

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO PUC-SP

Vanessa Tatto Labb

ASPECTOS JURÍDICOS DE SISTEMAS DE PAGAMENTO POR SERVIÇOS
AMBIENTAIS À CATADORES DE MATERIAIS REUTILIZÁVEIS E RECICLÁVEIS

DIREITO AMBIENTAL E GESTÃO ESTRATÉGICA DA SUSTENTABILIDADE

SÃO PAULO

2017

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO PUC-SP

Vanessa Tatto Labb

ASPECTOS JURÍDICOS DE SISTEMAS DE PAGAMENTO POR SERVIÇOS
AMBIENTAIS À CATADORES DE MATERIAIS REUTILIZÁVEIS E RECICLÁVEIS

Monografia apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de ESPECIALISTA em **Direito Ambiental e Gestão Estratégica da Sustentabilidade**, sob a orientação do Prof. Dr. **Flávio de Miranda Ribeiro**

SÃO PAULO

2017

Banca Examinadora

RESUMO

A problemática dos resíduos sólidos no Brasil apenas recentemente ganhou instrumento jurídico específico que dispõe acerca de sua tutela. De fato, a Política Nacional dos Resíduos Sólidos apresenta diretrizes para enfrentamento do problema da disposição inadequada dos resíduos sólidos e, dentre seus preceitos, encontra-se o reconhecimento dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis como importantes agentes ambientais que contribuem para a coleta seletiva, logística reversa e reciclagem. O decreto regulamentar da PNRS prevê o Pagamento por Serviços Ambientais como instrumento econômico indutor de seus objetivos. Este trabalho busca fazer uma análise dos aspectos jurídicos dos conceitos atinentes à previsão de um sistema de PSA para remuneração dos serviços prestados pelos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, bem como os principais atributos de algumas experiências e propostas apresentadas. Neste sentido, percebe-se certa unanimidade no tocante à necessidade de constituição dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis em cooperativas e associações, a fim de promover a instrumentalização destes e facilitar o repasse da renda, contribuindo com o desenvolvimento sustentável desta cadeia socioeconômica. Por outro lado, notam-se distinções relativas à forma de pagamento e financiamento dentre os sistemas PSA estudados, atribuindo este último ao poder público ou à iniciativa privada, isoladamente, o que questiona-se frente ao princípio da responsabilidade compartilhada. Assim, busca-se traçar os pressupostos jurídicos para a utilização do PSA como incentivo à atividade de catação, e como instrumento capaz de instrumentalizar e emancipar esta parcela da população.

Palavras-chave: Pagamento por Serviços Ambientais Urbanos; Política Nacional de Resíduos Sólidos; materiais recicláveis; reciclagem; catadores.

ABSTRACT

The solid waste issue in Brazil has only recently gained a specific legal instrument that provides its protection. In fact, the National Policy on Solid Waste presents guidelines to address the problem of inadequate disposal of solid waste, and among its precepts is the recognition of waste pickers as important environmental agents who contribute to selective collection, reverse logistics and recycling. The NPSW decree provides the Payment for Environmental Services as an economic instrument to promote its objectives. This work seeks to analyze the legal aspects of the concepts related to PES as a system for remuneration to services provided by waste pickers, as well as the main attributes of some of the experiences and proposals presented on this matter. Therefore, there is a certain unanimity regarding the need for constitution of waste pickers in cooperatives and associations, in order to promote their instrumentalization, and to facilitate income transfer, contributing for this socioeconomic chain's sustainable development. On the other hand, within the PES systems studied, there are distinctions' regarding payment and provision methods, assigning these to the government or to the private initiative, singly, which is questioned due to the shared responsibility principle. Thus, it is sought to outline the legal requirements for the use of PES as an incentive to the activity of waste picking, and as an instrument capable of empower and emancipate this portion of the population.

Keywords: Payment for Environmental Services; National Policy on Solid Waste; recyclable materials; recycling; waste pickers

SUMÁRIO

1. Introdução	6
2. Conceitualização.....	8
2.1. Meio Ambiente Artificial.....	8
2.2. Cidades Sustentáveis.....	9
2.3. Saneamento Ambiental	9
2.4. Resíduos Sólidos	10
2.5. Catador de materiais reutilizáveis e recicláveis	13
2.6. Pagamento por Serviços Ambientais.....	15
2.6.1. Serviços ambientais urbanos	18
3. Contexto Histórico	20
4. Análise Jurídica	26
4.1. Princípios Constitucionais	26
4.2. Competência Legislativa e Material.....	30
4.3. Política Nacional de Resíduos Sólidos	32
4.3.1. Dos princípios e objetivos	33
4.3.2. Dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis	35
4.4. Pagamento por Serviços Ambientais.....	39
5. PSA para Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis	45
6. Conclusão	53
7. Bibliografia.....	57

1. Introdução

A gestão dos resíduos sólidos é assunto que vem tomando grande relevância, principalmente em função dos impactos econômicos, sociais, ambientais e sanitários decorrentes da inadequada disposição destes, bem como em virtude dos desafios que se apresentam frente à temática. De fato, as necessidades do processo produtivo, e a crescente geração de resíduos, resultado do crescimento populacional e do consumismo exacerbado, mostram-se fatores que demandam soluções imperativas e urgentes.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) é um recente instrumento legal que traz em seu bojo a tentativa de equacionar a relação da população com os resíduos sólidos gerados. A responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos traz deveres a todos os atores sociais no que tange à gestão dos resíduos sólidos, com atribuições relativas ao adequado descarte, destinação, tratamento e disposição destes.

Com efeito, a destinação inadequada dos resíduos sólidos, subprodutos da atividade econômica, geram externalidades negativas relacionadas à contaminação do solo e dos recursos hídricos, à disseminação de doenças, ao desperdício de matéria prima, e à marginalização de parcela de população que dependem da coleta de materiais reutilizáveis e recicláveis para sua própria subsistência.

Os catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis são importantes agentes ambientais, cujo trabalho mostra-se indispensável à adequada gestão dos resíduos sólidos no Brasil. Porém, trata-se de população historicamente marginalizada, que carece de reconhecimento financeiro e social.

O artigo 6º, inciso VIII da PNRS prevê o princípio do *“reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania”*. O artigo 7º, inciso XII prevê como objetivo a *“integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos”*. Dentre os instrumentos econômicos previstos como medidas indutoras das iniciativas da PNRS, encontra-se o Pagamento por Serviços Ambientais, conforme inteligência do artigo 80, VI do Decreto nº 7.404/2010.

Neste sentido, este trabalho visa tecer uma análise jurídica dos principais conceitos que compõem a temática, a fim de compreender o papel que um sistema de PSA para remuneração de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis desempenharia na efetivação da inclusão social e na emancipação econômica destes, tendo em vista o disposto no artigo 15, inciso V, da PNRs.

O pagamento por serviços ambientais visa remunerar os serviços prestados que contribuam para a redução das externalidades ambientais negativas, ou ainda que gerem externalidades ambientais positivas, com objetivo de reduzir as falhas de mercado relacionadas ao meio ambiente. No contexto da gestão dos resíduos sólidos, a instituição de um sistema de pagamento por serviços contribuiria, em tese, para o aumento de renda dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis e, conseqüentemente, para a melhoria da situação social que assola estes importantes agentes ambientais.

Neste contexto, o primeiro capítulo do presente trabalho traz a explanação de conceitos necessários à elucidação e compreensão dos instrumentos a serem abordados à frente. A seguir é apresentado o contexto ao qual se insere os catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, abordando fatos históricos e jurídicos, abrangendo a posição jurídica e socioeconômica dos mesmos.

No terceiro capítulo é realizada uma análise jurídica dos instrumentos que compõem a tutela dos resíduos sólidos e dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, bem como acerca de sistema pagamento por serviços ambientais, apresentando os instrumentos jurídicos nacionais que direcionam a temática. Por fim, é realizada uma análise sistêmica acerca de um possível sistema de pagamento por serviços ambientais realizados por catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, abordando algumas experiências relacionadas a iniciativa.

Com isso, busca-se demonstrar a viabilidade fática e jurídica para a adoção de um sistema de pagamento por serviços ambientais que abranja a atividade exercida pelos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, no intuito de alavancar a emancipação social e econômica desta parcela marginalizada da população.

2. Conceitualização

Inicialmente, faz-se necessário abordar os principais conceitos que envolvem o presente trabalho, a fim de estes sejam internalizados para melhor elucidação do tema. Neste sentido, é de fundamental importância versar acerca do disposto na Constituição Federal, que traz um conceito amplo ao preceituar, em seu artigo 225, que:

“Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

A doutrina tratou de estabelecer divisões teóricas para diferenciar espécies de meio ambiente, de forma a direcionar os danos. Conforme ensina Celso Fiorillo, destacam-se quatro subdivisões de meio ambiente: natural, artificial, cultural e do trabalho.¹

A fim de direcionar este trabalho, a seguir será discorrido a respeito do meio ambiente artificial, bem como dos demais conceitos atinentes à temática dos resíduos sólidos e dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis.

2.1. Meio Ambiente Artificial

O meio ambiente artificial pode ser compreendido como todo aquele criado pelas mãos humanas, ou seja, o “espaço urbano construído, consistente no conjunto de edificações (chamado de espaço urbano fechado), e pelos equipamentos públicos (espaço urbano aberto).”²

Os principais instrumentos jurídicos que tutelam o meio ambiente artificial são o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), os planos diretores, e o zoneamento urbano. Estes, no entanto, advieram da previsão constitucional estampada nos artigos 182 e 183, que preveem a política de desenvolvimento urbano o princípio da função social da cidade.

¹ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2011.

² FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Estatuto da Cidade comentado: Lei 10.257/2001: Lei do Meio Ambiente Artificial*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

Assim, o meio ambiente artificial relaciona-se à dinâmica das cidades, ou seja, o local aonde, via de regra, ocorre o desenvolvimento do ser humano enquanto indivíduo sociável, e aonde deve ser prezada a sadia qualidade de vida, incluindo a saúde, a segurança, e o bem-estar da população.

2.2. Cidades Sustentáveis

O conceito legal de cidades sustentáveis encontra-se estampado no artigo 2º, inciso I, do Estatuto da Cidade, *in verbis*:

*“Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana mediante as seguintes diretrizes gerais:
I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;”*

Da definição acima abstrai-se que uma cidade sustentável é aquele núcleo urbano capaz de conservar a saúde e o bem-estar da população através de sua própria responsabilização pelos passivos gerados, de modo a perpetuar-se de forma sistêmica para garantir este mesmo padrão às futuras gerações.

2.3. Saneamento Ambiental

Segundo publicação desenvolvida em conjunto pela Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS) e o Ministério das Cidades:

“Saneamento ambiental envolve o conjunto de ações técnicas e sócio-econômicas, entendidas fundamentalmente como de saúde pública, tendo por objetivo alcançar níveis crescentes de salubridade ambiental, compreendendo (...) o manejo (...) de resíduos sólidos (...), tendo como finalidade promover e melhorar as condições de vida urbana e rural.”³

O saneamento ambiental encontra-se implícito no conceito de cidade sustentável, haja vista ser fator primordial para a garantia da saúde da população. De fato, a garantia à

³ Organização Panamericana da Saúde; Ministério das Cidades, Programa de Modernização do Setor de Saneamento. *Política e plano municipal de saneamento ambiental: experiências e recomendações*. Brasília: OPAS, 2005.

moradia de nada vale se for inadequada, ou seja, por exemplo, sem esgoto, água, ou sem o adequado manejo dos resíduos sólidos.

Sobre o tema, leciona Celso Antonio Pacheco Fiorillo:

“O direito ao saneamento ambiental estabelecido no art. 2º, I, do Estatuto da Cidade, assegura a brasileiros e estrangeiros residentes no País não só a preservação de sua incolumidade físico-psíquica (saúde) vinculada ao local onde vivem, local este em que o Poder Público municipal tem o dever de assegurar condições urbanas adequadas de saúde pública, inclusive relacionadas ao controle de águas, esgotos, etc.

(...)

Verifica-se que a tutela do saneamento ambiental pressupõe o dever do Poder Público municipal de assegurar condições necessárias no sentido de restar garantida a saúde de mulheres e homens das cidades, como componente do PISO VITAL MÍNIMO fixado no art. 6º da Constituição Federal, muito mais que pura e simplesmente organizar a denominada higiene pública (conceito hoje superado, em certa medida), para que a pessoa humana possa ter efetivado no plano jurídico seu bem-estar (bem-estar como estado de perfeita satisfação física e mental), como valor assegurado constitucionalmente, inclusive de forma imediata, no âmbito do meio ambiente artificial (art. 182 da CF).”⁴

Conforme previsto no artigo 23, IX, da CF, cabe ao poder público promover programas de saneamento básico e, conseqüentemente, de destinação adequada de resíduos sólidos. Neste sentido, é importante considerar que quando da promoção de tais programas, devem-se observar os demais direitos fundamentais previstos na carta magna como, por exemplo, o direito ao trabalho.

De fato, a inserção socioeconômica dos trabalhadores do ramo da reciclagem, dentre eles, os catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, encontra-se amparada pelos artigos 6º e 7º da CF, haja vista que se trata de ofício que contribui para melhoria da condição social da população, em atendimento ao conceito de saneamento ambiental.

