidade de que estas audiências ocorram de forma aberta e democrática propicia o estreitamento das relações de confiança entre catadores e sociedade civil.

¹⁷⁰ VIOLIN, 2013, 189.

¹⁷¹ VALLE, 2013, p. 402.

¹⁷² SILVA, Paula Garcez Corrêa da. A consolidação do processo coletivo como instrumento de mobilização da sociedade civil no contexto da implantação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). In: GIDI, Antônio; TESHEINER, José Maria; THIBAU, Tereza Cristina S. B. *Processos Coletivos: ação civil pública e ações coletivas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015. p. 239.

Além disso, as audiências públicas são momentos em que as autoridades convivem com as questões que afligem os que se encontram sob a sua jurisdição.

A proposta de que a voz dos catadores seja veiculada através de ações coletivas intentadas por eles mesmos, através de advogados conhecedores de sua realidade, é inovadora. Pesquisa extenuante perante os sítios, na rede mundial de computadores dos Tribunais de Justiça dos estados do Paraná, São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, não permitiu a identificação de mais do que dois exemplos.

São eles: a ação número 0030391-12.2011.8.261, da Comarca de São Bernardo do Campo, ajuizada por catadoras requerendo a proibição da aprovação pela Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental do Estado de São Paulo de planta incineradora (Anexo J). Em São Paulo, a Associação Nacional de Defesa da Cidadania e do Consumidor, ajuizou ação postulando, dentre outros pedidos, a condenação de empresa de embalagens plásticas a implantar a logística reversa. Tal ação recebeu o número 0158887-59.2012.8.26.0100. Ambas, foram julgadas improcedentes (Anexo L).

As cidades de Gravataí e Sapucaia do Sul, ambas situadas na região metropolitana de Porto Alegre, Rio Grande do Sul, têm contratos de prestação de serviços em vigor, sendo as cooperativas de catadores as responsáveis por parte da coleta seletiva. Ambas fazem uso de galpões instalados dentro da área destinada aos respectivos aterros, o que exige transporte privado para que os trabalhadores cheguem ao local, face à distância das cidades dos aterros sanitários.

Quanto ao pagamento do valor mensal contratado, os catadores reclamam que ele não é efetuado no prazo contratualmente estipulado, em ambas as cidades. Assim como acontece em Uruguaiana, na fronteira oeste do Rio Grande do Sul, a rotina dos catadores contratados pelas prefeituras, é a de acumular dívidas para aguardar sua quitação quando ocorrem os parciais e intermitentes pagamentos.

Estas são hipóteses em que o ajuizamento de ação coletiva pelos interessados, requerendo o cumprimento da obrigação de fazer ou a adoção de medidas emergenciais substitutivas do pagamento, poderia se mostrar eficiente.

A ideia de consideração das ações coletivas, como ferramental eficaz para a construção do controle social e participação comunitária representada pelos catadores, passou ao largo de questões da mais absoluta importância, tais como coisa julgada e regras de competência, por exemplo, dentre outras tantas.

Também não foi enfrentada realidade do processo coletivo contemporâneo imediato, ou seja, na data de elaboração deste estudo. Por esta razão, algumas considerações se mostram impositivas.

O processo coletivo brasileiro é regulado por uma coletânea de leis esparsas e, subsidiariamente, pelo Código de Processo Civil. Atualmente, a promulgação de um Código de Processos Coletivos não está em pauta no legislativo.

O Núcleo de Estudos de Processos Coletivos (NEPC) da Associação dos Juízes do Rio Grande do Sul (Ajuris) – é um dos centros de estudos cooperativos que empreende esforços para a elaboração de um novo projeto de Código de Processo Coletivo. Para isso, faz uso do histórico construtivo consubstanciado nos quatro anteprojetos de Código de Processo Civil Coletivo.

São eles: anteprojeto elaborado por Antonio Gidi; Código Modelo de Processos Coletivos do Instituto Ibero-Americano de Direito Processual, cujos relatores foram Ada Pelegrini Grinover, Kazuo Atanabe e Antonio Gidi; Código Brasileiro de Processos Coletivos, liderado por Ada Pelegrini Grinover e, por fim, Código Brasileiro de Processos Coletivos, liderado por Aluisio Gonçalves de Castro Mendes,¹⁷³ elaborado por comissão nomeada pelo Ministério da Justiça, através da Portaria nº 2.481, de 09 de dezembro de 2008¹⁷⁴.

Última pontuação indispensável sobre as inovações possíveis e de recomendável adoção, que se considera valiosa para a hipótese de ações coletivas destinadas à implantação da PNRs propostas pelos catadores: a mediação, positivada recentemente através da Lei nº 1340, de 26 de junho de 2015, com caráter nitidamente auxiliar e antecedente à citação¹⁷⁵, ou ao que na processualística chamamos de angularização processual.

¹⁷³ GIDI, 2008, p. 2.

¹⁷⁴ BRASIL. Ministério da Justiça. *EM nº 00043 - MJ*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/projetos/EXPMOTIV/MJ/2009/43.htm. Acesso em: 20 fev. 2016.

¹⁷⁵ Art. 24. Os tribunais criarão centros judiciários de solução consensual de conflitos, responsáveis pela realização de sessões e audiências de conciliação e mediação, pré-processuais e processuais, e pelo desenvolvimento de programas destinados a auxiliar, orientar e estimular a autocomposição.

Art. 28. O procedimento de mediação judicial deverá ser concluído em até sessenta dias, contados da primeira sessão, salvo quando as partes, de comum acordo, requererem sua prorrogação.

Parágrafo único. Se houver acordo, os autos serão encaminhados ao juiz, que determinará o arquivamento do processo e, desde que requerido pelas partes, homologará o acordo, por sentença, e o termo final da mediação e determinará o arquivamento do processo.

Art. 29. Solucionado o conflito pela mediação antes da citação do réu, não serão devidas custas judiciais finais.

Assim, no caso de uma associação intentar uma ação coletiva destinada a efetivar os direitos que a PNRS lhe assegura, antes que o processo propriamente dito tenha início, com suas consequências indesejáveis, tais como a morosidade que lhe é ínsita, o Juízo pode adotar a sistemática de mediação. Esta possibilidade poderia ser adotada como mais uma etapa no processo de implantação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) e, se bem conduzida, redundaria na desburocratização da judicialização de conflitos.

A representação adequada dos catadores, em ações coletivas relacionadas à implantação da PNRS, certamente, significará um avanço em suas condições de vida, na qualidade de seu trabalho e de suas relações institucionais.

4.3 PERSPECTIVAS PARA O FUTURO

A promulgação, em dezembro de 2010, da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), e a mobilização social relacionada à sua implantação, colocaram a temática dos resíduos sólidos na agenda política brasileira.

Quando um problema é identificado e assumido por parte de um ator político (comumente partidos políticos, gestores públicos ou organizações do terceiro setor), ele poderá então disputar uma vaga na lista de prioridades de atuação do governo. Essa lista é conhecida como agenda.¹⁷⁶

Três fatos decorrentes da promulgação da PNRS mobilizaram atores sociais, políticos, acadêmicos e técnicos: (a) a obrigatoriedade do fechamento dos lixões, inicialmente no prazo de quatro anos; (b) a necessidade de que os municípios elaborassem Planos de Gestão Integrada de Resíduos; (c) a permissão de que estes planos fossem apresentados juntamente com o Plano de Saneamento Básico.

A presença de catadores nos ambientes institucionais se deu de forma maciça em várias situações deliberativas, como por exemplo, na IV Conferência Nacional do Meio Ambiente, ocorrida em 2013, que, a comprovar a notoriedade do assunto, teve como tema específico “Resíduos Sólidos”.

O assédio das empresas estrangeiras sobre os governos municipais, com o intuito de instalar plantas de geração térmica a partir de resíduos sólidos urbanos (RSU), também contribuiu para a ampliação e enriquecimento do debate.

¹⁷⁶ ROSA, 2013, p. 61.

A realização da Copa do Mundo de Futebol de 2014, que levou à contratação de associações e cooperativas para o trabalho da gestão de resíduos nos estádios, deu visibilidade aos catadores¹⁷⁷. A reunião de associações e cooperativas em redes de comércio permitiu a logística necessária para que pudessem assumir este desafio. Os resultados foram extremamente positivos e receberam reconhecimento público.

O serviço da gestão dos resíduos nos estádios não foi pago. Foram pagas apenas diárias e a alimentação os trabalhadores. Os catadores não receberam pelo serviço prestado, tiveram de se contentar apenas com o resultado da venda do material coletado. A contratação mediante pagamento pelos serviços desempenhados nos estádios - recolhimento, alocação, depósito e transporte, ainda é uma expectativa.

Desde a Copa do Mundo de Futebol de 2014, até o momento atual, a gestão dos resíduos do estádio Beira Rio, em Porto Alegre, por exemplo, segue sendo realizada pelos catadores que permanecem trabalhando sem pagamento pelos serviços, apenas pelo material.

Os catadores, habituados à resistência do poder público em confiar a eles a execução dos serviços de gestão de resíduos, julgaram equivocadamente, que os grandes geradores teriam postura diversa.

A manutenção dos serviços nestas situações, nas quais o serviço de coleta e gerenciamento dos resíduos até sua destinação adequada mediante retorno à cadeia daqueles selecionados, consiste na única forma de resistência e resiliência dirigida. Desta forma, pelo menos, os catadores asseguram os postos de trabalho e o reconhecimento de que são capazes, até que o pagamento se efetive, ao mesmo tempo em que adquirem a confiança do gerador dos resíduos, seu potencial contratante.

Esta postura resiliente é adotada também diante dos atrasos constantes e reiterados no pagamento dos repasses dos contratos com as prefeituras. Esta é única maneira de os catadores manterem o vínculo com os poderes públicos, indispensável ao prosseguimento das reivindicações por pagamento pelos serviços que prestam. No entanto, esta é uma realidade exigente, e, portanto, há risco de que

¹⁷⁷ SELEÇÃO de catadores vai reciclar lixo produzido nos jogos da Copa 28 maio 2014. Disponível em: <http://noticias.terra.com.br/ciencia/selecao-de-catadores-vai-reciclar-lixo-produzido-nos-jogos-da-copa,0b4177bf5b346410VgnCLD200000b0bf46d0RCRD.html> . Acesso em: 14 mar. 2016.

não se sustente. Tal realidade representa uma ideia pré-concebida, de que os catadores trabalham com força para superar a ideia de que empreendimentos como suas associações não são economicamente atrativos:

Quando um autor fala de atividade não atrativa, refere-se justamente aos EESs. Os EESs pertencem ao que Milton Santos chamou de circuito inferior.¹⁷⁸

Em face deste panorama de constante quebra de paradigmas, o futuro dos catadores organizados é incerto. Sua dependência do pagamento dos serviços pelos grandes geradores - que lhes alcançam material, ainda sem pagar pela coleta e triagem e destinação - e da regularidade dos pagamentos, a qual o poder público é obrigado (no caso dos contratos de coleta municipais), exige a colaboração e o apoio da sociedade civil. Sem esta contribuição, poucos resultados positivos serão perenizados.

Para bem usufruir das conquistas já asseguradas, como por exemplo, os contratos de coleta seletiva solidária, mostra-se importante a aplicação da Economia na observação dos impasses vivenciados por todos os apoiadores envolvidos – técnicos das organizações da sociedade civil, executores de projetos, gestores e burocratas de médio escalão municipais e operadores do Direito.

A economia é ciência analítica por natureza e aplica-se ao Direito na medida em que lhe propicia a metodologia necessária para quantificar interesses, analisar procedimentos e indicar soluções com tendências probabilísticas que levem à dissipação dos conflitos e à satisfação das necessidades, bem como à elaboração legislativa. Intenta-se, assim, eliminar a legislação e o julgamento político-volitivo e aleatório.¹⁷⁹

Por outro lado, diante das conquistas já atingidas por iniciativas dos catadores, pode-se olhar o futuro com certo otimismo. No horizonte já se vislumbra a consolidação das conquistas dos catadores organizados. Para dar continuidade ao processo de modernização iniciado com a PNRS, é de fundamental importância o compromisso e o apoio do poder público nas esferas federal, estadual e municipal.

Somente contando com seu apoio contínuo será possível dar prosseguimento aos programas destinados à qualificação dos catadores, à aquisição de

¹⁷⁸ SILVA; CASTRO, 2013, p.144-145.

¹⁷⁹ GONÇALVES; STELZER, 2014, p. 268.

equipamentos tecnologicamente mais avançados e à sua inclusão social através do trabalho propriamente dito.

Em vez de tratar a implementação como transmissão da política em uma série de ações consecutivas, as relações entre ações políticas precisam ser observadas como um processo de interação e negociação, ao longo do tempo, e envolvendo os que colocam a política em efeito e os responsáveis pela ação. Assim, observa-se a implementação não somente em termos de efetuar a política, mas também analisando o que realmente acontece, compreendendo como e por quê. Os pontos centrais são: o que é feito, o comportamento ou ações dos grupos e o grau em que as ações se relacionam com a política pública.¹⁸⁰

A formação técnica dos catadores, alvo de projetos sociais, não pode ser interrompida. Precisa necessariamente ser continuada, de modo a que possam se adaptar às exigências do trabalho organizado e da comercialização em rede, por exemplo.

Daí a ideia de uma disputa entre educação e tecnologia, e entre grupos sociais: se a oferta de qualificação não progride no mesmo ritmo que as necessidades tecnológicas, então os grupos cuja formação não progrediram o bastante acabarão com baixos salários e empregos desvalorizados, e a desigualdade do trabalho progredirá na mesma proporção. Para evitar o aumento da desigualdade, o sistema educacional deve fornecer informações e qualificações em progressão igualmente rápida. E, para reduzir a desigualdade, a oferta de qualificações deve progredir ainda mais depressa, sobretudo para os grupos com menos formação.¹⁸¹

Todas as contratações com os municípios para a realização da coleta seletiva solidária (por catadores organizados), que são determinantes para a manutenção dos empreendimentos e para sua sustentabilidade econômica, foram viabilizadas por investimentos iniciais federais, denominados investimentos sem contrapartida.

Enquanto isso, todos os benefícios recebidos pelos catadores por empresas privadas (doação de prensas, balanças e outros equipamentos), não tiveram acompanhamento destinado a garantir o seu correto uso e o retorno do investimento. Estes equipamentos foram entregues aos catadores para justificar práticas sustentáveis e vincular a marca do doador à pretensa responsabilidade social exercida por meio da doação. O valor de sua contribuição para o desenvolvimento do trabalho, portanto, foi efetiva, mas não duradoura.

¹⁸⁰ LOTTA, 2010, p. 32.

¹⁸¹ PIKKET, 2014a, p. 298.

Cabe também mencionar a relevância da colaboração das Organizações da Sociedade Civil (OSCs). A presença das OSCs nas associações e cooperativas tem sido de fundamental importância para o prosseguimento das atividades de trabalho dos catadores. Mais do que a presença dos seus integrantes no dia a dia das associações e cooperativas, o desempenho do trabalho de execução de projetos sociais tem merecido elogios por aqueles que as conhecem.

Além da atuação das OSCs diretamente nos empreendimentos, e do seu papel de executora de projetos, outra questão relevante para os empreendimentos de catadores é o apoio institucional que estas entidades desempenham perante os espaços deliberativos de construção conjunta com a administração pública, o que tem facilitado os contatos com os gestores públicos.

Muitos espaços em grupos de trabalho, em conselhos municipais de meio ambiente, conselhos e comitês de políticas públicas ou conselhos em caráter estadual são ocupados por estas entidades. Assim, a interlocução dos catadores com os agentes é facilitada, e as demandas sintetizadas de forma adequada, muitas vezes em uma espécie de tradução a partir das necessidades experimentadas pelos catadores.

A contribuição das OSCs também auxilia os catadores em situações em que se afigura o exaurimento das possibilidades de obtenção de resultados perante o Poder Judiciário ou as prefeituras municipais. A simples presença física de representantes dessas instituições avaliza o comprometimento dos catadores e contribui para o alcance dos objetivos que, sem sua presença não seriam alcançados.

As perspectivas do futuro dos catadores não podem desconsiderar a resistência social com a qual ainda se deparam. Há uma ideia de injustiça por conta da viabilização da mobilidade social, no sentido da ascensão.

A tese de Samuel Huntington (1975), de que a ampliação dos espaços de participação iria congestionar o Estado com as demandas sociais, ainda está em voga, e a crença pluralista de que alguns precisam ser governados por outros ainda é bastante evidente entre nós.¹⁸²

As possibilidades de que os catadores se apropriem, definitivamente, dos espaços que lhes foram assegurados pela legislação, já existem. Agora suas metas

¹⁸² PASE, SANTOS, 2011, p. 91.

serão mais ambiciosas. Sua realização dependerá de uma conjunção de esforços distribuídos entre si e a sociedade civil, em especial a administração pública, a iniciativa privada, os consumidores e as universidades. Sem esta colaboração, o risco de todas as conquistas restarem frustradas é uma possibilidade que deve ser afastada.

A importância social e ambiental dos catadores é inquestionável. E o que eles esperam da sociedade é o mesmo respeito dado a todos os demais trabalhadores, e o reconhecimento de que sua atividade é libertária, exercida em respeito à diversidade e diferente das relações de emprego.

A valorização do serviço ambiental que desempenham também é uma aspiração, e o reconhecimento de que devem receber por este serviço, o caminho natural para o sucesso da trajetória rumo à redução da desigualdade através da geração de trabalho e renda.

5 CONCLUSÃO

O trabalho de assessoria jurídica, desenvolvido junto aos catadores durante mais de uma década, e a identificação da relevância que o estabelecimento de um marco legal trouxe para o seu reconhecimento e para a abertura do leque de possibilidades de trabalho e mobilidade social, foram propulsores do interesse em construir um estudo fundamentado sobre a temática.

A ausência de trabalhos jurídicos que retratassem a experiência vivenciada, bem como que abordassem as situações com as quais os catadores se deparavam, ao mesmo tempo em que postulavam alterações legislativas, presença e direito de fala em ambientes institucionais, tornou a atividade de assessoria jurídica uma tarefa extenuante.

A reunião de dados, documentos e informações resultantes das atividades desenvolvidas se destinava à utilização por outros grupos em estágio inicial de formação, associações e cooperativas que se deparassem com as mesmas situações já experimentadas.

As dificuldades não superadas, as alternativas exitosas, a sequência de procedimentos adotados em determinado município - todas essas informações decorrentes da experiência acumulada - servem àqueles que ainda não tiveram a oportunidade de vivenciá-las, otimizando o tempo e os resultados.

O pioneirismo na (a) conquista de projetos sociais; (b) contratos de coleta seletiva municipal; (c) gestão de resíduos em grandes geradores; (d) elaboração de planos de trabalho e planos-pilotos; (e) organização de documentos exigíveis para o recebimento dos valores contratados; (f) sistematização de procedimentos para o comércio em rede; (g) transmissão e gerenciamento de informações relacionadas a custos e efeitos da adoção de determinadas práticas comerciais; (h) participação em espaços deliberativos e (i) estabelecimento de relações institucionais precisava ser sistematizado.

A carência de subsídios aos gestores públicos municipais sobre como conduzir negociações com trabalhadores de baixa renda, com histórico de organização recente, e mediante intermediação de apoiadores da sociedade civil, sem licitação, se evidenciou claramente.

Todos os aspectos abordados neste trabalho são frutos de coleta cuidadosa. Critérios de comparação de causas, efeitos e resultados foram adotados para a

eleição dos pontos abordados. Inúmeras questões paralelas e importantes foram estudadas para ao final serem excluídas. Esta seleção foi feita com o objetivo de facilitar a compreensão sobre os impasses verificados com os efeitos mais diretos, relevantes e identificáveis no curto prazo.

A rede de contatos estabelecida possibilitou maior abrangência à pesquisa do que as referências permitem concluir. A troca de experiências entre os apoiadores jurídicos e institucionais foi determinante para a construção dos planos de gestão de resíduos em nível municipal e estadual. Da mesma forma, as relações mantidas entre profissionais vinculados à problemática dos catadores viabilizaram o dimensionamento da abrangência dos conhecimentos envolvidos no complexo processo de implantação da PNRS. Deste processo de natureza empírica, é que emergiram as conclusões deste estudo.

A observação sobre a conformação das cidades brasileiras foi procedida em concomitância com a realidade imposta aos catadores. A situação de Porto Alegre não difere do cenário nacional. A exclusão social mais agressiva aparece fora das estatísticas. O aumento da população está relacionado ao êxodo de pessoas, provocado pela industrialização, que corresponde diretamente ao crescimento do consumo. A partir deste panorama, surge um novo problema urbano: os resíduos.

O desenrolar das questões relacionadas à problemática da destinação do lixo em Porto Alegre, na década de 1990, colocou os catadores em situação de destaque no cenário nacional, e este destaque foi bem aproveitado. A sua participação e mobilização contribuiu para resultados importantes na luta pela conquista de direitos e de sua consequente positivação. Tal fato deu visibilidade à emergência de um novo trabalhador, até então, inexistente. O reconhecimento da sua atividade na Classificação Brasileira de Ocupações lhes garantiu lugar nos números oficiais. Os censos do IBGE e as pesquisas sobre a renda passaram a oportunizar que os entrevistados marcassem a alternativa “catador de material reciclável” como sua atividade.

A investigação sobre a forma de organização do trabalho partiu da observação das características das atividades, do lugar em que eram desenvolvidas, dos vínculos familiares, e das relações e formas de exploração a que a catação individual se sujeitava. A origem predominantemente rural e feminina, com vários filhos, reduzido nível de instrução determinou a ocupação de locais onde as condições de vida eram insalubres e inseguras. A primeira opção a que este novo

trabalhador urbano teve acesso foi a coleta dos resíduos nas ruas ou nos depósitos espalhados pela cidade.

Inicialmente, os catadores trabalhavam exclusivamente de forma individual e não se relacionavam entre si nem com outros trabalhadores urbanos com a mesma condição de vulnerabilidade.

A hostilidade com que se depararam no dia a dia das ruas, levou ao surgimento de relações de solidariedade e de busca de soluções comuns para a sobrevivência e a de suas famílias. Porto Alegre, nessa época, contava com depósitos de lixo a céu aberto em vários pontos da cidade. Nesses locais, muitos catadores se reuniam para a catação. Duas realidades coexistiam: a dos catadores das ruas, e a dos catadores dos lixões.

Em 1990, houve o colapso da administração dos resíduos, que provocou a realocação forçada dos catadores pela Prefeitura de Porto Alegre. Essa nova situação impulsionou a reunião de esforços para que, unidos, pudessem reivindicar o direito à manutenção do trabalho e da melhoria das condições a que até então se sujeitavam.

O resultado atingido foi a construção dos dezoito galpões pelo Governo do Estado, que os cedeu à Prefeitura de Porto Alegre, após decisões resultantes da implantação da sistemática administrativa denominada Orçamento Participativo. A coleta seletiva passou a ser realizada nessa mesma época, e muito contribuiu para a consolidação de relações de trabalho entre os catadores.

Com o avanço dessas relações entre os catadores da cidade, surgiu a ideia de constituição de associações para o estabelecimento de regras organizacionais entre os trabalhadores dos galpões e das ruas. Diante da forma solidária apontada, sem submissão e com objetivos diversos daqueles que mobilizam empreendedores tradicionais, houve a manutenção de grupos informais, a formação de associações, e, mais recentemente, de cooperativas. A promulgação da PNRS - Política Nacional de Resíduos Sólidos – consolidou as conquistas atingidas, e conferiu aos catadores *status* jurídico até então não reconhecido.

A identificação do caráter jurídico-econômico da PNRS permitiu o reconhecimento de algumas implicações observadas no resultado do trabalho dos catadores. A identificação dessas implicações se apresentou após a observação (a) das consequências economicamente aferíveis de forma direta, aliada à (b) a discussão sobre o caráter dos serviços ambientais que os catadores desempenham,

e (c) à existência de um princípio de eficiência econômico-social (PEES), que atesta a viabilidade da adoção de empreendimentos solidários como economicamente viáveis e sustentáveis.

A partir do reconhecimento da possibilidade econômica de sustentabilidade do trabalho organizado dos catadores mediante o estabelecimento de estudos de viabilidade, os benefícios e custos da adoção de tecnologias passíveis de adoção ótima pelos trabalhadores foram identificados. O impacto da legislação de regulamentação das cooperativas (Lei nº 12.690/12), que foi a forma eleita por orientação legislativa para a formalização dos empreendimentos, foi objeto de estudo.

A conclusão impositiva, decorrente da observação dos efeitos decorrentes da vigência da Lei nº 12.690/12, é no sentido de que sua adoção não é possível por empreendimentos solidários. O cooperativismo positivado, através deste diploma legal, não serve à organização dos catadores para a prestação conjunta de seus serviços, por mesclar hipóteses absolutamente conflitantes de fundamentos organizacionais do trabalho.

As alternativas de engenharia tributária destinadas à solidificação do processo de reciclagem atrelado à inclusão dos catadores, em decorrência de seu alto potencial de eficácia conformadora de comportamento social, se mostraram subutilizadas. A adoção de critérios alinhados e coerentes de tributação, por certo, teria o poder de estruturar de forma satisfatória e sustentável a cadeia de reciclagem popular, e, com isso, o alcance do objetivo de lixo zero: não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos e disposição final adequada dos rejeitos.

Ainda sobre as questões econômicas diretamente vinculadas às atividades dos catadores, se mostrou imprescindível a observação sobre a questão previdenciária. Até o momento em que os catadores foram inseridos nas estatísticas, não havia sequer a possibilidade de algum deles ter acesso aos benefícios de políticas sociais existentes. O trabalho organizado lhes permitiu constatar que poderiam vir a conquistar direitos sociais, como todo trabalhador.

O direito à previdência social foi o mais importante. No entanto, sua representação financeira imediata, como redutora de vencimentos, acarretou severa repulsa por parte dos trabalhadores, que enxergam a contribuição previdenciária apenas como um ônus.

A recente modificação decorrente de um cenário jurídico intrincado tornou a questão previdenciária ainda mais urgente. Hoje, o recolhimento de vinte pontos percentuais sobre o resultado da partilha, é o que se impõe aos trabalhadores organizados em cooperativas. Esta situação beira o insustentável, e reclama solução imediata e precedida de análise conjunta entre economistas e juristas.

Todos estes avanços atingidos pelos trabalhadores contaram com a parceria inovadora e profícua com os Operadores do Direito. Os catadores e os advogados, juntos, enfrentaram as mais diversas situações, e trabalham para a identificação das causas e elaboração de soluções. A atuação em espaços deliberativos nesta condição de parceria, visualizada também nas relações de apoio institucional, se mostraram valiosas para a obtenção de resultados pragmáticos.

Estes resultados assumiram a forma de (a) contratos; (b) elaboração de projetos de leis e sua apresentação e encaminhamento à votação junto às casas legislativas; (c) regularização da posse dos galpões com efeito direto na segurança necessária ao planejamento dos empreendimentos; (d) convênios, e outros mecanismos de apoio.

Como exemplo de participação na construção legislativa, cita-se a recente aprovação da lei municipal porto-alegrense, que veda a incineração de RSU na capital gaúcha, a primeira do Brasil a contar com esta importante contribuição para a reciclagem.

A voz dos catadores foi representada no trabalho pela eleição de uma simbólica representação daqueles que compõem a ampla maioria dos trabalhadores na reciclagem popular: as mulheres, que encontram nesta atividade a possibilidade de desempenhar seus misteres familiares e produtivos. Uma entrevista com uma catadora que, segundo ela própria, foi catadora a vida inteira, deixou claro que a atividade desempenhada pelos seus pares não se equipara à relação de emprego. Sua fala evidencia que é uma atividade absolutamente libertária e particular, relacionada diretamente às condições de vulnerabilidade em que se apresenta.

A necessidade de que este contexto seja não só identificado como compreendido pela sociedade foi demonstrada através de dois estudos de caso que demonstraram claramente a distância entre as instituições jurídicas e a realidade dos jurisdicionados. Este vácuo necessariamente tem que ser preenchido, e preenchido com conhecimento. O conhecimento permitirá o rompimento da forma de

compreensão de hierarquia e exploração como únicas existentes na organização do trabalho.

