

ATUAÇÃO INTEGRADA DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA MELHORIA DA GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS NO MUNICÍPIO DE ALMIRANTE TAMANDARÉ, COM FOCO NAS CONDIÇÕES DE TRABALHO DOS CATADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS.

Mariana Dias Mariano¹

RESUMO

No Município de Almirante Tamandaré (PR), a ausência de uma política adequada de gestão de resíduos sólidos representava violação a direitos fundamentais de catadores de material reciclável, além de prejuízos sistemáticos e graves ao meio ambiente e aos cidadãos em geral. Além disso, a intensa conflituosidade e dificuldade de diálogo entre os diferentes grupos afetados e gestores públicos locais dificultava a definição de uma solução definitiva. Ao ser procurado pela população, o Ministério Público optou por uma intervenção estrutural, criando espaço de diálogo entre os diversos grupos, para a definição de ações e de uma política de resíduos sólidos que atendesse aos diversos interesses. Após a realização de inúmeras reuniões e audiência pública, foi construído um acordo judicial que definiu ações e metas para a revisão participativa do plano municipal de Resíduos Sólidos do Município e outras iniciativas que contemplassem a melhoria da qualidade de vida e de trabalho dos catadores de material reciclável.

PALAVRAS-CHAVE: Resíduos sólidos – Catadores – Política Pública

ABSTRACT

In the municipality of Almirante Tamandaré (PR), the absence of an adequate solid waste management policy represented a violation of the fundamental rights of recyclable material collectors, in addition to systematic and serious damage to the environment and citizens in general. In addition, the intense conflict and difficulty of dialogue between the different affected groups and local public managers made it difficult to define a definitive solution. When sought by the population, the Public Prosecutor's Office opted for a structural intervention, creating space for dialogue between the different groups, for the definition of actions and a solid waste policy that met the different interests. After holding numerous meetings and a public hearing, a legal agreement was drawn up that defined actions and goals for the participatory review of the Municipal Solid Waste

¹ Promotora de Justiça em Almirante Tamandaré/PR, mestra em Direito pela PUC/PR.

plan and other initiatives that contemplated the improvement of the quality of life and work of material collectors recyclable.

1. INTRODUÇÃO

A política de gestão de resíduos sólidos, que deve ser organizada nos termos da Lei nº 12.305/2010, possui implicações de naturezas múltiplas e complexas, que afetam o meio ambiente, planejamento urbano e direitos sociais e econômicos atinentes a grupos diversos, especialmente os catadores de material reciclável.

No Município de Almirante Tamandaré, a inexistência de um plano municipal efetivo de gestão de resíduos sólidos acarretou em sérias violações de natureza ambiental e urbanística, e aos direitos sociais da população envolvida – especialmente às famílias de catadores de materiais de recicláveis, que compõem parte significativa de sua população.

Por outro lado, entende-se que, diante da omissão sistemática do Poder Público Municipal na estruturação de tal política, cabe ao Ministério Público intervir de maneira estrutural, para fomentar a construção de uma política integrada, que contemple os diversos interesses e grupos afetados. Nesse contexto, a participação propositiva dos grupos sociais envolvidos e dos representantes do Poder Executivo, com definição conjunta de prioridades, meios de ação, recursos orçamentários e outros elementos que a compõem e constituem sua função típica, encontra-se em consonância com o modelo de democracia adotada no Brasil, para o processo de conquista de direitos. As decisões proferidas em tais demandas, precedidas de ações negociadas entre população afetada e Administração, adquirem legitimidade e respeitam a separação dos poderes.

No presente artigo, pretende-se apresentar a atuação integrada e estrutural da 4ª e 5ª Promotorias de Justiça de Almirante Tamandaré, para superação das violações apresentadas.

2. A AUSÊNCIA DE POLÍTICA DE RESÍDUOS SÓLIDOS EM ALMIRANTE TAMANDARÉ E AS VIOLAÇÕES SISTEMÁTICAS AOS DIREITOS SOCIAIS DOS CATADORES DE REICLÁVEIS

No ano de 2018, representantes da sociedade civil procuraram o Ministério Público no Município de Almirante Tamandaré (região metropolitana de Curitiba/PR) para denunciar a precariedade das condições de trabalho e de vida dos catadores de recicláveis. Verificou-se que tal

situação decorria da ausência de políticas públicas municipais adequadas na gestão de resíduos sólidos. O Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos do Município de Almirante Tamandaré, elaborado para atender às exigências dos arts. 18 e 19 da Lei nº 12.305/2010, não era efetivado, e exigia revisão e adequação para atender à realidade local.