2.4. Resíduos Sólidos

De maneira inicial, cabe mencionar que o manejo dos resíduos sólidos encontra-se previsto na no artigo 3º, I, c, da Lei Federal nº 11.445/2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. Dentre o conceito de saneamento básico disposto na referida lei, encontra-se a definição de resíduos sólidos, da seguinte forma:

⁴ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2011

“conjunto de serviços, infra-estruturas e instalações operacionais de:

(...)

c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: conjunto de atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário de varrição e limpeza de logradouros e vias públicas;”

A Lei 12.305/2010 – Política Nacional de Resíduos Sólidos trouxe o conceito de resíduos sólidos, em seu artigo 3º, XVI, conforme abaixo descrito:

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

Cabe observar que o conceito de resíduos sólidos acima disposto abrange tanto resíduos reutilizáveis ou recicláveis, ou não. Com efeito, incluem-se nesta definição os rejeitos, ou seja, aqueles resíduos que, segundo a inteligência do artigo 3º, XV, da PNRS, não apresentam outra possibilidade que não a disposição final adequada, depois de esgotadas todas as alternativas de tratamento e recuperação por processos tecnológicos disponíveis e economicamente viáveis.

Ainda, a PNRS, que possui natureza de lei vinculante, classifica os resíduos sólidos por origem e periculosidade, da seguinte forma:

Art. 13. Para os efeitos desta Lei, os resíduos sólidos têm a seguinte classificação:

I - quanto à origem:

- a) resíduos domiciliares: os originários de atividades domésticas em residências urbanas;*
- b) resíduos de limpeza urbana: os originários da varrição, limpeza de logradouros e vias públicas e outros serviços de limpeza urbana;*
- c) resíduos sólidos urbanos: os englobados nas alíneas “a” e “b”;*
- d) resíduos de estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços: os gerados nessas atividades, excetuados os referidos nas alíneas “b”, “e”, “g”, “h” e “j”;*
- e) resíduos dos serviços públicos de saneamento básico: os gerados nessas atividades, excetuados os referidos na alínea “c”;*
- f) resíduos industriais: os gerados nos processos produtivos e instalações industriais;*
- g) resíduos de serviços de saúde: os gerados nos serviços de saúde, conforme definido em regulamento ou em normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama e do SNVS;*
- h) resíduos da construção civil: os gerados nas construções, reformas, reparos e demolições de obras de construção civil, incluídos os resultantes da preparação e escavação de terrenos para obras civis;*
- i) resíduos agrossilvopastoris: os gerados nas atividades agropecuárias e silviculturais, incluídos os relacionados a insumos utilizados nessas atividades;*
- j) resíduos de serviços de transportes: os originários de portos, aeroportos, terminais alfandegários, rodoviários e ferroviários e passagens de fronteira;*

k) resíduos de mineração: os gerados na atividade de pesquisa, extração ou beneficiamento de minérios;

II - quanto à periculosidade:

a) resíduos perigosos: aqueles que, em razão de suas características de inflamabilidade, corrosividade, reatividade, toxicidade, patogenicidade, carcinogenicidade, teratogenicidade e mutagenicidade, apresentam significativo risco à saúde pública ou à qualidade ambiental, de acordo com lei, regulamento ou norma técnica;

b) resíduos não perigosos: aqueles não enquadrados na alínea “a”.

Neste sentido, cabe destaque o conceito de resíduos sólidos urbanos, no qual estão incluídos os resíduos domiciliares e de limpeza urbana. Quanto aos resíduos comerciais, ou seja, aqueles produzidos em escritórios, restaurantes, lojas, etc; estes são legalmente equiparados aos resíduos domiciliares, conforme disposição do artigo 13, parágrafo único, quando não considerados perigosos em sua natureza, composição ou volume.

Neste sentido, à título exemplificativo, não são equiparados aos resíduos domiciliares os resíduos comerciais gerados em grande volume. Assim, deve existir uma diferenciação entre pequenos e grandes geradores, sendo que a responsabilidade destes últimos normalmente é atribuída através de leis e decretos, variando em função de cada município.

Por fim, cabe explicitar que o conceito de resíduos sólidos previsto na PNRS abrange tanto os efluentes líquidos, que terão sistema de tratamento específico, quanto os domiciliares e de limpeza urbana, cujo tratamento difere ao ser destinado à reutilização, reciclagem, compostagem, etc. Todavia, ainda que possuam natureza diversa, ambos os tipos são decorrentes de serviços de saneamento básico.

Neste trabalho, serão abordados os resíduos sólidos passíveis de coleta e comercialização pelos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis. tendo em vista que a cadeia da reciclagem e da reutilização inicia-se primordialmente na catação destes materiais.

O artigo 7º, II da PNRS prevê uma ordem de preferência para tratamento dos resíduos sólidos, qual seja, a “*não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, bem como disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos*”.

Segundo Altmann⁵, a reciclagem e a reutilização apresentam-se como medidas mais razoáveis a curto prazo, tendo em vista que a não geração e a redução são medidas de médio/longo prazo, pois dependem da educação ambiental para o consumo consciente, bem como da colaboração e comprometimento do setor produtivo para, por exemplo, reduzir a fabricação de itens descartáveis ou de vida útil curta.

Segundo os artigos 3º, incisos XVIII e XVI, respectivamente, entende-se por reutilização “*processo de aproveitamento dos resíduos sólidos sem sua transformação biológica, física ou físico-química*”, e considera-se reciclagem o “*processo de transformação dos resíduos sólidos que envolve a alteração de suas propriedades físicas, físico-químicas ou biológicas, com vistas à transformação em insumos ou novos produtos*”.

No mais, importante mencionar que dentre os princípios da PNRS, estampados em seu artigo 6º, encontra-se, no inciso VIII, o “*reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania*”.

2.5. Catador de materiais reutilizáveis e recicláveis

Não podendo ser confundida com a figura do catador de lixo, que utiliza dos resíduos encontrados para sua própria subsistência, o catador de materiais reutilizáveis e recicláveis é aquele que coleta materiais conforme seu potencial econômico, com vistas a sua venda. Assim, este seleciona dos itens descartados os materiais com valor de mercado a fim de transformá-los em fonte de poder aquisitivo.

O artigo 1º, parágrafo único do Decreto nº 7.405/2010, que institui o Programa Pró-Catador, traz o conceito legal de catador de materiais reutilizáveis e recicláveis, como: “*peças físicas de baixa renda que se dedicam às atividades de coleta, triagem,*

⁵ ALTMANN, Alexandre. **Pagamento por Serviços Ambientais Urbanos como instrumento de incentivo para os catadores de materiais recicláveis no Brasil.** Disponível em <http://www.planetaverde.org/arquivos/biblioteca/arquivo_20131207155702_7421.pdf> Acesso em 08 de setembro de 2017.

beneficiamento, processamento, transformação e comercialização de materiais reutilizáveis e recicláveis”.

O Ministério do Trabalho e Emprego registrou a profissão de catador de materiais reutilizáveis e recicláveis sob o nº 5192, descrevendo o ofício como:

“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.”

Além disso, foi atribuído registro na Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) sob o nº 3811-4, referente à coleta de resíduos não-perigosos, cuja atividade compreende, dentre outras, a coleta de resíduos não-perigosos de origem doméstica, urbana ou industrial por meio de lixeiras, veículos, caçambas, etc; e a coleta de materiais recuperáveis.

É importante informar que estes profissionais podem atuar tanto de forma autônoma como coletiva. A cada ano são fundadas novas cooperativas, associações e redes de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, fruto da organização do setor, regida principalmente pelo Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR).

Conforme o artigo 4º, da Lei nº 5.764/71, que institui o regime jurídico das sociedades cooperativas:

“As cooperativas são sociedades de pessoas, com forma e natureza jurídica próprias, de natureza civil, não sujeitas a falência, constituídas para prestar serviços aos associados, distinguindo-se das demais sociedades pelas seguintes características:

- I - adesão voluntária, com número ilimitado de associados, salvo impossibilidade técnica de prestação de serviços;*
- II - variabilidade do capital social representado por quotas-partes;*
- III - limitação do número de quotas-partes do capital para cada associado, facultado, porém, o estabelecimento de critérios de proporcionalidade, se assim for mais adequado para o cumprimento dos objetivos sociais;*
- IV - inaccessibilidade das quotas-partes do capital a terceiros, estranhos à sociedade;*
- V - singularidade de voto, podendo as cooperativas centrais, federações e confederações de cooperativas, com exceção das que exerçam atividade de crédito, optar pelo critério da proporcionalidade;*
- VI - quorum para o funcionamento e deliberação da Assembléia Geral baseado no número de associados e não no capital;*
- VII - retorno das sobras líquidas do exercício, proporcionalmente às operações realizadas pelo associado, salvo deliberação em contrário da Assembléia Geral;*
- VIII - indivisibilidade dos fundos de Reserva e de Assistência Técnica Educacional e Social;*

*IX - neutralidade política e discriminação religiosa, racial e social;
X - prestação de assistência aos associados, e, quando previsto nos estatutos, aos empregados da cooperativa;
XI - área de admissão de associados limitada às possibilidades de reunião, controle, operações e prestação de serviços.”*

Organizados em cooperativas, os catadores ganham possibilidade de deter maior infraestrutura de trabalho, que comportam veículos para realização de coleta junto aos geradores, espaço e equipamentos para triagem e enfardamento dos materiais coletados, bem como armazenamento temporário. Além disso, é necessária sólida estrutura administrativa, para controle, organização de sistemas e métodos, e financeiro.

O trabalho realizado por catadores cooperados em muito difere daquele realizado pelos catadores autônomos, figuras ainda muito presentes do contexto brasileiro. Estes, também conhecidos como “carroceiros”, normalmente percorrem as ruas a procura de resíduos que mais tarde serão vendidos à um depósito de sucatas, responsável pela comercialização à indústria da reciclagem.

De acordo com Santos⁶, a organização de catadores em forma de cooperativas possibilita a valorização e profissionalização do trabalho do catador, a inclusão social e o resgate da cidadania, bem como a retirada dos catadores dos lixões e aterros.

2.6. Pagamento por Serviços Ambientais

Os pagamentos por serviços ambientais (PSA) são aqueles que remetem a externalidades ambientais negativas, ou seja, quando o preço de um determinado serviço é inferior ao seu preço ambiental, gerando assim desvantagens técnicas e econômicas.

Embora o conceito de externalidades venha das ciências econômicas, segundo Alexandre Altmann⁷, a valorização dos serviços ambientais colabora para a internalização das

⁶ SANTOS, J. G.; FERREIRA, C. E. V.; RAMALHO, A. M. C.; MACEDO, N. M. M. N. *A importância das cooperativas de reciclagem na gestão dos resíduos sólidos urbanos: um estudo em uma cooperativa de Campina Grande – PB*. In: XIV Seminário em Administração, 2011, São Paulo.

⁷ ALTMANN, Alexandre. **Pagamento por Serviços Ambientais: aspectos jurídicos para a sua aplicação no Brasil**. 2010. Disponível em <<http://www.planetaverde.org/biblioteca-virtual/artigos-juridicos>> Acesso em 08 de setembro de 2017.

consequências negativas ou positivas dos mesmos. Assim, com a consciência de que os recursos naturais necessários ao oferecimento de determinados serviços são ou podem se tornar escassos, passaram a ser adotados mecanismos de remuneração pela manutenção dos mesmos.

A Costa Rica foi país pioneiro na América Latina quando da criação de seu Programa de Pagamento por Serviços Ambientais, em 1996, que instituiu política de pagamento direto aos proprietários em escala nacional, mediante conservação de florestas, reflorestamento e agroflorestais, podendo as compensações serem dirigidas a serviços individuais ou coletivos.

Desde então, este programa serviu como inspiração para que diversos países passassem a adotar medidas de PSA, inclusive no Brasil, aonde passou a tramitar diversos projetos de lei prevendo a instituição de uma política a respeito. Em tramitação desde 2007, o Projeto de Lei 792 visa instituir a Política Nacional de Pagamentos por Serviços Ambientais e, assim define o instrumento:

“transação contratual mediante a qual um beneficiário ou usuário de serviços ecossistêmicos transfere recursos financeiros a um provedor desses serviços ou outra forma de remuneração nas condições acertadas e respeitadas as disposições legais e regulamentares pertinentes”

Doutrinariamente, Waldman e Elias⁸ trazem o entendimento de que mediante a transferência-recebimento de alguma espécie de retribuição, os indivíduos e a coletividade passam a proteger e preservar o médio ambiente, sob a tutela de uma fonte financiadora.

Ainda, segundo Wunder⁹, um esquema de PSA é:

“uma transação voluntária, na qual, um serviço ambiental bem definido ou um uso da terra que possa assegurar este serviço é comprado por pelo menos um comprador de, pelo menos, um provedor, sob a condição de que o provedor garanta a provisão deste serviço (condicionalidade)”.

Assim, de um lado, há o incentivo extrínseco em forma de retribuições para aquele que recupera, viabiliza ou preserva os serviços ambientais, de modo a se tornar credor

⁸ WALDMAN, Ricardo Libel; ELIAS, Luiz Augusto da Veiga. *Os princípios do Direito Ambiental e o Pagamento por Serviços Ambientais/Ecossistêmicos (PSA/PSE)*. Revista de Direito Ambiental RDA.

⁹ WUNDER, S.; WERTZ-KANOUNNIKOFF, S. *Payment for Ecosystems Services: A New Way of Conserving Biodiversity in Forests*. Journal of Sustainable Forestr.,

da outra parte, que se beneficia destes serviços e tem a disposição e o interesse em pagar para garantir o fluxo e a disponibilidade dos mesmos.

Importante destacar que os benefícios oferecidos pelos serviços ambientais, embora financiados por agentes interessados, devem ser caracterizados como públicos em virtude de não haver rivalidade em seu consumo. Assim, estes são considerados direitos difusos e coletivos, metaindividuais ou transindividuais, ou seja, uma categoria intermediária entre o direito público e o direito privado.