O estudo da viabilidade da representação adequada, no caso de ações coletivas destinadas à solução de impasses vivenciados no processo de implantação, se mostrou absolutamente útil. Uma vez (i) descrita a problemática decorrente da implantação da PNRS sob a ótica dos catadores, e (ii) identificada a riqueza da parceria com advogados e demais operadores do Direito envolvidos, o estudo das possibilidades de ajuizamento e patrocínio de ações coletivas pelos próprios catadores com a participação do Ministério Público, como exercício do poder de fiscalização e de apoio institucional, permite a afirmação: há espaço para a construção de um cenário favorável de participação popular na tomada de decisões de caráter político estruturante no âmbito da PNRS.

Face às constatações realizadas neste estudo, o que ficou evidenciado é que, ainda, há um vasto campo para o desenvolvimento de ações voltadas à categoria dos catadores. Estes trabalhadores cumprem uma função social, econômica e ambiental e não têm merecido a devida atenção, nem por parte da academia, nem por parte dos órgãos públicos, enquanto a consolidação da PNRS como política inclusiva, revela forte potencial de mobilidade social.

REFERÊNCIAS

ARAUJO, Rodrigo Mendes de. *A representação adequada nas ações coletivas*. Salvador: Juspodivm, 2013.

ARENHARDT, Sergio Cruz. *A tutela coletiva de interesses individuais: para além da proteção dos interesses individuais homogêneos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

ARRETCHE, Marta, T.S. *Entrevista concedida a Ederson Granetto*. São Paulo, 21 dez. 2012. Vídeo em meio eletrônico (16min 59s). Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=L5i_GAXzpM0. Acesso em: 11 set. 2015.

ARRUDA ALVIM, Eduardo. Ação Civil Pública – sua evolução normativa significou crescimento em prol da proteção às situações coletivas. In: ASSIS, Ara en et al. *Processo coletivo e outros temas de direito processual: homenagem 50 anos de docência do professor José Maria Rosa Tesheiner 30 anos de docência do professor Sergio Gilberto Porto*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p. 81-93.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. *Norma Brasileira (NBR) 10004:2004*. Rio de Janeiro, 2004. Disponível em: <https://www.abntcatalogo.com.br/norma.aspx?ID=936>. Acesso em: 8 mar. 2016.

ATIENZA, Manuel Rodriguez. *Podemos hacer más: otra forma de pensar el Derecho*. Madrid: Passos Perdidos, 2013.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli. Socialização e controle social. In: FERREIRA, Lier Pires; GUANABARA, Ricardo; JORGE, Vladimir Lombardo (Org.). *Curso de sociologia jurídica*. Rio de Janeiro, Elsevier, 2011. p. 99-126.

BOFF, Salete Oro; BOFF, Vilmar Antonio. A democratização da inovação tecnológica pelo fomento às tecnologias sociais. In: HERMAN, Ricardo (Org.). *Gestão local e políticas públicas*. Santa Cruz do Sul: IPR, 2010. p. 436-446.

BRASIL. *Decreto 7.404 de 23 de dezembro de 2010b*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Decreto/D7404.htm. Acesso em: 10 mar. 2016.

_____. *Decreto nº 7.357 de 17 de novembro de 2010a*. Dispõe sobre o Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares – PRONINC, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7357.htm. Acesso em: 2016.

BRASIL. *Lei 8.212, de 24 de julho de 1991*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8212cons.htm. Acesso em: 13 mar. 2016.

_____. *Lei nº 8.666/93*. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm . Acesso em: ago. 2016.

_____. *Lei nº 11.445/07*. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm . Acesso em: ago. 2016.

_____. *Lei 12.305, de 02 de agosto de 2010b*. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm . Acesso em: 10 mar. 2016.

_____. *Lei 12.690, de 19 de julho de 2012a*. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12690.htm . Acesso em: 10 mar. 2016.

_____. *Projeto de Lei nº 1.527, de 1999*. Disponível em:
http://www.camara.gov.br/proposicoes_eb/prop_mostrarintegra_codteor_1124289_filename_Dossie_-PL_1527/1999 . Acesso em: 13 mar. 2016.

_____. *Projeto de Lei nº 4.685, de 2012*. Disponível em:
http://www.camara.gov.br/proposicoes_eb/fichadetramitacao_idProposicao_559138 . Acesso em: 11 mar. 2016.

_____. *Projeto de Lei 5721/2013*. Disponível em:
http://www.camara.gov.br/proposicoes_eb/prop_mostrarintegra_codteor_1096948_filename_PL_5721/2013 . Acesso em: 03 mar. 2016.

BRASIL. Ministério da Justiça. *EM nº 00043 - MJ*. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/projetos/EXPMOTIV/MJ/2009/43.htm . Acesso em: 20 fev. 2016.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Resultado Final da 4ª Conferência Nacional do Meio Ambiente*. Resíduos sólidos. 2013. Disponível em:
<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/conferencia-nacional-do-meio-ambiente/iv-conferencia/deliberacoesresultados> . Acesso em: 13 mar. 2016.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *Classificação Brasileira de Ocupações*. Disponível em: <http://www.mtecbo.gov.br/cbsite/pages/saibaMais.jsf> . Acesso em: 18 fev. 2016.

BRASIL. Receita Federal. *Ato Declaratório Interpretativo RFB Nº 5, de 25 de maio de 2015*. Disponível em:
http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/lin.action_idAto_64480_visao_annotado . Acesso em: 16 mar. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 597.285*. Recorrente: Geovane Pasqualito Fialho. Recorrida: Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Julgamento: 9 maio 2012. Disponível em:
<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp> . Acesso em: 11 set. 2015.

_____. *Recurso Extraordinário 595.838/SP*. Recorrente: Etel Estudos Técnicos Ltda., Recorrido: União Federal, relator Min. Dias Toffoli. Brasília. j. 23 abr 2014. *DJE* 8 out. 2014.

CAMBI, Eduardo. *Ação civil pública: 20 anos: novos desafios*. Disponível em: http://www.abdpc.org.br/abdpc/artigos/Eduardo_20Cambi_20-20formatado.pdf . Acesso em: 26 maio 2015.

CARDOSO, Tania Maria. *Entrevista concedida à Paula Garcez Corrêa da Silva*. Porto Alegre, 12 mar. 2016.

CARTA de Brasília. 2001. Disponível em: <http://www.mncr.org.br/sobre-o-mncr/principios-e-objetivos/carta-de-brasilia> . Acesso em: 23 fev. 2016.

CARTA de Brasília: Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis Disponível em: http://www.mncr.org.br/box_1/principios-e-objetivos/carta-de-brasilia . Acesso em: 30 set. 2015.

CASTRO, Eduardo Viveiros de. O antropólogo contra o Estado. Entrevista concedida a Rafael Cariello. *Piauí*, Rio de Janeiro, n. 88, p. 16-23, jan. 2014.

CAVALCANTE, Denise. Instrumentos fiscais na efetivação da política nacional de resíduos sólidos: do poluidor-pagador ao protetor-recebido. In: CAVALCANTE, Denise Lucena et al. (Coord.). *Tributação ambiental: reflexos na política nacional de resíduos sólidos*. Curitiba: CRV, 2014. p. 143-158.

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. Disponível em: http://www.cnmp.gov.br/portal/images/noticias/Encontro_Catadores_v__EB.pdf . Acesso em: 24 set. 2015.

CUSTÓDIO, André Viana. Desenvolvimento urbano: um discurso sobre a organização socioambiental e habitacional sob a panorâmica da igualdade e da justiça em John Rawls. In: CUSTÓDIO, André Viana; BALDO JÚNIOR, Lumar (Org.). *Meio Ambiente, constituição e políticas públicas*. Curitiba: Multideia, 2011. p. 11-25.

DAGNINO, Renato. *Tecnologia social: ferramenta para construir outra sociedade*. Campinas: IG/Unicamp, 2009.

DAGNINO, Renato. Tecnologia social: retomando um debate. *Espacios*, Caracas, v. 27, n. 2, ago. 2006. Disponível em: http://www2.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0798-10152006000200005_nrm_iso . Acesso em: 20 set. 2015.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

FONSECA, Giovanni Campos; LIMA, Francisco de Paula Antunes; ASSUNÇÃO, Ada Ávila. Transmissão do saber prático: as dificuldades do processo de ensino:

aprendizagem em uma cooperativa autogestionária. *Revista Brasileira de Saúde Ocupacional*, São Paulo, v. 29, p. 45-53, 2004. Disponível em:
http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0303-76572004000100007 lng pt nrm iso tlng pt . Acesso em: 29 jun. 2013.

FRANTZ, Ni i. A tributação com fins ecológicos. In: COSTA, Marli M.M.; HERMAN , Ricardo; SODER, Rodrigo M. (Org.). *Direito, cidadania e políticas públicas*. Porto Alegre: Imprensa Livre, 2011. p. 141-170.

FREIRE, Gilberto. *Sobrados e mucambos: decadência do patriarcado e desenvolvimento do urbano*. 15. ed. rev. São Paulo: Global, 2004.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Escola de Direito de São Paulo. Centro de pesquisas jurídicas aplicadas. *Relatório IPCL – Índice de Percepção de Cumprimento da Lei: Brasil*. 2º trimestre 2013/1º trimestre 2014. Disponível em:
http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/12243/Relat_C3_B3ri_o_20IPCLBrasil_20-20ANO_201.pdf?sequence=5&isAllowed . Acesso em: 14 mar. 2016.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. *Pesquisa sobre organizações da sociedade civil e suas parcerias com o Governo Federal: resumo executivo*. 2014. Disponível em:
<http://www.secretariageral.gov.br/iniciativas/mrosc/estudos-e-pesquisas/sumario-executivo-fgv.pdf> . Acesso em: 10 mar. 2016.

GARAPON, Antoine. Julgar em um mundo em turbulência. *Revista SJRJ*, n. 19, v. 34, p. 283-294. Disponível em:
http://www4.jfrj.jus.br/seer/index.php/revista_sjrrj/article/viewFile/384/297 . Acesso em: 23 set. 2015.

GIDI, Antonio. Las acciones colectivas y la tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales em Brasil: un modelo para países de derecho civil. *Doctrina Jurídica*, México, n. 151, 2004.

_____. *Rumo a um código de processo civil coletivo: a codificação das ações coletivas do Brasil*. Rio de Janeiro: GZ, 2008.

GONÇALVES, Everton das Neves; STELZER, Joana. Princípio da eficiência econômico-social no direito brasileiro: a tomada de decisão normativo-judicial. *Sequência*, Florianópolis, n. 68, jan./jun. 2014. Disponível em:
<http://www.scielo.br/pdf/seq/n68/12.pdf> . Acesso em: 20 set. 2015.

GRAZZIOTIN, Henrique de Abreu; AVILA, Róber Iturret; HERRLEIN JUNIOR, Ronaldo. A Economia Política Institucional e o desenvolvimento. In: DATHEIN, Ricardo (Org.). *Desenvolvimentismo: o conceito, as bases teóricas e as políticas*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p. 113-156.

HERMAN , Ricardo; FRANTZ, Diogo. As políticas públicas na perspectiva do princípio da subsidiariedade: uma abordagem municipalista. In: HERMAN , Ricardo (Org.). *Gestão local e políticas públicas*. Santa Cruz do Sul: Editora IPR, 2010. p. 191-222.

INSTITUTO DE PESQUISA APLICADA. *Diagnóstico dos resíduos sólidos urbanos: Relatório de pesquisa 2012*. Disponível em:

http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/121009_relatorio_residuos_solidos_urbanos.pdf . Acesso em: 21 fev. 2015.

_____. *Situação social das catadoras e dos catadores de material reciclável e reutilizável*. Brasília, 2013. Disponível em:

http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/situacao_social/131219_relatorio_situacaosocial_mat_reciclavel_brasil.pdf Acesso em: 10 mar. 2016.

LISBOA, Armando de Melo. Economia Solidária e Autogestão: imprecisões e limites. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 45, n. 3, p. 109-120, jul./set. 2005. Disponível em: <http://rae.fgv.br/rae/vol45-num3-2005/economia-solidaria-autogestao-impresicoes-limites> . Acesso em: 9 fev. 2016.

LORENZETTI, Ricardo Luiz. *Teoria da decisão judicial: fundamentos de direito*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

LOTTA, Gabriela Spanghero. *Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família*. 2010. 295f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em:

[file:///C:/Users/Paula/Downloads/2010_GabrielaSpangheroLotta_20\(5\).pdf](file:///C:/Users/Paula/Downloads/2010_GabrielaSpangheroLotta_20(5).pdf) . Acesso em: 10 mar. 2016.

LOTTA, Gabriela Spanghero; GONÇALVES, Renata; BITELMAN, Marina. A coordenação federativa de políticas públicas: uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas. *Cadernos de Gestão Pública e Cidadania da Fundação Getúlio Vargas*, v. 19, n. 64, 2014. Disponível em:

<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/5817/25223> . Acesso em: 11 set. 2015.

LOTTA, Gabriela Spanghero; PIRES, Roberto R. Coelho; OLIVEIRA, Vanessa E. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 65, n. 4, p. 463-492, out./dez. 2014. Disponível em:

<http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/search/search> . Acesso em: 12 set. 2015.

MATTE, Maurício. *Revisão da sentença em ação civil pública por alteração do estado de fato*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

MELO, Álison J. M. O princípio da capacidade contributiva na tributação dos resíduos sólidos. In: CAVALCANTE, Denise Lucena (Coord.). *Tributação ambiental: reflexos na política nacional de resíduos sólidos*. Curitiba, PR, CRV, 2014.

MONTEIRO, Filipe Jordão et al. Considerações sobre a formalização de Empreendimentos Econômicos Solidários. Os casos da Associação de Mulheres Agroecológicas, da Cooperativa Bom Sucesso e da Cooperativa União. In:

INCUBADORA Tecnológica de Cooperativas Populares da Universidade Estadual de Campinas (ITCP/UNICAMP). Campinas: Ed. Unicamp. 2013. p.210-239.

NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. *Pagamento por serviços ambientais: sustentabilidade e disciplina jurídica*. São Paulo: Atlas, 2012.

O QUE SÃO negócios sociais Disponível em:

<http://www.unusnegociossociais.com/o-que-so-negcios-sociais/csrd> . Acesso em: 9 fev. 2016.

OLIVEIRA J NIOR, Jose Alcebíades. Direitos fundamentais dos índios em situação de rua. In: GRINOVER, Ada Pelegrini et al (Org.). *Direitos fundamentais das pessoas em situação de rua*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2014. p. 343-357.

_____. Reflexões sobre responsabilidade política e sociocultural dos magistrados. *Revista do Direito Unisc*, Santa Cruz do Sul, n. 33, p. 68-82, jan./ jun 2010.

Disponível em: <http://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/1799> . Acesso em: 23 set. 2015.

OLIVEIRA J NIOR, Jose Alcebíades; SOARES, Marcos Caprio. Direitos humanos e democracia: interfaces a partir de políticas públicas. *Novos Estudos Jurídicos*, v. 16, p. 33-46, 2011. Disponível em:

<http://siaiweb06.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/3268> . Acesso em: 24 set. 2015.

PASE, Hemerson Luiz; SANTOS, Everton. Capital social e políticas públicas na América Latina. In: BAQUERO, Marcelo (Org.). *Cultura(s) política(s) e democracia no século XXI na América Latina*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2011. p. 69-93.

PEREIRA, Clara M.; SILVA, Sandro Pereira. A nova Lei de Cooperativas de Trabalho no Brasil: novidades, controvérsias e interrogações. *Boletim Mercado de Trabalho – Conjuntura e Análise*, n. 53, p. 65-74, nov. 2012. Disponível em:

http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=16335&Itemid=9 . Acesso em: 20 jul.2014.

PIKETT , Thomas. *O capital século XXI*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014a.

_____. O homem capital. Entrevista concedida a Emil Ea in. *Revista Piauí*, Rio de Janeiro, n. 92, p. 54-57, maio 2014b.

PORTO ALEGRE. *Decreto 9.696, de 02 de maio de 1990*. 1990a. Disponível em:

http://www2.portoalegre.rs.gov.br/netahtml/sirel/atos/Decreto_209696 . Acesso em: 10 mar. 2016.

_____. *Decreto 15.412, de 18 de dezembro de 2006*. Disponível em:

http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph-brs_s1_000028857.DOCN.120_u_2Fnetahml_2Fsirel_2Fsimples.html_p1_r1_fG_d_atos_SECT1_TEXT . Acesso em: 10 mar. 2016.

_____. *Lei Complementar 234, de 10 de outubro de 1990*. 1990b. Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph-brs_s1_000022314.DOCN.120_u_2Fnetahtml_2Fsirel_2Fsimples.html_p1_r1_f_G_d atos_SECT1_TEXT . Acesso em: 10 mar. 2016.

PORTO ALEGRE. *Lei nº 10.531*. Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph-brs_s1_000030011.DOCN.120_u_2Fnetahtml_2Fsirel_2Fsimples.html_p1_r1_f_G_d atos_SECT1_TEXT . Acesso em: 2016.

_____. *Plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos*. agosto 2013. v. 1: Diagnósticos e Prognósticos. Disponível em: http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/dmlu/usu_doc/pmgirs_porto_alegre_volume_1.pdf . Acesso em: 27 fev. 2016.

_____. *Projeto de Lei do Legislativo - PLL 005/13* Disponível em: <http://projetos.camarapoa.rs.gov.br/processos/117306> . Acesso em: 09 de mar. de 2015.

REIS, Carlos Nelson. Economia Solidária: um instrumento para inclusão social. In: PRIMEIRAS JORNADAS DE HISTÓRIA REGIONAL COMPARADA, 2005, Porto Alegre. *Livro de Resumo*. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2005. Disponível em: <http://cdn.fee.tche.br/jornadas/2/E10-02.pdf> . Acesso em: 19 set. 2015.

RIBAS, Lidia M.; MIRANDA, Kezia K. G. Reflexos positivos na implementação da política de gestão integrada de resíduos sólidos na arrecadação do ICMS ecológico: o caso de Alcinoópolis - MS. In: CAVALCANTE, Denise Lucena (Coord.). *Tributação ambiental: reflexos na política nacional de resíduos sólidos*. Curitiba: PR, CRV, 2014. p. 247-265.

RIBEIRO, Maria de F.; QUEIROZ, Marlene; GRUPENMACHER, Betina T. Incentivos fiscais e sustentabilidade financeira para a execução de planos de gestão integrada de resíduos sólidos. In: CAVALCANTE, Denise Lucena (Coord.). *Tributação ambiental: reflexos na política nacional de resíduos sólidos*. Curitiba: PR, CRV, 2014.

RIO GRANDE DO SUL. *Lei 13.336, de 29 de dezembro de 2009*. Disponível em: http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP_Hid_Tipo_TEXTO_Hid_TodasNormas_53600_hTexto_Hid_IDNorma_53600 . Acesso em: 10 de mar. 2016.

RIO GRANDE DO SUL. *Lei 13.531 de 20 de outubro de 2010*. Disponível em: http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP_Hid_Tipo_TEXTO_Hid_TodasNormas_55034_hTexto_Hid_IDNorma_55034 . Acesso em: 11 mar.2016.

_____. *Plano estadual de resíduos: 2015-2034*. dez. 2014. Disponível em: <http://www.pers.rs.gov.br/noticias/arq/ENGB-SEMA-PERS-RS-40-Final-rev01.pdf> . Acesso em: 10 mar. 2016.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas. [Consulta]. Disponível em: <https://portal.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/pmsr> . Acesso em: 11 mar. 2016.

_____. *Relatório sobre os Resultados da Pesquisa: Planos Municipais de Saneamento Básico e Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (Leis Federais nºs 11.445/2007 e 12.305/2010, respectivamente)*. Porto Alegre, 30 de junho de 2014. Disponível em: <http://www.tce.rs.gov.br/docs/RelPlanoSaneamentoResSolidos.pdf> . Acesso em: 22 set. 2015.

ROSA, Eliezer P. *Políticas públicas de economia solidária no Rio Grande do Sul*. 2013. 148 f. Dissertação (Mestrado) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.ufrgs.br/da.php?nrb=000900275&loc=2013%20I%204524612e66ccea78> . Acesso em: 13 set. 2015.

SCHARTZ, Stuart B. *Burocracia e sociedade no Brasil Colonial: a Suprema Corte da Bahia e seus juizes: 1609-1751*. São Paulo: Perspectiva, 1979.

SELEÇÃO de catadores vai reciclar lixo produzido nos jogos da Copa 28 maio 2014. Disponível em: <http://noticias.terra.com.br/ciencia/selecao-de-catadores-vai-reciclar-lixo-produzido-nos-jogos-da-copa,0b4177bf5b346410VgnCLD200000b0bf46d0RCRD.html> . Acesso em: 14 mar. 2016.

SEN, Amartya. *A ideia de Justiça*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SILVA, Patrícia Tavares da; CASTRO, Mariana Pereira de, LUBLINER, Theo Martins. Reflexões e práticas sobre consumo e finanças solidárias: contribuição crítica à economia solidária. In: INCUBADORA Tecnológica de Cooperativas Populares da Universidade Estadual de Campinas (ITCP/UNICAMP). Campinas: Ed. Unicamp. 2013. p. 142-159.

SILVA, Paula Garcez Corrêa da. A consolidação do processo coletivo como instrumento de mobilização da sociedade civil no contexto da implantação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). In: GIDI, Antônio; TESHEINER, José Maria; THIBAU, Tereza Cristina S. B. *Processos Coletivos: ação civil pública e ações coletivas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015. p. 231-247.

SINGER, Paul. *Introdução à economia solidária*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002.

STIGLITZ, Joseph E. *A globalização e seus malefícios*. São Paulo: Futura, 2002.

TAVARES, Aline Godois et al. O sexo da economia solidária: apontamentos a partir da economia feminista e da prática de incubação. In: INCUBADORA Tecnológica de Cooperativas Populares da Universidade Estadual de Campinas (ITCP/UNICAMP). Campinas: Ed. Unicamp. 2013. p. 164-182.

TRANSFORMANDO resíduos em energia. <http://urebarueri.com.br/> . Acesso em: 23 fev. 2016.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. Controle judicial de políticas públicas: sobre os riscos da vitória da semântica sobre o normativo. *Revista de Direitos Fundamentais e Democracia*, Curitiba, v. 14, n. 14, p. 387-408, jul./dez. 2013. Disponível em: <http://revistaeletronicardfd.unibrazil.com.br/index.php/rdfd/article/viewFile/420/348> . Acesso em: 13 set. 2015.

VEN NCIO FILHO, Alberto. *A intervenção do estado no domínio econômico: o direito público econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

VIOLIN, Jordão. *Protagonismo judiciário e processo coletivo estrutural*. Salvador: Juspodvm, 2013.

IRTH, Ioli Gewehr. *Mulheres na triagem, homens na prensa*. São Paulo: Annablume Editora, 2013

ANEXO A – Catadores na Classificação Brasileira de Ocupações



Buscas

- [▶ Descrição](#)
- [▶ Histórico de Ocupações](#)
- [▶ Características de Trabalho](#)
- [▶ Áreas de Atividade](#)
- [▶ Competências Pessoais](#)
- [▶ Recursos de Trabalho](#)
- [▶ Participantes da Descrição](#)
- [▶ Relatório da Família](#)
- [▶ Relatório Tabela de Atividades](#)
- [▶ Conversão](#)
- [? Fale com a CBO](#)

[Mapa do Portal](#) | [Links](#)

Descrição

[◀ Voltar](#) [🏠 Página inicial](#)

5192 :: Trabalhadores da coleta e seleção de material reciclável

Títulos

5192-05 - Catador de material reciclável

Catador de ferro-velho, Catador de papel e papelão, Catador de sucata, Catador de vasilhame, Enfardador de sucata (cooperativa)

5192-10 - Selecionador de material reciclável

Separador de material reciclável, Separador de sucata, Triador de material reciclável, Triador de sucata

5192-15 - Operador de prensa de material reciclável

Enfardador de material de sucata (cooperativa), Prenseiro, Prensista

Descrição Sumária

Os trabalhadores da coleta e seleção de material reciclável são responsáveis por coletar material reciclável e reaproveitável, vender material coletado, selecionar material coletado, preparar o material para expedição, realizar manutenção do ambiente e equipamentos de trabalho, divulgar o trabalho de reciclagem, administrar o trabalho e trabalhar com segurança.

Esplanada dos Ministérios
Bloco F - CEP: 70059-900
Brasília - DF

Central de Atendimento CBO: 158

Telefone: (61) 3317-6000

ANEXO B – Calamidade Pública Porto Alegre



Camara

00187

DECRETO Nº 9696

Declara em estado de calamidade pública o Município de Porto Alegre.

O PREFEITO MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, no uso de suas atribuições legais,

considerando que o acesso aos aterros sanitários localizados na Zona Sul da Cidade encontram-se obstaculizados por ato da comunidade local;

considerando que o aterro sanitário localizado na Zona Norte da Cidade encontra-se alagado e com sua capacidade praticamente esgotada;

considerando a inexistência, no território do Município, de outro local licenciado pelos órgãos públicos competentes para destinação final do lixo urbano domiciliar e hospitalar;

considerando, por isso, a impossibilidade de o Departamento Municipal de Limpeza Urbana - DMLU dar destinação final ao lixo coletado no Município e a iminência de grave risco à saúde pública daí decorrente,

D E C R E T A :

Art. 1º - É declarado o estado de calamidade pública no Município de Porto Alegre, por prazo indeterminado, até que os órgãos públicos competentes venham a indicar local adequado ao depósito final do lixo urbano coletado.

Art. 2º - Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 02 de maio de 1990.

Olívio Dutra
Olívio Dutra,
Prefeito.

Registre-se e publique-se.

Jorge S. Buchaqui
Jorge Santos Buchaqui,
Secretário do Governo Municipal,
respondendo.

/EFC

PUBLICAÇÃO		REPUBLICAÇÃO		PROFESSOR		GOVERNO	
CONDI	DATA	PÁG.	ORÇ. II	DATA	PÁG.	PROFESSOR	GOVERNO

ANEXO C – Dia do Catador no Rio Grande do Sul



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
Gabinete de Consultoria Legislativa

LEI Nº 13.336, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2009.
(publicada no DOE nº 250, de 30 de dezembro de 2009)

Institui o Dia do Reciclador e da Reciclagem no
Estado do Rio Grande do Sul.

A GOVERNADORA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.

Faço saber, em cumprimento ao disposto no artigo 82, inciso IV, da Constituição do Estado, que a Assembléia Legislativa aprovou e eu sanciono e promulgo a Lei seguinte:

Art. 1º - Fica instituído o Dia do Reciclador e da Reciclagem no Estado do Rio Grande do Sul, a ser comemorado, anualmente, no dia 9 de outubro.

Parágrafo único - Na data a que se refere o "caput", serão realizadas as seguintes atividades:

- I - homenagem aos recicladores;
- II - estudos e análises sobre o tema; e
- III - ações de incentivo à prática da reciclagem.

Art. 2º - O poder público estadual poderá celebrar convênios com entidades privadas, ligadas à área da reciclagem, para a plena efetivação do disposto nesta Lei.

Art. 3º - Essa Lei entra em vigor na data de sua publicação.

PALÁCIO PIRATINI, em Porto Alegre, 29 de dezembro de 2009.

FIM DO DOCUMENTO

ANEXO D – Lei Municipal Sobre Pagamento dos Catadores



LEI Nº 8405, DE 17 DE FEVEREIRO DE 2016.

ALTERA A LEI 8.274/2015 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

ANÍBAL MOACIR DA SILVA, Prefeito Municipal de São Leopoldo. Faço saber que a Câmara Municipal aprovou e eu sanciono e promulgo a seguinte Lei:

Art. 1º Altera-se o art. 1º da Lei 8.274/2015, passando a vigor com a seguinte redação:

"Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a conceder subvenção mensal, no valor de R\$ 4.500,00 (quatro mil e quinhentos reais) e a celebrar Termo de Convênio para a operação do Programa Coleta Seletiva Compartilhada com a Cooperativa de Trabalho de Catadores Vitória, sem fins lucrativos, com sede e foro na Rua 8, nº 11, lote 11, Bairro Arroio da Manteiga, São Leopoldo/RS, CEP 93.145-192." (NR)

Art. 2º Altera-se o inciso I, do art. 2º da Lei 8.274/2015, passando a vigor com a seguinte redação:

"Art. 2º ...