A despeito de grande parcela da população dedicar-se à coleta de materiais recicláveis², inexistiam políticas eficientes de atuação integrada com tais trabalhadores. As duas associações de catadores existentes no Município (“Ilha” e “Reciclar e Limpar”) desenvolviam suas atividades em barracões insalubres e desprovidos de estrutura adequada, sem condições de higiene e segurança, e sem capacitação técnica para manejo e comercialização dos produtos coletados. As coletas eram feitas pelo Município, que entregava o material para as duas Associações, sem qualquer contrapartida, e sem respaldo de um instrumento jurídico formal. Os roteiros das coletas eram frequentemente desrespeitados, e muitas vezes o material não chegava às associações. Assim, *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*, exigência prevista no art. 18, parágrafo 1º, II, da Lei 12.305/2010, para priorizar recursos advindos da União, era “pro forma”. A situação resultava, inclusive, no esvaziamento das associações, cujos membros eram obrigados a buscar outros meios de subsistência. As famílias integrantes de referidas associações viviam em situação de violações sistemáticas a seus direitos sociais: sem acesso à moradia e alimentação adequada; crianças sem vagas na educação infantil; serviços de saúde extremamente insuficientes e condições de trabalho insalubres e insuficientes para garantir o mínimo existencial.

Por outro lado, inexistia um diagnóstico da situação dos resíduos sólidos gerados em seu território municipal; não eram claros os procedimentos operacionais e especificações mínimas adotados nos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos; e não havia indicadores de desempenho operacional e ambiental dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos (algumas das exigências da Lei nº 12.305/2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos). Os programas e ações para a participação dos integrantes das associações de catadores formadas por pessoas de baixa renda eram raros e pouco divulgados, e suas atividades, não raramente, coincidiam com os dias e horários em que os caminhões entregam os produtos nas associações (o que inviabilizava a participação de tais trabalhadores). Não havia mecanismos para a criação de fontes de negócios, emprego e renda, mediante a valorização dos

² Segundo informações do Ministério de Desenvolvimento Social (disponível em <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/relatorios/cidadania/?codigo=410040&aM=0>. Acessado em 29/05/2023), o Município contava, em março/2023, com 471 famílias cadastradas como catadoras de material reciclável (média de 1884 pessoas), no cadastro único de assistência social (o que corresponde a mais de um por cento da população do município). Estima-se, entretanto, que o número é maior, já que nem todos encontram-se inscritos no CadÚnico ou declaram tal ofício como atividade principal.

resíduos sólidos. E, por inexistir sequer controle do volume de resíduos gerados, não existiam metas de redução, reutilização, coleta seletiva e reciclagem, entre outras, com vistas a reduzir a quantidade de rejeitos encaminhados para disposição final ambientalmente adequada.

Em paralelo, tramitava, perante a 2ª Vara da Fazenda Pública de Almirante Tamandaré, a ação civil pública nº 0006417-80.2017.8.16.0024, declinada do Tribunal Regional do Trabalho (TRT). Tratava-se de ação ajuizada pelo Ministério Público do Trabalho no ano de 2008, contra o Município de Almirante Tamandaré, para que este oferecesse, aos integrantes das associações de catadores, as condições mínimas para o desempenho digno do trabalho, e a assessoria técnica e assistencial pertinentes, considerando a situação de vulnerabilidade em que a maior parte de suas famílias se encontravam. Após procedência da ação trabalhista em primeiro grau, o TRT entendera que a Justiça do Trabalho era incompetente para o julgamento da ação, anulando todo o processo, desde o início. O processo foi distribuído para a 2ª Vara da Fazenda Pública de Almirante Tamandaré, e a 5ª Promotoria de Justiça (com atribuição na área ambiental) assumiu o polo ativo. Vislumbrando a complexidade da situação, que envolvia questões ambientais, urbanísticas e afetas a diversos direitos fundamentais sociais dos catadores e suas famílias (trabalho, saúde, educação, moradia, assistência social, etc), o Ministério Público optou por uma atuação estrutural, voltada à solução definitiva do problema. Requereu ao juízo a suspensão do feito, para buscar a estruturação de uma solução consensual, por meio da consecução de política pública que contemplasse todos os interesses envolvidos.

3. O LITÍGIO ESTRUTURAL E A BUSCA DE UMA SOLUÇÃO DIALOGADA

A situação apresentava alto grau de conflituosidade entre os grupos envolvidos, agravada pela dificuldade na interlocução entre representantes do Poder Executivo com os catadores de material reciclável e organizações da sociedade civil que os apoiavam. Os trabalhadores desenvolviam suas atividades em barracões que não atendiam aos critérios mínimos para coleta seletiva e o Município se recusava a investir na estruturação dos locais. Além disso, nenhuma das associações possuíam equipamentos para o desenvolvimento dos trabalhos; e, embora uma das Associações tivesse recebido doação de alguns equipamentos, como prensa e balança, esses se encontravam sem uso no pátio da Prefeitura, por não caberem no barracão onde se desenvolviam suas atividades.

Nenhuma das Associações possuía licença sanitária e ambiental para o desenvolvimento de suas atividades – e suas atividades representavam risco ao meio ambiente e à saúde de seus

trabalhadores e da própria vizinhança (que buscava o Ministério Público, incomodada com a proliferação de ratos). O Município não possuía previsão de orçamento adequado para atender às demandas de reestruturação do trabalho pelas associações de catadores. Essas eram acompanhadas e recebiam apoio técnico e organizacional (voluntários) do CEFURIA (Centro de Formação Urbano Rural Irmã Araújo)³ e de estudantes e professores da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), vinculados a projetos de extensão nas áreas de arquitetura e economia solidária. Contudo, sem apoio estrutural e orçamentário do Município, os integrantes das associações não conseguiriam cumprir as exigências técnicas impostas pela própria Secretaria Municipal do Meio Ambiente e outros serviços de fiscalização, especialmente sanitária e ambiental.