Com efeito, este instrumento vem para efetivar a percepção de direitos e deveres da sociedade quanto à temática ambiental, posto que há dificuldade em superar a visão antropocêntrica do meio ambiente, que “vê os seres humanos como situados acima ou fora da natureza, como a fonte de todos os valores, e atribui apenas um valor instrumental, ou de ‘uso’, à natureza.”¹⁰

Segundo Altmann, os requisitos caracterizadores do instituto de pagamento por serviços ambientais são a voluntariedade da transação, a adicionalidade e a indicação de qualidade e quantidade do serviço ecológico a ser remunerado, conforme parâmetros e referências indicativas.

No Brasil, a primeira norma que trouxe a previsão de um sistema de PSA foi a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) – Lei Federal nº 9.433/97, quando instituiu a cobrança pelo uso de água, com seu consequente reconhecimento como bem ecológico, social e econômico, como medida de incentivo ao uso racional da água, e de financiamento de programas para melhoria da quantidade e da qualidade da água.

Já o Programa Produtor de Água, desenvolvido pela Agência Nacional de Águas – ANA, tem como objetivo apoiar e financiar projetos que visem à manutenção do ciclo hidrológico, voltados principalmente a produtores rurais que se proponham a adotar práticas e manejos conservacionistas em suas terras com vistas à conservação do solo e da água.

¹⁰ CAPRA, Fritjof. *A teia da vida: uma nova compreensão dos sistemas vivos*. Tradução de Newton Roberval Eichenberg. São Paulo: Cultrix.

Em publicação do Ministério do Meio Ambiente, datada de 2011 e intitulada *Pagamentos por Serviços Ambientais na Mata Atlântica: lições aprendidas e desafios*¹¹, foram levantados trinta e três projetos ou programas de PSA, em fase de execução, de desenvolvimento, ou de interesse, distribuídos em estados que compõe a Mata Atlântica. Estes projetos objetivam a valorização do ativo florestal através do mercado de carbono, por meio da manutenção das funções dos ecossistemas da Mata Atlântica, bem como do plantio de espécies exóticas ou sistemas agroflorestais enriquecidos com espécies nativas.

O Projeto de Recuperação de Matas Ciliares, do Governo do Estado de São Paulo, possui objetivo de avaliar e criar condições técnicas, econômicas e financeiras para a restauração sustentada de matas ciliares em larga escala através da formulação de Sistema para Pagamento por Serviços Ambientais, e da formulação de Programa Estadual de Restauração de Matas Ciliares.

Todavia, embora existam iniciativas de PSA bem sucedidas, o que atestam a realidade promissora do instituto, não há no Brasil uma norma que regulamente amplamente o instituto.

2.6.1. Serviços ambientais urbanos

Embora comumente empregado para designar ações de uso do solo, o conceito de serviços ambientais também pode ser entendido sob outras perspectivas como, por exemplo, serviços prestados em contexto urbano.

Neste sentido, o Relatório de Pesquisa sobre Pagamento por Serviços Ambientais Urbanos e Gestão de Resíduos Sólidos, elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)¹², define o conceito de pagamento por serviços ambientais urbanos como:

¹¹ GUEDES Fátima Becker e SEEHUSEN Susan Edda. *Pagamentos por Serviços Ambientais na Mata Atlântica: lições aprendidas e desafios*. Brasília: MMA, 2011. Disponível em <http://www.mma.gov.br/estruturas/202/_arquivos/psa_na_mata_atlantica_licoes_aprendidas_e_desafios_202.pdf> Acesso em 08 de setembro de 2017.

¹² Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2010), *Pesquisa sobre Pagamento por Serviços Ambientais Urbanos para a gestão de resíduos sólidos*. Brasília: IPEA.

“atividades realizadas no meio urbano que gerem externalidades ambientais positivas, ou minimizem externalidades ambientais negativas, sob o ponto de vista da gestão dos recursos naturais, da redução de riscos ou da potencialização de serviços ecossistêmicos e assim corrijam, mesmo que parcialmente, falhas do mercado relacionadas ao meio ambiente”

Ainda, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico¹³, entende por “bem ambiental” (que também pode ser entendido como serviço ambiental) *“serviços prestados e bens vendidos que têm alguma relação com a prevenção e o controle da poluição e com o uso dos recursos naturais”*. Ainda, classifica os serviços ambientais como:

1. *Gestão da poluição: bens ou serviços que contribuem para o controle da poluição do ar; gestão de efluentes e resíduos sólidos; diminuição da contaminação de solo, águas superficiais e águas subterrâneas; redução de ruídos e vibração; monitoramento, análise e avaliação ambiental.*
2. *Tecnologias e produtos mais limpos: bens ou serviços que são intrinsecamente mais limpos ou mais e eficientes, como unidades de energia fotovoltaica.*
3. *Bens de gestão de recursos naturais: bens ou serviços que contribuem para o fornecimento de água; gestão sustentável de florestas, fazendas ou zonas de pesca; conservação de energia e redução dos impactos dos desastres naturais.*

Observa-se que a gestão dos resíduos sólidos encontra-se estampado no conceito de serviços ambientais acima descrito. Com efeito, o termo “serviço ambiental urbano” já é doutrinariamente utilizado para designar serviços equiparados aos de saneamento ambiental, gestão de resíduos sólidos, e drenagem.¹⁴

Assim, entende-se que são passíveis de remuneração por força de pagamento por serviços ambientais, os serviços que geram externalidades positivas, ou que minimizam externalidades negativas em âmbito urbano e, dessa forma, corrigem falhas do mercado e estimulam financeiramente a adoção destas práticas, inclusive os de gestão de resíduos sólidos.

Neste sentido, há de se reconhecer que, ao coletar e destinar corretamente os resíduos sólidos que detêm de valor econômico, a conduta dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis traz benefícios econômicos e ambientais à toda sociedade sendo, portanto, considerados serviços ambientais urbanos. Dessa forma, os catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis geram uma externalidade positiva e, por isso, fazem jus à remuneração, por exemplo, por sistemas de pagamento por serviços ambientais.

¹³ ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Opening markets for environmental goods and services*. Paris: Policy Brief, 2005.

¹⁴ MASSOUD; EL-FADEL; ABDEL MALAK, 2003; OOSTERVEER, 2009; REVI; DUBE, 1999; PARENTEAU; THONG, 2005.

3. Contexto Histórico

O ser humano tem de lidar com os resíduos e rejeitos de seu próprio consumo desde o período neolítico, ou seja, quando deixou de ser nômade e passou a se estabelecer em um único sítio, tendo assim que dar destino diverso aos resíduos gerados para não conviver em meio a eles.¹⁵

Conforme se deu o avanço da humanidade e especialmente a partir do século XX, quando sobreveio a Revolução Industrial, o consumo cresceu substancialmente, devido ao grande aumento da oferta de produto e o padrão de consumo em massa que se observa a partir de então.

Hoje, principalmente nos grandes centros urbanos, o número de resíduos sólidos facilmente ultrapassa o da população. De fato, de 2010 a 2014, a geração de resíduos sólidos no Brasil avançou cinco vezes mais em relação ao crescimento populacional.¹⁶

O consumo desenfreado e o acúmulo de resíduos sólidos resulta em uma série de fatores que, se não devidamente tratados, podem acarretar em problemas de diversas ordens, dentre elas sociais, ambientais, sanitárias e econômicas. De fato, o resíduo destinado inadequadamente pode gerar contaminação do solo e dos lençóis freáticos, enchentes, disseminação de doenças, entre inúmeros outros problemas crônicos.

Estes fatores negativos resultaram na concepção social de que o “lixo” está relacionado a imagens negativas e condições degradantes, das quais as pessoas evitam e querem distância. Culturalmente, o “lixo” é concebido pela população como algo sem qualquer valor agregado, pronto a ser descartado, ignorando, todavia, que para uma minoria, ele é enxergado como fonte de renda e de trabalho.

¹⁵ PORTAL DA EDUCAÇÃO. *O Início dos Resíduos Sólidos*. Disponível em <<https://www.portaleducacao.com.br/conteudo/artigos/educacao/o-inicio-dos-residuos-solidos/31362>> Acesso em 08 de setembro de 2017.

¹⁶ ABRELPE - Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais. *Panorama Dos Resíduos Sólidos no Brasil 2015*. Disponível em <<http://www.abrelpe.org.br/Panorama/panorama2015.pdf>> Acesso em 08 de setembro de 2017.

Segundo Fraga¹⁷, muitos homens e mulheres, excluídos de formas “reconhecidas de trabalho”, encontram na atividade de coletar e vender resíduos a forma de terem a identidade de trabalhadores recuperada. É a partir das sobras, do resto, que eles voltam a prover financeiramente a si mesmos e as suas famílias. O catador vai contra a lógica predominante na sociedade, de que o que é descartado, aquilo que é rejeitado e tem que ser jogado fora, para ele representa algo que ainda pode ser aproveitado, seu meio de vida.

Os catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis de resíduos sólidos, que vivem da coleta e venda de resíduos recicláveis, constituem uma figura que sempre esteve à margem da sociedade, sendo constantemente discriminada e excluída.

Sobre a origem dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, ensina PEREIRA E TEIXEIRA:

*“É importante apontar que a recuperação de materiais extraídos do lixo é uma atividade milenar: desde os tempos antigos, os destituídos obtinham sua sobrevivência das sobras da sociedade (DIAS, 2002). A atividade de catação no Brasil e a sobrevivência de milhares de pessoas por meio do lixo já vêm ocorrendo há muitas décadas. Em Belo Horizonte, por exemplo, a catação de lixo remonta desde o final da década de 1930 (DIAS, 2002). No entanto, somente nas duas últimas décadas a atividade ganhou atenção pública e reconhecimento como um problema social.”*¹⁸

A figura dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis está intimamente ligada ao conceito de reciclagem, haja vista que aqueles exercem atividade meio para a consecução desta, ou seja, mediante a coleta dos materiais recicláveis na fonte geradora, os respectivos resíduos são encaminhados à indústria responsável pelo aproveitamento e beneficiamento dos mesmos.

Escondem-se na reciclagem três problemas centrais, quais sejam: “a necessidade de redução do consumo; de rever os padrões de produção, como as estratégias produtivas de descarte e da obsolescência planejada; e a exploração do trabalho de indivíduos marginalizados pela sociedade”¹⁹.

¹⁷ FRAGA, A. B. *O trabalho de quem vive do lixo: desigualdade social e suas dimensões simbólicas. Polêmica. Rio de Janeiro.*

¹⁸ PEREIRA, Maria Cecília Gomes; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. **A inclusão de catadores em programas de coleta seletiva: da agenda local à nacional.** Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512011000300011> Acesso em 08 de setembro de 2017.

¹⁹ LOUREIRO, F.; LAYARGUES, P.; CASTRO, R. (Org.) *Educação ambiental: repensando o espaço da cidadania.* São Paulo: Cortez, 2002.

Com efeito, desde 1987 a escassez dos recursos naturais é pauta de discussão da Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento, criada pela ONU, quando foi elaborado o Relatório de Brundtland, que fortaleceu a prerrogativa do consumo insustentável de matéria prima, e a necessidade de garantir o desenvolvimento sem prejuízo das gerações futuras.

Para tanto, faz-se mister observar e rever os padrões de produção a fim de economizar matéria prima, utilizando-se para tanto instrumentos de gestão ambiental como análise do ciclo de vida do produto, estratégias de produção mais limpa, utilização de materiais certificadas, implementação de logística reversa, dentre outros.

Todavia, não se deve olvidar dos problemas sociais advindos da reciclagem que, conforme acima mencionado, advêm da exploração marginalização dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis que, sistematicamente, têm seu valor reduzido a nada e são excluídos socialmente em virtude da confusão injusta que a sociedade faz de seu trabalho com conceitos negativos como “lixo” e doenças.

De fato, a aplicação dos conceitos de redução, reutilização e reciclagem não restringem-se à unidades fabris e de produção, estando, em verdade, intrinsecamente ligados ao exercício da cidadania e do engajamento popular, devendo antes de mais nada a população reconhecer a importância destas práticas e de seu valor social, ambiental e econômico.

Todos estes fatores, somados à comum baixa escolaridade dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, contribuíram para uma evolução muito tímida e lenta do reconhecimento da catação como profissão no Brasil, evolução esta que perdura por mais de 50 anos.

Na década de 1980 começaram a surgir as primeiras cooperativas e associações que, em busca por reconhecimento, começaram a se organizar e se engajar com instituições não governamentais.

Dentre as associações e cooperativas pioneiras no mercado da reciclagem do Brasil, encontram-se a Cooperativa dos Catadores de Papel, Papelão, Aparas e Materiais

Reaproveitáveis (Coopamare), em São Paulo; e a Associação dos Catadores de Material de Porto Alegre, na Ilha Grande dos Marinheiros, ambas fundadas em 1986. Em Belo Horizonte, a Associação dos Catadores de Papel, Papelão e Material Reaproveitável (Asmare) foi fundada em 1990.^{20 e 21}

Em novembro de 1999, houve o Encontro Nacional de Catadores de Papel, em Belo Horizonte, o qual deu origem embrionária ao Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR). Em 2001, ocorreu em Brasília o 1º Congresso Nacional dos Catadores de Materiais, associado à 1ª Marcha Nacional da População de Rua.

Este evento resultou na Carta de Brasília, que apresentou diversas reivindicações como a inclusão no Plano Nacional de Qualificação Profissional da classe dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, direitos trabalhistas, fomento de empreendimentos de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, elaboração de uma política nacional de coleta seletiva, erradicação dos lixões em território nacional, auxílio social, dentre outros.²²

Um dos primeiros marcos institucionais para a inserção do catador de materiais reutilizáveis e recicláveis no mercado de trabalho deu-se em 2002, com o reconhecimento da atividade como ocupação profissional, mediante seu registro na Classificação Brasileira de Ocupações - CBO sob o nº 5192.