I - O custeio de operação, da manutenção do galpão de recebimento, da triagem de resíduos oriundos da coleta seletiva da cidade, da manutenção dos equipamentos, das despesas administrativas, do material de escritório, limpeza, e serviços de terceiros, no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) mensais, bem como o pagamento da locação do prédio, à Rua 8, nº 11, lote 11, Bairro Arroio da Manteiga, São Leopoldo/RS, onde está instalada a Unidade de Triagem, com repasse mensal no valor de R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais);

II - ...

III - ..." (NR)

Art. 3º Altera-se o Art. 5º da Lei 8.274/2015, passando a vigor com a seguinte redação:

"Art. 5º As despesas decorrentes da presente Lei serão custeadas através da seguinte dotação orçamentária:

Secretaria de Serviços Públicos - 22.02.18.452.0061.2145 Manutenção dos Serviços de Limpeza Pública
Rubrica - 3.3.5.0.43.99.00.00.00 Outras Instituições Privadas
Recurso - 001" (NR)

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Prefeitura Municipal de São Leopoldo, 17 de fevereiro de 2016.

ANÍBAL MOACIR DA SILVA
Prefeito Municipal

ANEXO E – Convênio Entre Município de Incineradora



CONVÊNIO DE COOPERAÇÃO n° 01/12

- a)** considerando o prazo legal instituído pela lei federal n° 12.305/10, art. 54 (lei dos resíduos sólidos urbanos), para destinação final e adequada dos resíduos/rejeitos sólidos urbanos;
- b)** considerando que, atualmente, existe um local denominado lixão, próximo ao perímetro urbano, onde o Município de Uruguaiana deposita os rejeitos, e que precisa urgentemente ser fechado e ter a sua biodiversidade recuperada, com custos em torno de R\$ 11.000.000,00 (onze milhões de reais);
- c)** considerando o altíssimo impacto financeiro para instalação e implantação de aterro sanitário, estimado em aproximadamente R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais);
- d)** considerando que a empresa conveniada apresenta ao Município de Uruguaiana alternativa de receber a integralidade dos resíduos sólidos produzidos na cidade, sem qualquer custo ao Município de Uruguaiana, dando-lhe destinação final ambientalmente adequada e devidamente licenciada;
- e)** considerando que a empresa apresenta Patente sobre a tecnologia a ser empregada e que é a única detentora e responsável pela operação;
- f)** considerando que a empresa se compromete a cumprir as leis nacionais, que tratam da política nacional de resíduos sólidos urbanos e também as normas instituídas pelo Estado e pelo Município;

2º Tabelionato

2º Tabelionato

22



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE URUGUAIANA



- g) considerando a decisão política do Poder Executivo Municipal em dar solução imediata ao assunto (resíduos sólidos) pela forma ambientalmente adequada e menos onerosa, nos termos do art. 9ª, §1º da Lei Federal nº 12.305/10;
- h) Considerando que os órgãos ambientais e estudiosos do tema apontam o reaproveitamento industrial como a técnica ambientalmente mais adequada à destinação final dos resíduos sólidos urbanos;
- i) considerando as demais políticas públicas que se propõe, direta ou indiretamente no sentido de universalizar o saneamento básico no Município de Uruguaiana, em complemento as obras em andamento;
- j) considerando os efeitos comprometedores à saúde do atual lixão sobre a população Uruguaiense, de mais de 140 mil habitantes, resolvem firmar o presente termo de convenio de cooperação, conforme segue:

Das partes:

Art. 1º O MUNICÍPIO DE URUGUAIANA (RS), Pessoa Jurídica de Direito Público, situada na Rua XV de Novembro, nº 1.882, Uruguaiana (RS), CEP 97501-532, representada, neste ato, por seu **Prefeito Municipal José Francisco Sanchotene Felice**, inscrito no CPF/MF sob nº. 006096250-04 e a **Empresa Jurídica de Direito Privado INVERJUVI PLATAFORM SYSTEM S. L.**, estabelecida na Calle Rodrigo de Pertegás, nº 17, Valência, Espanha, registrada no C. IS. sob número B - 98476302, através de seu Diretor Responsável **JUAN SAEZ CUENCA**, portador do Passaporte Espanhol nº AAF255775S, decidem formalizar o presente convênio de cooperação, conforme cláusulas abaixo:

2º Tabelionato

42



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE URUGUAIANA



Do Objeto:

Art. 2º O presente termo de convênio de cooperação tem como objeto o somatório de esforços dos conveniados, a fim de resolver o problema da destinação final dos resíduos/rejeitos sólidos urbanos, resíduos domiciliares, resíduos de limpeza urbana, resíduos de estabelecimentos comerciais e de prestadores de serviço, resíduos industriais, biomassa e, após o competente licenciamento ambiental, os resíduos da área de saúde, com uso de tecnologia inovadora, ambientalmente adequada e previamente licenciada, sem qualquer custo ao Erário Municipal e gerando energia elétrica necessária ao desenvolvimento brasileiro.

Dos Direitos e Obrigações do Município:

Art. 3º Por este termo de convênio de cooperação, obriga-se o Município de Uruguaiana a destinar, no mínimo, 225 toneladas ao dia, à conveniada, dos resíduos/rejeitos sólidos urbanos, resíduos domiciliares, resíduos de limpeza urbana, resíduos de estabelecimentos comerciais e de prestadores de serviço, resíduos industriais e biomassa pelo prazo de 25 (vinte e cinco) anos, prorrogáveis por mais 25 (vinte cinco) anos no interesse das partes.

Art. 4º O Município de Uruguaiana obriga-se a formalizar, por Decreto, a cedência do direito real de uso de área de 5 (cinco) hectares, devidamente nivelada na parte a ser construída, com implantação do acesso ao terreno, o qual fica localizado ao lado da subestação da AES SUL, matrícula n.º 21.7614, localizada na BR 290, saída para Porto Alegre/RS, objeto da desapropriação formalizada pelo Decreto n.º 469/2012, de 29 de novembro de 2012.

2º Tabelionato

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

[Handwritten mark]

[Handwritten mark]



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE URUGUAIANA



Art. 5° O Município de Uruguaiana obriga-se a ceder a área prevista no art. 4° pelo prazo ininterrupto de 25 (vinte e cinco) anos, podendo ser prorrogado por mais 25 (vinte e cinco) anos, no interesse de ambas as partes.

Art. 6° Se o Município de Uruguaiana solicitar a área descrita no Art. 4° antes do prazo de 25 (vinte e cinco) anos, se obriga a indenizar a empresa Inverjuvi dos investimentos feitos até aquele momento e lucros cessantes pelos anos que faltarem a cumprir.

Art. 7° O descumprimento do art. 3°, por parte do Município, implicará na incidência de cláusula penal de multa em valor equivalente aos prejuízos comprovados pela empresa Inverjuvi, que seriam os investimentos e lucros cessantes, através de auditoria nacional ou internacional, contratada pelas partes signatárias deste documento ou arbitrada judicialmente.

Dos Direitos e Obrigações da Inverjuvi

Art. 8° Por este termo de convênio de cooperação obriga-se a empresa Inverjuvi a instalar-se no Município de Uruguaiana, constituindo pessoa jurídica formal no Brasil e, com recursos próprios, implantar uma usina de valorização energética de resíduos sólidos urbanos, que utilizará tecnologia ambientalmente adequada, inédita no Brasil e previamente licenciada, com expansão modular prevista no respectivo projeto.

Art. 9° A Inverjuvi obriga-se a receber, gratuitamente, a integralidade dos resíduos sólidos encaminhados pelo Município de Uruguaiana à usina ou de empresa (s) terceirizada (s) que estejam prestando

12º Tabelionato



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE URUGUAIANA



os serviços de coleta urbana, sob a responsabilidade do Poder Público Municipal.

Art. 10° A Inverjuvi obriga-se a dar prioridade para contratação de mão-de-obra em geral, de pessoas físicas ou jurídicas residentes no Município de Uruguaiana, catadores cadastrados junto a Prefeitura de Uruguaiana, desempregados, carentes, desde que atendidos os requisitos e qualificação para desempenho das funções/empregos.

Art. 11° A Inverjuvi obriga-se a recolher a biomassa (casca de arroz) nas indústrias de arroz cadastradas na Prefeitura de Uruguaiana.

Art. 12° Caso a Inverjuvi descumpra qualquer das cláusulas deste convênio de cooperação, ser-lhe-á aplicada cláusula penal de multa em valor equivalente aos prejuízos comprovados pelo Município através de auditoria nacional ou internacional contratada pelas partes signatárias deste documento ou arbitradas judicialmente.

Art. 13° Na hipótese da empresa cessar suas atividades em Uruguaiana ou der às instalações destinação diversa à estabelecida neste convênio, será cassada a concessão do direito real de uso, retomando o Município a área.

Das Cláusulas Especiais.

Art. 14° As partes envidarão todos os esforços necessários para que a implantação da usina ocorra no prazo mais breve possível, somando-se esforços administrativos para acelerar o encaminhamento, análise e consequente deferimento dos licenciamentos e respectiva construção da usina.

2° Tabelionato

Ar.

5



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE URUGUAIANA



Art. 15° As partes assumem o compromisso de enviar esforços conjuntos para integrar municípios e empresas da região no processo industrial referido no art. 8° deste convênio de cooperação, resguardando interesses ambientais, sociais, econômicos e tecnológicos compatíveis com o empreendimento.

Art. 16° Fazem parte integrante e indissociável do presente termo de convênio de cooperação o protocolo de intenções, a Patente, Decreto de Desapropriação da área e o termo de referência local, em anexo.

Uruguaiana/RS, em 14 de dezembro de 2012.


Sachotene Felice
Prefeito Municipal de Uruguaiana/RS

Juan Saez Cuenca
Inverjuvi Plataform System S. L

Testemunhas:

1 
CPF/CNPJ 552 226 500-06

2 
CPF/CNPJ 008.161.827-35
JOAQUIM FUERIANO DO ESPIRITO SANTO

1 ESTEMUNHAS

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]



2º TABELIONATO DE NOTAS DE URUGUAIANA - RS - BRASIL
Rua Tiradentes, 2647 - Centro - CEP 97501-577
Fone (55) 3412-1031 - E-mail: tab1@beiro@gmail.com
MARIA TERESA DO CARMO RIBEIRO - TABELIA

RIBEIRO

Reconheço, por **AUTENTICIDADE**, a firma de JUAN SAEZ CUENCA, do que dou fé.

Em testemunho da verdade
Uruguaiana-RS, 14 de dezembro de 2012

ANDREIA MARISA PACHECO NARESS - TABELIA SUBSTITUTA

Emol: R\$ 4,40 + Selo digital: R\$ 0,30 = R\$ 4,70 - 0712.01.1200002.03299

ANDREIA MARISA PACHECO NARESS
Tabela Substituta - 2º Tabelionato



2º TABELIONATO DE NOTAS DE URUGUAIANA - RS - BRASIL
Rua Tiradentes, 2647 - Centro - CEP 97501-577
Fone (55) 3412-1031 - E-mail: tab1@beiro@gmail.com
MARIA TERESA DO CARMO RIBEIRO - TABELIA

RIBEIRO

Reconheço, por **AUTENTICIDADE**, a firma de JOSÉ FRANCISCO SANCHOTENE FELICE (a) por MUNICÍPIO DE URUGUAIANA, do que dou fé.

Em testemunho da verdade
Uruguaiana-RS, 14 de dezembro de 2012

ANDREIA MARISA PACHECO NARESS - TABELIA SUBSTITUTA

Emol: R\$ 4,40 + Selo digital: R\$ 0,30 = R\$ 4,70 - 0712.01.1200002.03299

ANDREIA MARISA PACHECO NARESS
Tabela Substituta - 2º Tabelionato

ANEXO F – Licitação Aglutinada de Serviços



COMARCA DE PORTO ALEGRE
3ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA DO FORO CENTRAL
Rua Manoelito de Ornellas, 50

Processo nº: 001/1.12.0247801-9 (CNJ:.0331642-36.2012.8.21.0001)
Natureza: Ação Civil Pública
Autor: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul
Réu: Município de Porto Alegre
Departamento Municipal de Limpeza Urbana - DMLU
Juiz Prolator: Juíza de Direito - Dra. Sílvia Muradás Fiori
Data: 22/02/2016

Vistos.

Trata-se de ação civil pública ajuizada pelo **Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul** em face do **Município de Porto Alegre** e do **Departamento Municipal de Limpeza Urbana – DMLU**. O autor alegou que o edital de concorrência pública nº 001.02127.12.6, publicado pelos réus em 20.08.2012, encontra-se eivado de nulidades e demonstra o direcionamento do certame às grandes empresas do ramo e a restrição de competição no mesmo, aglutinando cinco serviços independentes entre si em um único objeto e contendo cláusulas restritivas à competição. Dessa maneira, arguiu o autor, beneficiam-se empresas de grande porte em detrimento do interesse público e do princípio da economicidade. Sustentou ser ilegal a concentração de cinco serviços em uma única licitação, pois restringe o seu caráter competitivo, além de ser possível a divisão do objeto licitado, inexistir vantagem econômica e motivação válida e haver grande risco em caso de inexecução de contrato único para diversas funções. Aduziu ser ilegal a inserção de cláusula restritiva no edital da licitação quanto à qualificação técnica, bem como à formação de consórcio. Referiu os dispositivos legais atinentes ao feito. Requereu a concessão da tutela antecipada para suspender os atos licitatórios da Concorrência Pública nº 001.021627.12.6, sendo publicado novo edital em substituição ao anterior e cindidos os serviços em cinco lotes independentes, bem como retificadas três cláusulas restritivas. Postulou a procedência da ação para confirmar a tutela antecipada, declarando a nulidade do Edital de Concorrência nº 001.021627.12.6.

Designada audiência para o dia 30.10.2012, às 15h, e deferida a liminar (fls.18/21).

Realizada a audiência, as partes prestaram depoimento (fls. 31 e 40/52). Juntada de documentos às fls. 32/39.

Sobreveio nova decisão às fls. 53/80, decidindo pela suspensão definitiva da licitação e pela publicação de novo edital.



O Município de Porto Alegre acostou documentos às fls. 82/131, juntando cópia do agravo interposto, ao qual foi atribuído efeito suspensivo (fls. 137/141).

Citado (fl. 142v.), o DMLU apresentou contestação às fls. 144/157, sustentando que o fracionamento do objeto da licitação não ensejaria vantagem econômica, além de que contratações de serviços a preços baixos já resultaram em serviços mal prestados, com constantes aplicações de penalidades e reiteradas solicitações de realinhamento. Informou a existência da contratação de serviços dessa natureza de forma unificada por outras capitais. Aduziu também que o serviços objeto da licitação não são serviços completamente independentes como pressupõe a parte autora, existindo complementaridade entre eles. Alegou que a maior parte das impugnações acolhidas na decisão agravada decorrem de desconhecimento técnico e de falta de experiência por parte do autor relação ao assunto *in casu*. Requereu a improcedência da demanda.

Citado, o Município de Porto Alegre apresentou contestação às fls. 158/186, sustentando que o fracionamento do objeto da licitação não ensejaria vantagem econômica, além de que contratações de serviços a preços baixos já resultaram em serviços mal prestados, com constantes aplicações de penalidades e reiteradas solicitações de realinhamento. Informou a existência da contratação de serviços dessa natureza de forma unificada por outras capitais. Aduziu também que o serviços objeto da licitação não são serviços completamente independentes como pressupõe a parte autora, existindo complementaridade entre eles. Alegou que a maior parte das impugnações acolhidas na decisão agravada decorrem de desconhecimento técnico e de falta de experiência por parte do autor relação ao assunto *in casu*. Requereu a improcedência da demanda.

O Município de Porto Alegre manifestou-se à fl. 315, informando a revogação da Concorrência Pública nº 001.021627.12.6 e requerendo a extinção do processo. Juntou documento (fl. 316).

O autor manifestou-se às fls. 318/319, postulando a procedência do pedido.

Provido parcialmente o agravo de instrumento, conforme decisão às fls. 324/333, com o trânsito em julgado à fl. 345.

Oportunizada a apresentação de memoriais (fl. 363), o Ministério Público manifestou-se às fls. 364/365, e o Município de Porto Alegre à fl. 367

Vieram os autos conclusos.

**É O RELATÓRIO.
PASSO A DECIDIR.**



Trata-se de ação civil pública proposta pelo Ministério Público, o qual sustenta a ocorrência de diversas nulidades no Edital de Concorrência Pública publicado pelo DMLU e Município de Porto Alegre, pleiteando, assim, a declaração de nulidade do instrumento convocatório, bem como a condenação dos réus a publicar novo edital com correção dos itens que estariam eivados de vícios.

Quanto à alegação suscitada pela parte ré acerca da perda do objeto da ação, creio que merece acolhimento, motivo pelo qual resta prejudicada a análise do mérito da demanda.

Note-se que a inconformidade do autor paivara sobre as supostas nulidades do certame, dentre elas o direcionamento do processo licitatório às grandes empresas do ramo, a aglutinação de 5 serviços independentes em um único objeto, cláusulas restritivas de competição, restrição na composição de consórcio, entre outras.

Ocorre que, durante o trâmite processual, a parte ré comprovou a revogação da concorrência pública objeto da lide, conforme documento de fl. 316, o que importa em reconhecer a falta de interesse de agir pela perda do objeto, superveniente ao ajuizamento da demanda.

Conforme preleciona, celso Antônio Bandeira de Mello, na obra Curso de Direito Administrativo, 25ª edição, p. 439, sobre o conceito de revogação:

“A revogação tem lugar quando uma autoridade, no exercício de competência administrativa, conclui que um dado ato ou relação jurídica não atendem ao interesse público e por isso resolve eliminá-los a fim de prover de maneira mais satisfatória às conveniências administrativas.

Pode-se conceituá-la do seguinte modo: revogação é a extinção de um ato administrativo ou de seus efeitos por outro ato administrativo, efetuada por razões de conveniência e oportunidade, respeitando-se os efeitos precedentes.”

Assim, havendo a extinção do ato que se visava anular judicialmente, verifica-se a perda do objeto com a consequente extinção do feito sem julgamento do mérito. Neste sentido são os precedentes da Corte Gaúcha:

APELAÇÃO CÍVEL. LICITAÇÃO E CONTRATO ADMINISTRATIVO. AÇÃO ANULATÓRIA. EXTINÇÃO DA AÇÃO. PERDA SUPERVENIENTE DO OBJETO. NUS SUCUMBENCIAIS. PRINCÍPIO DA CAUSALIDADE. 1. Diante da revogação da licitação pela Administração Pública, impõe-se a extinção da ação, sem resolução do mérito, nos termos do art. 267, inc. VI, do Código de Processo Civil, por perda superveniente do objeto. 2. Pelo princípio da causalidade, aquele que deu causa à instauração do processo deve arcar com as despesas dele decorrentes. RECURSO PROVIDO, EM DECISÃO MONOCRÁTICA. (Apelação Cível Nº 70065237737, Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Sergio Luiz Grassi Bec, Julgado em 18/09/2015)

LICITAÇÃO. REVOGAÇÃO. RECURSO E PERDA DE OBJETO. Revogada



a licitação objeto do questionamento judicial, perdeu objeto o recurso de agravo de instrumento. (Agravo de Instrumento Nº 70064529902, Vigésima Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em 29/05/2015)

As nulidades apontadas pelo Ministério Público já não subsistem, uma vez que o certame foi revogado, o que impede a análise do mérito do edital de convocação que sequer existe mais, e que não servirá de base para qualquer contrato administrativo, sendo inócua a eventual apreciação do ato administrativo revogado pelo Poder Judiciário, já que a coisa julgada material recairia sobre o edital objeto da presente demanda, sem produzir qualquer reflexo sobre outros instrumentos convocatórios que possam ser editados no futuro pela Administração Pública.

Note-se que os efeitos da coisa julgada material estão adstritos ao objeto da demanda, não tendo o condão de determinar o norte de novas licitações que sequer foram editadas, caso contrário o Poder Judiciário estaria regulamentando a atuação da Administração Pública, em verdadeira violação ao princípio da separação dos poderes, o que é vedado pelo ordenamento jurídico.

Assim, diante da revogação da licitação em comento, impõe-se o reconhecimento da perda do objeto da ação, e conseqüentemente, a extinção do feito.

Ante ao exposto, JULGO EXTINTA, SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO, a ação proposta pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL em face do MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE E DEPARTAMENTO MUNICIPAL DE LIMPEZA URBANA - DMLU, em virtude da perda do objeto da ação, com base no art. 267, VI, do CPC.

Deixo de condenar o autor ao pagamento das custas e honorários advocatícios, pois não evidenciada má-fé, nos termos do art. 18 da Lei n.º 7.347.

Sentença não sujeita a reexame necessário.

Publique-se.
Registre-se.
Intimem-se.

Porto Alegre, 25 de fevereiro de 2016.

Sílvia Muradás Fiori,
Juíza de Direito

ANEXO G – Propostas Mais Votadas CNMA 2013



RESULTADO FINAL DA 4ª CNMA
EIXO 1 – PRODUÇÃO E CONSUMO SUSTENTÁVEIS
15 PROPOSTAS MAIS VOTADAS POR ORDEM DECRESCENTE

Proposta 1 – 514 votos

Garantir, desenvolver, articular e incentivar a criação e implementação de políticas públicas para:

- a) valorizar e incentivar a prática de agricultura e pecuária familiar, produção sustentável de alimentos, de sistemas agroecológicos, artesanais e regionais, nas escolas, comunidades urbanas e rurais, indígenas e tradicionais, assentamentos e chácaras, bem como apoio a projetos de usinas de compostagem e implantação de viveiros de mudas nativas;
- b) criar e implementar hortas comunitárias em escolas públicas, comunidades tradicionais e assentamentos rurais para ampliação da produção e consumo de produtos orgânicos e agroecológicos, assim como assegurar espaços para comercialização desses produtos a exemplo de feiras agroecológicas PAA (programa de aquisição de alimentos) e PNAE (programa nacional da alimentação escolar);
- c) estimular a produção local e familiar de agricultura orgânica com desburocratização dos processos de inspeção a partir de práticas de economia solidária, articulando políticas públicas para a organização de hortas comunitárias valorizando a utilização de resíduos orgânicos em compostagem; e
- d) viabilizar a utilização de água da chuva na produção de alimentos.

Proposta 2 – 434 pontos

Implantar os sistemas de coleta seletiva, de logística reversa e outros processos relacionados à implementação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, respeitando:

- a) o credenciamento dos pontos de entrega voluntária (PEV) em locais estratégicos nas áreas urbanas e rurais, como operadores de logística reversa, incentivando e orientando a comunidade do entorno na separação dos resíduos para facilitar o trabalho das associações e cooperativas de catadores;
- b) a troca de bens usados por novos, bonificando o consumidor através de descontos; c) a divisão em regiões e distritos para a pré-seleção dos materiais recicláveis, orgânicos, e aqueles enquadrados na logística reversa serão recolhidos na pré-coleta e destinados a quem de direito pelo poder público, sendo que os rejeitos serão encaminhados para o aterro.



RESULTADO FINAL DA 4ª CNMA
EIXO 1 – PRODUÇÃO E CONSUMO SUSTENTÁVEIS
15 PROPOSTAS MAIS VOTADAS POR ORDEM DECRESCENTE

Proposta 3 – 246 votos

Fortalecer a participação dos governos municipais, estaduais e federal, da sociedade civil e da iniciativa privada em ações, projetos e campanhas relativas à produção e consumo sustentáveis por meio de:

- a) destinação de recursos financeiros a projetos de coleta seletiva, campanhas de conscientização da população e empresários, educação ambiental formal e informal;
- b) incentivo e monitoramento da redução do consumo de energia, de água e de geração de lixo;
- c) incentivo à mudança de hábitos da população, para que haja adesão da sociedade as práticas de consumo sustentável;
- d) aquisição de produtos ecologicamente corretos e sempre que possível homologados e certificados com um selo de certificação do produto/ serviço verde bem como do selo de produção sustentável.

Proposta 4 – 233 votos

Fomentar, inclusive com incentivos fiscais, a instalação de indústrias recicladoras, criando polos estaduais e territoriais de reciclagem com a contribuição de cooperativas e associação dos catadores.

Proposta 5 – 213 votos

Implantar usinas de compostagem, usinas de reciclagem e/ou biodigestores que atendam a zona urbana, unidades rurais de produção familiar e comunidades indígenas por meio da implementação do Programa Nacional de Apoio às Boas Práticas Agropecuárias voltadas para a sustentabilidade.

Proposta 6 – 210 votos

Reconhecer e garantir por parte do poder público, formas de produção, consumo e sustentabilidade socioambiental dos povos indígenas e comunidades tradicionais.

Proposta 7 – 189 votos

Regulamentar produtos para evitar e inibir a obsolescência planejada, aumentando o tempo de vida útil dos produtos, criando normas técnicas, garantindo também a compatibilidade de peças, reduzindo descartes e a geração de resíduos sólidos, e incluindo no Código de Defesa do Consumidor um sistema público de controle e regulamentação.



RESULTADO FINAL DA 4ª CNMA
EIXO 1 – PRODUÇÃO E CONSUMO SUSTENTÁVEIS
15 PROPOSTAS MAIS VOTADAS POR ORDEM DECRESCENTE

Proposta 8 – 185 votos

Garantir a ampliação de programas de regularização fundiária em todo o território nacional em terras onde ocorram empreendimentos de pequeno e médio porte, a fim de que estes tenham acesso a linhas de crédito para o beneficiamento dos resíduos gerados na sua produção com foco na produção e consumo sustentável.

Proposta 9 – 178 votos

Garantir recursos financeiros não reembolsáveis para pesquisa e desenvolvimento de novas tecnologias de produção sustentável e produtos recicláveis em todos os segmentos industriais, com a participação de todos os envolvidos (setor produtivo, instituições de ensino, poder público e consumidores) fomentando a constituição de polos industriais regionais de desenvolvimento tecnológico para reciclagem de resíduos.

Proposta 10 – 171 votos

Efetivar a legislação de incentivos tributários e condicionar a liberação do habite-se ao projeto de edificações aprovado, com licenciamento ambiental, contemplando tecnologias sustentáveis para tratamento e destinação correta dos resíduos.

Proposta 11 – 157 votos

Inserir nas condicionantes do processo de licenciamento das empresas produtoras, importadoras, distribuidoras, revendedoras e comerciantes, o requisito de comprovação de logística reversa.

Proposta 12 – 156 votos

Incentivar, investir e realizar estudos sobre avaliação do ciclo de vida dos produtos comercializados, cadeia de reciclagem e logística reversa, bem como pesquisas científicas acerca de matérias primas alternativas em diversos setores visando a viabilização financeira de tecnologias sustentáveis voltadas para o beneficiamento de resíduos sólidos.

Proposta 13 – 154 votos

Criar incentivos fiscais para indústrias que possuem práticas sustentáveis comprovadas no processamento e comercialização de materiais reciclados, na coleta seletiva, na concessão de vantagens ao consumidor final na devolução de embalagens retornáveis nas vendas e no ecodesign de embalagens.



RESULTADO FINAL DA 4ª CNMA
EIXO 1 – PRODUÇÃO E CONSUMO SUSTENTÁVEIS
15 PROPOSTAS MAIS VOTADAS POR ORDEM DECRESCENTE

Proposta 14 – 146 votos

Propor, criar e estimular:

- a) selos verdes, feiras solidárias, eventos em geral e espaços nos supermercados para comercialização dos produtos reciclados, por meio da criação de leis e incentivos fiscais nas três esferas de governo;
- b) feiras de trocas, de produtos orgânicos, hortas comunitárias e artesanatos, por meio de políticas públicas específicas;
- c) estruturação das feiras livres pelo poder público municipal, fortalecendo a produção local, garantindo coleta seletiva e compostagem;
- d) a produção sustentável local, bem como sua promoção no mercado criando assim uma feira agroecológica;
- e) a venda de produtos rurais direto do produtor, através da feira do produtor e programas de alimentação escolar (PNAE e PAA); e
- f) banco de sementes crioulas e tradicionais para cada município.