Em 2003 foi criado o Comitê Interministerial da Inclusão Social dos Catadores de Lixo (CIISCL), que previu ações e estratégias voltadas à inclusão dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, à extinção dos lixões, à gestão adequada dos resíduos sólidos nos municípios; e à mecanismos de avaliação e monitoramento das mesmas.²³

²⁰ PEREIRA, Maria Cecília Fomes; e TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. **A inclusão de catadores em programas de coleta seletiva: da agenda local à nacional.** Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512011000300011&lng=pt&nrm=iso Acesso em 08 de setembro de 2017.

²¹ MEDEIROS, Luiza Ferreira Rezende de; e MACÊDO, Kátia Barbosa. **Catador de material reciclável: uma profissão para além da sobrevivência?** Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102 Acesso em 08 de setembro de 2017.

²² 1º Congresso Nacional do MNCR em 2001. **Carta de Brasília.** Disponível em <http://www.mnrcr.org.br/sobre-o-mnrcr/principios-e-objetivos/carta-de-brasilia> Acesso em 08 de setembro de 2017.

²³ Decreto de 11 de Setembro De 2003. **Cria o Comitê Interministerial da Inclusão Social de Catadores de Lixo.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/2003/Dnn9975.htm Acesso em 08 de setembro de 2017.

Em ação conjunta do CIISCL e do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, criado em 2006, sobreveio o Decreto Federal nº 5.940/06, que instituiu:

“a separação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta, na fonte geradora, e a sua destinação às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis”.

A Política Nacional de Saneamento Básico, Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, e o posterior Decreto Federal nº 7.217, de 21 de junho de 2010 que a regulamenta, incluíram a atividade de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos dentre os serviços públicos e, além disso, previram a dispensa de licitação para contratação de associações e cooperativas para realização de coleta seletiva. Ainda, prevê o referido Decreto, em seu artigo 2º, VII e § 3º:

Art. 2º Para os fins deste Decreto, consideram-se:

(...)

VIII - prestador de serviço público: o órgão ou entidade, inclusive empresa:

(...)

§ 3º Para os fins do inciso VIII do caput, consideram-se também prestadoras do serviço público de manejo de resíduos sólidos as associações ou cooperativas, formadas por pessoas físicas de baixa renda reconhecidas pelo Poder Público como catadores de materiais recicláveis, que executam coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutilizáveis.

Estes instrumentos foram de grande valia para a facilitação ao acesso e auxílio do Poder Público pelos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis. Reflexo disso foi a criação, pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES), de uma linha de financiamento específica para o setor da reciclagem.

Em 2011, após mais de 20 anos de tramitação, com a aprovação do Projeto de Lei (PL) nº 203/1991 (originado pelo PL nº 354/89), sobreveio a Lei Federal nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos. No mesmo ano foi publicado seu regulamento, o Decreto Federal nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010.

Estes instrumentos legais são considerados o grande marco legal para os catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, que passaram a ser amparados por diversos mecanismos de inserção, como o Programa Pró-Catador, instituído pelo Decreto Federal nº 7.405, de 23 de dezembro de 2010, que dispõe sobre a organização e o funcionamento do

CIISCL, que passou a ser denominado Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis.

Portanto, os catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis vêm ganhando amparo legal ao longo dos últimos anos, muito embora ainda representem parcela constantemente marginalizada da população. A luta pelo reconhecimento profissional dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis está intimamente relacionada com o reconhecimento social, haja vista a histórica discriminação destes agentes.

Segundo Pereira e Teixeira:

“a inserção, no caso de catadores, pode ocorrer pelo protagonismo do grupo em uma luta para não se tornarem meramente úteis aos mecanismos de reprodução capitalista, mas sim para exercerem seus direitos como cidadãos.”²⁴

²⁴ PEREIRA, Maria Cecília Fomes; e TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. **A inclusão de catadores em programas de coleta seletiva: da agenda local à nacional.** Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512011000300011&lng=pt&nrm=iso> Acesso em 08 de setembro de 2017.

4. Análise Jurídica

Neste capítulo serão abordados os aspectos jurídicos que tutelam os catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, e os sistemas de pagamentos por serviços ambientais em contexto urbano, buscando trazer uma análise sistemática dos temas, bem como suas correlações.

4.1. Princípios Constitucionais

Inicialmente, cabe abordar o direito a dignidade da pessoa humana, estampado no artigo 1º, III, da Carta Magna. Segundo Alexandre de Moraes²⁵, a dignidade da pessoa humana é inerente às personalidades humanas, e traz a pretensão ao respeito das demais pessoas como um mínimo invulnerável que deve ser assegurado por todo estatuto jurídico.

Assim, a dignidade é considerada um valor que condiciona todas as demais garantias fundamentais e direitos sociais. Conforme ensina Celso Antonio Pacheco Fiorillo, para assegurá-la faz-se necessário observar todos os direitos sociais previstos no artigo 6º da Constituição Federal, sendo estes considerados direitos básicos e fundamentais.

Portanto, a dignidade da pessoa humana é considerado princípio basilar, do qual decorrem todos os demais subprincípios constitucionais ou setoriais, inclusive aqueles identificados como princípios do Direito Ambiental.

Segundo Antonio Herman Benjamin²⁶, a Constituição Federal de 1988 inovou no trato do meio ambiente, ao reconhecê-lo como bem jurídico autônomo, em forma de sistema de ordem pública. De fato, seu artigo 225 assegura o meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida, impondo ao poder público e a coletividade este dever.

²⁵ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas.

²⁶ BENJAMIN, Antonio Herman De Vasconcellos E. *O Meio Ambiente Na Constituição Federal De 1988*. Informativo Jurídico da Biblioteca Ministro Oscar Saraiva, v. 19, n. 1, jan./jun. 2008

Assim, o direito a sadia qualidade de vida e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado decorre do princípio da dignidade da pessoa humana, sendo um pressuposto do outro. Neste sentido, a gestão dos resíduos sólidos é fator primordial para a garantia da sadia qualidade de vida, haja vista da sua destinação incorreta decorre inúmeros problemas de ordem ambiental, social e econômica.

Conforme se extrai do artigo 6º da PNRS, são princípios norteadores do instrumento:

- I - a prevenção e a precaução;*
- II - o poluidor-pagador e o protetor-recebedor;*
- III - a visão sistêmica, na gestão dos resíduos sólidos, que considere as variáveis ambiental, social, cultural, econômica, tecnológica e de saúde pública;*
- IV - o desenvolvimento sustentável;*
- V - a ecoeficiência, mediante a compatibilização entre o fornecimento, a preços competitivos, de bens e serviços qualificados que satisfaçam as necessidades humanas e tragam qualidade de vida e a redução do impacto ambiental e do consumo de recursos naturais a um nível, no mínimo, equivalente à capacidade de sustentação estimada do planeta;*
- VI - a cooperação entre as diferentes esferas do poder público, o setor empresarial e demais segmentos da sociedade;*
- VII - a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos;*
- VIII - o reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania;*
- IX - o respeito às diversidades locais e regionais;*
- X - o direito da sociedade à informação e ao controle social;*
- XI - a razoabilidade e a proporcionalidade.*

Neste diapasão, cabe destaque os princípios do protetor-recebedor e do poluidor-pagador. De um lado, o princípio do poluidor-pagador estabelece que as externalidades negativas sejam arcadas pelo poluidor. Decorrente deste, há também o princípio do usuário-pagador, o qual prevê que o usuário pague pelos recursos naturais que utilizar, de forma a sensibiliza-lo pelo seu uso racional.

De outro lado, há o princípio do protetor-recebedor que, por sua vez, figura como principal princípio atrelado a sistemas de pagamento por serviços ambientais. Este princípio prevê a compensação ou retribuição de forma justa e equânime, pela efetiva preservação e conservação da natureza, ou seja, pela prestação de serviços ambientais.

Segundo Rech:

“O princípio do protetor-recebedor busca o Pagamento por Serviços Ambientais, como uma forma mais eficaz de multiplicar agentes motivados a preservar a natureza, para que ela continue

*prestando serviços indispensáveis à preservação da biodiversidade e da própria dignidade humana.*²⁷

Ainda a respeito do princípio do protetor-recebedor, ensina Deon Sette e Nogueira²⁸:

“Este princípio prega que aquele agente público ou privado que protege um bem natural em benefício da comunidade deve receber uma compensação financeira como incentivo pelo serviço de proteção ambiental prestado. Trata-se de um fundamento da ação ambiental que pode ser considerado o avesso do princípio usuário-pagador, que postula que aquele que usa um determinado recurso da natureza deve pagar por tal utilização. Sua aplicação destina-se à justiça econômica, valorizando os serviços ambientais prestados generosamente por uma população ou sociedade, e remunerando economicamente essa prestação de serviços porque, se tem valor econômico, é justo que se receba por ela.”

Outro princípio constitucional que merece relevância dentre ao tema estudado é o do trabalho e da livre iniciativa, previsto não só no artigo 5º XIII, CF, mas também em outros dispositivos constitucionais como os artigos 6º, 7º, 8º e dos artigos 194 a 204.

Cabe informar que a proteção ao trabalho é garantida não só aos trabalhadores subordinados, mas também aos empregadores e aos trabalhadores autônomos, sendo instrumento que provê sobrevivência e dignidade aos seres humanos.

Em âmbito ambiental, acertadamente consideram Thaís M. L. Do Carmo e Fiorillo:

“O Direito ambiental brasileiro está vinculado aos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (art. 1º, IV), a saber: a economia capitalista que visa a obtenção do lucro estará sempre presente nas relações jurídicas ambientais, balizada pelos valores maiores e superiores da dignidade da pessoa humana, o que significa harmonizar a ordem econômica com a defesa do meio ambiente (art. 170, da Constituição Federal).”

Assim, a figura do catador de materiais reutilizáveis e recicláveis, autônomo ou não, merece ser amparada pelo princípio do trabalho e da livre iniciativa, haja vista representar profissão historicamente marginalizada, cujos direitos apenas recentemente vem sendo reconhecidos pelo poder público e pela sociedade. Além disso, deve-se levar em

²⁷ RECH, Adir Ubaldo. *O valor econômico e a natureza jurídica dos serviços ambientais*. In *Revista do Instituto do Direito Brasileiro*, no. 2. Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa: Lisboa. Disponível em <http://www.idb-fdul.com/uploaded/files/2012_02_1043_1071.pdf> Acesso em 08 de setembro de 2017.

²⁸ DEON SETTE, Marli; NOGUEIRA, Jorge Madeira. **Política Nacional de Resíduos Sólidos: uma avaliação inicial acerca dos aspectos jurídicos e econômicos**. Disponível em <<https://www.scribd.com/document/48461738/Politica-Nacional-Residuos-Solidos-02082010>> Acesso em 08 de setembro de 2017.

consideração o cuidado necessário com o ambiente de trabalho a fim de se garantir a saúde e o bem-estar dos trabalhadores, haja vista que o manejo inadequado dos resíduos sólidos torna o ambiente altamente insalubre, acarretando consequências sanitárias e ambientais.

Por fim, é de fundamental importância trazer à tona o princípio da ordem econômica, estampado no artigo 170 da Carta Magna, o qual transcreve-se a seguir:

“Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

IV - livre concorrência;

(...)

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.”

Pela simples leitura do dispositivo acima, percebe-se clara conexão entre o princípio da ordem econômica e os princípios da dignidade da pessoa humana e do trabalho e da livre iniciativa. Conforme ensina Fiorillo:

“Ao assegurar a todos existência digna, fundada não só na valorização do trabalho humano, conforme já indicado, mas na livre iniciativa, ratificou a Constituição Federal o direito à vida digna, na medida em que propicia aos seres humanos o pleno exercício da atividade econômica, valorizando não só o trabalho (trabalho humano), mas também o capital (livre iniciativa), sempre em conformidade com os ditames da justiça social”.

Além disso, o artigo acima transcrito merece especial relevância, no sentido em que eleva a defesa do meio ambiente e a redução das desigualdades sociais a nível de princípios da ordem econômica, garantindo sua incolumidade pública frente aos interesses empresariais. Assim, busca-se o desenvolvimento econômico equilibrado com os preceitos ambientais, não apenas com vistas à não poluição, mas também ao incentivo econômico, institucional e político à práticas sustentáveis como, por exemplo, a reciclagem.

4.2. Competência Legislativa e Material

O artigo 21, XX, CF, dispõe que compete a união instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano e inclusive para o saneamento básico. Dessa forma, é estabelecida a competência legislativa federal para a regulamentação dos serviços de limpeza urbana e gestão dos resíduos sólidos.

Por outro lado, estabelece o artigo 24 que compete concorrentemente à União, Estados e Distrito Federal legislar sobre proteção do meio ambiente e controle da poluição, bem como sobre responsabilidade por danos ao meio ambiente. No entendimento de Magalhães²⁹, dentre a competência concorrente estabelecida entre União e Estados, deverá sempre prevalecer a norma mais protetora ao meio ambiente.

Aos municípios resta competência legislativa residual e local, conforme estabelecido no artigo 30, CF, senão vejamos:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

(...)

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;”

Celso Antonio Pacheco Fiorillo ensina que entende-se por “assuntos de interesse local” aqueles que devem atender de modo imediato às necessidades locais. Porém não se deve olvidar que esses serviços, como o serviço de coleta de resíduos e outros temas típicos do meio ambiente, não deixam de afetar o Estado e a União.

O inciso II do artigo acima prevê que os municípios detêm competência suplementar à legislação federal e estadual, sendo este tipo de competência aquela onde um dos entes federados estabelece regras gerais, e outro ente político complementa as referidas regras. Portanto, em matéria ambiental, deverá haver uma coordenação entre os entes

²⁹ MAGALHÃES, Vladimir Garcia. *Competência concorrente em matéria ambiental: proteção ao meio ambiente e justiça*. Revista Brasileira de Direito Constitucional. São Paulo.

federativos, de modo que os municípios atendam às normas hierarquicamente superiores, ou seja, aquelas editadas concorrentemente entre União, Estados e Distrito Federal.

Portanto tanto a gestão dos resíduos sólidos quanto a instituição de programas de PSA devem seguir a lógica de competência acima descrita, ou seja, obedecendo ditames estabelecidos por União e Estados, caberá à administração local criar regras específicas dentro da realidade regional de cada município, não extrapolando os seus próprios interesses.

A este respeito, ensina Mattos Neto:

*“Nesse diapasão, o interesse protegido pela Constituição é o peculiar, ou seja, o próprio, o especial, o particular de dado município, mas não a ele exclusivo o que, aliás, a rigor, inexistente, pois o que é de interesse de uma localidade o é para o estado-membro e para o país inteiro”.*³⁰

No mesmo sentido, o artigo Lei nº. 6.938/81, que institui a Política Nacional do Meio Ambiente, estabelece que, ao elaborar normas ambientais, os municípios devem fazê-lo em observância às normas e padrões federais e estaduais.

Cabe mencionar que, segundo Mattos Neto, se inexistir legislação federal ou estadual a respeito de determinada matéria, poderá o Município instituí-las com fins de atendimento a suas peculiaridades mas, se advir norma superveniente hierarquicamente superior que a esta contradiga, a legislação municipal terá sua eficácia suspensa.

Quanto à competência material, dispõe o artigo 23, CF que é de competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios proteger o meio ambiente, combater a poluição em qualquer de suas formas, promover programas de saneamento básico, bem como promover a integração social dos setores desfavorecidos.

Assim, é de responsabilidade de todos os entes federativos a execução de programas que efetivem o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, e todos os outros que dele decorrem, inclusive programas de saneamento básico e que envolvam limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.

³⁰ MATTOS NETO, Antonio Jose de. *Competência legislativa municipal sobre meio ambiente*. Revista de Direito Ambiental. São Paulo.

Importante destacar que a figura do catador de materiais reutilizáveis e recicláveis encontra-se especialmente amparada pelo dispositivo legal ora comentado, haja vista que este impõe aos entes da federação que combatam causas de pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos. A classe correspondente aos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis sempre foi alvo de discriminação pela sociedade tendo apenas recentemente obtido reconhecimento trabalhista, porém integra as camadas mais pobres da população e segue marginalizada, merecendo o amparo previsto no art. 23, X, CF.

A PNRS vem delimitar o tema da competência material frente a gestão dos resíduos sólidos, ao dispor em seu artigo 10 que *“incumbe ao Distrito Federal e aos Municípios a gestão integrada dos resíduos sólidos gerados nos respectivos territórios”*, e ainda prevê a competência de órgãos federais e estaduais (SISNAMA, SUASA e SNVS) para atividades de controle e fiscalização, bem como a responsabilidade do gerador pelo gerenciamento de resíduos.

Portanto, muito embora haja competência comum dos entes federativos para dispor a respeito, o Município detém competência primária em matéria de resíduos sólidos, haja vista que dispõe sobre o uso e a ocupação do solo, e predomina o interesse local. Não obstante, a União e os Estados detêm competência para realizar atividades de controle e fiscalização.

4.3. **Política Nacional de Resíduos Sólidos**

Em atenção ao disposto no artigo 24, VI, da CF, a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), Lei Federal nº 12.305 de 2 de agosto de 2010 foi promulgada após mais de vinte anos de tramitação. Embora não seja a primeira norma ao dispor sobre resíduos sólidos, foi a partir da PNRS que ficou consolidado o sistema que abrange todas as outras.

Segundo Celso Fiorillo, a PNRS possui amparo constitucional, e destina-se a fixar no plano inferior diretrizes relativas à gestão integrada dos resíduos sólidos, frente à finalidade de estabelecer uma política de desenvolvimento adaptada à garantia do direito a

idades sustentáveis, conforme previsto no artigo 2º, I, do Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257/2001.

4.3.1. **Dos princípios e objetivos**

O artigo 1º, § 1º, da PNRS estabelece, de plano, um dos mais importantes princípios deste instrumento legal, qual seja, o princípio da responsabilidade compartilhada, ao estabelecer que estão sujeitas à observância da PNRS *“as pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, responsáveis, direta ou indiretamente, pela geração de resíduos sólidos e as que desenvolvam ações relacionadas à gestão integrada ou ao gerenciamento de resíduos sólidos”*.

Os objetivos da PNRS encontram-se previstos no artigo 7º da diploma legal e, tendo em vista o tema abordado no presente trabalho, será discorrido a seguir a respeito daqueles que merecem destaque.

A proteção da saúde pública e da qualidade ambiental, prevista no inciso I, constitui objetivo que visa garantir um meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme previsto no artigo 225, CF. Este objetivo possui grande relevância tendo em vista que não é possível garantir saúde pública e qualidade ambiental sem que haja a gestão adequada dos resíduos sólidos, caso contrário, acarretar-se-iam inúmeros passivos de ordem ambiental e sanitária, como contaminação do solo e do lençol freático, proliferação de doenças, dentre outros.

O inciso II do artigo 7º prevê a *“não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, bem como disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos”*, e possui relevância pois encadeia prioridades sobre a gestão e gerenciamento dos resíduos sólidos, a depender da viabilidade técnica e econômica.

Este objetivo guarda relação com o previsto no artigo 9º do mesmo diploma legal, sobre o qual se manifesta Paulo Bessa de Antunes, conforme a seguir:

“O que a norma busca é que qualquer atividade seja praticada com o mais elevado nível de eficiência econômica e ambiental, o que levará, logicamente, ao menor índice de desperdício que é diretamente proporcional à menor geração dos resíduos”³¹.

No inciso VI encontra-se previsto o fomento do uso de matérias-primas e insumos derivados de materiais recicláveis e reciclados. Neste sentido, este dispositivo versa acerca do incentivo à indústria da reciclagem e, conseqüente, aos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, que são agentes fundamentais que trazem contribuição de suma importância para a efetivação da coleta seletiva.

A gestão integrada do resíduos sólidos encontra-se igualmente prevista no artigo 7º da PNRS, e caracteriza-se como o “conjunto de ações voltadas para a busca de soluções para os resíduos sólidos, de forma a considerar as dimensões política, econômica, ambiental, cultural e social, com controle social e sob a premissa do desenvolvimento sustentável”³²

O inciso VIII prevê a “articulação entre as diferentes esferas do poder público, e destas com o setor empresarial, com vistas à cooperação técnica e financeira para a gestão integrada de resíduos sólidos”. Este objetivo confirma o princípio da cooperação, e dá efetividade à responsabilidade compartilhada e, ao estabelecer que a cooperação se dará de forma técnica e financeira, prevê o incentivo financeiro por parte do poder público, bem como a troca de informações e tecnologias entre o este e a iniciativa privada.

Por fim, cabe especial destaque o objetivo previsto no inciso XII do artigo 7º da PNRS, que prevê “integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos”.

Ao determinar o envolvimento dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis em ações que envolvam a responsabilidade compartilhada, o lei prevê o engajamento destes agentes tanto com o poder público, quanto com a iniciativa privada. Segundo Sidney Guerra, *“uma das principais mudanças ocasionadas pela edição da Lei 12.305/10 foi a elevação dos catadores a atores indispensáveis para a consecução dos fins a que se destina a PNRS”³³.*

³¹ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 14 ed. São Paulo: Atlas

³² Artigo 3º, XI, PNRS

³³ GUERRA, Sidney. *Resíduos Sólidos: comentário à Lei 12.305/10*. Rio de Janeiro: Editora Forense.

De fato, ao longo do texto legislativo, o catador de materiais reutilizáveis e recicláveis encontra-se previsto em todos os instrumentos de gestão de resíduos sólidos, conforme será a seguir explanado.

4.3.2. **Dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis**

Ao longo da PNRS, o catador de materiais reutilizáveis e recicláveis é citado pelo menos por doze vezes, sendo considerado instrumento para a efetivação dos objetivos previstos. A norma prevê a organização dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis em cooperativas ou outras formas de associação, e ainda ressalta aspectos como o aumento da renda, a redução de riscos à saúde e à vida, e o fornecimento de treinamento e capacitação.

Os artigos 15 e 17 da PNRS preveem, respectivamente, a elaboração de plano nacional e estadual de gestão de resíduos sólidos os quais, dentre outros preceitos, deverá conter *“metas para a eliminação e recuperação de lixões, associadas à inclusão social e à emancipação econômica de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis”*, conforme previsto em seu inciso V.

É salutar a previsão de emancipação econômica catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis atrelada à extinção dos lixões, pois reconhece que, embora seja causador de inúmeros passivos ambientais, sociais, econômicos e sanitários, existem pessoas que encontram sua subsistência diretamente dos lixões, não podendo estas restarem desamparadas frente à necessária extinção dos mesmos.

Os artigos 18 e 19 preveem a elaboração de plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, tendo em vista a necessidade de adequar cada instrumento à realidade local de cada município, levando em consideração questões políticas, econômicas, ambientais e sociais. Segundo Paulo Affonso Leme Machado *“A gestão integrada, a ser expressa no plano, haverá de ‘buscar soluções para os resíduos sólidos’, com o envolvimento de todos os*

setores e de qualquer pessoa, independentemente de sua posição no ciclo de vida do produto.”³⁴

Importante trazer à baila o disposto no inciso XI do artigo 19, que determina que dentre o conteúdo mínimo do plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, haja a previsão de criação de programas e ações para a participação de cooperativas e outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis.

O artigo 18, § 1º da PNRS, por sua vez, prevê que será priorizado o acesso aos recursos da União aos municípios que “implantarem a coleta seletiva com a participação de cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda”.

A elaboração de planos de gerenciamento de resíduos sólidos por autarquias, empresas públicas, consórcios, fundações públicas e até pessoas jurídicas de direito privado encontra-se prevista no artigo 20 da PNRS. O § 3º, I do mencionado dispositivo prevê que será estabelecido em regulamento “*normas sobre a exigibilidade e o conteúdo do plano de gerenciamento de resíduos sólidos relativo à atuação de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis*”. No entanto, o artigo 50 previne a tutela dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis ao dispor que a inexistência do regulamento não obsta a atuação de cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis.

O Decreto nº 7.404 de 23 de dezembro de 2010, que regulamenta a PNRS, estabelece em seu artigo 58 que o plano de gerenciamento de resíduos sólidos poderá prever a participação de cooperativas e associações de materiais recicláveis quando:

- I - houver cooperativas ou associações de catadores capazes técnica e operacionalmente de realizar o gerenciamento dos resíduos sólidos;*
- II - utilização de cooperativas e associações de catadores no gerenciamento dos resíduos sólidos for economicamente viável; e*
- III - não houver conflito com a segurança operacional do empreendimento.*

³⁴ MACHADO, Paulo Affonso Leme, **Direito Ambiental Brasileiro**. 19a ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros.

O artigo 59 prevê, ainda, que o plano de gerenciamento de resíduos sólidos deva especificar as atividades atribuídas às cooperativas e associações, no atendimento ao disposto no artigo acima transcrito.

Portanto, a integração de cooperativas e associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis poderá estar prevista nos planos de gestão e gerenciamento de resíduos sólidos, cabendo, obviamente, os planos municipais e empresariais observarem as normas de hierarquia superior, quais sejam, os planos estadual e nacional, sempre em consonância com o disposto na PNRS.

Embora seja facultativa à administração pública a integração de cooperativas de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis na gestão dos resíduos sólidos, a PNRS por vezes prevê incentivos para que o seja feito. De fato, dentre os instrumentos previstos no artigo 8º da mencionada lei, encontra-se, no inciso IV, “*o incentivo à criação e ao desenvolvimento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis*”.

A logística reversa encontra-se igualmente prevista na PNRS, e constitui instrumento cujo conceito legal estampado no artigo 3º, XII, é:

“instrumento de desenvolvimento econômico e social caracterizado por um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada”.

O auxílio no retorno dos produtos e embalagens pós-consumo deve ser realizado por cooperativas e associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, conforme previsto no Decreto Federal nº 7.404/10, artigo 18, § 1º. Da mesma forma, o artigo 33, § 3º, III, da PNRS, prevê a atuação em parcerias com cooperativas e outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, quando tratarem-se os resíduos de embalagens plásticas, metálicas, ou de vidro, e aos demais produtos e embalagens.

Por fim, cabe trazer a tona os instrumentos de incentivos econômicos, fiscais e creditícios, previstos especificadamente entre os artigos 42 e 46 da PNRS, e artigo 80 e 81 do decreto regulamentador.

O artigo 42, III da PNRS prevê a instituição de medidas indutoras e linhas de financiamento pelo poder público, a fim de atender iniciativas de implantação de infraestrutura física e aquisição de equipamentos para cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis. Sobre este assunto, aplaude-se a previsão do auxílio em comento, haja vista que os catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis são historicamente caracterizados como pessoas de baixa renda, cujo ofício depende necessariamente de benefícios econômicos para prosperar.

O artigo 44, II, por sua vez, dispõe que poderão quaisquer dos entes federativos instituir normas com objetivo de conceder incentivos fiscais, financeiros ou creditícios a *“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”*.