Proposta 15 – 137 votos

Firmar parcerias entre os segmentos (poder público, empresários e sociedade civil) para fomentar, na instalação e manutenção de fábrica de beneficiamento total do pescado, o reaproveitamento dos resíduos na produção de ração animal e adubo orgânico, observada a legislação ambiental vigente, além de estimular processos de beneficiamento para gerar maior valor agregado aos produtos oriundos das atividades tradicionais.



RESULTADO FINAL DA 4ª CNMA
EIXO 2 – REDUÇÃO DOS IMPACTOS AMBIENTAIS
15 PROPOSTAS MAIS VOTADAS POR ORDEM DECRESCENTE

Proposta 1 – 491 votos

Criar lei federal e/ou mudança na redação da Lei 12.305/2010, que proíba toda e qualquer incineração de resíduos sólidos, desde a incineração de resíduos domésticos até a incineração para geração de energia (termoelétrica), e todo e qualquer tipo de tratamento térmico, incentivando a implementação de tecnologias limpas para tratamento dos resíduos sólidos e geração de novos produtos, como a biodigestão (energia limpa) e compostagem para resíduos orgânicos.

Proposta 2 – 470 votos

Aprimorar a fiscalização, aplicar penalidades, fortalecer órgãos fiscalizadores, promover a gestão integrada de resíduos sólidos, combater crimes ambientais a partir das seguintes medidas:

- a) criação de uma Agência Nacional de Resíduos Sólidos;
- b) qualificação ambiental da Secretaria de Meio Ambiente Estadual;
- c) estruturar órgãos ambientais estaduais e municipais;
- d) punição dos órgãos públicos por omissão ou favorecimento;
- e) ações de destinação adequada de resíduos;
- f) segurança e controle do retorno do medicamento à destinação final;
- g) articulação obrigatória dos entes federados e definição do valor do serviço a ser pago ao catador;
- h) fiscalizar ferros velhos, trabalho infantil, exploração de catadores;
- i) queimadas e resto de podas;
-) combater corrupção e crimes;
- l) acompanhar o Plano Municipal de resíduos sólidos;
- m) punição dos órgãos públicos por crime por omissão ou favorecimento; e
- n) estabelecer medidas compensatórias proporcionais à ação de impacto ambiental.



RESULTADO FINAL DA 4ª CNMA
EIXO 2 – REDUÇÃO DOS IMPACTOS AMBIENTAIS
15 PROPOSTAS MAIS VOTADAS POR ORDEM DECRESCENTE

Proposta 3 – 411 votos

Criação, instalação, ampliação, fomento e fiscalização de pontos (públicos) de coleta seletiva, ecopontos ligados em redes e com compostagem, lixeiras ecológicas, centros de triagem em nível local, postos de entrega voluntária - PEV, e destinação de resíduos, bem como calendário de coleta regular, acompanhado de um programa de conscientização junto à população, nos bairros, municípios, nas escolas e universidades, em pontos estratégicos, em povoados, na zona urbana e rural, de forma a abranger a coleta de resíduos como: resíduos recicláveis, resíduos domiciliares recicláveis, óleo residual doméstico, compactação de veículos inservíveis, pneus, entulhos de obras e bens inservíveis, resíduos especiais, eletroeletrônicos, prevendo receitas oriundas do sistema de logística reversa, sob responsabilidade de prefeituras, instituições e empreendedores e com foco social.

Proposta 4 – 317 votos

Criar programa de crédito e apoio financeiro do governo federal e estadual para elaboração por consórcios intermunicipais públicos em parcerias com as redes de catadores, de estudos ambientais, e de projetos para construção, operação, manutenção e execução de aterros sanitários, prevendo a capacitação da equipe local para sua operação e monitoramento, e a instalação da infraestrutura, levando em consideração as características geoambientais do local, além de recursos financeiros das secretarias de meio ambiente para viabilizar a efetivação do aterro sanitário e outros empreendimentos afins, bem como sua manutenção.

Proposta 5 – 310 votos

Aprovar leis e a implantação de planos territoriais de cadeias produtivas com projetos, parcerias da sociedade civil (especialmente instituições de ensino) e empresas para a construção, operação, manutenção de biodigestores nos meios rural e urbano, podendo ser agregados aos aterros sanitários para o reuso e reaproveitamento do potencial energético dos resíduos sólidos, visando a produção de biogás e utilização de seus subprodutos, fabricação de placas fotovoltaicas, painéis solares com garrafas pets e UTCs, gerando-se assim uma alternativa de energia limpa e mitigação de mudanças climáticas.



vamos cuidar do **Brasil**

4ª Conferência Nacional do Meio Ambiente

Resíduos Sólidos

RESULTADO FINAL DA 4ª CNMA
EIXO 2 – REDUÇÃO DOS IMPACTOS AMBIENTAIS
15 PROPOSTAS MAIS VOTADAS POR ORDEM DECRESCENTE

Proposta 6 – 281 votos

Estabelecer incentivos fiscais municipais, estaduais e federais, planos, políticas de desoneração de impostos, para empresas que: trabalhem com reaproveitamento de resíduos; comprovem melhoria no desempenho ambiental; realizem a coleta seletiva; estabeleçam metas de reciclagem continuada previstas em leis; práticas de redução e reaproveitamento; empreendedorismo na coleta seletiva; produtos biodegradáveis; compostagem; atividades sustentáveis adequadas à legislação ambiental; na redução de resíduos sólidos, poluentes ambientais e sua etapa pós-consumo através de tecnologias sustentáveis; além de incentivar indústrias de reciclagem; indústrias alimentícias que façam compostagem dos resíduos de alimentos; empresas que criem espaço de emprego e renda a partir da reciclagem; polos industriais com consórcios municipais; usinas de reaproveitamento de resíduos da construção civil; e na gestão de resíduos da saúde.

Proposta 7 – 218 votos

Proteger, preservar, monitorar e recuperar a quantidade e qualidade da água das nascentes, lençóis freáticos, córregos, lagos e mananciais, além da criação de políticas de preservação, agindo localmente com reflexão global, bem como pagar por serviços ambientais com a ampliação da legislação federal específica para o incentivo da preservação das nascentes e mananciais para a produção sustentável no meio rural.

Proposta 8 – 216 votos

Estimular técnicas de reutilização de resíduos da construção civil desenvolvendo produtos (como a fabricação de tijolos), incentivar a reciclagem/reutilização desses resíduos na construção civil, e técnicas que reduzam o uso de recursos naturais, criando uma legislação municipal que especifique e condicione a aprovação dos projetos construtivos, a aprovação do plano de gerenciamento da construção civil, bem como a emissão do habite-se à aprovação do relatório do referido plano.

Proposta 9 – 213 votos

Garantir que recursos provenientes de multas, e de compensação ambiental, também sejam aplicadas em projetos de gestão de resíduos sólidos dos próprios municípios impactados.



RESULTADO FINAL DA 4ª CNMA
EIXO 2 – REDUÇÃO DOS IMPACTOS AMBIENTAIS
15 PROPOSTAS MAIS VOTADAS POR ORDEM DECRESCENTE

Proposta 10 – 203 votos

Incentivar fundo de fomento para criação de centros de referências e linhas de financiamento às pesquisas e estudos voltadas para:

- a) diagnóstico, prognóstico sobre os resíduos sólidos em áreas urbanas e rurais;
- b) estudos de tecnologias alternativas para o beneficiamento e redução de resíduos sólidos em aterros, geração de energia e produção de adubos orgânicos, entre outros;
- c) ciclo de vida dos resíduos sólidos financiados por fundos arrecadados juntos as próprias empresas geradoras.

Proposta 11 – 175 votos

Criar incentivos, aumentar o repasse, incentivos fiscais, bônus fiscais, desconto nos impostos municipais, redução nas taxas de lixo e IPTU:

- a) para as residências que promoverem a coleta seletiva domiciliar e entrega de materiais recicláveis aos Pontos de Entrega Voluntária - PEV;
- b) para os moradores dos bairros que participarem efetivamente dos programas de coleta;
- c) para as residências que separarem corretamente seus resíduos e participarem de campanhas de coleta seletiva e multar as que não separarem de maneira adequada;
- d) para municípios que implementem políticas ambientais garantindo ampliação e implementação da coleta seletiva, atendendo as comunidades ribeirinhas, rurais e indígenas;
- e) para programas de coleta seletiva nos órgãos governamentais, instituições de ensino e pesquisa, setor empresarial e demais segmentos da sociedade, envolvendo a constituição de cadeias produtivas de reciclagem e reutilização, acordos setoriais de logística reversa e utilização de embalagens biodegradável/reciclável.

Proposta 12 – 173 votos

Estabelecer controle na importação e comercialização de produtos sujeitos a logística reversa mediante a comprovação do cumprimento de suas obrigações estabelecidas pela Política Nacional de Resíduos Sólidos evitando o descarte inadequado e aprimorar o combate da entrada e comercialização dos produtos falsificados.

Proposta 13 – 165 votos

Implantar e implementar a criação de Órgãos Executivos Municipais de Meio Ambiente com seus respectivos conselhos, planos e fundos, como obrigatoriedade, garantindo e destinando 5% do orçamento da União, Estados/ Distrito Federal e municípios para implementação das políticas públicas ambientais.



RESULTADO FINAL DA 4ª CNMA
EIXO 2 – REDUÇÃO DOS IMPACTOS AMBIENTAIS
15 PROPOSTAS MAIS VOTADAS POR ORDEM DECRESCENTE

Proposta 14 – 158 votos

Não prorrogar, por parte dos governos federal e estadual, os prazos definidos na política nacional e estadual de resíduos sólidos, e que os próximos prazos de novos programas a serem estabelecidos sejam coincidentes com os mandatos municipais.

Proposta 15 – 147 votos

Fornecer transparência no diálogo da sociedade civil organizada com o poder público e usuários de água visando à educação e sensibilização sobre o problema do lixo marinho e nos demais corpos hídricos, criando diretrizes para as parcerias entre o corpo técnico do governo e os tomadores de decisão, com direcionamento de esforços para combater o lixo marinho, além de estabelecer incentivos fiscais, financeiros e creditícios aos municípios e instituições organizadas que promovam a redução dessa poluição.



vamos cuidar do **Brasil**

4ª Conferência Nacional do Meio Ambiente

Resíduos Sólidos

RESULTADO FINAL DA 4ª CNMA
EIXO 3 – GERAÇÃO DE TRABALHO, EMPREGO E RENDA
15 PROPOSTAS MAIS VOTADAS POR ORDEM DECRESCENTE

Proposta 1 – 562 votos

Garantir recursos financeiros para que os municípios e Distrito Federal tenham condição para que as cooperativas/ associações de catadores de materiais recicláveis executem o trabalho de coleta seletiva, triagem e educação ambiental nas regiões de sua localização, com a devida remuneração pelo poder público, disponibilizando espaços físicos para as suas instalações e ecopontos.

Proposta 2 – 242 votos

Alterar a legislação de forma a proibir a incineração de resíduos sólidos passíveis de reciclagem, reutilização e/ ou reaproveitamento de forma a garantir a continuidade da geração de emprego e renda dos catadores (as) de material reciclável.

Proposta 3 – 226 votos

Criar linha de crédito ou incentivo fiscal específico e benefícios fiscais para atender cooperativas, associações e suas estruturas, beneficiando a implantação de pequenas e médias empresas de reciclagem e diminuição de burocracia, além de linha de créditos junto a bancos públicos e privados, créditos dos órgãos governamentais para catadores, cooperativas e associações e para as prefeituras, destinando recursos para a compra de terrenos, centros de triagem, infraestruturas e equipamentos às associações/ cooperativas.

Proposta 4 – 210 votos

Construir um plano nacional de desenvolvimento da indústria da reciclagem popular de acordo com as potencialidades regionais, sobre a ótica da autogestão, protagonizando por cooperativas e associações formadas exclusivamente por catadores como forma de garantir a geração de trabalho e real distribuição de renda.

Proposta 5 – 195 votos

Garantir políticas públicas de mercado dos produtos recicláveis com dotação de preços mínimos e incentivos fiscais.



RESULTADO FINAL DA 4ª CNMA

EIXO 3 – GERAÇÃO DE TRABALHO, EMPREGO E RENDA 15 PROPOSTAS MAIS VOTADAS POR ORDEM DECRESCENTE

Proposta 6 – 190 votos

Garantir a sustentabilidade das cooperativas e associações a partir da regularização fundiária, construção de galpões, disponibilização de equipamentos, exigindo cumprimento da coleta seletiva municipal para permitir o acesso de prefeituras aos recursos da União para obras ligadas à gestão de resíduos sólidos por meio da coleta seletiva solidária, garantindo que as associações e cooperativas de catadores, via decreto, sejam os organismos responsáveis pela coleta seletiva porta a porta, garantindo apoio financeiro para a sua estruturação.

Proposta 7 – 165 votos

Garantir a capacitação e qualificação continuada em todo território nacional dos profissionais das cooperativas de materiais recicláveis, seus familiares e de toda a cadeia produtiva de resíduos sólidos, promovendo também a inclusão deste público em instituições de ensino técnico e superior com objetivo de fomentar a sustentabilidade dos mesmos no mercado, retirando-os da vulnerabilidade, promovendo a inclusão social.

Proposta 8 – 137 votos

Apoiar e fortalecer as cooperativas de catadores de recicláveis a partir de parceria com o poder público e privado enfatizando:

- a) verticalização da cadeia produtiva, através de convênios que atendam as necessidades sociais, econômicas e trabalhistas dos catadores, para minimizar os problemas ambientais provocados pelos resíduos;
- b) assistência jurídica, formação/ capacitação técnica e apoio em infraestrutura (galpões, máquinas e equipamentos necessários) atuação nas áreas urbanas e rurais.

Proposta 9 – 128 votos

Fortalecer, apoiar, promover e estimular a criação, estruturação e o funcionamento de cooperativas e associações de catadores nos municípios para o gerenciamento eficiente de resíduos recicláveis, visando a inclusão social, com oferta de subsídios, capacitação e assessoria técnica dos cooperados, para a ampliação da coleta seletiva e reciclagem de resíduos sólidos.



vamos cuidar do Brasil

4ª Conferência Nacional do Meio Ambiente

Resíduos Sólidos

RESULTADO FINAL DA 4ª CNMA

EIXO 3 – GERAÇÃO DE TRABALHO, EMPREGO E RENDA

15 PROPOSTAS MAIS VOTADAS POR ORDEM DECRESCENTE

Proposta 10 – 126 votos

Capacitação e formação profissional de catadores, incluindo: alfabetização, renda mínima e digna, locomoção, campanhas educativas, estadia para cursos de capacitação e tecnológicos, formalização e profissionalização da atividade de catador, melhoria das condições de trabalho - como fornecimento de EPI's (equipamentos de proteção individual) -, na coleta de resíduos sólidos.

Proposta 11 – 111 votos

Estruturar, criar e redefinir o modelo de transferência de recursos para investimentos na gestão de resíduos sólidos, além de reestruturação dos fundos Nacional e Estaduais de meio ambiente, na perspectiva de assegurar repasse de recursos financeiros para os municípios que tenham Secretaria e Conselho Municipal de Meio Ambiente, repassando um percentual do ICMS Ecológico para as políticas municipais de resíduos sólidos, dentre outras ações, criando escolas de capacitação para a sustentabilidade.

Proposta 12 – 106 votos

Promover a valorização social e governamental dos catadores como prestadores de serviços de utilidade pública, com remuneração e direitos garantidos, assegurando ou regularizando a Previdência Social (INSS) para os catadores, isentando as cooperativas do recolhimento, mas garantindo os benefícios da União.

Proposta 13 – 101 votos

Implantar programas de qualificação técnica, formação, educação ambiental para promover a produção de artesanato, brinquedos e móveis simples por meio do uso dos recursos da floresta, material reciclável e reutilizáveis com comunidades tradicionais e artesãos, gerando novos produtos e renda dentro do município, além da criação de um espaço de comercialização e de divulgação dos produtos envolvendo infraestrutura e logística para a produção e comercialização por meio de feiras e cursos de artesanato, além da criação de ateliês, oficinas de arte, viáveis ambiental, social e economicamente.

Proposta 14 – 99 votos

Valorizar a reciclagem de materiais de baixa rentabilidade, dando incentivo à coleta e reciclagem de material com baixo valor agregado, incluindo a utilização de material reciclável na produção industrial (fomentando a elevação do valor agregado aos materiais), com especial atenção para regulamentação da coleta do óleo vegetal, madeira, isopor, borracha vulcanizada e outros.



RESULTADO FINAL DA 4ª CNMA
EIXO 3 – GERAÇÃO DE TRABALHO, EMPREGO E RENDA
15 PROPOSTAS MAIS VOTADAS POR ORDEM DECRESCENTE

Proposta 15 – 96 votos

Isenção de ICMS para cooperativas e catadores, além de revisão da nova lei do cooperativismo que onera as cooperativas com a carga tributária elevada.



RESULTADO FINAL DA 4ª CNMA
EIXO 4 – EDUCAÇÃO AMBIENTAL
15 PROPOSTAS MAIS VOTADAS POR ORDEM DECRESCENTE

Proposta 1 – 262 votos

Criar e implantar políticas de educação ambiental, conscientização e sensibilização sobre reciclagem e resíduos sólidos, em âmbitos nacional, estadual e municipal, que:

- a) incentive domicílios e empresas na diminuição da geração de resíduos;
- b) divulgue a ideia da coleta seletiva através de práticas sustentáveis;
- b) crie condições para que os agentes de saúde e outros segmentos profissionais, comunidades tradicionais e povos indígenas que sejam protagonistas na ação prática de educação ambiental da PNRS;
- c) envolva as associações de moradores;
- d) garanta o desenvolvimento de programas de coleta seletiva solidária e sua expansão em todo o município;
- e) distribua coletores de lixo em logradouros públicos;
- f) dissemine a cultura da reciclagem e sua importância social;
- g) determinem que empresas de coletas e transporte utilizem.

Proposta 2 – 261 votos

Implantar Núcleos de Educação Ambiental (NEAs) nas secretarias municipais e estaduais de educação e meio ambiente e desenvolver programas de formação continuada dos professores das escolas municipais e estaduais na área de educação ambiental e gestão de resíduos sólidos, em parceria com as instituições públicas e privadas, ao mesmo tempo, garantindo no PPP e PPA escolar ações socioeducativas voltadas para a gestão de resíduos sólidos e a conscientização da comunidade escolar tais como: oficinas, cursos, seminários e ações culturais.

Proposta 3 – 240 votos

Criar e implementar Planos Municipais de Educação Ambiental - PMEA, em parceria com os órgãos públicos, sociedade civil e instituições de ensino:

- a) vinculando o repasse de recursos do Governo Federal aos Municípios que possuem o Plano;
- b) que as edificações das escolas públicas tenham caráter sustentável;
- c) fortalecendo a implementação da política nacional de resíduos sólidos.



vamos cuidar do **Brasil**

4ª Conferência Nacional do Meio Ambiente

Resíduos Sólidos

RESULTADO FINAL DA 4ª CNMA
EIXO 4 – EDUCAÇÃO AMBIENTAL
15 PROPOSTAS MAIS VOTADAS POR ORDEM DECRESCENTE

Proposta 4 – 219 votos

Implantar e garantir a Política de Educação Ambiental, para:

- sensibilizar a sociedade sobre a importância das práticas sustentáveis que contribuam para repensar, reduzir, retornar, reciclar e reutilizar;
- promover a formação para professores da rede de ensino e formação de multiplicadores para a educação formal e não formal;
- priorizar o texto estabelecido no Art. 7º da Política Nacional de Resíduos Sólidos;
- referendar normativas legais, ferramentas e exemplos práticos da temática "produção e consumo sustentáveis", além de desenvolver educação ambiental continuada para diminuir o impacto ambiental, agindo para conservação e preservação do meio ambiente.

Proposta 5 – 211 votos

Tornar obrigatório a disciplina de educação ambiental ou do meio ambiente no regimento escolar público e privado de forma convencional, iniciando nos primeiros anos da formação, ensino fundamental, médio e superior, em âmbito municipal, estadual e federal, para formação da conscientização ambiental dos educandos priorizando o futuro do cidadão.

Proposta 6 – 204 votos

Destinar 5% dos 75% que serão investidos em educação, oriundos dos royalties do Pré-sal, para a educação ambiental.

Proposta 7 – 200 votos

Fortalecer financeiramente e institucionalmente as Comissões Interinstitucionais de Educação Ambiental (CIEA), enquanto espaço agregador de segmentos sociais, socializador de conhecimento e ações em educação ambiental, com participação e controle social.

Proposta 8 – 195 votos

Fomentar políticas públicas de educação ambiental que garantam e apoiem a formação e a capacitação continuada de professores e profissionais da educação, desenvolvendo trabalho integrado na família e comunidade, compreendendo temas relacionados aos resíduos sólidos, seguindo as orientações do projeto político pedagógico e estabelecendo parcerias com entes federados.



vamos cuidar do **Brasil**

4ª Conferência Nacional do Meio Ambiente

Resíduos Sólidos

RESULTADO FINAL DA 4ª CNMA
EIXO 4 – EDUCAÇÃO AMBIENTAL
15 PROPOSTAS MAIS VOTADAS POR ORDEM DECRESCENTE

Proposta 9 – 184 votos

Implantar a educação ambiental e campanhas específicas para a zona rural visando:

- a) a educação e conscientização ambiental;
- b) a transição progressiva de agrotóxicos para orgânicos;
- c) o correto descarte de resíduos gerados;
- d) o fortalecimento da logística reversa;
- e) o gerenciamento dos resíduos sólidos e a coleta seletiva, fiscalizada por órgãos competentes;
- f) o recolhimento dos resíduos separados, a ser realizado pela prefeitura; e
- g) visitas do órgão público municipal ao campo rural.

Proposta 10 – 179 votos

Tornar obrigatória a promoção da educação ambiental, através de campanhas que envolvam as instituições públicas e privadas, a sociedade civil e o setor empresarial, com campanhas informativas e a sensibilização sobre a redução dos impactos ambientais, consumo sustentável, a coleta seletiva e gestão de resíduos sólidos (com prioridade para educadores, pais, responsáveis, agentes ambientais e catadores), garantindo a democratização das informações ambientais e políticas no cotidiano por meio dos veículos de comunicação convencionais, alternativas e inclusivas e eventos em geral.

Proposta 11 – 177 votos

Elaborar e implementar programas, planos e projetos de educação ambiental na gestão de resíduos sólidos, a partir da execução de campanhas de curto, médio e longo prazo, para a sensibilização e educação ambiental bem como com envolvimento de comunidades tradicionais, povos indígenas e demais segmentos, agentes públicos da área de saúde, educação e demais profissionais que trabalham diretamente nos núcleos urbanos e rurais nos municípios e nos Estados, nos bairros, escolas, universidades públicas e privadas, nas empresas, nos órgãos governamentais, não governamentais, entre outros, para fins de disseminação e fortalecimento de conceitos e ações para a prática da coleta seletiva dos resíduos sólidos com fins de reutilização e reciclagem, despertando-os também para a limpeza pública e para a conservação do meio ambiente, divulgando em todos os meios de comunicação, em parceria com as secretarias de meio ambiente, municipais e estaduais, bem como o IBAMA, criando a comissão de educação ambiental nos municípios, Estados e União, para o reaproveitamento, reciclagem e destinação apropriada dos resíduos sólidos, contemplando as diretrizes da Política Nacional de Resíduos Sólidos.



vamos cuidar do **Brasil**

4ª Conferência Nacional do Meio Ambiente

Resíduos Sólidos

RESULTADO FINAL DA 4ª CNMA
EIXO 4 – EDUCAÇÃO AMBIENTAL
15 PROPOSTAS MAIS VOTADAS POR ORDEM DECRESCENTE

Proposta 12 – 171 votos

Destinar os recursos do Fundo do Ministério do Meio Ambiente, para os Fundos Municipais, no intuito de favorecer as atividades em Educação Ambiental.

Proposta 13 – 171 votos

Garantir o fortalecimento da gestão ambiental dos municípios, mantendo o programa de qualificação continuada através da capacitação técnica de servidores, gestores públicos, catadores e demais setores da sociedade civil, para trabalhar com educação ambiental, com carga horária mínima de 20 horas, formando agentes multiplicadores nos diversos aspectos da gestão integrada dos resíduos sólidos, com a obrigatoriedade da implantação de planos de gerenciamento de resíduos sólidos para cada órgão da administração pública direta e indireta, com apoio de uma equipe permanente oriundo as secretarias de meio ambiente e/ou órgãos competentes.

Proposta 14 – 170 votos

Instrumentalizar o Programa Nacional de Juventude e Meio Ambiente como estratégia para o fortalecimento da política nacional de educação ambiental, da política nacional de resíduos sólidos e o empoderamento da juventude.

Proposta 15 – 163 votos

Elaborar e promover programas e campanhas de educação ambiental que incluam saberes e costumes respeitando a cultura local de comunidades tradicionais, povoados, comunidades ribeirinhas, povos indígenas e extrativistas, assegurando métodos de educação ambiental, voltadas para:

- a) a importância da agricultura sustentável e o uso adequado dos recursos naturais;
- b) a sustentabilidade e aproveitamento dos recursos; e
- c) o fortalecimento da separação e da coleta seletiva.

ANEXO H – Primeira Sentença



1ª Vara do Trabalho de Alegrete

SENTENÇA

0000197-95.2011.5.04.0821 Ação Trabalhista - Rito Ordinário

Reclamante: **Ana Beatriz Tormes de Melo**

Reclamadas: **Cooperativa de Catadores de Resíduos Sólidos de Alegrete Ltda. e Município de Alegrete**

VISTOS, ETC.

Ana Beatriz Tormes de Melo ajuíza ação trabalhista contra **Cooperativa de Catadores de Resíduos Sólidos de Alegrete Ltda. e Município de Alegrete** em 09/06/2011, alegando ter trabalhado para as reclamadas no período de 05/11/2008 a 16/08/2009. Após exposição fática e fundamentação jurídica, postula o pagamento das parcelas arroladas às fls. 09-11. Atribui à causa o valor de R\$ 30.000,00.

Recusada a conciliação, as reclamadas apresentam defesas escritas. Em sede de preliminar, a primeira reclamada sustenta a inexistência de vínculo de emprego e o segundo reclamado suscita a ilegitimidade passiva. No mérito, as reclamadas impugnam os pedidos arrolados na inicial e sustentam a improcedência da ação.

São produzidas provas documental, pericial técnica e pericial médica.

É aplicada pena de litigância de má-fé à primeira reclamada (fl. 280).

Colhem-se os depoimentos pessoais da reclamante e da primeira reclamada. É ouvida uma testemunha, indicada pela segunda reclamada (fls. 285-286).

Encerradas instrução e audiência, é determinado pelo Juiz que os autos venham conclusos para publicação de sentença.

É o relatório.

ISTO POSTO:

I – PRELIMINARES:



1ª Vara do Trabalho de Alegrete

SENTENÇA

0000197-95.2011.5.04.0821 Ação Trabalhista - Rito Ordinário

DA INEXISTÊNCIA DE VÍNCULO DE EMPREGO.

A primeira reclamada sustenta, em preliminar, a inexistência de vínculo de emprego com a reclamante, requerendo a improcedência da ação (fl. 68).

Evidente que a primeira reclamada contesta o mérito da ação, tanto que a reclamada sequer enquadra suas alegações em algumas das hipóteses dos artigos 267 e 301 do CPC.

Rejeito a preliminar.

DA ILEGITIMIDADE PASSIVA.

O segundo reclamado argui a preliminar em epígrafe sob o argumento de que não manteve relação de emprego com a reclamante.

Indiscutível que a autora não pretende o reconhecimento de relação de emprego com o segundo demandado, pleiteando, tão-somente, a sua responsabilidade solidária ou subsidiária na condenação das verbas trabalhistas pleiteadas frente à primeira.

O exame da natureza da relação jurídica de direito material havida entre as partes implica análise do mérito da causa, não podendo ser resolvido como preliminar.

Rejeito, pois, a prefacial.

II – MÉRITO:

DO VÍNCULO DE EMPREGO.