A fim de fomentar as medidas previstas no artigo acima comentado, o artigo 80 do decreto regulamentador trouxe como rol exemplificativo as seguintes medidas indutoras, não isentando o Poder Público de estabelecer outras além destas:

- I - incentivos fiscais, financeiros e creditícios;*
- II - cessão de terrenos públicos;*
- III - destinação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da administração pública federal às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis, nos termos do Decreto nº 5.940, de 25 de outubro de 2006;*
- IV - subvenções econômicas;*
- V - fixação de critérios, metas, e outros dispositivos complementares de sustentabilidade ambiental para as aquisições e contratações públicas;*
- VI - pagamento por serviços ambientais, nos termos definidos na legislação; e*
- VII - apoio à elaboração de projetos no âmbito do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo - MDL ou quaisquer outros mecanismos decorrentes da Convenção Quadro de Mudança do Clima das Nações Unidas.*

Dentre estas, destacam-se aquelas que preveem medidas tomadas em prol dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, quais sejam, incisos I, II, III e VI. Porém faz-se mister ressaltar especialmente o inciso VI, que prevê o instituto do pagamento por serviços ambientais, nos termos definidos na legislação. Tendo em vista o assunto aprofundado no presente trabalho, este dispositivo será mais amplamente abordado adiante.

O artigo 81, I, também prevê instrumento econômico consistente na permissão para que instituições financeiras concedam linhas de financiamento especiais às cooperativas ou associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, “*com o objetivo de aquisição de máquinas e equipamentos utilizados na gestão de resíduos sólidos*”.

Conforme previsto nos artigos 16 e 18 da PNRS, os incentivos acima previstos somente serão passíveis de concessão se os entes federativos elaborarem seus respectivos planos de gestão de resíduos sólidos. Da mesma forma, dispõe o artigo 78 do decreto regulamentador:

*“Art. 78. A elaboração dos planos de resíduos sólidos (...) é condição (...) para que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios tenham acesso a recursos da União ou por ela controlados, bem como para que sejam beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento destinados, no âmbito de suas respectivas competências:
I - a empreendimentos e serviços relacionados à gestão de resíduos sólidos; ou
II - à limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.
Parágrafo único. O acesso aos recursos mencionados no caput fica condicionado à comprovação da regularidade fiscal perante a União.”*

4.4. Pagamento por Serviços Ambientais

O primeiro Projeto de Lei (PL) apresentado que trata de PSA foi o PL nº 792/2007, proposto pelo deputado Anselmo de Jesus – PT/RO, que “*Dispõe sobre a definição de serviços ambientais e dá outras providências*”. Este PL encontra-se em Pauta na Comissão de Finanças e Tributação (CFT) da Câmara dos Deputados, estando apensos ao mesmo outros dez projetos de lei, com temas semelhantes.

Dentre estes, o PL nº 5487/2009, propõe a seguinte ementa: “*Institui a Política Nacional dos Serviços Ambientais, o Programa Federal de Pagamento por Serviços Ambientais, estabelece formas de controle e financiamento desse Programa, e dá outras providências*”. Este projeto, no entanto, não prevê programa de PSA em âmbito urbano, ou tampouco oferece possibilidade para sua inclusão, uma vez que prevê a criação de subprogramas específicos relacionados à Floresta, RPPN e Água, para pagamento de atividades humanas de restabelecimento, recuperação, manutenção e melhoria dos ecossistemas que geram serviços ambientais relacionados a estes temas.

Outro Projeto de Lei que tramita na Câmara dos Deputados independente de apensos é o de nº 312/2015, que prevê a instituição da Política Nacional dos Serviços Ambientais - PNPSA, a criação da Comissão Nacional da Política de Pagamentos por Serviços Ambientais, do Programa Federal de Pagamento por Serviços Ambientais, e do Fundo Federal de Pagamento por Serviços Ambientais.

Este PL prevê remuneração monetária ou melhorias sociais à comunidade como meio de pagamento pelos serviços ambientais prestados (artigo 6º), e dá prioridade da contratação do PSA para agricultores familiares e por empreendedores familiares rurais. O artigo 2º, III, conceitua serviços ambientais como *“iniciativas individuais ou coletivas que podem favorecer a manutenção, a recuperação ou a melhoria dos serviços ecossistêmicos”*.

Em seu artigo 3º encontram-se estampados os objetivos da PNPSA proposta, senão vejamos:

- I – disciplinar a atuação do Poder Público em relação aos serviços ambientais, de forma a manter, recuperar ou melhorar esses serviços em todo o território nacional;*
- II – estimular a conservação dos ecossistemas, dos recursos hídricos, do solo, da biodiversidade, do patrimônio genético e do conhecimento tradicional associado;*
- III – valorizar econômica, social e culturalmente os serviços prestados pelos ecossistemas;*
- IV – reconhecer as iniciativas individuais ou coletivas que favoreçam a manutenção, a recuperação ou o melhoramento dos serviços ecossistêmicos, por meio de remuneração financeira ou outra forma de recompensa;*
- V – fomentar o desenvolvimento sustentável;*
- VI – promover alternativas de geração de trabalho e renda para populações em situação de vulnerabilidade socioeconômica.*

Dentre estes, merece especial destaque o último inciso, pois trata-se de medida que atinge diretamente os catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, já que configuram população em situação histórica de vulnerabilidade socioeconômica, e que merecem respaldo frente a promoção de alternativas de geração de trabalho e renda.

O artigo 4º prevê as diretrizes da PNPSA, e o inciso IV dispõe acerca da *“integração e a coordenação das políticas setoriais de (...) desenvolvimento urbano voltadas para a manutenção, recuperação ou melhoria dos serviços prestados pelos ecossistemas”*. Cabe observar que os acordos setoriais é instrumento previsto na PNRS, no artigo 8º, XVI, o qual indubitavelmente colabora para a manutenção dos serviços prestados pelos ecossistemas, já que a disposição adequada de resíduos sólidos previne a contaminação do solo e dos recursos hídricos, além de prover inúmeros outros benefícios de ordem social e sanitária.

Embora o PL 312/2005 não preveja expressivamente a adequada gestão dos resíduos sólidos dentre as ações que devem ser promovidas pela PNPSA, conforme rol exemplificativo do artigo 5º, o inciso VIII dispõe que podem ser incluídas outras atividades mediante previsão em regulamento. Assim, caso o texto do projeto legislativo seja aprovado tal como proposto, este fato não obsta a futura previsão de ações voltadas para o pagamento por serviços que colaborem para a adequada gestão dos resíduos sólidos e para a reciclagem, podendo este ser previsto em regulamento posterior.

Sobre o pagamento proposto pelo PL ora comentado, há a previsão da isenção do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, e a não integração da base de cálculo da Contribuição para o PIS, PASEP ou da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS).³⁵

Para o financiamento das ações de PSA previstas no PL estabelece-se a criação do Fundo Federal de Pagamento por Serviços Ambientais (FFPSA)³⁶, cujos recursos seriam constituídos por parcelas oriundas das fontes a seguir descritas, podendo até dez por cento destes ser utilizados no custeio das ações de fiscalização, monitoramento, validação e certificação dos serviços ambientais prestados, bem como no estabelecimento e administração dos respectivos contratos:

- (i) compensações financeiras pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais em seus respectivos territórios, plataformas continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva;
- (ii) dotações consignadas na Lei Orçamentária Anual da União e em seus créditos adicionais;
- (iii) recursos decorrentes de acordos, ajustes, contratos e convênios celebrados com órgãos e entidades da administração pública federal, estadual, do Distrito Federal ou municipal;

³⁵ Art. 10, PL 312/2015.

³⁶ Art. 14, PL 312/2015.

- (iv) doações realizadas por pessoas físicas ou por entidades nacionais e internacionais, públicas ou privadas;
- (v) empréstimos de instituições financeiras nacionais ou internacionais;
- (vi) reversão dos saldos anuais não aplicados;
- (vii) rendimentos que venha a auferir como remuneração decorrente de aplicação do seu patrimônio.

No entanto, tratam-se de projetos que sugere uma futura legislação federal sobre PSA, que encontram-se em tramitação e discussão e, portanto, estão sujeito a revisões e alterações.

Não obstante, existem legislações esparsas que preveem ou instituem programas de PSA à nível federal, estadual ou municipal e, inclusive, à nível internacional. Neste sentido, interessante citar a política de REDD+, resultado da 19ª Conferência das Partes (COP-19), da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), em Varsóvia, Polônia. Este instrumento prevê “pagamentos por resultados” aos países em desenvolvimento que tiverem resultados reconhecidos de REDD+ (reduções de emissões de gases de efeito estufa e aumento de estoques de carbono florestal).

Outra iniciativa que merece destaque é o Programa de Apoio à Conservação Ambiental Bolsa Verde, instituído pela Lei nº 12.512/2011 e regulamentado pelo Decreto nº 7.572/2011, prevê pagamento de um benefício fixo mensal à famílias em situação de extrema pobreza que desenvolvam atividades de conservação em Reservas Extrativistas, Florestas Nacionais, Reservas de Desenvolvimento Sustentável federais e Assentamentos Ambientalmente Diferenciados da Reforma Agrária.

Além disso, o Programa Produtor de Água, iniciativa criada pela Agência Nacional de Águas (ANA), prevê o pagamento de incentivos (ou uma espécie de compensação financeira) aos produtores rurais que, comprovadamente contribuem para a proteção e recuperação de mananciais, gerando benefícios para a bacia e a população. O programa é de adesão voluntária e também prevê o apoio técnico e financeiro à execução de ações de conservação da água e do solo, como, por exemplo, a construção de terraços e bacias

de infiltração, a readequação de estradas vicinais, a recuperação e proteção de nascentes, o reflorestamento de áreas de proteção permanente e reserva legal, o saneamento ambiental, etc.

Na esfera estadual, destaca-se a Política de Mudanças Climáticas – PEMC do Estado de São Paulo (lei nº 13.798/2009), que em seu artigo 22, inciso I, combinado com o artigo 23, prevê PSA como um dos instrumentos econômicos que o Poder Executivo deverá criar para estimular o crédito financeiro voltado à medidas de mitigação de emissões de gases de efeito estufa e de adaptação aos impactos das mudanças climáticas.

O regulamento da lei acima mencionada, Decreto nº 55.947/10, institui em seu artigo 63, o Pagamento por Serviços Ambientais a Projetos de proprietários rurais. Estabelece o § 1º do referido decreto que caberá a Secretaria do Meio Ambiente (SMA) definir, por meio de norma própria, os Projetos de PSA, observando as disposições legais.

Assim, em observância ao acima exposto, adveio o Crédito Ambiental Paulista para as Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPN) – Projeto CAP/RPPN, instituído pela Resolução SMA 89/2013, que prevê pagamentos aos proprietários de RPPN mediante a comprovação dos serviços realizados nas suas áreas. Neste programa, as RPPN selecionadas são monitoradas a partir do Plano de Ação, Relatório Anual de Situação, apresentado pelo proprietário ao final de cada etapa executada e, mediante vistorias realizadas pelos técnicos da Fundação Florestal, emite-se um parecer comprovando a execução dos serviços para pagamento da parcela pelo Fundo Estadual de Controle e Prevenção da Poluição – FECOP.

Assim, resta demonstrado que, embora ainda não haja legislação específica que regule uma política de PSA no Brasil, o instrumento pode ser considerado uma realidade em todas as esferas legislativas.

De fato, os programas acima mencionados são apenas exemplificativos frente à outros instrumentos legislativos e normativos esparsos que preveem sistemas de PSA de diferentes naturezas, como o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Lei 12.114/2009 e Decreto 7.343/2010), o Sistema de Incentivo a Serviços Ambientais do Acre (Lei 2.308/2010), a Bolsa Floresta do Governo do Estado do Amazonas (Decreto 26.958/2007), o Programa de Pagamento por Serviços Ambientais do Estado do Espírito Santo (Lei 8.995/2008 e Decreto 2168-R/ 2008), o Programa Estadual de Conservação e Revitalização de

Recursos Hídricos do Estado do Rio de Janeiro (Prohidro), que estabelece o Programa Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais (PRO-PSA), com previsões para florestas (Decreto 42.029/2011), dentre outros.

5. PSA para Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis

A fim de adentrar ao tema do presente trabalho, qual seja, a previsão de instituição de sistema de PSA frente à PNRS, assevera-se que, conforme acima mencionado, o artigo 80, VI do Decreto 7.404/2010 expressamente prevê o pagamento por serviços ambientais como medida indutora para gestão dos resíduos sólidos.

Conforme disposto no referido dispositivo legal, o sistema de PSA deverá ser instituído nos termos definidos na legislação, ou seja, o instrumento deverá estar condicionado à legislação própria que o institua, observadas as peculiaridades locais, e em atenção ao princípio da legalidade. Portanto, resta aos entes federativos instituírem normas para aplicação da medida indutora prevista no decreto regulamentador da PNRS, observados seus aspectos regionais e a legislação estadual e federal.

Existem diversas questões que se impõem à criação de um sistema de PSA para gestão dos resíduos. Em 2009 foi realizado o 8º Festival Lixo e Cidadania, em Belo Horizonte/MG, quando o então Ministro do Meio Ambiente, Carlos Minc, anunciou projeto do Governo Federal para promover o estímulo ao trabalho do catador de materiais recicláveis com o Pagamento por Serviços Ambientais Urbanos (PSAU) e garantia de preço mínimo para os produtos. Nesta oportunidade, foi celebrada parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), para realização de pesquisa para subsidiar a elaboração do instrumento.³⁷

Assim, em 2010 foi publicado pelo IPEA o Relatório de Pesquisa sobre Pagamento por Serviços Ambientais Urbano para Gestão dos Resíduos Sólidos, aonde buscou-se fazer “*estimativas dos benefícios, atuais e potenciais, econômicos e ambientais gerados pela reciclagem de resíduos sólidos urbanos (RSUs) no país*”, bem como propor “*diretrizes para possíveis esquemas de pagamento por serviços ambientais urbanos focados em catadores de material reciclável*”.

³⁷ AMERICO, Carlos. *Catadores serão beneficiados com o pagamento por serviços ambientais urbanos*. Disponível em <http://www.planetaverde.org/arquivos/biblioteca/arquivo_20131207155702_7421.pdf> Acesso em 16 de setembro de 2017.

Uma das questões levantadas foi a do financiamento do programa, haja vista que os municípios, que estão próximos do caso concreto, em sua maioria não possuem capacidade financeira para criar programas de pagamento por serviços ambientais para gestão de resíduos sólidos.

Ao comentar o relatório de pesquisa acima mencionado, Altmann sugere a instituição de consórcios públicos, e o repasse de recursos da União para o financiamento dos programas gerenciados pelos municípios³⁸, lembrando que o artigo 18 da PNRS prevê prioridade no acesso aos municípios que optarem por soluções consorciadas e implantarem a coleta seletiva com integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis.

A este respeito, o relatório elaborado pelo IPEA sugere:

“Como forma de operacionalizar o esquema de Psau, os recursos para tais pagamentos poderiam ser oriundos de novos impostos ou taxas. Alternativamente, colaborações da indústria para suprir gastos com aterros sanitários poderiam ser convertidas para este esquema, na medida em que ele reduz os gastos com aterro. Outra possível forma de financiamento poderia ser o uso direto de recursos do governo federal, uma vez que estes são obtidos a partir de contribuições de toda a sociedade. Entretanto, entende-se que a decisão sobre a forma de financiamento do sistema somente deve ser tomada após longo debate com as partes interessadas e com a sociedade como um todo”.

No tocante à questão da atribuição ao dever de pagar, ou seja, a identificação dos beneficiários diretos do serviço ambiental prestado, o relatório do IPEA considera que estes seriam o setor industrial, que utiliza dos materiais recicláveis como matéria-prima, em observância ao princípio do beneficiário-pagador. O dever de pagar submetido ao setor industrial também poderia ser atribuído em função do princípio poluidor-pagador, no sentido em que o material descartado foi produzido pela própria indústria, cabendo a esta seu resgate e transformação em matéria-prima.

Vertente alternativa trazida à tona pelo relatório do IPEA é a atribuição da sociedade ao dever de pagar pelos serviços ambientais decorrentes da catação, considerando que o consumidor deve dividir o ônus da geração de resíduos sólidos, e que também é

³⁸ **ALTMANN, Alexandre. Pagamento por Serviços Ambientais Urbanos como instrumento de incentivo para os catadores de materiais recicláveis no Brasil.** Disponível em <http://www.planetaverde.org/arquivos/biblioteca/arquivo_20131207155702_7421.pdf> Acesso em 08 de setembro de 2017.

beneficiário da melhoria do meio ambiente ou da preservação do meio ambiente e estoques de matéria-prima nacional.

Seja como for, o princípio da responsabilidade compartilhada atribui a todos os atores sociais o dever de contribuir “*para minimizar o volume de resíduos sólidos e rejeitos gerados, bem como para reduzir os impactos causados à saúde humana e à qualidade ambiental decorrentes do ciclo de vida dos produtos*”, nos termos do artigo 3º, XVII da PNRS.

A forma de como se dará o pagamento aos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis é uma questão que se impõe, ou seja, se a remuneração pelos serviços será destinada diretamente aos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis (pessoas físicas), ou somente aqueles que estiverem organizados em associações ou cooperativas (pessoa jurídica).

Segundo o entendimento de Altmann, o direcionamento dos pagamentos às organizações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis se mostraria mais operacional ao Poder Público, ficando as cooperativas ou associações responsáveis pelo repasse individual aos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis. Ainda, considera que:

“Entre cooperativas e associações, seria preferível optar pela primeira forma de organização, eis que cooperativas conseguem operar de forma mais adequada no mercado, especialmente no comércio dos seus produtos com outras cooperativas e empresas.”

O IPEA, por sua vez, entende que um sistema em que o pagamento é feito pelo próprio governo exigiria um grau mínimo de formalização e institucionalização dos catadores, recomendando assim que o programa seja direcionado a cooperativas a fim de que estas recebam transferências do órgão público. Apesar de limitar o número de beneficiários, um esquema como o proposto serviria para estimular a formalização dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, por meio da constituição de cooperativas.

Outra questão complexa seria a quantificação da remuneração, pois esta idealmente deve possuir cunho incentivador não somente à prática, como também ao aumento de produtividade por catador de materiais reutilizáveis e recicláveis.

Neste sentido, considera o relatório do IPEA:

“O estímulo à maior eficiência é um reconhecimento de que a indústria recicladora não pode conviver com quantidades reduzidas e irregularidade de fornecimento, sob pena de comprometer seu processo produtivo. Assim, os mecanismos propostos devem estimular a organização, capitalização e profissionalização das cooperativas.”

Ainda, faz-se mister considerar o objetivo declarado no artigo 7º, XII da PNRS, que prevê a *“integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos”*.

Cabe menção, também, à determinação para que a União inclua como conteúdo mínimo do Plano Nacional de Resíduos Sólidos metas para a eliminação e recuperação de lixões, associadas à inclusão social e à emancipação econômica de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, conforme previsto no artigo 15, V, da PNRS.

Portanto, a quantificação da remuneração a ser percebida a título de PSA deve considerar a premissa de promoção da inclusão social dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, em virtude de reconhecidamente constituírem população de baixa renda, historicamente excluída e marginalizada.

O relatório elaborado pelo IPEA considera a possibilidade de *“concessão de uma bolsa fixa para os catadores, seguindo as linhas gerais do programa Bolsa Família”*, porém questiona a efetividade desta medida em vistas da não estimulação da produtividade, e às diferentes naturezas de serviços ambientais prestados.

Assim, sugere-se que a realização do pagamento pelos serviços ambientais seja realizado tendo como referência a produtividade física (toneladas por catador), senão vejamos:

“Entre as razões, podemos destacar: as eficiências físicas podem ser calculadas de maneira mais simples, pela pesagem dos materiais; a produtividade física depende apenas de produtividade individual, organização e capitalização das cooperativas, e não da inserção das cooperativas nas cadeias de comercialização. Assim, a produtividade física mantém-se inalterada em momentos de crise. Além disso, do ponto de vista conceitual, é por meio da eficiência física que é possível medir o papel ambiental dos catadores como agentes ecológicos na redução das externalidades negativas urbanas associadas aos resíduos sólidos.”

Além disso, o IPEA desaconselha a adoção de uma política de preços mínimos, pois considera que *“a determinação de preços para todos os subtipos de materiais, assim*

como para seus preços nos diversos lugares do Brasil, seria tarefa difícil, eventualmente imprecisa e cara de se colocar em prática.”

Sugere-se, como complemento aos pagamentos por produtividade física, a adoção do instrumento de “acréscimos compensatórios graduados”, ou seja, a aplicação de um fator multiplicador para cada tipo de material, a fim de incentivar a coleta de diferentes tipos de materiais como, por exemplo, aqueles de alto potencial poluidor que apresentem baixo valor de mercado e, portanto, mostram-se pouco atrativos à atividade de catação. Além disso, este sistema forneceria a possibilidade de compensação por flutuações cíclicas de preços.

Além disso, tendo em vista o alto grau de vulnerabilidade dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, e a real possibilidade de que os recursos percebidos a título de PSA acabem sendo revertidos diretamente aos catadores cooperados, em detrimento da própria cooperativa, o IPEA sugere a criação de fundo cooperativo para utilização específica em programas de capacitação e treinamento de cooperados, criação de redes de comercialização, aquisição de máquinas e equipamentos e financiamento de estoques.

A este respeito, considera que:

“As linhas gerais aqui propostas visam, especialmente, ao investimento na capacitação dos cooperados, na compra de máquinas e equipamentos, na profissionalização das cooperativas – permitindo que possam ser contratadas pelas prefeituras para desempenharem atividades ligadas à gestão de resíduos sólidos urbanos –, à diversificação de suas atividades e à melhoria da qualidade do material comercializado por estas.”

Cabe mencionar que, não obstante a possível superveniência de uma política de PSA, ou mesmo de PSA urbano (PSAU), já existem alguns instrumentos públicos e privados que preveem a adoção de PSA voltado à catadores e cooperativas de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis.

Neste sentido, destacamos o programa Bolsa Reciclagem, do Governo do Estado de Minas Gerais, instituído Lei Estadual nº 19.823/2001, que prevê incentivo financeiro às cooperativas e associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis que segregam, enfardam e comercializam papel, papelão, cartonado, plásticos, metais, vidros e outros resíduos pós-consumo, com objetivo de incentivar a *“reintrodução de materiais recicláveis*

*em processos produtivos, com vistas à redução da utilização de recursos naturais e insumos energéticos, com inclusão social de catadores de materiais recicláveis”.*³⁹

Conforme disposto no artigo 3º, a referida lei prevê o pagamento trimestral de benefício pecuniário, e estabelece que no mínimo 90% dos valores transferidos devem ser repassados aos catadores cooperados e associados, permitindo a utilização do restante para custeio de despesas administrativas e de gestão, investimento em infraestrutura e aquisição de equipamentos, capacitação dos cooperados ou associados, formação de estoque de materiais recicláveis, e divulgação e comunicação.

A origem dos recursos está prevista no artigo 6º, e são provenientes de consignação na Lei Orçamentária Anual e de créditos adicionais; doações, contribuições ou legados de pessoas físicas e jurídicas, públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras; e dotações de recursos de outras origens.

O artigo 7º prevê que:

“Art. 7º - A gestão da Bolsa Reciclagem será feita por comitê gestor constituído por representantes de órgãos e entidades da administração direta e indireta do Estado e por, no mínimo, três representantes de cooperativas ou associações de catadores de materiais recicláveis por elas indicados.

§ 1º - A coordenação do comitê gestor a que se refere o caput será exercida pelo Poder Executivo.

§ 2º - Compete ao comitê gestor a que se refere o caput:

I – estabelecer diretrizes e prioridades para a gestão dos recursos anuais da Bolsa Reciclagem;

II – validar cadastro de cooperativas e associações;

III – definir instrumentos e meios de controle social para fins de planejamento, execução, monitoramento e avaliação da gestão da Bolsa Reciclagem;

IV – contribuir para a construção de rede de gestão integrada intergovernamental, nos termos da legislação vigente, com vistas a estimular o compartilhamento de informações e a implantação, a ampliação e o fortalecimento da política de coleta seletiva no Estado, com inclusão socioprodutiva dos catadores.”

Outra iniciativa que merece destaque é a criação de Mercado de Créditos de Logística Reversa, pelo Instituto BVRio, resultado de um acordo que colaboração assinado entre esta organização não governamental e o Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR), com objetivo de representar a atividade de coleta e triagem realizadas pelas Cooperativas de Catadores, além de *“constituir um instrumento de inclusão produtiva e*

³⁹ Art. 2º da Lei Estadual nº 19.823/2001

*geração de renda para os catadores (adicional à venda dos materiais) e contribuir para a formalização, desenvolvimento e fortalecimento das cooperativas”.*⁴⁰

A dinâmica do projeto criado pelo Instituto BVRio dá-se através da compra e venda de Créditos de Logística Reversa (CLR), os quais são emitidos e vendidos por cooperativas e associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, e comprados pelos atores que necessitam promover a logística reversa frente às obrigações previstas pela PNRS. Assim, trata-se de “*sistema de remuneração dos catadores pelos serviços ambientais de logística reversa e reciclagem que eles prestam a empresas, governos e sociedade como um todo.*”⁴¹

Neste sentido, os CLR são considerados certificados que comprovam a destinação adequada de uma determinada quantidade de resíduos, para fins de cumprimento da logística reversa dos mesmos.

Observa-se que:

“A venda de Créditos de Logística Reversa não impede que os catadores possam vender o material físico para reciclagem. Créditos de Logística Reversa só representam o serviço ambiental prestado pelos catadores, (i.e., a coleta, triagem, e destinação dos resíduos sólidos para reciclagem e reutilização no ciclo produtivo). Em outras palavras, o Crédito de Logística Reversa representa unicamente o serviço de logística reversa. Dessa forma, além da renda gerada pela venda de materiais recicláveis, os catadores também podem vender Créditos de Logística Reversa para empresas que precisam se adequar às exigências da Política Nacional de Resíduos Sólidos.”

Neste sistema, a comprovação da prestação do serviço ambiental, neste caso, ocorre através da emissão e apresentação de nota fiscal da venda do material reciclável e, para tanto, deverá estar constituída associação ou cooperativa de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, com respectivo CNPJ.

Todo o processo de compra e venda de CLR é efetuado através de um Sistema de Gestão desenvolvido pelo Instituto BVRio para este fim, que emite os respectivos créditos

⁴⁰ **A BVRio promove o uso de Créditos de Logística Reversa para a remuneração dos serviços ambientais prestados por cooperativas de catadores.** Disponível em <<http://www.bvrio.org/setores/residuos-solidos/embalagens/>> Acesso em 17 de setembro de 2017.

⁴¹ Instituto BVRio. **Créditos de Logística Reversa – Uma Inovação Sócio-Ambiental para Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos. Estudo de caso da Bolsa de Valores Ambientais BVRio no Brasil.** Disponível em <<http://www.bvrio.org/wp-content/uploads/2017/04/BVRio-PT.pdf>> Acesso em 17 de setembro de 2017.

para cada tonelada de material reciclável vendida, em face das notas fiscais emitidas. Então, os CLR são disponibilizados para negociação numa plataforma de vendas online, a fim de que empresas responsáveis pela realização de logística reversa possam comprá-los.