A reclamante alega ter sido admitida pela primeira reclamada em 05/11/2008, para exercer a função de serviços gerais, percebendo salário variável. Refere que ficava subordinada a todos os membros da diretoria da cooperativa, a qual inclui funcionários da Prefeitura ocupantes de cargos comissionados. Argumentando em torno da existência de fraude quanto ao seu vínculo societário com a cooperativa, postula o reconhecimento do vínculo de emprego. Afirma que foi despedida sem justa causa em 16/08/2009.



1ª Vara do Trabalho de Alegrete

SENTENÇA

0000197-95.2011.5.04.0821 Ação Trabalhista - Rito Ordinário

As reclamadas contestam alegando que a reclamante é uma das associadas da primeira reclamada. Argumentam que, com fundamento no artigo 442, parágrafo único, da CLT, e nos termos da Lei nº 5.764/71, não há possibilidade de reconhecimento do vínculo empregatício.

O parágrafo único acrescido ao artigo 442 da Consolidação das Leis do Trabalho, pela Lei 8.949/94, dispõe que: *“qualquer que seja o ramo de atividade da sociedade cooperativa, não existe vínculo empregatício entre ela e seus associados, nem entre estes e os tomadores de serviços daquela”*.

Nesse sentido, Valentin Carrion:

“Cooperativa de trabalho ou de serviços nasce da vontade de seus membros, todos autônomos e que assim continuam. As tarefas são distribuídas com igualdade de oportunidades; repartem-se os ganhos proporcionalmente ao esforço de cada um. Pode haver até direção de algum deles, mas não existe patrão nem alguém que se assemelhe; a clientela é diversificada; a fixação de um operário em um dos clientes, pela continuidade ou subordinação, e a perda da diversidade da clientela descaracterizam a cooperativa”. (CARRION, Valentin. *Comentários à Consolidação das Leis do Trabalho*. São Paulo: Saraiva, 31ª ed., 2006, p. 285).

A previsão do parágrafo único do artigo 442 da Consolidação das Leis do Trabalho, entretanto, não afasta as disposições dos artigos 3º e 9º do mesmo diploma legal, no caso de utilização fraudulenta da figura das cooperativas de trabalho, onde, por exemplo, esta constitui mera fachada, para a prestação de serviço, através de interposta pessoa, caracterizando a terceirização, bem como na hipótese de restar demonstrada claramente a personalidade e a subordinação direta do trabalhador cooperado em relação ao tomador dos serviços.

Oportuno citar, a propósito, a lição de Carmen Camino:



1ª Vara do Trabalho de Alegrete

SENTENÇA

0000197-95.2011.5.04.0821 Ação Trabalhista - Rito Ordinário

*"Não devemos, contudo, confundir cooperativas de trabalho com cooperativas de mão-de-obra. Nas primeiras, organiza-se trabalho por conta própria. **A cooperativa** compromete-se a entregar serviços, **detém os meios de produção e organiza o trabalho**. O que se busca é o resultado objetivo do trabalho e não a atividade dos cooperativados. Obviamente, inexistente pessoalidade e subordinação dos trabalhadores em relação ao tomador dos serviços. Nas segundas, há simplesmente **intermediação de mão-de-obra**. **Os meio de produção e a organização do trabalho estão com o tomador** que, naturalmente, acaba também por dirigir e disciplinar a força de trabalho. Aqui, evitar a fraude é praticamente impossível, porquanto a cooperativa funciona ao arropio da Lei nº 6019/74, que disciplina, restritamente, os contratos de marchandage com empresas de trabalho temporário". (CAMINO, Carmen, *Direito Individual do Trabalho*. Porto Alegre: Ed. Síntese, 1999, 4ª Edição, pp.243-244).*

No mesmo sentido, o entendimento do Exmo. Juiz do Trabalho Dr. João Batista S. M. Vianna, titular da 18ª Vara do Trabalho de Porto Alegre, que se pede vênias para transcrever parcialmente:

"Por sua vez, o art. 3ª da Lei nº 5.764/71 define contrato de sociedade cooperativa sublinhando o respectivo escopo de "exercício de uma atividade econômica". Tal norma, interpretada sistematicamente com a nova redação do art. 442, parágrafo único, da CLT, não autoriza seja a sociedade cooperativa utilizada para pretensa prestação de serviços, na hipótese em que o conteúdo mesmo dos serviços prestados é refratário à idéia de autonomia dos cooperativados e, por conseqüência, de empreendimento por eles procedidos relativamente à atividade econômica.

Evidente, portanto, que a regularidade substancial da prestação de serviços desenvolvida por sociedade cooperativa supõe atividade dos cooperativados compatíveis com a autonomia, o que, contudo, não se



1ª Vara do Trabalho de Alegrete

SENTENÇA

0000197-95.2011.5.04.0821 Ação Trabalhista - Rito Ordinário

verifica no caso em tela, onde incontroverso haver o autor realizado a atividade de serviços gerais.

Inconcebível cogitar-se de trabalhador autônomo cuja atividade é a de serviços gerais. A execução mediante relação de subordinação subjetiva integra a essência mesma da atividade profissional de quem exerce serviços gerais.

Exatamente porque incompatível com a autonomia, o exercício, por pessoa física, da atividade serviços gerais é insuscetível de ser procedido mediante contrato de prestação de serviços, sem que exista, no mínimo, relação jurídica de emprego entre aquele que empreende sua realização (prestador) e a pessoa física que o realiza. Admitir o contrário implicaria confundir o contrato de prestação de serviços com a mera disponibilização de mão-de-obra a pseudo tomador de serviços. A prestação de serviços é manifestamente distinta da locação de mão-de-obra. Nessa, o interesse diz com a própria força de trabalho, indissociável do obreiro. Naquela, cuida-se do resultado. Excluída a hipótese do trabalhador avulso, diversa, à evidência, da analisada no caso em tela, o ordenamento jurídico vigente, integrado por normas tuitivas relativas ao trabalhador, veda a utilização não-eventual da força de trabalho de pessoa física mediante mera locação de mão-de-obra, sem liame empregatício. Até mesmo na hipótese de trabalho temporário, os arts. 11, 12 e 21 da Lei nº 6.019/74 gizam o contrato de emprego entre o obreiro e a empresa de trabalho temporário.

Assim, sendo incontroversa, ainda, a realização de trabalho não-eventual, prestado com pessoalidade e a título oneroso, impõe-se a conclusão da existência de relação jurídica de emprego, onde figura o autor em um dos pólos e, no outro, a primeira reclamada, em vista da irregularidade substancial da atividade por ela desenvolvida com referência ao ora reclamante, não descaracterizada mesmo diante da regularidade formal de seus atos constitutivos.”



1ª Vara do Trabalho de Alegrete

SENTENÇA

0000197-95.2011.5.04.0821 Ação Trabalhista - Rito Ordinário

No caso em tela, as reclamadas sequer demonstram a regularidade formal da cooperativa (não houve a juntada de Certificado de Registro ou de Certificado de Autorização para Funcionamento), tampouco há documentação referente ao ingresso da reclamante.

O presidente da primeira reclamada deixa claro, ainda, que uma parcela considerável dos meios de produção eram fornecidos pelo segundo reclamado, o qual arcava, ainda, com a conta de luz e de óleo.

O depoente Carlos Roberto de Souza Romeiro, indicado pela segunda ré, diretor da usina de reciclagem de lixo, refere expressamente que “a usina de reciclagem de lixo é da prefeitura” e que “foi nomeado pelo prefeito, exercendo cargo em comissão” (fl. 286). Acrescenta, ainda, o depoente, que “a prefeitura trabalha para os catadores, fornecendo caminhão, diesel, motorista, óleo lubrificante, o ônibus, transporte coletivo, tratores para empurrar lixo, bags onde os cooperados carregam o material reciclável, a prefeitura é que dá tudo” (fl. 286).

Evidente, portanto, que os ditos “cooperados” não possuem autonomia no exercício de suas atividades. Os meios de produção são fornecidos pela prefeitura e os termos das contestações, do regimento interno dos associados (fls. 77-78), do depoimento pessoal do presidente da primeira reclamada e da testemunha apontada pela segunda reclamada afastam qualquer dúvida quanto à existência de subordinação (não apenas objetiva, mas subjetiva) da reclamante à diretoria da cooperativa, exatamente conforme advertido pelo Exmo. Juiz do Trabalho Dr. João Batista S. M. Vianna, cujo entendimento foi anteriormente exposto.

O regimento interno dos associados é prova cabal da existência de um poder disciplinar exercido pela diretoria da cooperativa. Nesse sentido, dispõe o parágrafo primeiro do art. 12º que “o associado que receber duas advertências por faltas não justificadas no mesmo ano poderá ser expulso da Cooperativa **por decisão da Diretoria**” (fl. 78).

O presidente da cooperativa refere também que a reclamante, “para começar a trabalhar, foi incluída no quadro de associados, tendo falado com André, então presidente”. Não há qualquer proposta preenchida pela



1ª Vara do Trabalho de Alegrete

SENTENÇA

0000197-95.2011.5.04.0821 Ação Trabalhista - Rito Ordinário

reclamante, tampouco subscrição de quotas-partes de Capital, em desacordo com o estatuto (fl. 37). O que se extrai da prova produzida é que bastava a autorização da diretoria da cooperativa para que o “associado” fosse admitido.

Destarte, diante do princípio da primazia da realidade, norteador do Direito do Trabalho, o reconhecimento do vínculo empregatício entre a reclamante e a primeira reclamada, pela análise da forma como foi efetivada a relação entre as partes, é medida que se impõe, afastando-se a aplicação da lei que rege as cooperativas de trabalho. Aplica-se o art. 9º da CLT ao caso vertente, por restar evidenciado o intuito da reclamada de fraudar a lei e os direitos trabalhistas da autora.

Sinale-se inexistir nesta decisão qualquer afronta ao artigo 442 da CLT; muito ao contrário, os reclamados é que subverteram o que emana desta norma. Também não se cogita de violação ao disposto no artigo 37, II, da Constituição Federal, uma vez que não se está reconhecendo a existência de vínculo de emprego entre a autora e o Município, tampouco dos demais dispositivos legais prequestionados pelo segundo reclamado.

Diante disso, merece ser reconhecido o vínculo de emprego postulado.

O período de prestação de serviços incontroverso é de 01/01/2009 a 16/08/2009, não constando dos autos prova referente à prestação de serviços em período anterior a janeiro de 2009.

Quanto ao término do contrato, contudo, há de ser feita uma análise em separado, em face das alegações da reclamante quanto à nulidade da despedida e do requerimento de reintegração no emprego.

Declaro, pois, a existência de vínculo de emprego entre a autora e a primeira reclamada a partir de 01/01/2009, na função de serviços gerais e com salário equivalente ao piso estadual dos empregados em serviços de asseio, conservação e limpeza, no valor de R 488,40 por mês na data de admissão da reclamante, conforme artigo 1º, II, *h*, da Lei Estadual n. 12.981/2008.

DA RESPONSABILIDADE DAS RECLAMADAS.



1ª Vara do Trabalho de Alegrete

SENTENÇA

0000197-95.2011.5.04.0821 Ação Trabalhista - Rito Ordinário

Considerando que restou demonstrada a ocorrência de prática fraudulenta (art. 9º da CLT) levada a efeito pelas reclamadas de forma conjunta, deverão responder de forma solidária pelos valores eventualmente devidos à reclamante por força da presente decisão judicial, com fulcro no artigo 942 do Código Civil c/c artigo 37, 6º, da CF/88.

DA EXTINÇÃO DO CONTRATO DE TRABALHO. DA INCAPACIDADE. DA ESTABILIDADE. DA REINTEGRAÇÃO.

A reclamante afirma que a primeira reclamada a despediu sem justa causa em 16/08/2009, ao verificar que estava impossibilitada de continuar exercendo suas funções, pois sentia muitas dores. Refere que passou a sentir fortes dores nos braços e nas mãos no mês de agosto de 2009, em razão dos movimentos repetitivos realizados no seu trabalho e pelo fato de ter que trabalhar permanentemente em pé e erguendo pesos, passando a receber auxílio-doença a partir de 04/09/2009. Entende que faz jus à estabilidade prevista no artigo 118 da Lei n. 8.213/91, requerendo a sua reintegração no emprego ou, em caso de impossibilidade, o pagamento dos salários e demais vantagens do período da estabilidade, acrescidos das parcelas rescisórias inadimplidas.

A primeira reclamada nada refere quanto ao término do contrato de trabalho da reclamante. Sustenta apenas que a autora não desenvolveu qualquer doença no curso da relação jurídica havida entre as partes.

É incontroverso, portanto, que a reclamante foi imotivadamente despedida em 16/08/2009.

Conforme destacado acima, a reclamante alega que estava impossibilitada de continuar exercendo suas atividades no dia em que foi despedida. Não há, contudo, prova nos autos acerca da capacidade ou incapacidade da reclamante naquele dia. Considerando que o ônus da prova era da primeira reclamada, por força do disposto no art. 168, II, da CLT, acolho a alegação da autora de que estava incapaz para o trabalho. Acrescento, ainda, que sequer é possível verificar a existência de contestação específica



1ª Vara do Trabalho de Alegrete

SENTENÇA

0000197-95.2011.5.04.0821 Ação Trabalhista - Rito Ordinário

quanto a tal ponto, o que também permite presumir verdadeira a alegação da inicial.

Deve ser reconhecido, dessa forma, que o ato demissional foi nulo, pois a incapacidade da reclamante implica, inicialmente, interrupção do contrato de trabalho, período no qual o empregador não está autorizado a extinguir a relação de emprego.

Nesse sentido, leciona Maurício Godinho Delgado¹:

Resulta, ainda, da interrupção contratual a inviabilidade jurídica da dispensa desmotivada obreira – rescisão unilateral do contrato por ato do empregador (art. 471, CLT).

Com efeito, merece ser acolhido o pedido da autora de reintegração no emprego.

Nada obstante, cumpre verificar a existência, ou não, da estabilidade alegada.

Conforme exposto pelo perito médico (fls. 134-143) e consoante documentação carreada aos autos com a petição inicial (fls. 18-20), a reclamante percebeu benefício previdenciário no período de 04/09/2009 a 26/04/2010 (fl. 137) e, novamente, a partir de 28/07/2010, sem que a reclamante soubesse precisar a data de cessação do benefício. O perito afirma, ainda, que a reclamante persistia com a síndrome do túnel do carpo em 14/02/2011.

O perito médico deixa claro, em seu laudo complementar (fls. 193-194), que a síndrome do túnel do carpo guarda nexos de causalidade com as atividades desempenhadas na usina de reciclagem.

Trata-se, portanto, de doença do trabalho, caracterizado do chamado acidente de trabalho, nos termos do artigo 20, II, da Lei n. 8.213/91. Faz jus a reclamante, nesse aspecto, à estabilidade provisória no emprego, pelo período de um ano após a alta do benefício previdenciário. Para fins de observância da estabilidade ora reconhecida, deverá ser oficiado ao INSS para

¹ Curso de Direito do Trabalho, Editora LTr, 11ª ed., 2012, p. 1085.



1ª Vara do Trabalho de Alegrete

SENTENÇA

0000197-95.2011.5.04.0821 Ação Trabalhista - Rito Ordinário

que informe os períodos em que a reclamante percebeu benefício previdenciário em razão da incapacidade decorrente da síndrome do túnel do carpo.

A primeira reclamada deverá reintegrar a reclamante no prazo máximo de 48 horas após o trânsito em julgado da presente decisão, sob pena de pagamento de multa diária equivalente a 1/30 do salário mensal da reclamante até o efetivo cumprimento da obrigação de fazer. A primeira reclamada deverá realocar a reclamante em atividade que não demande movimentos ergonomicamente inadequados e que sejam compatíveis com suas limitações funcionais.

Estando ainda em vigor o contrato de trabalho, rejeito os pedidos de pagamento do aviso prévio, férias proporcionais com 1/3, 13º salário proporcional, liberação do FGTS, pagamento do acréscimo de 40% sobre os depósitos do FGTS, multa do art. 477 da CLT, indenização por perdas e danos correspondente ao seguro-desemprego e de aplicação do art. 467 da CLT.

DA ANOTAÇÃO DA CTPS.

A primeira reclamada deverá proceder ao registro da relação de emprego na CTPS da autora, tendo como data de início 01/01/2009, estando ainda em vigor o contrato de trabalho. A anotação deverá ser procedida no prazo de 48 horas após o trânsito em julgado da presente decisão, sob pena de multa diária equivalente a 1/30 do salário mensal devido à reclamante.

DO DANO MORAL.

Postula a reclamante a condenação das demandadas ao pagamento de indenização por dano moral em face da doença do trabalho desenvolvida durante suas atividades laborais.

Conforme relatado anteriormente, o perito médico conclui que a reclamante apresenta um quadro de síndrome do túnel do carpo, o qual decorre das atividades desempenhadas na cooperativa reclamada, reconhecendo-se, assim, o nexo causal. O perito relata, outrossim, que a reclamante ficou incapacitada para o trabalho por mais de um ano.



1ª Vara do Trabalho de Alegrete

SENTENÇA

0000197-95.2011.5.04.0821 Ação Trabalhista - Rito Ordinário

No que diz respeito à culpa, considerando que os riscos da atividade empresarial correm por conta do empregador, por força do art. 2º da CLT, a culpa empresarial, no caso, é presumida, incumbindo à reclamada o ônus de comprovar que não concorreu com qualquer espécie de culpa no evento. Não se desincumbiu, no entanto, a reclamada, de seu *onus probandi*.

Verifica-se, assim, a culpa da reclamada pela violação do dever geral de cautela, pois, tendo o dever legal de adotar as medidas preventivas cabíveis para afastar os riscos inerentes ao trabalho, a conduta exigida do empregador valia além daquela esperada do homem médio nos atos da vida civil, exigindo-se dele, que aplique todos os meios possíveis para prevenir possíveis acidentes.

Isso, sem considerar a possível responsabilidade objetiva decorrente da aplicação do parágrafo único do art. 927 do Código Civil.

O dano, por sua vez, resta ínsito na própria ofensa, existe *in re ipsa*, sendo desnecessária qualquer outra prova quanto a sua existência.

Considerando a intensidade do sofrimento provocado pela lesão, a repercussão da ofensa, a situação econômica das partes, o grau de culpa do ofensor e a função pedagógica do instituto, arbitro a indenização por dano moral em R\$ 10.000,00.

Por fim, com relação ao ato ilícito, sua caracterização decorre do próprio dano causado de forma culposa à reclamante, na medida em que todo fato causador de um dano tem presunção de ilicitude, nos termos do art. 186 do CC/2002. Não tendo sido apresentada qualquer causa de exclusão da ilicitude (legítima defesa, estado de necessidade ou exercício regular de um direito), reconheço sua configuração.

Além disso, a conduta da reclamada no sentido de despedir a reclamante no momento em que apresentava incapacidade para o trabalho afronta a boa-fé objetiva e os bons costumes, configurando ato ilícito por abuso de direito, nos termos do art. 187 do Código Civil de 2002.

Presentes os elementos necessários à configuração do dever de indenizar (ato ilícito, nexos causal, culpa e dano), condeno as reclamadas a pagar à reclamante uma indenização por danos morais, no valor arbitrado.



1ª Vara do Trabalho de Alegrete

SENTENÇA

0000197-95.2011.5.04.0821 Ação Trabalhista - Rito Ordinário

DAS DIFERENÇAS SALARIAIS.

É incontroverso o pagamento de salário em montante inferior ao piso estadual indicado alhures.

Destarte, condeno as reclamadas a pagar à reclamante as diferenças salariais entre o salário devido e o efetivamente pago no período de 01/01/2009 a 16/08/2009 (último dia trabalhado).

Tendo em conta que a reclamada não trouxe aos autos os documentos hábeis a comprovar os valores efetivamente pagos à reclamante (mesmo após ter sido expressamente intimada para tanto – fl. 130), fixo, com base nos depoimentos pessoais colhidos, em R\$ 250,00 o valor pago por mês à autora durante a vigência do contrato de trabalho, o qual deverá ser observado para fins de apuração das diferenças devidas, com exceção do mês de julho de 2009, quando a reclamante percebeu o valor de R\$ 600,00 (fl. 17).

Oficie-se à Receita Federal e ao Ministério Público Federal, diante da constatação de que houve o desconto da contribuição previdenciária sem o devido repasse integral ao órgão previdenciário (fls. 17 e 201), fato passível de configurar o crime de apropriação indébita previdenciária (art. 168-A do Código Penal).

DAS HORAS EXTRAS.

Reconhecido o vínculo de emprego, a reclamante faz jus às horas extras efetivamente prestadas e não compensadas.

Quanto à jornada da reclamante, tendo em vista a irregularidade da relação havida entre as partes, que enseja o reconhecimento do vínculo de emprego, presume-se verdadeira a jornada alegada na petição inicial.

Considerando a inexistência de provas em sentido contrário, acolho integralmente a jornada de trabalho da reclamante, qual seja, das 08h às 11h40min, das 13h30min às 16h e das 16h15min às 18h, de segunda a sexta-feira, e das 08h às 11h40min, nos sábados.

Devem ser consideradas, dessa forma, como extras as horas excedentes à oitava diária e/ou 44 horas semanais. Deve ser aplicado o



1ª Vara do Trabalho de Alegrete

SENTENÇA

0000197-95.2011.5.04.0821 Ação Trabalhista - Rito Ordinário

adicional de 50 , observado o teor da Súmula n. 264 e da OJ n. 47 da SDI, ambas do TST.

Condeno, pois, as reclamadas a pagar à reclamante as horas extras do período de 01/01/2009 a 16/08/2009, com reflexos em repousos.

Rejeito o pedido de reflexos em férias com 1/3 e 13º salário, pois a reclamante não chegou a perceber estas verbas, mormente porque foi afastada do trabalho antes de completar doze meses de serviço e antes do mês de dezembro de 2009, quando deve ter percebido o 13º salário do órgão previdenciário, visto que estava em gozo de auxílio-doença. Não são devidos, ainda, os reflexos em aviso prévio e em indenização compensatória de 40 do FGTS, pois o contrato permanece em vigor.

DO SALÁRIO *IN NATURA*.

É incontroverso o fornecimento de uma cesta básica por mês à reclamante pelo Município de Alegrete, no valor de R\$ 80,00 por mês.

Dispõe o artigo 458 da CLT, *ipsis literis*:

Além do pagamento em dinheiro, compreende-se no salário, para todos os efeitos legais, **a alimentação**, habitação, vestuário ou outras prestações "in natura" que a empresa, por força do contrato ou do costume, fornecer habitualmente ao empregado. Em caso algum será permitido o pagamento com bebidas alcoólicas ou drogas nocivas.

No caso em tela, poder-se-ia argumentar que a alimentação não era fornecida pelo empregador, mas por um terceiro. Ocorre que a situação fática evidenciada demonstra que houve conluio entre as reclamadas com o objetivo de desvirtuar a relação de emprego, nos termos do artigo 9º da CLT, de forma que este óbice não pode ser oposto ao reconhecimento da natureza salarial da alimentação fornecida.

Reconheço, assim, a natureza salarial da alimentação fornecida à reclamante, na modalidade de salário *in natura*, razão pela qual condeno as



1ª Vara do Trabalho de Alegrete

SENTENÇA

0000197-95.2011.5.04.0821 Ação Trabalhista - Rito Ordinário

demandadas a pagar as diferenças de horas extras, decorrentes da integração desta parcela no salário da autora.

Não são devidas diferenças de repousos, posto que a cesta básica era fornecida mensalmente. Não são devidos, ainda, reflexos em décimo terceiro salário, férias com 1/3 e aviso prévio, pelos motivos já expostos.

DO ADICIONAL DE INSALUBRIDADE.

Apresentado laudo técnico (fls. 125-127), o perito conclui que as atividades da reclamante eram insalubres em grau máximo.

Trata-se de prova técnica elaborada por perito de confiança do juízo e em face da qual não foram produzidas provas em sentido contrário.

Diante disso, acolho integralmente o laudo elaborado e defiro à reclamante o adicional de insalubridade em grau máximo, o qual é devido enquanto durarem as condições de trabalho constatadas pela perícia.

Quanto à base de cálculo, a utilização do salário mínimo é inconstitucional, porque não previsto expressamente na Constituição Federal, conforme se depreende do entendimento consubstanciado na Súmula Vinculante nº 4 do STF:

“Salvo os casos previstos na Constituição Federal, o salário mínimo não pode ser usado como indexador de base de cálculo de vantagem de servidor público ou de empregado, nem ser substituído por decisão judicial”.

Considerando que não há previsão legal de utilização de outra base de cálculo para o adicional de insalubridade, que o juiz não pode se eximir de julgar sob alegação de omissão da lei e que a analogia deve ser utilizada como primeiro critério de supressão de lacunas (art. 4º da LICC); aplico, por analogia, o art. 193, 1º, da CLT, que dispõe sobre a utilização do salário-básico como base de cálculo do adicional de periculosidade.

Diante disso, determino que seja utilizado como base de cálculo do adicional de insalubridade o salário-básico (o qual corresponde ao piso salarial do Estado do Rio Grande do Sul requerido pela autora).



1ª Vara do Trabalho de Alegrete

SENTENÇA

0000197-95.2011.5.04.0821 Ação Trabalhista - Rito Ordinário

Destarte, condeno a reclamada a pagar à reclamante o adicional de insalubridade em grau máximo, calculado sobre o salário-básico da autora (já incluída a remuneração do repouso) e com reflexos em horas extras.

Exclui-se da condenação apenas os períodos em que a reclamante esteve comprovadamente afastada do trabalho em gozo de benefício previdenciário.

DO FGTS.

As reclamadas deverão depositar na conta vinculada da reclamante o FGTS da contratualidade, inclusive sobre o salário *in natura* fornecido, bem como o FGTS incidente sobre as parcelas de natureza salarial deferidas na presente sentença e o FGTS do período de afastamento para gozo de benefício previdenciário, visto que decorrente de acidente de trabalho (art. 15, 5º, da Lei n. 8.036/90).

DOS JUROS E CORREÇÃO MONETÁRIA.

Deverão incidir sobre os valores objeto da presente condenação juros e correção monetária, cujos critérios serão determinados em liquidação de sentença.

DA ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA.

Em que pese não estar a parte autora assistida pelo seu sindicato de classe, em face do quê não tem direito à assistência judiciária fundada na Lei 5.584/70, a declaração de pobreza, firmada de próprio punho (fl. 13), autoriza o deferimento do benefício, na esteira do quanto assegurado ao necessitado pelo art. 5º, LXXIV, da CF, e nos termos do disciplinado na Lei 1.060/50, valendo referir que, na realidade do processo do trabalho, a assistência judiciária regulada na Lei 5.584/70, longe de conformar monopólio sindical, disciplina dever do sindicato à assistência, sem, com isso, constranger a liberdade de escolha do trabalhador, absolutamente livre à eleição de profissional de sua estrita confiança.



1ª Vara do Trabalho de Alegrete

SENTENÇA

0000197-95.2011.5.04.0821 Ação Trabalhista - Rito Ordinário

Nesse sentido, inclusive, já julgou o E. TRT da 4ª Região, conforme acórdão cuja ementa ora se transcreve:

ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA GRATUITA. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. A concessão da assistência judiciária aos necessitados, incluindo os honorários advocatícios, também nesta Justiça do Trabalho, é devida na forma do art. 4º da Lei nº 1.060/50. A credencial sindical não é imprescindível ao reconhecimento do benefício. Proc. nº 00405-2005-004-04-00-4 (RO), Rel. Dr. Mario Chaves, 28/07/2006.

Defiro, pois, o benefício e imponho à reclamada o pagamento de honorários assistenciais, no percentual de 15% sobre o valor bruto da condenação a final apurado. Autorizo, desde já, a compensação dos honorários ora deferidos com os valores eventualmente contratados entre o reclamante e seu procurador, até o limite de 20% (ou seja, 15% decorrentes da presente decisão, mais 5% do instrumento particular), sendo que a cobrança de honorários em valor superior será considerada ato ilícito.

Cumprido consignar que os honorários ora deferidos não se confundem com aqueles previstos no art. 20 do CPC, quais sejam, honorários decorrentes da mera sucumbência. Trata-se, na verdade, de honorários assistenciais, transferindo-se o ônus do pagamento dos honorários ao empregador, diante da hipossuficiência econômica do trabalhador. Acaso o empregado seja obrigado a pagar eventuais honorários contratados com o advogado, não haveria razão para o deferimento de honorários assistenciais. O benefício não visa conceder remuneração extra ao patrono do autor, mas determinar que o pagamento dos seus honorários seja realizado pela reclamada. Justifica-se, assim, a compensação dos honorários acima autorizada.

DA JUSTIÇA GRATUITA.



1ª Vara do Trabalho de Alegrete

SENTENÇA

0000197-95.2011.5.04.0821 Ação Trabalhista - Rito Ordinário

Indefiro o requerimento da primeira reclamada quanto à concessão do benefício da Justiça Gratuita, seja por falta de previsão legal, seja pela ausência de comprovação da alegada inexistência de recursos financeiros.

DOS HONORÁRIOS PERICIAIS.

Considerando a complexidade e extensão do trabalho realizado pelos peritos, arbitro seus honorários periciais em R\$ 1.000,00 cada.

A responsabilidade pelo pagamento dos honorários é das reclamadas, sucumbentes na pretensão objeto da perícia.

Destarte, condeno as reclamadas a pagar aos peritos seus honorários, conforme o valor fixado.

DAS CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS. DOS DESCONTOS.

Das parcelas objeto da presente condenação, são de natureza salarial e integram o salário-de-contribuição, as seguintes: diferenças salariais entre o salário devido e o efetivamente pago no período de 01/01/2009 a 16/08/2009; horas extras do período de 01/01/2009 a 16/08/2009, com reflexos em repouso; diferenças de horas extras, decorrentes da integração da cesta básica no salário da autora; adicional de insalubridade em grau máximo, calculado sobre o salário-básico da autora (já incluída a remuneração do repouso) e com reflexos em horas extras.

Deverão, as reclamadas, comprovar, em 15 dias, o recolhimento das contribuições previdenciárias incidentes sobre tais parcelas (cotas do empregado e do empregador). Autorizado o desconto da parcela de responsabilidade do empregado, que é segurado obrigatório da Previdência Social.

DOS DESCONTOS FISCAIS.

Autorizo as reclamadas, na forma da Lei nº 8.541/92, a realizar o desconto do Imposto de Renda incidente sobre parcelas da condenação, observado o fato gerador do tributo, devendo comprovar o recolhimento nos autos, em 15 dias, nos termos da Lei nº 10.833/03.



1ª Vara do Trabalho de Alegrete

SENTENÇA

0000197-95.2011.5.04.0821 Ação Trabalhista - Rito Ordinário

Ante o exposto, preliminarmente, afasto a inexistência de vínculo de emprego (sic) e a ilegitimidade passiva suscitadas e, **no mérito**, julgo **PROCEDENTE EM PARTE** a ação para reconhecer a existência de vínculo de emprego entre a autora e a primeira reclamada a partir de 01/01/2009, na função de serviços gerais e com salário inicial de R\$ 488,40 por mês e para condenar **Cooperativa de Catadores de Resíduos Sólidos de Alegrete Ltda. e Município de Alegrete** a pagar, de forma solidária, a **Ana Beatriz Tormes de Melo**, nos termos e critérios da fundamentação, em valores a serem apurados em liquidação de sentença, com juros e correção monetária, o que segue:

- a) indenização por danos morais, no valor de R\$ 10.000,00;
- b) diferenças salariais entre o salário devido e o efetivamente pago no período de 01/01/2009 a 16/08/2009;
- c) horas extras do período de 01/01/2009 a 16/08/2009, com reflexos em repousos;
- d) diferenças de horas extras, decorrentes da integração da cesta básica no salário da autora;
- e) adicional de insalubridade em grau máximo, calculado sobre o salário-básico da autora (já incluída a remuneração do repouso) e com reflexos em horas extras;

A primeira reclamada deverá reintegrar a reclamante no prazo máximo de 48 horas após o trânsito em julgado da presente decisão, sob pena de pagamento de multa diária equivalente a 1/30 do salário mensal da reclamante até o efetivo cumprimento da obrigação de fazer. A primeira reclamada deverá realocar a reclamante em atividade que não demande movimentos ergonomicamente inadequados e que sejam compatíveis com suas limitações funcionais.

A primeira reclamada deverá, ainda, proceder ao registro da relação de emprego na CTPS da autora, tendo como data de início 01/01/2009, estando ainda em vigor o contrato de trabalho. A anotação deverá ser procedida no prazo de 48 horas após o trânsito em julgado da presente



1ª Vara do Trabalho de Alegrete

SENTENÇA

0000197-95.2011.5.04.0821 Ação Trabalhista - Rito Ordinário

decisão, sob pena de multa diária equivalente a 1/30 do salário mensal devido à reclamante.

As reclamadas deverão depositar na conta vinculada da reclamante o FGTS da contratualidade, inclusive sobre o salário *in natura* fornecido, bem como o FGTS incidente sobre as parcelas de natureza salarial deferidas na presente sentença e o FGTS do período de afastamento para gozo de benefício previdenciário, visto que decorrente de acidente de trabalho (art. 15, 5º, da Lei n. 8.036/90).

Deverá, outrossim, comprovar, em 15 dias, os recolhimentos previdenciários e fiscais, autorizados os respectivos descontos.

Defiro à reclamante o benefício da justiça gratuita a fim de isentá-la do pagamento das custas e demais despesas processuais.

Custas de R 400,00, calculadas sobre o valor de R 20.000,00, arbitrado à condenação, pela primeira reclamada, visto que o segundo reclamado é isento quanto ao seu pagamento (art. 790-A da CLT). As reclamadas deverão pagar, ainda, os honorários periciais, fixados em R 1.000,00 para cada um dos peritos e os honorários assistenciais, no percentual de 15 sobre o valor bruto da condenação a final apurado, nos termos da fundamentação. A primeira reclamada deverá pagar, ainda, a multa por litigância de má-fé imposta à fl. 280. Intimem-se as partes e os peritos. Cumpra-se, expedindo-se, inclusive, ofício ao INSS, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Federal e Receita Federal do Brasil para ciência dos termos da presente decisão. Nada mais.

Almiro Eduardo de Almeida
Juiz do Trabalho Substituto

ANEXO I – Segunda Sentença/Acórdão



4ª Vara do Trabalho de Gravataí

SENTENÇA

Processo nº 0001057-43.2013.5.04.0234

Reclamante: **Joelma Fraga Vargas**

Reclamados: **Cooperativa de Trabalhadores Carroc e Cat de Mat Rec e Ind e Com de Mat Recic – COOTRACAR e outros (4)**

Natureza: **Reclamação Trabalhista – Rito Ordinário**

VISTOS ETC.

JOELMA FRAGA VARGAS ajuíza reclamação trabalhista em face de **COOPERATIVA DE TRABALHADORES CARROC E CAT DE MAT REC E IND E COM DE MAT RECIC – COOTRACAR, ASSOCIAÇÃO DE EMPRESAS DO CONDOMÍNIO INDUSTRIAL AUTOMOTIVO GENERAL MOTORS, PIRELLI PNEUS LTDA e SOCIEDADE EDUCAÇÃO E CARIDADE – SEC (HOSPITAL DOM JOÃO BECKER)**. Alega ter laborado para a primeira ré no período de 17.09.2011 a 17.09.2013, em benefício das demais reclamadas. Postula o reconhecimento de responsabilidade subsidiária destas pelos créditos eventualmente deferidos na presente decisão. Aduz ter sido irregular sua contratação pela primeira ré na condição de “cooperada” e busca o reconhecimento de vínculo de emprego, com a respectiva anotação do contrato de trabalho na CTPS e o pagamento de férias com 1/3, 13º salários, repousos semanais remunerados, FGTS com acréscimo de 40%, aviso prévio, indenização relativa ao seguro desemprego não recebido, além de aplicação das multas previstas nos arts. 53, 55, 467 e 477 da CLT. Reclama, ainda, a contraprestação pelas horas extras laboradas, o adimplemento de adicional de insalubridade, bem como o alcance de indenizações por danos morais e materiais. Requer, por fim, a concessão do benefício da justiça gratuita e o deferimento de honorários advocatícios.

Em audiência, diante das informações prestadas pela autora em sua inquirição, o Juízo acolhe os requerimentos de exclusão do feito, realizados de forma oral pelas reclamadas, e a ação em relação às segunda, terceira e quarta reclamadas é extinta, sem resolução do mérito, nos termos do inciso VI do art. 267 do CPC.

A autora adita a inicial para requerer o reconhecimento de estabilidade da gestante, uma vez que estava grávida na época da rescisão contratual.



4ª Vara do Trabalho de Gravataí

SENTENÇA

Processo nº 0001057-43.2013.5.04.0234

As partes conciliam a existência de insalubridade em grau máximo, condicionado o direito ao pagamento do adicional respectivo à declaração de vínculo empregatício com a reclamada, ainda, com a ressalva das teses da petição inicial e da defesa.

A reclamada apresenta contestação, aditada oralmente em audiência. Pugna pela improcedência da demanda e refuta a totalidade dos pedidos contidos na inicial.

Juntam-se documentos.

Ouvem-se as partes e duas testemunhas.

Sem outras provas, encerra-se a instrução, com razões finais remissivas.

Restam inexitas as propostas conciliatórias.

É O RELATÓRIO.

ISSO POSTO:

1 – DA RELAÇÃO DE EMPREGO:

A reclamante afirma ter laborado para a reclamada no período de 17.09.2011 a 17.09.2013, quando foi despedida sem justa causa. Requer, assim, o reconhecimento da relação de emprego.

A reclamada assegura ser uma cooperativa, devidamente constituída, nos termos da Lei n. 5.764/71. Afirma que a autora era sua associada desde 29.11.2011 e se desligou por livre e espontânea vontade na data de 17.09.2013.

Analisa-se.

A relação de emprego resta configurada quando preenchidos os pressupostos dos arts. 2º e 3º da CLT, isto é, sempre que uma pessoa, de forma pessoal e subordinada, presta serviços de natureza não eventual a outrem que assume os riscos da atividade econômica.

O parágrafo único do art. 442 da CLT, a seu turno, estabelece que qualquer que seja o ramo de atividade da sociedade cooperativa, não existe vínculo empregatício entre ela e seus associados, nem entre estes e os tomadores de serviços daquela. Tal, por óbvio, implica que, na relação mantida, **não**



4ª Vara do Trabalho de Gravataí

SENTENÇA

Processo nº 0001057-43.2013.5.04.0234

estejam presentes quaisquer dos pressupostos dos artigos anteriormente citados da CLT.

Assim, para o esclarecimento da presente controvérsia, necessário examinar o funcionamento do sistema cooperativado em nosso ordenamento jurídico – principalmente disciplinado na Lei nº 5.764/71 – para que se verifique, posteriormente, como se operou a prestação de trabalho do reclamante junto à reclamada.

As cooperativas são formas de associação que têm por objetivo fortalecer a atividade laborativa dos associados, atendendo os interesses desses. Melhor dizendo: são sociedades que têm por finalidade a prestação de serviços aos associados para o exercício de uma atividade econômica comum que, individualmente, aqueles dificilmente alcançariam. **Unem-se para serem mais fortes.**

A cooperativa em si não tem o fito de lucro, mas de prestar serviços aos seus integrantes, consoante estabelece o art. 3º da Lei precitada. Ou seja: coloca a sua estrutura para o atendimento e para a viabilização das atividades de seus associados, sendo que ela, enquanto arranjo organizacional, não visa ao lucro. Tal característica faz a cooperativa diferenciar-se das demais sociedades.

No entanto, o simples fato de haver trabalho em cooperativa não exclui o vínculo de emprego, sendo que a norma Consolidada não veio a afastá-la em qualquer hipótese. Para tanto, repise-se, trabalho a ser realizado **não pode ter a mesma natureza da relação de emprego**, sob pena de se abrir porta larga para a fraude – art. 9º da CLT.

Assim, a leitura do parágrafo único do art. 442 da CLT deve ser feita nos seus exatos termos. O legislador ao dizer que **não haveria vínculo de emprego qualquer que fosse o ramo da cooperativa, não afirmou que tal também ocorreria qualquer que fosse o modo de prestação do trabalho ou a forma que o trabalho fosse desenvolvido.**

Do acima exposto, se extrai que a cooperativa tem como finalidade principal a união de afins para ficarem mais fortes. Tal princípio tem como prerrogativa a livre associação.

No caso dos autos, no entanto, a relação mantida entre a autora e a reclamada está longe de se configurar uma verdadeira relação de trabalho na forma de cooperativa, mas sim relação de emprego.

O fato de a reclamante ter se ‘associado’ à cooperativa em nada acresce à tese da defesa. O Direito do Trabalho, há muito, tem no **princípio da primazia da realidade** o instrumento necessário para afastar a validade dos



4ª Vara do Trabalho de Gravataí

SENTENÇA

Processo nº 0001057-43.2013.5.04.0234

documentos quando esses se contrapõem à realidade, o que se verifica no caso desta trabalhadora.

Na mesma linha, é o funcionamento e o objeto da cooperativa. Os documentos dos autos, inclusive, apontam para total irregularidade dessa que, em verdade, nada mais é do que uma empresa prestadora de serviços. Qual a diferença de seu funcionamento com o de qualquer outra empresa que preste serviços de reciclagem? Onde reside a distinção? Onde está a participação efetiva de seus associados nas tomadas de decisões da cooperativa?

Ora, a lista de presenças das duas assembléias comprovadas nos autos é pífia (fls. 162-72), onde não mais do que quarenta pessoas participaram, sendo que pelo menos um quarto dessas pessoas correspondem à diretoria da reclamada, que é praticamente a mesma desde sua constituição em 2009.

Verifica-se, ainda, que a mesma pessoa que figurava como presidente na época de constituição da “cooperativa”, Alexandre Araújo Camboim, permanece sendo o Coordenador Geral da cooperativa e é ele quem assina todos os contratos de prestação de serviços mantidos pela reclamada, conforme documentos constantes nos autos.

Além disso, o depoimento da segunda testemunha da reclamada, também é bastante esclarecedor, conforme segue transcrito:

“que não sabe quem estabelece o valor da tonelada; que os cooperativados não participam desta tomada de decisão; que os cooperativados também não participam da escolha de para quem será feita a venda do material reciclado; (...) que os coordenadores coordenam a cooperativa, as mesas; que o coordenador das mesas é escolhido pelo coordenador geral; que não são os próprios cooperativados quem escolhem entre si no setor sobre quem será o coordenador; que não há eleição na cooperativa; que a depoente nunca participou de eleição na cooperativa.” (grifei)

Dessa forma, conclui-se que a atividade econômica explorada pela reclamada não se desenvolvia como um sistema cooperativado, porquanto, como já referido, esta figura jurídica tem como razão a união de todos para um fim comum, sendo fundamental a participação de todos os seus membros associados nas tomadas de decisões.

Por conseguinte, afasta-se a condição de associado entre cooperativa e cooperativado, já que a relação em exame não se encontra abrangida pela regra de exceção do parágrafo único do artigo 442 da CLT. Neste sentido é a lição do douto Sérgio Pinto Martins (*in* A Terceirização e o Direito do Trabalho; Editora Malheiros, 3ª edição; 1997, pág. 87) – “*provada a existência de fraude, o vínculo de emprego formar-se-á normalmente, sendo aplicado o*



4ª Vara do Trabalho de Gravataí

SENTENÇA

Processo nº 0001057-43.2013.5.04.0234

artigo 9º da CLT, o que impede procedimentos escusos com vistas a burlar a configuração da relação de emprego ou a se preterir direito trabalhistas dos empregados”.

Na verdade, restou evidenciado nos autos a presença dos requisitos previstos nos arts. 2º e 3º da CLT, uma vez que a autora trabalhava com pessoalidade, subordinada às ordens dos coordenadores da ré, possuindo jornada laboral a cumprir (conforme prova oral) e recebendo remuneração mensal pelos trabalhos prestados.

Reconhece-se, assim, a existência de relação de emprego entre as partes, no período de 29.11.2011 a 17.09.2013, devendo o contrato de trabalho ser anotado na CTPS da autora. Ressalte-se que tais datas correspondem as informações contidas na defesa e são confirmadas pelos documentos juntados aos autos (fl. 179) e a prova oral produzida.

Diante do silêncio da reclamante quanto à função a ser anotada no contrato de trabalho, mas tendo em vista as informações dos autos, determina-se que a reclamada a registre como “selecionador de material reciclável” (CBO 5192-10).

No que concerne o salário, mostra-se razoável adotar a média dos valores comprovadamente pagos nos autos (fls. 175-6), que é de cerca de R\$ 967,00 mensais.

A reclamante noticia que sua CTPS estaria em poder da reclamada, no entanto, junta cópia do documento às fls. 14-5, o que torna inverossímil sua alegação. Além disso, embora a reclamada não tenha se manifestado expressamente sobre esta questão, não se pode presumir que o documento esteja em seu poder, porque ela sequer reconhece a relação de emprego.

Dessa forma, nada há a deferir quanto à devolução da CTPS da autora, nem cabe a aplicação de multa pela retenção indevida.

De qualquer sorte, a multa do art. 53, assim como aquela do art. 55, ambos da CLT, possuem natureza administrativa e, portanto, não podem ser aplicadas pelo Poder Judiciário. Indefere-se.

2 – DO TÉRMINO DO CONTRATO DE TRABALHO:

Apesar das alegações da inicial, a prova oral ampara a tese da defesa quanto aos motivos do término da relação de emprego, confirmando que a autora saiu por sua livre e espontânea vontade, o que valida o “pedido de demissão” da fl. 182.



4ª Vara do Trabalho de Gravataí

SENTENÇA

Processo nº 0001057-43.2013.5.04.0234

Em razão do pedido de demissão havido, são improcedentes os pedidos de pagamento de aviso prévio, indenização relativa ao benefício do seguro-desemprego e acréscimo de 40% do FGTS.

Da mesma forma, é indevido o reconhecimento da estabilidade provisória destinada às gestantes, nos termos da alínea *b* do inciso II do art. 10 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, pois o direito é previsto apenas para casos de dispensa arbitrária ou sem justa causa.

Indevido, ainda, o pagamento de repousos semanais remunerados, porque já inclusos no valor do salário mensal antes reconhecido.

Não obstante, considerando o período contratual reconhecido, a reclamada deverá pagar à autora um período de férias vencidas, de forma simples, além das férias proporcionais com 1/3.

Iguamente, a reclamada deverá pagar o 13º salário integral de 2012 e proporcional dos anos de 2011 e 2013.

Ainda, cabe a aplicação da multa do parágrafo 8º do art. 477 da CLT porque evidentemente houve atraso no adimplemento das parcelas rescisórias. Defere-se.

Entretanto, é indevida a multa do art. 467 da CLT, porque tem incidência sobre parcelas rescisórias incontroversas, o que não é o caso face à existência de contestação quanto a essas.

3 – ADICIONAL DE INSALUBRIDADE:

Diante do reconhecimento do vínculo de emprego e dos termos da conciliação parcial realizada em audiência, condena-se a reclamada a adimplir o adicional de insalubridade em grau máximo, calculado sobre o salário mínimo nacional. Deve haver reflexos em 13º salários e férias com 1/3.

4 – JORNADA DE TRABALHO:

A reclamante afirma que sua jornada laboral ultrapassava as oito horas diárias e que não usufruía integralmente dos intervalos intrajornada. Postula, assim, a respectiva contraprestação, o que é contestado pela ré.

Não foram juntados cartões-ponto aos autos, contudo, o depoimento da segunda testemunha convidada pela ré é suficiente para demonstrar a realidade



4ª Vara do Trabalho de Gravataí

SENTENÇA

Processo nº 0001057-43.2013.5.04.0234

fática: “*que trabalha de segunda a sexta-feira das 8h às 17h, com uma hora de intervalo; que nos sábados trabalham das 8h às 12h; que não trabalhou em feriados*”.

Tais declarações comprovam que a jornada era, então, de oito horas de segundas a sextas-feiras e quatro horas no sábado, perfazendo um total de quarenta e quatro horas semanais, consoante previsto constitucionalmente. A reclamante não trouxe aos autos qualquer prova passível de amparar a tese da inicial.

Assim, indefere-se a postulação de letra “n” da inicial.

5 – FGTS:

É devido o recolhimento do FGTS do contrato de trabalho ora reconhecido. No entanto, indefere-se o pedido de pagamento do acréscimo de 40%, porque o término do contrato de trabalho ocorreu em razão de pedido de demissão, consoante fundamentado anteriormente.

Ainda, cumpre ressaltar que a multa do art. 22 da Lei 8.036/90, invocada pela autora, sequer a ela alcança, pois devida ao órgão gestor.

Incide, ainda, o FGTS sobre as parcelas de natureza salarial deferidas supra.

6 – DANOS MORAIS E MATERIAIS:

A reclamante requer o pagamento de indenização por danos morais e materiais, em razão do excesso de trabalho e das péssimas condições em que laborava na reclamada.

A ré, por sua vez, nega as alegações e pugna pela improcedência dos pedidos.

Apesar das alegações da inicial, a autora não apresenta nenhuma prova nos autos e, em se tratando de fato constitutivo de seu direito, a esta incumbia o ônus da prova acerca da ocorrência do dano moral, forte no disposto no artigo 818 da CLT e 333, I, do CPC. De qualquer sorte, cumpre referir que a jornada laboral constatada na prova oral, de forma alguma, pode representar excesso de trabalho.

Assim, indeferem-se os pedidos.



4ª Vara do Trabalho de Gravataí

SENTENÇA

Processo nº 0001057-43.2013.5.04.0234

7 – ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA:

No processo do trabalho, a normatização obedece aos critérios da Lei nº 5.584/70 que fixa que o benefício da assistência judiciária gratuita é alcançado apenas quando o trabalhador estiver assistido por profissional credenciado pelo Sindicato de sua categoria e perceber remuneração que não lhe permita demandar sem prejuízo de seu sustento ou de sua família.

Há declaração de pobreza à fl. 15-verso, mas não foi juntada credencial sindical.

Por sua vez, o art. 790 da CLT permite que o Juízo conceda o benefício da Justiça Gratuita, nos termos da Lei nº 1.060/50, o que alcança ao autor, isentando-o de custas e demais despesas processuais. Tal não abrange os honorários de advogado pelos motivos expendidos supra.

8 – JUROS E CORREÇÃO MONETÁRIA:

Ambos possuem previsão legal de incidência no processo do trabalho, devendo ser observado o que dispõe a Súmula nº 21 do E. TRT da 4ª Região.

9 – RECOLHIMENTOS LEGAIS:

Constitui-se imperativo legal, independentemente de provocação das partes, a determinação, em sentença, dos recolhimentos legais.

Os descontos previdenciários e fiscais devem observar o que estabelecem as súmulas números 25, 26 e 53 do E. TRT da 4ª Região. Deverá haver comprovação nos autos, inclusive da parte do empregador.

Deverá, ainda, a primeira reclamada realizar os recolhimentos previdenciários do contrato de trabalho, que correm sob sua exclusiva responsabilidade.

10 – COMPENSAÇÃO:

Não há valores passíveis de abatimento sob as mesmas rubricas.



4ª Vara do Trabalho de Gravataí

SENTENÇA

Processo nº 0001057-43.2013.5.04.0234

ANTE O EXPOSTO, nos termos da fundamentação retro, DECIDE-SE julgar a reclamatória trabalhista **PROCEDENTE EM PARTE** para, reconhecida a relação de emprego entre **JOELMA FRAGA VARGAS** e **COOPERATIVA DE TRABALHADORES CARROC E CAT DE MAT REC E IND E COM DE MAT RECIC – COOTRACAR**, no período de **29.11.2011 a 17.09.2013**, condenar esta a pagar àquela o que segue:

- a) 30 dias de férias relativas ao período aquisitivo de 2011/2012, pagas de forma simples, com acréscimo de 1/3;
- b) Férias proporcionais com 1/3;
- c) 13º salário integral de 2012 e proporcional relativamente aos anos de 2011 e 2013;
- d) Multa do §8º do art. 477 da CLT;
- e) Adicional de insalubridade em grau máximo, calculado sobre o salário mínimo nacional, durante todo o período contratual, com reflexos em 13º salários e férias com 1/3;
- f) FGTS do contrato de trabalho e sobre as parcelas de natureza salarial deferidas supra.

Os valores serão apurados em liquidação de sentença, acrescidos de juros e correção monetária na forma da lei, observados os critérios de atualização monetária já fixados.

A primeira reclamada pagará custas de R\$ 240,00 sobre o valor atribuído provisoriamente à condenação de R\$ 12.000,00 ao final complementadas. Deverá, igualmente, anotar o contrato de trabalho na CTPS da autora, para constar as datas de 29.11.2011 e 17.09.2013, a função de “selecionador de material reciclável” e o salário mensal de R\$ 967,00.

Recolhimentos legais deverão ser comprovados nos autos, cabendo exclusivamente à primeira demandada aqueles previdenciários do contrato de trabalho do período ora reconhecido.

Junte-se. Publique-se. Intimem-se as partes.

Após o trânsito em julgado, cumpra-se. Nada mais.

Márcia Carvalho Barrili
Juíza do Trabalho



PODER JUDICIÁRIO FEDERAL
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 4ª REGIÃO

CERTIDÃO DE JULGAMENTO
0001057-43.2013.5.04.0234 RO

Fl. 1

JUIZ CONVOCADO MANUEL CID JARDON

Órgão Julgador: 7ª Turma

Recorrente: COOPERATIVA DE TRABALHADORES
CARROCEIROS E CATADORES DE MATERIAIS
RECICLÁVEIS E INDUSTRIALIZAÇÃO E
COMERCIALIZAÇÃO DE MATERIAIS RECICLADOS -
COOTRACAR - Adv. Paula Garcez Correa da Silva

Recorrido: JOELMA FRAGA VARGAS - Adv. Valdecir Mucillo
Júnior

Origem: 4ª Vara do Trabalho de Gravataí

**Prolator da
Sentença:** JUÍZA MARCIA CARVALHO BARRILI

CERTIFICO e dou fé que, em sessão realizada nesta data no Tribunal Regional do Trabalho da 4a. Região, estando no exercício da Presidência a Exma. Desembargadora DENISE PACHECO, presentes o Exmo. Desembargador ILSO CARVALHO DIAS, o Exmo. Juiz Convocado MANUEL CID JARDON e o(a) Exmo(a). Procurador(a) do Trabalho, PAULO EDUARDO PINTO DE QUEIROZ, sendo relator o Exmo. Juiz Convocado MANUEL CID JARDON, pediu vista dos autos o representante do Ministério Público do Trabalho presente à sessão, sendo determinada a remessa dos presentes autos àquele órgão. No retorno, deverão os presentes autos ser encaminhados à Exma. Desa. Presidente que também pediu vista.

Sustentação oral: Dra. Paula Garcez Correa da Silva (recorrente).

Porto Alegre, 29 de outubro de 2015 (quinta-feira).

Marguit Elisa Landmeier,



PODER JUDICIÁRIO FEDERAL
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 4ª REGIÃO

CERTIDÃO DE JULGAMENTO
0001057-43.2013.5.04.0234 RO

Fl. 2

Secretária da 7a. Turma

047 



ACÓRDÃO
0001057-43.2013.5.04.0234 RO

Fl. 1

JUIZ CONVOCADO MANUEL CID JARDON

Órgão Julgador: 7ª Turma

Recorrente: COOPERATIVA DE TRABALHADORES
CARROCEIROS E CATADORES DE MATERIAIS
RECICLÁVEIS E INDUSTRIALIZAÇÃO E
COMERCIALIZAÇÃO DE MATERIAIS RECICLADOS -
COOTRACAR - Adv. Paula Garcez Correa da Silva

Recorrido: JOELMA FRAGA VARGAS - Adv. Valdecir Mucillo
Júnior

Origem: 4ª Vara do Trabalho de Gravataí

**Prolator da
Sentença:** JUÍZA MARCIA CARVALHO BARRILI

E M E N T A

Relação de emprego. Irregularidade na contratação formal como cooperado. Entendimento prevalente na Turma, vencido o Relator, no sentido da inexistência de qualquer irregularidade formal na condição de associada da reclamante perante a Cooperativa-ré, inexistindo elementos de prova acerca da propalada fraude, o que afasta o reconhecimento do vínculo de emprego declarado. Recurso provido.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos os autos.