Neste caso, não há qualquer interveniência do poder público, sendo considerado um negócio jurídico celebrado entre entes privados, ou seja, uma empresa interessada em adquirir os CLR, e uma cooperativa ou associação de catadores de materiais reutilizáveis ou recicláveis interessado em vendê-los. O projeto piloto do sistema do PSA proposto pelo Instituto BVRio foi conduzido de abril de 2014 a março de 2015, com as empresas Grupo Boticário e Biscoitos Piraquê.

6. Conclusão

O trabalho ora apresentado, embora não tenha objetivo de esgotar o assunto, tentou tecer uma análise jurídica acerca dos institutos que permeiam a previsão de sistema de PSA para remuneração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis.

O trabalho exercido pelos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis colabora para o prolongamento do ciclo de vida dos produtos, ao reintroduzi-los na cadeia produtiva através da reciclagem. Assim, mediante a coleta e a triagem de resíduos sólidos, estes agentes geram externalidades positivas ao meio ambiente. No entanto, tal atividade não recebe o devido reconhecimento, sendo certo que os catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis são população de baixa renda, muitas vezes marginalizados pela sociedade.

A Lei nº 12.305/2010, a Política Nacional de Resíduos Sólidos, trouxe grande reconhecimento para os catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis e, dentre seus objetivos à adequada gestão dos resíduos sólidos, prevê a inserção social e emancipação econômica daqueles.

O Decreto nº 7.404/2010, que regulamenta a PNRS, prevê expressamente o pagamento por serviços ambientais como instrumento econômico indutor para fomento de iniciativas de estruturação de sistemas de coleta seletiva e de logística reversa, e de *“implantação de infraestrutura física e aquisição de equipamentos para cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda”*.

Referido instrumento tem o potencial de equalizar as externalidades negativas ambientais geradas em virtude da disposição inadequada de resíduos sólidos, frente às atividades exercidas pelos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis que contribuem para a minoração das externalidades negativas e/ou oferta de externalidades positivas ambientais.

Ao tecer uma análise jurídica dos aspectos basilares que permeiam a constituição de um sistema de pagamento por serviços ambientais à catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, resta demonstrado o grande potencial deste instrumento não somente para

colaborar com a coleta seletiva e a disposição adequada dos resíduos sólidos, mas também para servir como um mecanismo de inclusão social destes importantes agentes ambientais, através da geração de emprego e renda.

Frente à análise realizada neste trabalho das experiências e propostas de sistemas de PSA para catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, verifica-se a adoção de distintos elementos que, embora não alterem a natureza do instituto, diferem entre si em diversos atributos, como a modalidade de financiamento, forma de quantificação e valoração, e identidade dos provedores.

À título exemplificativo, existem modelos que sugerem o pagamento de valor fixo pelos serviços ambientais prestados, e outros que apresentam critérios mais complexos de quantificação, baseados na produtividade, na valoração dos diferentes tipos de materiais coletados.

Quanto à forma de recebimento dos recursos de PSA, parece haver certa unanimidade em relação a necessidade dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis organizarem-se em associações ou cooperativas para recebimento dos pagamentos pelos serviços ambientais prestados. De fato, considera-se que a instituição de organizações seja mais adequada pois facilita o repasse dos recursos aos seus membros, apresenta maior potencial de infraestrutura, e possui o condão de promover a instrumentalização e capacitação desta parcela vulnerável da população.

Ainda, não à consenso quanto à fonte de financiamento e identidade dos provedores, uma vez que alguns dos modelos propostos sugerem que o subsídio ao sistema de PSA deve partir do poder público, enquanto outras vertentes preveem que o pagamento deve ser realizado pela indústria responsável pela logística reversa dos produtos postos à disposição do mercado consumidor.

A este respeito, deve-se ter em conta que, embora o poder público seja titular do serviço de limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos, deve ser considerada a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, princípio basilar da PNRS, que estabelece que cabe também aos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, e consumidores colaborar para a *“minimizar o volume de resíduos sólidos e rejeitos gerados,*

bem como para reduzir os impactos causados à saúde humana e à qualidade ambiental decorrentes do ciclo de vida dos produtos”.

De fato, tanto o poder público quanto a iniciativa privada têm dever de subsidiar o incentivo à coleta seletiva, logística reversa e reciclagem, já que ambos detêm responsabilidade quanto à adequada gestão dos resíduos sólidos. Embora verifique-se certa tendência em instituírem sistemas legislativos de PSA mediante os quais a remuneração é atribuída ao poder público, deve-se ter em conta que o setor empresarial representa importante fator para o cumprimento dos preceitos dispostos na PNRS.

Com efeito, não se deve olvidar, conforme conceito de logística reversa previsto no artigo 3º, XII da PNRS, da responsabilidade atribuída ao setor empresarial pela viabilização da restituição dos resíduos sólidos ao seu processo de produção, para reaproveitamento em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada. Este instrumento é caracterizado como de desenvolvimento econômico e social e, assim sendo, deve levar em conta o contexto socioeconômico ao qual a dinâmica de coleta seletiva está inserida no Brasil.

Os catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis desempenham importante papel para a coleta seletiva no Brasil, no entanto, não são reconhecidos pelo serviço que exercem, fazendo-o em condições extremamente vulneráveis. O setor empresarial é um dos grandes beneficiados pela atividade dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis e deve, portanto, subsidiar este serviço.

Por outro lado, cabe ao titular dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, dentre outras atribuições, estabelecer sistema de coleta seletiva e articular com os agentes econômicos e sociais medidas para viabilizar o retorno dos resíduos sólidos reutilizáveis e recicláveis ao ciclo produtivo. Assim, deve o poder público, igualmente, incentivar a atividade da catação e contribuir para a remuneração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis pelo serviço por eles prestados.

Assim, entende-se que, idealmente, um sistema de PSA deve ser financiado mediante um modelo híbrido, no qual tanto poder público quanto setor empresarial seriam

responsáveis por subsidiar a remuneração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, de forma a cumprir com o princípio basilar da responsabilidade compartilhada.

Não obstante, frente aos modelos de PSA para catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis acima demonstrados, os quais de forma alguma esgotam a matéria, vê-se que tal instrumento já pode ser considerado uma realidade em nosso país, carecendo apenas de regulamentação pelo poder público.

Tratam-se de mecanismos de emancipação social, que garantem às cooperativas e associações o acesso à renda necessária para não somente aprimorar a estrutura física atinente à consecução dos serviços que prestam, mas também para dar acesso a programas capacitação, de acesso à saúde e moradia e, acima de tudo, para resgatar a dignidade destes importantes agentes ambientais.

Assim, constata-se que embora não exista legislação ou sistema único de PSA para catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis no Brasil, existem tanto propostas quando programas vigentes que dispõem sobre a matéria, sendo certo que a adoção de tal iniciativa mostra-se consistentemente justificável. De fato, constitui-se medida que atende aos preceitos da PNRS, de incentivo ao recolhimento materiais recicláveis e, assertivamente, mostra-se medida emancipadora de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis organizados em cooperativas.

7. Bibliografia

1º Congresso Nacional do MNCR em 2001. **Carta de Brasília**. Disponível em <<http://www.mncr.org.br/sobre-o-mncr/principios-e-objetivos/carta-de-brasilia>> Acesso em 08 de setembro de 2017.

A BVRio promove o uso de Créditos de Logística Reversa para a remuneração dos serviços ambientais prestados por cooperativas de catadores. Disponível em <<http://www.bvrio.org/setores/residuos-solidos/embalagens/>> Acesso em 17 de setembro de 2017.

ABRELPE - Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais. **Panorama Dos Resíduos Sólidos no Brasil 2015**. Disponível em <<http://www.abrelpe.org.br/Panorama/panorama2015.pdf>> Acesso em 08 de setembro de 2017.

ALTMANN, Alexandre. **Pagamento por Serviços Ambientais Urbanos como instrumento de incentivo para os catadores de materiais recicláveis no Brasil**. Disponível em <http://www.planetaverde.org/arquivos/biblioteca/arquivo_20131207155702_7421.pdf> Acesso em 08 de setembro de 2017.

ALTMANN, Alexandre. **Pagamento por Serviços Ambientais: aspectos jurídicos para a sua aplicação no Brasil**. 2010. Disponível em <<http://www.planetaverde.org/biblioteca-virtual/artigos-juridicos>> Acesso em 08 de setembro de 2017.

AMERICO, Carlos. **Catadores serão beneficiados com o pagamento por serviços ambientais urbanos**. Disponível em <http://www.planetaverde.org/arquivos/biblioteca/arquivo_20131207155702_7421.pdf> Acesso em 16 de setembro de 2017.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 14 ed. São Paulo: Atlas

BENJAMIN, Antonio Herman De Vasconcellos E. **O Meio Ambiente Na Constituição Federal De 1988**. Informativo Jurídico da Biblioteca Ministro Oscar Saraiva, v. 19, n. 1, jan./jun. 2008

CAPRA, Fritjof. **A teia da vida: uma nova compreensão dos sistemas vivos**. Tradução de Newton Roberval Eicheberg. São Paulo: Cultrix.

DEON SETTE, Marli; NOGUEIRA, Jorge Madeira. **Política Nacional de Resíduos Sólidos: uma avaliação inicial acerca dos aspectos jurídicos e econômicos**. Disponível em <<https://www.scribd.com/document/48461738/Politica-Nacional-Residuos-Solidos-02082010>> Acesso em 08 de setembro de 2017.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2011.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Estatuto da Cidade comentado: Lei 10.257/2001: Lei do Meio Ambiente Artificial**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

FRAGA, A. B. O trabalho de quem vive do lixo: desigualdade social e suas dimensões simbólicas. Polêmica. Rio de Janeiro.

GUEDES Fátima Becker e SEEHUSEN Susan Edda. **Pagamentos por Serviços Ambientais na Mata Atlântica: lições aprendidas e desafios**. Brasília: MMA, 2011. Disponível em <http://www.mma.gov.br/estruturas/202/_arquivos/psa_na_mata_atlantica_licoes_aprendidas_e_desafios_202.pdf> Acesso em 08 de setembro de 2017.

GUERRA, Sidney. **Resíduos Sólidos: comentário à Lei 12.305/10**. Rio de Janeiro: Editora Forense.

Instituto BVRio. **Créditos de Logística Reversa – Uma Inovação Sócio-Ambiental para Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos. Estudo de caso da Bolsa de Valores Ambientais BVRio no Brasil**. Disponível em <<http://www.bvrrio.org/wp-content/uploads/2017/04/BVRio-PT.pdf>> Acesso em 17 de setembro de 2017.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2010), Pesquisa sobre Pagamento por Serviços Ambientais Urbanos para a gestão de resíduos sólidos. Brasília: IPEA.

LOUREIRO, F.; LAYARGUES, P.; CASTRO, R. (Org.) **Educação ambiental: repensando o espaço da cidadania**. São Paulo: Cortez, 2002.

MACHADO, Paulo Affonso Leme, **Direito Ambiental Brasileiro**. 19a ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros.

MAGALHÃES, Vladimir Garcia. **Competência concorrente em matéria ambiental: proteção ao meio ambiente e justiça**. Revista Brasileira de Direito Constitucional. São Paulo.

MATTOS NETO, Antonio Jose de. **Competência legislativa municipal sobre meio ambiente**. Revista de Direito Ambiental. São Paulo.

MEDEIROS, Luiza Ferreira Rezende de; e MACÊDO, Kátia Barbosa. **Catador de material reciclável: uma profissão para além da sobrevivência?** Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102> Acesso em 08 de setembro de 2017.

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. São Paulo: Atlas.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Opening markets for environmental goods and services**. Paris: Policy Brief, 2005.

Organização Panamericana da Saúde; Ministério das Cidades, Programa de Modernização do Setor de Saneamento. **Política e plano municipal de saneamento ambiental: experiências e recomendações**. Brasília: OPAS, 2005.

PEREIRA, Maria Cecília Fomes; e TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. **A inclusão de catadores em programas de coleta seletiva: da agenda local à nacional**. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512011000300011&lng=pt&nrm=iso> Acesso em 08 de setembro de 2017.

PEREIRA, Maria Cecília Fomes; e TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. **A inclusão de**

catadores em programas de coleta seletiva: da agenda local à nacional. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512011000300011&lng=pt&nrm=iso> Acesso em 08 de setembro de 2017.

PEREIRA, Maria Cecília Gomes; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. **A inclusão de catadores em programas de coleta seletiva: da agenda local à nacional.** Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512011000300011> Acesso em 08 de setembro de 2017.

PORTAL DA EDUCAÇÃO. **O Início dos Resíduos Sólidos.** Disponível em <<https://www.portaleducacao.com.br/conteudo/artigos/educacao/o-inicio-dos-residuos-solidos/31362>> Acesso em 08 de setembro de 2017.

RECH, Adir Ubaldo. **O valor econômico e a natureza jurídica dos serviços ambientais.** In Revista do Instituto do Direito Brasileiro, no. 2. Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa: Lisboa. Disponível em <http://www.idb-fdul.com/uploaded/files/2012_02_1043_1071.pdf> Acesso em 08 de setembro de 2017.

SANTOS, J. G.; FERREIRA, C. E. V.; RAMALHO, A. M. C.; MACEDO, N. M. M. N. A importância das cooperativas de reciclagem na gestão dos resíduos sólidos urbanos: um estudo em uma cooperativa de Campina Grande – PB. In: XIV Seminário em Administração, 2011, São Paulo.

WALDMAN, Ricardo Libel; ELIAS, Luiz Augusto da Veiga. Os princípios do Direito Ambiental e o Pagamento por Serviços Ambientais/Ecosistêmicos (PSA/PSE). Revista de Direito Ambiental RDA.

WUNDER,S.; WERTZ-KANOUNNIKOFF, S. Payment for Ecosystems Services: A New Way of Conserving Biodiversity in Forests. Journal of Sustainable Forestr.,