ACORDAM os Magistrados integrantes da 7ª Turma do Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região: por maioria, vencido o Relator, DAR PROVIMENTO AO RECURSO ORDINÁRIO DA RECLAMADA para absolvê-la da totalidade da condenação imposta na origem, revertendo o



ACÓRDÃO

0001057-43.2013.5.04.0234 RO

Fl. 2

encargo das custas processuais à reclamante, dispensada do pagamento.

Intime-se.

Porto Alegre, 17 de março de 2016 (quinta-feira).

RELATÓRIO

A reclamada, Cooperativa de Trabalhadores Carroceiros e Catadores de Materiais Recicláveis e Industrialização e Comercialização de Materiais Reciclados - Cootracar, interpõe recurso ordinário às fls. 228-253, inconformada com a sentença (fls. 216-220, complementada à fl. 225), que julgou a ação procedente em parte. Busca a reforma daquela decisão para que, uma vez reconhecida a inexistência de vínculo de emprego entre as partes, ver-se absolvida da condenação imposta, com a reversão do ônus da sucumbência à reclamante.

Sem apresentação de contrarrazões, sobem os autos a este Tribunal.

É o relatório.

VOTO

JUIZ CONVOCADO MANUEL CID JARDON (RELATOR):

VÍNCULO DE EMPREGO.

A sentença (fls. 216-220, complementada à fl. 225) entendeu que a relação entre a reclamante e a primeira reclamada, Cooperativa de Trabalhadores Carroceiros e Catadores de Materiais Recicláveis e Industrialização e Comercialização de Materiais Reciclados - Cootracar, não era de



ACÓRDÃO
0001057-43.2013.5.04.0234 RO

Fl. 3

cooperativismo, mas de emprego, razão pela qual deferiu os pedidos iniciais da demandante, declarando a nulidade das relações de trabalho na forma de cooperado e de prestador de serviços com que se aparentou, bem como a nulidade da documentação respectiva juntada aos autos, forte no artigo 9º da CLT. Consequentemente, reconheceu e declarou a existência de vínculo empregatício entre a reclamante e a Cootracar no período compreendido entre 29-11-2011 e 17-09-2013, na função de "selecionador de material reciclável". Consigna o julgado:

[...] a cooperativa tem como finalidade principal a união de afins para ficarem mais fortes. Tal princípio tem como prerrogativa a livre associação. No caso dos autos, no entanto, a relação mantida entre a autora e a reclamada está longe de se configurar uma verdadeira relação de trabalho na forma de cooperativa, mas sim relação de emprego.

*O fato de a reclamante ter se 'associado' à cooperativa em nada acresce à tese da defesa. O Direito do Trabalho, há muito, tem no **princípio da primazia da realidade** o instrumento necessário para afastar a validade dos documentos quando esses se contrapõem à realidade, o que se verifica no caso desta trabalhadora. Na mesma linha, é o funcionamento e o objeto da cooperativa. Os documentos dos autos, inclusive, apontam para total irregularidade dessa que, em verdade, nada mais é do que uma empresa prestadora de serviços. Qual a diferença de seu funcionamento com o de qualquer outra empresa que preste serviços de reciclagem? Onde reside a distinção? Onde está a participação efetiva de seus associados nas tomadas de*



ACÓRDÃO
0001057-43.2013.5.04.0234 RO

Fl. 4

decisões da cooperativa?

Ora, a lista de presenças das duas assembleias comprovadas nos autos é pífia (fls. 162-72), onde não mais do que quarenta pessoas participaram, sendo que pelo menos um quarto dessas pessoas correspondem à diretoria da reclamada, que é praticamente a mesma desde sua constituição em 2009.

Verifica-se, ainda, que a mesma pessoa que figurava como presidente na época de constituição da “cooperativa”, Alexandre Araújo Camboim, permanece sendo o Coordenador Geral da cooperativa e é ele quem assina todos os contratos de prestação de serviços mantidos pela reclamada, conforme documentos constantes nos autos.

Além disso, o depoimento da segunda testemunha da reclamada, também é bastante esclarecedor, conforme segue transcrito:

“que não sabe quem estabelece o valor da tonelada; que os cooperativados não participam desta tomada de decisão; que os cooperativados também não participam da escolha da de para quem será feita a venda do material reciclado; (...) que os coordenadores coordenam a cooperativa, as mesas; que o coordenador das mesas é escolhido pelo coordenador geral; que não são os próprios cooperativados quem escolhem entre si no setor sobre quem será o coordenador; que não há eleição na cooperativa; que a depoente nunca participou de eleição na cooperativa.”(grifei)



ACÓRDÃO
0001057-43.2013.5.04.0234 RO

Fl. 5

Dessa forma, conclui-se que a atividade econômica explorada pela reclamada não se desenvolvia como um sistema cooperativado, porquanto, como já referido, esta figura jurídica tem como razão a união de todos para um fim comum, sendo fundamental a participação de todos os seus membros associados nas tomadas de decisões.

Por conseguinte, afasta-se a condição de associado entre cooperativa e cooperativado, já que a relação em exame não se encontra abrangida pela regra de exceção do parágrafo único do artigo 442 da CLT. Neste sentido é a lição do douto Sérgio Pinto Martins (in A Terceirização e o Direito do Trabalho; Editora Malheiros, 3ª edição; 1997, pág. 87) - “provada a existência de fraude, o vínculo de emprego formar-se-á normalmente, sendo aplicado o artigo 9º da CLT, o que impede procedimentos escusos com vistas a burlar a configuração da relação de emprego ou a se preterir direito trabalhistas dos empregados”.

Na verdade, restou evidenciado nos autos a presença dos requisitos previstos nos arts. 2º e 3º da CLT, uma vez que a autora trabalhava com personalidade, subordinada às ordens dos coordenadores da ré, possuindo jornada laboral a cumprir (conforme prova oral) e recebendo remuneração mensal pelos trabalhos prestados.

Reconhece-se, assim, a existência de relação de emprego entre as partes, no período de 29.11.2011 a 17.09.2013, devendo o contrato de trabalho ser anotado na CTPS da autora. Ressalte-se que tais datas correspondem as informações contidas na



ACÓRDÃO
0001057-43.2013.5.04.0234 RO

Fl. 6

defesa e são confirmadas pelos documentos juntados aos autos (fl. 179) e a prova oral produzida.

A primeira reclamada, inconformada, alega, em um longo arrazoado, que é uma cooperativa devidamente constituída, nos moldes da Lei nº 5.764/71. Diz que a documentação juntada aos autos comprova suas assertivas. Argumenta que o entendimento da sentença no sentido de que a lista de presença das duas assembleias da cooperativa comprovadas nos autos, onde participaram cerca de quarenta pessoas, é pífia, não pode prosperar, pois dissociada da realidade. Diz que se trata de presença recorde de trabalhadores, pois os catadores são profissionais humildes, com poucos recursos financeiros e, em decorrência, têm dificuldades de se deslocarem mediante seus próprios fundos. Argumenta que pretender que a testemunha, cujo depoimento foi utilizado pela sentença para respaldar o entendimento de que todos os trabalhadores devem participar de todas as decisões, "*[...] é pretender a realização de uma verdadeira missão impossível*" (fl. 234). Acrescenta, ainda, que a reclamante era sua associada e desligou-se por livre e espontânea vontade.

Ao exame.

Segundo a Convenção n. 169 da OIT, o objetivo fundamental do cooperativismo é o desenvolvimento socioeconômico e profissional do cidadão, incentivando sua qualificação profissional e o aumento de renda.

No Brasil, a Constituição Federal, em seu artigo 51, incisos XVI e XVIII, fomentou a criação e desenvolvimento do cooperativismo, abrindo mão, inclusive, de qualquer fiscalização sobre o seu funcionamento. Daí em concluir que o êxito do real espírito cooperativista depende da forma como



ACÓRDÃO
0001057-43.2013.5.04.0234 RO

FI. 7

é implantado.

É de conhecimento geral que o parágrafo único, acrescentado ao artigo 442 da CLT, tinha, como exclusivo objetivo, impedir que trabalhadores, empregados em glebas de assentamentos, tivessem seus direitos reconhecidos pela Justiça do Trabalho. Assim, a sua origem deu-se em face de os neo proprietários de terras, ainda que pequenos, burlassem a lei, travestindo de cooperados os seus próprios empregados.

Por essa razão que inúmeros doutrinadores dizem que as chamadas cooperativas de trabalho já nasceram sob o estigma da fraude. Lamentável é que os interessados nessa alteração legislativa não tivessem a ideia da dimensão e consequências nefastas no campo do Direito do Trabalho.

Para que exista uma autêntica cooperativa, são necessários os seguintes requisitos: animus/espontaneidade quanto à criação da cooperativa e do trabalho prestado; independência e autonomia dos seus cooperados, que obedecem apenas às diretrizes gerais e comuns estabelecidas nos estatutos da cooperativa; objetivo comum que une os associados pela solidariedade; autogestão; liberdade de associação; não flutuação dos associados no quadro cooperativado e participação econômica dos associados, inclusive em caso de resultados negativos.

Na petição inicial a reclamante diz que foi contratada pela Cooperativa de Trabalhadores Carroceiros e Catadores de Materiais Recicláveis e Industrialização e Comercialização de Materiais Reciclados - Cootracar em 17-11-2011, para função de recicladora e foi despedida em 17-09-2013. Postulou o reconhecimento do vínculo diretamente com a cooperativa.

É verdade que não há irregularidade formal na vinculação da reclamante ao ente Cooperativo, mas o que se deve apurar é se essa vinculação formal



ACÓRDÃO

0001057-43.2013.5.04.0234 RO

Fl. 8

serviu de fachada para dissimular verdadeiro contrato de trabalho, já que a cooperativa não nega a prestação de trabalho.

Ressalta-se que nesta Justiça Especializada vige o princípio da primazia da realidade. Os elementos fáticos caracterizadores do elo empregatício, quando constatados na análise do caso concreto, prevalecem sobre a forma atribuída pelas partes à relação jurídica de trabalho, salientando-se que o contrato de emprego é decorrente de norma de ordem pública. Nesse contexto, são irrelevantes para a solução do litígio acerca da existência ou não de vínculo de emprego os documentos relativos ao cumprimento das formalidades para a constituição de cooperativa de trabalho, estatuto social, assembleias-gerais (fls. 43 e ss.).

Na hipótese, o conjunto probatório produzido nos autos revela que, na verdade, a cooperativa reclamada nada mais é do que uma prestadora de serviços. Nota-se, como bem salientado pelo juízo de origem, que a lista de presença das assembleias ordinárias devidamente comprovadas no feito (fls. 89-91 e 100) revelam pouca presença de participantes e que pelo menos um quarto dessas pessoas correspondem à diretoria da cooperativa, que é praticamente a mesma desde sua constituição em 2009 (fls. 43-48). E, além disso, o coordenador-geral da cooperativa, Sr. Alexandre Araújo Camboim, permanece exercendo suas atribuições desde a constituição da cooperativa e é ele que assina todos os contratos de prestação de serviços mantidos pela reclamada (vide fls. 75-76, 77-81, 82-88 e 138-145).

Nesse sentido, o depoimento da segunda testemunha da própria reclamada, Ketelin Caroline Santos Jorge, que informa:

[...] que não sabe quem estabelece o valor da tonelada; que



ACÓRDÃO
0001057-43.2013.5.04.0234 RO

Fl. 9

os cooperativados não participam desta tomada de decisão; que os cooperativados também não participam da escolha da de para quem será feita a venda do material reciclado; que já participou de decisão quanto a compra de caminhão; que os coordenadores coordenam a cooperativa, as mesas; que o coordenador das mesas é escolhido pelo coordenador geral; que não são os próprios cooperativados quem escolhem entre si no setor sobre quem será o coordenador; que não há eleição na cooperativa; que a depoente nunca participou de eleição na cooperativa. (fl. 210 - grifei).

Essas circunstâncias debilitam a hipótese de labor cooperativado, não obstante possa haver matrícula e cadastro da reclamante como sócia da cooperativa (vide fl. 179).

Assim, considero evidenciada a fraude no funcionamento da cooperativa recorrente que atua como mera intermediadora de mão de obra.

Cito precedentes do Tribunal em caso semelhante:

RELAÇÃO DE EMPREGO. COOPERATIVA DE TRABALHO ATUANDO COMO GESTORA DE MÃO-DE-OBRA. Caso em que demonstrada a existência de vínculo de emprego com a cooperativa, e não trabalho tipicamente cooperado, atuando aquela como verdadeira gestora de mão de obra. Interpretação literal e isolada do art. 442, parágrafo único, da CLT que não subsiste ante as garantias constitucionais asseguradas no art. 7º da Constituição Federal e o preenchimento de todos os requisitos do art. 3º da CLT. Recurso ordinário da primeira



ACÓRDÃO

0001057-43.2013.5.04.0234 RO

Fl. 10

reclamada não provido. (TRT da 4ª Região, 10a. Turma, 0000481-55.2010.5.04.0331 RO, em 14/06/2012, Desembargador Wilson Carvalho Dias - Relator. Participaram do julgamento: Desembargador Milton Varela Dutra, Desembargador Emílio Papaléo Zin)

COOPERATIVA. VÍNCULO DE EMPREGO. Em que pese a regularidade formal da cooperativa, os elementos de prova constantes nos autos evidenciam que não houve observância aos princípios específicos do cooperativismo e que, na relação havida, estão presentes os demais requisitos inerentes à relação de emprego, impondo-se a manutenção do julgamento de origem que reconhece a existência de vínculo empregatício entre o reclamante e a cooperativa reclamada. (TRT da 4ª Região, 11a. Turma, 0000820-14.2010.5.04.0331 RO, em 06/12/2012, Desembargador Herbert Paulo Beck - Relator. Participaram do julgamento: Desembargadora Flávia Lorena Pacheco, Desembargador Ricardo Hofmeister de Almeida Martins Costa)

Nesse sentido, ainda, o seguinte precedente do TST envolvendo situação similar:

RECURSO DE REVISTA. 1. TERCEIRIZAÇÃO TRABALHISTA. ENTIDADES ESTATAIS. ENTENDIMENTO FIXADO PELO STF NA ADC Nº 16-DF. SÚMULA 331, V, DO TST. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA. COOPERATIVA. FRAUDE. Em observância ao entendimento fixado pelo STF na ADC nº 16-DF, passou a prevalecer a tese de que a



ACÓRDÃO
0001057-43.2013.5.04.0234 RO

Fl. 11

responsabilidade subsidiária dos entes integrantes da Administração Pública direta e indireta não decorre de mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada, mas apenas quando explicitada no acórdão regional a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei 8.666, de 21.6.1993, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora. No caso concreto, conforme se infere dos elementos fáticos lançados pelo acórdão recorrido, a responsabilidade subsidiária do Município decorreu da arregimentação fraudulenta, mediante contrato com cooperativa de trabalho. O presente caso, com efeito, vai muito além da simples culpa, havendo efetivo dolo, pois o trabalhador, segundo o acórdão, era médico cirurgião, laborando em Hospital de Pronto Socorro Municipal, com manifesta terceirização ilícita, com a perversidade de ser esta realizada por intermédio de Cooperativa, que incontroversamente não paga direitos sociais e constitucionais trabalhistas. Desse modo, o recurso de revista não preenche os requisitos previstos no art. 896 da CLT, pelo que inviável o seu conhecimento. (Ac. 3ª Turma do TST, processo nº TST-RR-478-65.2011.5.04.0202, Rel. Min. MAURICIO GODINHO DELGADO, pub. 14.06.2013).

Mantido o reconhecimento do vínculo de emprego, permanece a obrigação quanto ao pagamento das verbas decorrentes desta declaração.

Pelo exposto, nego provimento.



ACÓRDÃO
0001057-43.2013.5.04.0234 RO

Fl. 12

DESEMBARGADORA DENISE PACHECO:

VÍNCULO DE EMPREGO.

Peço vênia ao Exmo. Relator para divergir, uma vez que a análise do conjunto probatório dos autos me convence da inexistência de qualquer irregularidade formal na condição de associada da reclamante perante a Cooperativa-ré, inexistindo elementos de prova acerca da propalada fraude, o que a meu ver não ocorre pelo simples fato de a administração da Cooperativa estar a encargo do mesmo dirigente desde a sua constituição.

Na linha do quanto defendido pelo Ministério Público do Trabalho em seu judicioso parecer das fls. 277/287, o juízo de 1º grau concluiu pela existência da relação de emprego entre as partes com base em quatro fundamentos principais: ausência de efetiva participação dos associados; perpetuação no poder dos membros da diretoria; desconhecimento pelos cooperados do valor de comercialização da tonelada do material reciclado; e a impossibilidade de os associados escolherem o local de trabalho e os coordenadores de cada setor.

E em relação às pessoas que atuam na reciclagem de lixo, como catadores, destaca o eminente Procurador Paulo Eduardo Pinto de Queiroz que "*peças que exercem tal atividade encontram-se, via de regra, em situação de vulnerabilidade social, pobreza extrema, apresentam baixo grau de escolaridade e não conseguem trabalho em locais fixos*". E como consequência de tais características:

"(...) é comum a existência de relações de parentesco entre os diversos integrantes da cooperativa. A reclamante, por exemplo,



ACÓRDÃO
0001057-43.2013.5.04.0234 RO

Fl. 13

veio a trabalhar na cooperativa por intermédio de sua irmã e o seu marido (Milton) também era cooperativado. Duas testemunhas deixaram de prestar compromisso: Aline por ter relacionamento pessoal com o irmão da reclamante, e outra (Ketelin) por ter união estável com Bruno, coordenador da cooperativa. Essa afinidade de laços interpessoais denota a presença do elemento de colaboração ('affectio societatis').

No que tange à presença dos associados nas assembleias, e à possibilidade de sua participação na tomada de decisões, a prova documental demonstra que o número de associados sempre foi variável, e as listas de presenças não demonstram números insignificantes, como destacado na origem. Nesse sentido são as informações apresentadas pelo MPT em seu parecer, aqui reproduzido para evitar tautologia:

"(a) Ata de Constituição de 02.05.2009, fls. 43/48, vinte e um (21) associados, sendo seis (6) do Conselho Administração e seis (6) do Conselho Fiscal;

(b) Lista da Apresentação do Convênio em 18.03.2010, fls. 89/91, quarenta (40) pessoas presentes;

(c) Lista de Presenças da Assembleia Geral de 02.05.2011, fl. 100, quarenta e sete (47) presentes, sendo apenas onze (11) remanescentes da época da criação da Cooperativa;

(d) Ata da Assembleia Geral de 24.02.2012, consta a relação dos trinta (30) cooperados com cadastro ativo, tendo cinco (5) nomes remanescentes da ata de fundação da cooperativa;



ACÓRDÃO
0001057-43.2013.5.04.0234 RO

Fl. 14

(e) na relação de recolhimentos previdenciários do mês de competência de março/2012, fls. 157/163, foram relacionados os valores de contribuição de vinte e seis (26) trabalhadores cooperativados; o que demonstra a variação do número de cooperados ao longo do tempo e sua participação nas AGEs" (sublinhei).

Não fosse isso o bastante, em seu depoimento pessoal a própria autora admitiu a sua participação em reuniões, bem como a tomada de decisões conjuntas sobre os rumos da cooperativa. Disse ela que:

"durante o período em que trabalhou, a depoente foi em umas 3 reuniões; que não recorda o que se tratou nas referidas reuniões; (...) que sabe que no período em que trabalhou houve problemas de pagamento com a prefeitura; que continuou trabalhando porque precisava; que foi uma decisão de todos trabalhar sem receber, já que todos precisavam" (grifei).

E no que pertine aos demais aspectos invocados na sentença, reproduzo novamente, pela sua excelência, trecho do referido parecer do MPT:

"Os membros do Conselho de Administração e Fiscal normalmente se destacam no grupo, seja por possuírem maior grau de estudo, desenvoltura ou poder de articulação, acabam se tornando coordenadores, sem que isso configure, propriamente, a figura de um empregador, mas sim de uma espécie de liderança imbuída de decidir e tratar de questões de organização da cooperativa; como por exemplo a assinatura do Convênio com Município de Gravataí para triagem de material



ACÓRDÃO
0001057-43.2013.5.04.0234 RO

Fl. 15

(fls. 75/81 e 82/88), Contrato de Prestação de Serviços de Coleta de material reciclável Gravataí (fls. 138/148), Convênio com a Fundação do Banco do Brasil (fls. 129/137).

Ademais, no caso particular da autora, ela ingressou na cooperativa em novembro de 2011 e não era alfabetizada, o que torna mais lenta a construção de seu entendimento e da sua participação neste sistema de organização de trabalho.

*A própria autora da demanda alegou, em seu depoimento, que compareceu a três reuniões, mas **não recorda o que foi tratado**; o que explica o fato de a testemunha ouvida como informante desconhecer o valor da tonelada comercializada. Por óbvio, tal valor é variável de acordo com a 'lei da oferta e da procura', o local de coleta e tipo de material reciclável - Vide contratos de prestação de serviços (fls. 82/88), e adendo das fls. 75/76) -, o que dificulta a apreensão de muitas das questões de ordem administrativa ou financeira da cooperativa" (grifo original).*

Por todos esses fundamentos, e concluindo inexistir vínculo de emprego entre as partes, dou provimento ao recurso da cooperativa-ré para absolvê-la da totalidade da condenação imposta na origem, revertendo o encargo das custas processuais à reclamante, dispensada do pagamento.

DESEMBARGADOR WILSON CARVALHO DIAS:

Acompanho o voto divergente da Desembargadora Denise Pacheco, adotando idênticos fundamentos.



PODER JUDICIÁRIO FEDERAL
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 4ª REGIÃO

ACÓRDÃO
0001057-43.2013.5.04.0234 RO

Fl. 16

PARTICIPARAM DO JULGAMENTO:

JUIZ CONVOCADO MANUEL CID JARDON (RELATOR)

DESEMBARGADORA DENISE PACHECO

DESEMBARGADOR WILSON CARVALHO DIAS

ANEXO J– Ação Popular Contra Incineração



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2013.0000033127

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação nº 0030391-12.2011.8.26.0564, da Comarca de São Bernardo do Campo, em que são apelantes FRANCISCA MARIA LIMA ARAUJO e MARIA MONICA DA SILVA, são apelados PREFEITURA MUNICIPAL DE SAO BERNARDO DO CAMPO, PREFEITURA MUNICIPAL DE DIADEMA e CETESB - COMPANHIA DE TECNOLOGIA DE SANEAMENTO AMBIENTAL.

ACORDAM, em 1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "Negaram provimento ao recurso, com alteração da fundamentação. V. U. Sustentou oralmente o Ilmo. Sr. Dr. Virgílio Alcides de Farias.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores JOÃO NEGRINI FILHO (Presidente) e TORRES DE CARVALHO.

São Paulo, 31 de janeiro de 2013.

Zélia Maria Antunes Alves
RELATOR
Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

VOTO n.º. : 22.442
 AP.c/REV.n.º.: 0030391-12.2011.8.26.0161
 COMARCA : SÃO BERNARDO DO CAMPO
 APRES. : FRANCISCA MARIA LIMA ARAÚJO e MARIA MÔNICA DA SILVA
 APDAS. : PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO BERNARDO DO CAMPO, PREFEITURA MUNICIPAL DE DIADEMA e COMPANHIA DE TECNOLOGIA DE SANEAMENTO AMBIENTAL - CETESB

Ação popular – Pretensão de proibição de aprovação, pela CETESB, do projeto de implantação do Spar-URE-SBC (incinerador de resíduos), às margens do manancial Billings, por se tratar de atividade industrial, fonte de Poluentes Orgânicos Persistentes (POP's) e de declaração de nulidade de tal projeto – Inexistência de ato lesivo (requisito da lesividade) e/ou ilegal passível de nulidade, ou anulação, por meio de ação popular – Impossibilidade jurídica do pedido reconhecida – Aplicação do art. 267, VI, do CPC, c.c. o art. 1.º, da Lei n.º. 4.717/65, e os arts. 5.º, LXXIII, e 225, da CF - Ação julgada extinta – Recurso não provido, com alteração da fundamentação.

Vistos.

1 – Ação popular, julgada extinta, pela r. sentença (fls. 166/172), cujo relatório se adota, com fundamento no **art. 267, I, c.c. o art. 295, inciso V, parágrafo único, do CPC**, condenadas as autoras no pagamento das custas, na forma do **art. 10, da Lei n.º. 4.717/65**.

As autoras opuseram embargos declaratórios, rejeitados pelo MM. Juiz “a quo”. (fls. 176/181, 187).

Irresignadas, apelam as autoras, asseverando, que a proposta de implantação do Spar-URE (incinerador), para queima de resíduos sólidos, constitui desobediência



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

à Lei nº. 12.305/10 (Política Nacional de Resíduos Sólidos) e à Lei Estadual nº. 13.579/09 (Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais da Bacia Hidrográfica do Reservatório Billings); que a incineração de resíduos é nociva ao meio ambiente e à saúde humana (Convenção de Estocolmo/2001); que, como o direito ambiental, se pauta, necessariamente, pela prevenção e precaução, não há exigir a existência de dano concreto a ser restabelecido; que a doutrina abalizada recomenda o uso da ação popular para evitar a consumação da degradação ambiental ou para recuperar o meio ambiente degradado; que a Política Nacional de Resíduos Sólidos prioriza as cooperativas ou outras formas de associação de pessoas físicas de baixa renda e que, nos termos do art. 5º., LXXIII, da CF, deve ser afastada a extinção da ação, bem como a condenação no pagamento de custas. (fls. 199/209).

Recurso tempestivo, sem preparo e sem resposta das rés, que não chegaram a ser citadas.

A Procuradoria Geral de Justiça opinou pelo provimento. (fls. 215/222).

Foi determinada, por despacho, a redistribuição dos autos à Câmara Reservada ao Meio Ambiente. (fls. 224/229).



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

É o relatório.

2 - As autoras, ora apelantes, ingressaram com ação popular, com fundamento nos **arts. 5º., LXXIII, e 225, da CF**, visando a proibição de aprovação, pela corré **CETESB**, ora apelada, do projeto de implantação do Spar-URE-SBC (incinerador de resíduos), às margens do manancial Billings, e a declaração de nulidade de tal projeto, sustentando que a queima de resíduos sólidos, constituiria desobediência à **Lei nº. 12.305/10** (Política Nacional de Resíduos Sólidos) e à **Lei Estadual nº. 13.579/09** (Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais da Bacia Hidrográfica do Reservatório Billings), por se tratar de atividade industrial, fonte de Poluentes Orgânicos Persistentes (POP's).

Dispõe o **art. 1º., da Lei nº. 4.717/65**, que disciplina a ação popular:

"Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista (Constituição, art. 141, § 38), de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos”.

O art. 5º., inciso inciso LXXIII, da Constituição Federal de 1988, que alargou o âmbito restrito da ação popular, às hipóteses nas quais é discutida questão ambiental, prescreve:

“qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência”.

A ação popular, com a entrada em vigor da nova Constituição Federal, passou a ser utilizada, pelos cidadãos (eleitores), como mais um meio de defesa do meio ambiente, limpo, saudável e equilibrado.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Segundo a definição do eminente **Prof. Hely**

Lopes Meirelles:

"Ação popular é a via constitucional (art. 5º, LXXIII) posta à disposição de qualquer cidadão (eleitor) para obter a anulação de atos ou contratos administrativos – ou a eles equiparados – lesivos ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa e ao meio ambiente natural ou cultural". (*Direito Administrativo Brasileiro*, São Paulo, Malheiros Editores Ltda., 1993, 18ª. Ed., p. 613).

E, para o ajuizamento da ação popular, de rigor, o preenchimento dos seguintes requisitos: que o autor seja cidadão brasileiro, no gozo de seus direitos cívicos e políticos, ou seja, que ostente a condição de eleitor; a ilegalidade ou ilegitimidade do ato impugnado, isto é que o ato seja contrário ao Direito e, por fim, a lesividade do ato ao patrimônio público, consistente em ofensa a bens ou valores artísticos, cívicos, culturais e ambientais ou históricos da comunidade.

A via eleita pelas autoras, ora apelantes, pelo que se infere dos autos, não é a medida judicial adequada para o objetivo colimado, porque a abertura de concorrência para parceria público privada com o escopo



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

de construção de usina de incineração de lixo, em área de mananciais, pelas co-rés **PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO BERNARDO DO CAMPO e PREFEITURA MUNICIPAL DE DIADEMA**, ainda não se concretizou e, portanto, nos termos da legislação invocada (**art. 2º., letras "b" e "c", e parágrafo único, letras "b" e "c", da Lei nº. 4.717/65, e art. 9º. § 1º., da Lei nº. 12.305/10**), não foi causado nenhum dano efetivo ao meio ambiente local (requisito da lesividade), a justificar a declaração de sua nulidade.

Afora isso, a co-ré **CETESB**, ora apelada, é o órgão competente para fiscalizar, no exercício do poder de polícia administrativa estadual, atividades poluentes, independentemente, do poder de polícia do Município e da União (Leis Estaduais nos. 118/73 e 997/76; Dec. Est. nº. 8.468/76; Lei nº. 6.938/81 e art. 225, da CF) e a sua atuação deve ser respeitada, pois, até prova em contrário, goza da presunção de veracidade, não podendo, pura e simplesmente, lhe ser imposta, por decisão judicial, a proibição de aprovação de determinado projeto, como o é o de implantação do Spar-URE-SBC (incinerador de resíduos) às margens do manancial Billings.

No sentido da imprescindibilidade, para a propositura da ação popular, do preenchimento dos



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

requisitos da lesividade e da ilegalidade, inúmeros julgados do E. STJ, destacando-se:

"ADMINISTRATIVO. AÇÃO POPULAR. CABIMENTO. ILEGALIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO. LESIVIDADE AO PATRIMÔNIO PÚBLICO. COMPROVAÇÃO DO PREJUÍZO. NECESSIDADE.

1. O fato de a Constituição Federal de 1988 ter alargado as hipóteses de cabimento da ação popular não tem o efeito de eximir o autor de comprovar a lesividade do ato, mesmo em se tratando de lesão à moralidade administrativa, ao meio ambiente ou ao patrimônio histórico e cultural.

2. Não há por que cogitar de dano à moralidade administrativa que justifique a condenação do administrador público a restituir os recursos auferidos por meio de crédito aberto irregularmente de forma extraordinária, quando incontroverso nos autos que os valores em questão foram utilizados em benefício da comunidade.

3. Embargos de divergência providos." (EREsp 260.821/SP Relator p/ acórdão Ministro João Otávio de Noronha, Primeira



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Seção, DJ 13.02.2006).

Em suma, diante da inexistência do dano "in concreto", não estão presentes os requisitos específicos da ação popular, a lesividade e a ilegalidade do ato impugnado, e uma das condições da ação em geral, a possibilidade jurídica do pedido, impondo-se a sua extinção, sem apreciação do mérito.

Deste modo, de ser julgada extinta ação popular, por ausentes os requisitos lesividade e ilegalidade, o que acarreta a impossibilidade jurídica do pedido, com fundamento no **art. 267, VI, do CPC, c.c. o art. 1º., da Lei nº. 4.717/65, e os arts. 5º., LXXIII, e 225, da CF**, isentas as autoras do pagamento das custas judiciais e das verbas da sucumbência.

3 - Ante o exposto, **nega-se provimento ao recurso, com alteração da fundamentação.**

ZÉLIA MARIA ANTUNES ALVES
RELATORA

ANEXO L – Ação Civil Pública Logística Reversa



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2015.0000599292

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Apelação nº 0158887-59.2012.8.26.0100, da Comarca de São Paulo, em que é apelante ANADEC ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DEFESA DA CIDADANIA E DO CONSUMIDOR, é apelado ANCHIETA INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE PRODUTOS DE LIMPEZA LTDA.

ACORDAM, em 2ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "Deram provimento em parte ao recurso. V. U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmo. Desembargadores VERA ANGRISANI (Presidente), PAULO ALCIDES E ALVARO PASSOS.

São Paulo, 13 de agosto de 2015.

VERA ANGRISANI
RELATORA
Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
2ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente

2

VOTO Nº 24007

APELAÇÃO C/ REVISÃO Nº 0158887-59.2012.8.26.0100

COMARCA: SÃO PAULO

APELANTE: ANADEC – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DEFESA DA CIDADANIA E DO CONSUMIDOR

APELADA: ANCHIETA INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE PRODUTOS DE LIMPEZA LTDA.

MM JUIZ: DR. GUSTAVO COUBE DE CARVALHO

AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL. Demanda ajuizada contra empresa produtora de produtos de limpeza. Suposta omissão relativa ao desenvolvimento de mecanismo de logística reversa das embalagens. Inépcia da inicial configurada. Impossibilidade jurídica do pedido. Extensão do programa previsto no art. 33 da Lei nº 12.305/10 que, no caso das embalagens plásticas, depende de regulamentação ou, eventualmente, de acordos setoriais e termos de compromisso firmados entre o poder público e o setor empresarial. Má-fé. Lide temerária que visa a condenar uma única empresa a adotar providências, o que não traria resultados práticos minimamente significativos para a proteção ambiental. Redução do valor arbitrado a título de honorários advocatícios, os quais devem ser suportados pelo Diretor-Presidente da associação autora, em vista do teor de seus atos constitutivos. Sentença parcialmente reformada. Recurso conhecido e provido em parte.

I- Trata-se de ação civil pública proposta por ANADEC – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DEFESA DA CIDADANIA E DO CONSUMIDOR em face de ANCHIETA – INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE PRODUTOS DE LIMPEZA – LTDA. alegando que a ré é omissa em relação à chamada logística reversa dos resíduos de seus produtos, mais especificamente as embalagens plásticas. A matéria plástica, como é notório, seria altamente poluente, e no caso tal potencial lesivo seria agravado pela química corrosiva, tóxica e venenosa que compõe os produtos (lava roupas, desinfetantes e principalmente água sanitária), impedindo que o



consumidor final reutilize as embalagens ou as descarte sem maiores preocupações.

Ciente das dificuldades de se produzir prova negativa, referente à inexistência, nos diversos pontos de venda de produtos da ré espalhados pelo Brasil, de estrutura compatível com o potencial poluente das embalagens plásticas (forçando o consumidor a usar o sistema sanitário administrado pelo Estado ou a colaboração voluntária da Sociedade Civil), a autora questionou a empresa sobre o tema por meio de notificação extrajudicial (fl. 37), mas não obteve resposta. Também não haveria na página da ré na internet qualquer menção a programa de recolhimento de resíduos de sua cadeia produtiva. Em resumo, o fato de os produtos fabricados pela ré serem compostos por cloro e amônia imporia a necessidade de se instalar pontos de coleta ofertados pelo fabricante (logística reversa de resíduos).

Assim, com base nos dispositivos legais atinentes à matéria, notadamente as Leis n.ºs 6.938/81 e 8.078/90, pugna pela concessão de liminar para ordenar à ré que inicie campanha de conscientização dos consumidores de seus produtos embalados em recipiente plástico nos postos de venda, como supermercados (a começar pelos maiores, de grandes redes), por meio escrito e também por disponibilização de recipientes coletores, sob pena de multa diária, e ao final, além da confirmação da medida precária, a condenação da ré a recolher as embalagens dos produtos que vier a fabricar quando descartadas em locais públicos, como praças, parques, ruas, lagos, rios e praias, iniciando imediatamente tal recolhimento em todas as localidades nas quais distribuir seus produtos ou, alternativamente, adotar procedimentos de reutilização



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
2ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente

4

e recompra por preço justo das embalagens, a fim de dar-lhes destinação ambientalmente adequada, ou qualquer outra medida que garanta a proteção ambiental, tudo também sob pena de multa diária de R\$ 200.000,00.

Após manifestação do MP, foi indeferida a medida precária (fl. 51). Ofertada a contestação e a réplica, sobreveio a r. sentença de fls. 248/252, a qual, considerando que a peça não cita o nome de nenhum produto fabricado pela ré que possa ser enquadrado dentre os que a Lei nº 12.305/10 obriga à estruturação da chamada logística reversa (as embalagens plásticas não estão enquadradas dentre aqueles materiais mencionados nos incisos I a VI do art. 33), mas apenas, talvez, nos §§ 1º e 2º, dispositivos estes que claramente dependeriam de regulamento e acordos setoriais (até mesmo em razão da necessidade de se observar a viabilidade técnica e econômica, sendo certo que tal cuidado legislativo se justifica sob pena de inviabilizar os negócios de pequenas, médias e grandes empresas que estariam obrigadas a vasculhar os milhares de quilômetros de praias, rios e todo o território nacional em busca de suas embalagens), acolheu as preliminares e reconheceu a inépcia da inicial, que não especificou adequadamente os fatos e visava à imposição de obrigação que depende de regulamento e acordo setorial, extinguindo o processo nos termos do art. 267, I e VI, parte final, do CPC. Dada a generalidade da peça inaugural, reconheceu a litigância de má-fé e condenou a associação e seus diretores, solidariamente, a pagar as custas e despesas, com valor da taxa judiciária multiplicada por 10, e honorários advocatícios de R\$ 40.000,00.

Inconformada, apela a autora sustentando



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
2ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente

5

que a vestibular não é inepta, dado que a própria ré, na contestação, informou quais são os produtos que fabrica (lava roupa líquido, desinfetante e água sanitária), não restando dificultado o exercício do direito de defesa, sendo certo ainda que o Ministério Público, instado a se manifestar, não apontou deficiência na inicial. Rejeita a alegação de que teria usado de má-fé, sendo injustificada a condenação, transcrevendo precedente que daria suporte aos seus argumentos, e alega que haveria amparo legal para o pleito, não havendo necessidade de acordo setorial para a implantação da logística reversa. Também salienta que somente os diretores responsáveis pela propositura podem ser responsabilizados em caso de má-fé, e no caso em tela tal condenação, acaso mantida, só atingiria o presidente, único responsável pela outorga do instrumento de mandato. Pugna pela anulação do julgado para que o feito retorne à origem e uma nova sentença seja proferida, ou, alternativamente, pelo afastamento da condenação em má-fé, ou, ainda, a individualização do único diretor que deve sofrer os efeitos da condenação (fls. 257/286).

Recurso recebido (fl. 287) e respondido (fls. 282/287). Parecer da d. Procuradoria Geral de Justiça pelo desprovimento do apelo (fls. 290/295).

O processo foi inicialmente distribuído à 12ª Câmara de Direito Público, que não conheceu do recurso e determinou sua redistribuição às Câmaras Reservadas (fls. 300/303).

É o relatório.



II- O apelo deve ser conhecido e comporta provimento parcial.

Não se vislumbra inépcia na peça inaugural relativa à inexistência dos requisitos do art. 282 do CPC. Não obstante inexistir menção específica ao nome comercial dos produtos fabricados pela apelada, estes estão bem individualizados nos documentos que a instruem, tendo inclusive sido juntado um dos rótulos originais (fls. 39/44). Houve descrição dos fatos (comercialização pela ré de produtos ofertados em embalagens plásticas que causariam poluição e inexistência de política de logística reversa) e menção aos fundamentos jurídicos (art. 225 da CF/88, LACP, CDC e Lei nº 6.938/81), sendo que da narrativa posta pode-se chegar à conclusão, ou seja, ao pedido formulado.

Mas o pleito é, de fato, juridicamente impossível.

Pretende-se a condenação da ré a estruturar e implementar política de logística reversa para as embalagens plásticas de seus produtos, bem como a recolher aquelas que vier a comercializar quando descartadas em locais públicos, como praças, parques, ruas, lagos, rios e praias, iniciando imediatamente tal recolhimento em todas as localidades nas quais distribuí-los ou, alternativamente, adotar procedimentos de reutilização e recompra por preço justo das embalagens.



A política de logística reversa está prevista no art. 33 da Lei nº 10.305/10, que assim dispõe:

“Art. 33. São obrigados a estruturar e implementar sistemas de logística reversa, mediante retorno dos produtos após o uso pelo consumidor, de forma independente do serviço público de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de:

I - agrotóxicos, seus resíduos e embalagens, assim como outros produtos cuja embalagem, após o uso, constitua resíduo perigoso, observadas as regras de gerenciamento de resíduos perigosos previstas em lei ou regulamento, em normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama, do SNVS e do Suasa, ou em normas técnicas;

II - pilhas e baterias;

III - pneus;

IV - óleos lubrificantes, seus resíduos e embalagens;

V - lâmpadas fluorescentes, de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista;

VI - produtos eletroeletrônicos e seus componentes.

§ 1º Na forma do disposto em regulamento ou em acordos setoriais e termos de compromisso firmados entre o poder público e o setor empresarial, os sistemas previstos no *caput* serão estendidos a produtos comercializados em embalagens plásticas, metálicas ou de vidro, e aos demais produtos e embalagens, considerando, prioritariamente, o grau e a extensão do impacto à saúde pública e ao meio ambiente dos resíduos gerados.

§ 2º A definição dos produtos e embalagens a que se refere o § 1º considerará a viabilidade técnica e econômica da logística reversa, bem como o grau e a extensão do impacto à saúde pública e ao meio ambiente dos resíduos gerados.

§ 3º Sem prejuízo de exigências específicas fixadas em lei ou regulamento, em normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama e do SNVS, ou em acordos setoriais e termos de compromisso



PODER JUDICIÁRIO
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
 2ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente

8

firmados entre o poder público e o setor empresarial, cabe aos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes dos produtos a que se referem os incisos II, III, V e VI ou dos produtos e embalagens a que se referem os incisos I e IV do caput e o § 1º tomar todas as medidas necessárias para assegurar a implementação e operacionalização do sistema de logística reversa sob seu encargo, consoante o estabelecido neste artigo, podendo, entre outras medidas:

- I - implantar procedimentos de compra de produtos ou embalagens usados;
- II - disponibilizar postos de entrega de resíduos reutilizáveis e recicláveis;
- III - atuar em parceria com cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, nos casos de que trata o § 1º.

Resta evidente que as embalagens dos produtos da apelada não estão dentre aquelas mencionadas nos incisos I a VI supra transcritos, mas se enquadram na hipótese do §1º, pelo que a imposição de implantação desta política, no caso de embalagens plásticas, depende de regulamento ou de acordos setoriais e termos de compromisso firmados entre o poder público e o setor empresarial. Tampouco se pode dizer que eventuais sobras dos produtos de limpeza existentes nas embalagens descartadas constituam resíduos perigosos a ponto de equipará-los às substâncias previstas no inciso I do art. 33, já que são eles vendidos legalmente sem restrição em qualquer mercearia.

Não vinga o argumento de que a logística reversa das embalagens plásticas jamais será implantada por contrariar interesses econômicos dos setores de mercado envolvidos. A lei é clara no sentido de que a extensão do sistema



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
2ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente

9

previsto no *caput* do art. 33 às embalagens plásticas depende de regulamento OU de acordos setoriais/termos de compromisso entre Poder Público e empresas. Por conseguinte, basta que o Estado, sozinho, regule a questão.

O próprio argumento utilizado a fl. 279, referente aos produtos oriundos da China, já serve para refutar o pedido. De nada adianta condenar uma empresa isoladamente a recolher suas embalagens se não forem criados mecanismos para que embalagens plásticas de produtos importados também sejam recolhidas. Aliás, soa absurda a alegação de que “já seria de bom grato ao Meio Ambiente” (sic., fl. 279, 3º parágrafo) que apenas os recipientes comercializados pela apelada fossem recolhidos. Considerando a extensão do território nacional, e, principalmente, a quantidade de embalagens plásticas dos muitos e muitos fabricantes espalhados pelo País, que infelizmente são descartadas sem qualquer cuidado, totalmente inócua a medida aqui pleiteada. Somente uma regulamentação definitiva (com a devida e efetiva fiscalização) que a todos alcance será capaz de trazer resultados minimamente efetivos à proteção ambiental, em especial se também vier acompanhada da indispensável conscientização e educação do povo.

A penalidade há de ser mantida. Pelos fundamentos já expostos, cuida-se de lide temerária, e como bem disse a d. Procuradoria Geral de Justiça, a ação civil é instrumento poderoso, e por isso mesmo deve ser manejada com responsabilidade e seriedade. Totalmente despropositado o pedido de condenação da ré a recolher embalagens de seus produtos



descartadas por consumidores “em locais públicos, como parques e praças, ruas, lagos, rios e praias”, na medida em que estes não são os únicos detritos e resíduos descartados a poluir as águas e o solo. O pedido, neste particular, é impossível não só no aspecto jurídico, mas também do ponto de vista prático. Não se pode condenar apenas uma empresa, sob pena de multa diária de R\$ 200.000,00, a recolher embalagens num País de mais de 8.515.700 km² de superfície territorial¹. Reitera-se que só uma medida de abrangência geral, que pode e deve ser adotada e obtida, mas pelas vias adequadas, atenderia ao binômio utilidade/necessidade.

No entanto, há de ser reduzida a condenação em honorários. O *quantum* arbitrado na origem mostra-se deveras exagerado, e, considerando não ter havido dilação probatória ou incidentes processais, o valor deve ser fixado em R\$ 2.000,00, o que é suficiente para remunerar o patrono da parte contrária e atende ao caráter pedagógico da condenação, de forma a desestimular condutas semelhantes. A condenação deve ser imposta ao Diretor-Presidente da apelante, que nos termos do art. 36 do Estatuto é o responsável por representá-la ativa e passivamente nas esferas judicial e extrajudicial (fl. 35).

Assim, o recurso deve ser conhecido e provido em parte tão somente para reduzir o valor da condenação em honorários e determinar que a responsabilidade pelo ônus da sucumbência deve recair apenas sobre o Diretor-Presidente da apelante, mantida no mais a r. sentença.

Por derradeiro, considera-se prequestionada

¹ Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/cartografia/default_territ_area.shtml>, consulta em 24.07.2015.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
2ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente

11

toda matéria infraconstitucional e constitucional, observando-se que é pacífico no Superior Tribunal de Justiça que, tratando-se de prequestionamento, é desnecessária a citação numérica dos dispositivos legais, bastando que a questão posta tenha sido decidida. E mais, os embargos declaratórios, mesmo para fins de prequestionamento, só são admissíveis se a decisão embargada estiver eivada de algum dos vícios que ensejariam a oposição dessa espécie recursal (EDROMS 18205 / SP, Ministro FELIX FISCHER, DJ 08.05.2006 p. 240).

Pelo exposto, conhece-se e dá-se provimento parcial ao recurso.

VERA ANGRISANI
Relatora

**APÊNDICE A – Planilha de Contratos de Coleta Seletiva Solidária em vigor
no RS**

Galpão	Município	Pessoas trabalhando	Data de assinatura de contrato	Valor mensal do contrato	Valor líquido mês	Onde os catadores aplicam o repasse	Natureza do serviço	Situação do galpão	Situação de veículo(s) e/ou demais equipamentos para coleta
Cooperativa de Catadores de Materiais Recicláveis da Cavalhada - ASCAT	Porto Alegre	24	14/04/2014	R\$ 7.700,00 com duração indeterminada	sem alteração	Pagamento de energia elétrica, pagamento de água, aquisição de EPI, manutenção do prédio e equipamentos de proteção, vale transporte, Serviços contábeis, aquisição de produtos de limpeza e matéria para escritório.	Apenas triagem	Terreno da Prefeitura de Porto Alegre com termo de cessão de uso.	Não possui o veículo
Associação de Catadores de Lixo Amigos da Natureza - ACLAN	Uruguaiana	50	10/06/2015	R\$ 34.812,00	R\$ 33.071,40	A cooperativa utiliza este dinheiro no aluguel do entreposto, no aluguel e manutenção da kombi, no aluguel do caminhão, pagamento de INSS, alimentação dos cooperados, água, luz, contador, EPI, vigia e manutenção do carrinho.	Coleta e triagem.	Terreno da Prefeitura de Uruguaiana com termo de cessão de uso.	Caminhão do atravessador
A Cooperativa Recicladores Solidários em Defesa do Meio Ambiente de Cachoeira do Sul - COCARI	Cachoeira do Sul	37	30/7/2015 duração de um ano	R\$ 13.139,00	sem alteração	Pagamento de energia elétrica, pagamento de água, manutenções, NPS, intera na partilha	Coleta e triagem.	Terreno era da Prefeitura, porém foi a leilão e a prefeitura pagava o aluguel para a cooperativa usufruir do mesmo. Porém faz algum tempo que a Prefeitura parou de realizar o pagamento do aluguel.	2 caminhões próprios, sendo um deles usado pelo município e outro pela cooperativa.

Cooperativa Mista de coleta e Reciclagem de Materiais Orgânicos e Inorgânicos de Encruzilhada do Sul - COOMCREAL	Encruzilhada do Sul	23	07/08/2007	Não recebem repasse, apenas R\$ 20,00 por tonelada		Tendo em vista que não recebem valor algum de repasse, a cooperativa paga seus custos com dinheiro de vendas e as toneladas pagas pela Prefeitura.	Coleta e triagem.	Terreno da Prefeitura de Encruzilhada do Sul com termo de cessão de uso realizado em 2011, com vigência de 20 anos. A cooperativa também possui um galpão ocupado.	Um caminhão e um trator com caçamba próprios e um trator cm caçamba disponibilizado pela prefeitura 3 vezes por semana.
Cooperativa de Catadores de Materiais Recicláveis de Rio Pardo - COCAMARPI	Rio Pardo	16	05/01/2015	Recebiam R\$ 3.000,00 no último contrato. Depois dos problemas com o convênio e a pressão do MNCR, o novo convênio paga agora um motorista para o caminhão e o óleo para as máquinas. Com vigência de apenas dois meses, sujeito a renovação.	sem alteração	Tendo em vista que não recebem mais repasse. A cooperativa se mantém a base das vendas do material.	Coleta e triagem.	O galpão pertence a Metroplan, a qual disponibiliza desde 2004 por termo de sessão à cooperativa. Seu prazo tem vigência por 20 anos, mas a prefeitura renova a cada 4 anos.	Possui caminhão próprio, carrinho motorizado e uma caminhonete
Cooperativa de Catadores e Recicladores de Santa Cruz do Sul - COOMCAT	Santa Cruz do Sul	60	26/11/2014	Repase para a Usina de reciclagem R\$ 51.055,35 e para o galpão de triagem R\$ 38.554,85.	sem alteração	Atender todas as despesas, inclusive na partilha.	Coleta e triagem.	Uma usina por termo de sessão desde 2010 e um galpão alugado pela prefeitura para a cooperativa no valor de R\$ 4.739,00.	
Associação de Catadores Sepé Tiarajú	São Gabriel	14	01/04/2015	R\$ 10.000	sem alteração	Manutenção dos veículos, contas e partilha.	Coleta e triagem.	O galpão é alugado pela prefeitura e disponibilizado pela mesma desde 2013 para a associação.	Um caminhão cedido por comodato, com prazo de 10 anos.

Associação Comunitária dos Trabalhadores na Seleção do Lixo de Vera Cruz - ACOTRALI	Vera Cruz	15	NÃO HÁ CONTRATO. Único acerto com a prefeitura é a cedência do caminhão e do galpão, a qual não souberam me informar datas de formalização.				Coleta e triagem.	Terreno da Prefeitura de Vera Cruz com termo de cessão de uso renovado anualmente.	2 caminhões, sendo um da associação e um cedido pela prefeitura.
Cooperativa de Catadores e Recicladores de São Leopoldo - UNICICLAR	São Leopoldo	34	25/06/2015	R\$ 20.930,14	R\$ 19.998,30	Pagamento de energia elétrica, pagamento de água, aquisição de EPI, manutenção do prédio e equipamentos de proteção, vale transporte, Serviços contábeis, aquisição de produtos de limpeza, matéria para escritório e partilha.	Coleta e triagem.	Galpão e terreno da cooperativa	3 caminhões, sendo um próprio, um alugado e um cedido por um dos motoristas.
Cooperativa Aliança de Economia Solidária e Prestação de Serviços - COOADESPS	Jaguarão	53	Renovado em 2015, não souberam me dizer com precisão.	R\$ 54.000 pela limpeza urbana e R\$ 20.50 pela coleta e triagem, ambos os contratos são renovados a cada 1 ano e possuem 60 meses de validade, encerrando o prazo no início do ano que vêm.	sem alteração	Partilha, manutenção dos caminhões, IPI, aluguel do galpão, internet, telefone, água, luz e uma ajuda de custos para algum cooperado que esteja passando por dificuldades.	Limpeza Urbana, Coleta e Triagem.	Galpão alugado pela própria cooperativa há mais de 6 anos, logo receberão da Prefeitura, por sessão, um terreno para cadeia do PET.	Possuem dois caminhões próprios, sendo um da cooperativa e um do projeto Minuano, porém o caminhão da cooperativa está em manutenção, portando estão trabalhando com um caminhão emprestado pela Prefeitura no lugar deste.

Associação Ecológica de Catadores de Material Reciclável de São Sepé Mãos Dadas	São Sepé e Vila Nova do Sul	Não consegui obter contato com nenhum representante da associação, apenas obtive os dados da Prefeitura.	05/08/2014	R\$ 400,00	sem alteração	Transporte	Coleta e triagem.	Não há. Os catadores guardam os resíduos e suas casas.	Não há. A coleta é feita de carrinho.
Cooperativa Viamonense de Recicladores e Catadores LTDA - COOVIR	Viamão	25 cooperados e 3 CLT	11/07/2014	Parcelado em 12x de R\$ 66.795,40 mensais	R\$ 801,544,80 anuais	Alimentação dos cooperados, café da manhã, almoço, café da tarde, INSS, seguro de vida, IPIS, uniformes, manutenção de carrinho e dos caminhões, combustível e diesel, aquisição de equipamentos, reformas e adequações, material de escritório, 2 celetistas (2 motoristas e 1 secretaria), cobre a folha de pagamento dos cooperados quando as cargas são baixas. Pagamento de contas em geral, água, luz, telefone fixo, rádios nextel.	Coleta e triagem.	Terreno da Prefeitura de Viamão com termo de cessão de uso.	2 caminhões alugados

Cooperativa de Trabalhadores de Reciclagem de Resíduos Sólidos de Montenegro Cidade Limpa	Montenegro	24	NÃO HÁ CONTRATO, apenas um termo de permissão de uso do galpão, realizado em 14/05/2014 o qual começou a valer apenas em 17/06/2015				Triagem	Terreno da Prefeitura de Montenegro com termo de cessão de uso valendo apartir de 17/06/2015	Não possui o veículo e a coleta é feita pela prefeitura. Os cooperados possuem 2 esteiras e 2 prensas apenas.
Cooperativa dos Catadores de Resíduos Sólidos de Alegrete - COCARSAL	Alegrete	27	NÃO HÁ CONTRATO, estão em tratativas			NÃO HÁ CONTRATO, mas eles recebem de forma ainda não fomal a carga da prefeitura e também realizam coleta com um furgão do município e em alguns pontos comerciais.	Coleta e triagem.	Terreno da Prefeitura de Alegrete com termo de cessão de uso.	Não possui o veículo próprio, mas disponibilizam de um furgão do município.
Cooperativa de Catadores de Materiais Recicláveis de Canoas - COOPERCAN	Canoas	24	Contrato firmado em 2014	R\$ 27,281,00	sem alteração	Motorista do caminhão, Coletores, Advogado, contadora, óleo, manutenção, demais despesas com a coleta e com o galpão, passagem e almoço.	Coleta e triagem.	Galpão da cooperativa, mas a área é cedida pela prefeitura por um comodato de 20 anos.	2 caminhões próprios
Cooperativa de Seleção e Reciclagem de Lixo de Cristal	Cristal	12	Contrato firmado em fevereiro de 2015	R\$ 12.000,00	sem alteração	Contador, manutenção do galpão, demais despesas.	Coleta e triagem.	Terreno da Prefeitura de Cristal com termo de cessão de uso.	Um trator com reboque da Prefeitura por comodato.
Cooperativa Popular De Reciclagem Reciclando Vidas Unidos Venceremos - COOPREVIVE	Sapucaia	15	Não possuem contrato no momento, recebem uma ajuda da COONTRACAR.	Recebem uma valor de repasse da COONTRACAR, o qual não sabem informar com precisão, tendo em vista que o valor altera.		Partilha, Aluguéis, Contas de água e Luz, manutenção de veículos.	Coleta e triagem.	Emprestado pela prefeitura, mas não fomalizado legalmente segundo a coordenação.	2 caminhões alugados, 1 carrinho alugado e uma van própria.