No início do ano de 2019, o Município de Almirante Tamandaré divulgou edital de chamamento para contratação formal das associações de catadores, mas os requisitos trazidos em referido edital eram incompatíveis com a realidade das duas únicas associações existentes. Tal fato demonstrava intensa dificuldade de comunicação entre representantes do município e das associações de catadores.

Ainda, vislumbrou-se que todo o acompanhamento das ações era feito exclusivamente pela Secretaria Municipal do Meio Ambiente, sem respaldo adequado da gestão do município, e sem integração com outros serviços públicos e Secretarias Municipais, denotando a ausência definitiva de uma política integrada para a superação das violações identificadas.

Mesmo depois de formalizado acordo para estruturação da política municipal de gestão de resíduos sólidos e atenção às famílias de catadores, o monitoramento e acompanhamento das ações é dificultado, já que a responsabilidade maior pelo cumprimento das ações permanece concentrada na Secretaria Municipal do Meio Ambiente, cuja equipe técnica é reduzida e sobrecarregada por outras várias atividades. As ações previstas no termo de acordo possuem natureza multidisciplinar e demandam planejamento adequado, para que representem intervenção social esperada. Assim, a execução de tais ações e monitoramento dos resultados nem sempre se dá de maneira participa, e o monitoramento torna-se quase inviável – seja por parte do ministério público, seja pela sociedade civil.

Por fim, importante destacar que, logo após a formalização do termo de acordo, foi decretada a Situação de Emergência Internacional decorrente da Pandemia da Covid-19. As restrições e adversidades trazidas pela pandemia afetaram de maneira intensa as atividades das associações, o cumprimento das condições e prazos avençados pelo Município, e dificultaram ainda

³ Trata-se de organização da sociedade civil com atuação na área de educação popular e formação política, para o fortalecimento da organização popular em Curitiba, Região Metropolitana e outros municípios do interior do Paraná, conforme informações extraídas do site <http://www.cefuria.org.br/quem-somos/> (acessado em 29/05/2023).

mais o monitoramento dos resultados (especialmente no que tange às ações de capacitação e orientação às associações, e atividades de educação e campanhas ambientais).

A existência de interesses divergentes, com impactos diversos entre os grupos envolvidos, e a complexidade das questões identificadas exigia a construção de uma política pública, com impactos sociais, sanitários, urbanísticos, ambientais e orçamentários. Destarte, identificada a existência de um litígio estrutural, era necessário ampliar o contraditório, agregando os diversos diferentes grupos na construção da política, mediante definição de ações que não se restringiam ao pedido e à causa de pedir da ação judicial existente.⁴

O Ministério Público optou pela busca de uma solução dialogada, que garantisse, por um lado, o compromisso do Município na efetivação da política, construída conforme suas possibilidades. E, por outro lado, a participação social daqueles grupos de catadores, que historicamente permaneceram marginalizados e economicamente excluídos para o processo de tomada de decisões públicas. Importante destacar que, conforme defende STURM⁵, a participação é critério primordial a ser observado em litígios estruturais, que, por envolverem políticas públicas, devem ser conduzidos a partir do princípio democrático participativo, especialmente quando há a participação do Ministério Público⁶.

O Ministério Público passou a se reunir com os diversos grupos afetados, buscando garantir, em tais reuniões, o protagonismo de integrantes das associações de catadores (“Ilha” e “Reciclar e Limpar”) e de gestores e técnicos do Município, oriundos de diversas Secretarias Municipais (meio ambiente, saúde, assistência social, educação, etc). Os trabalhos eram apoiados por professores e estudantes do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da UTFPR; da Incubadora de Economia Solidária (TECSOL), também da UTFPR; e do Centro de Formação Urbano Rural Irmã Araujo (CEFURIA).

As discussões envolviam a idealização de uma política pública integrada que contemplasse, ao mesmo tempo, a gestão integrada de resíduos sólidos do Município (atendendo a necessidades de ordem ambiental e urbanística), e a superação das violações sistemáticas aos direitos sociais das famílias de catadores de material reciclável.

No mês de junho de 2019, o Ministério Público promoveu audiência pública para debater o tema “A Política Municipal de Resíduos Sólidos e os Direitos Fundamentais dos Trabalhadores da Reciclagem”. Referida audiência contou com a participação de 110 pessoas, entre

4 ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. **Revista de Processo Comparado**, São Paulo, v. 2, 2015, edição eletrônica.

5 STURM, Susan P. A normative theory of public law remedies. **Georgetown Law Journal**, v. 79, p. 1357-1445, 1991. p. 1377.

6 DAHER, Lena Luciana Nunes. Op. cit., p. 61-63.

as quais, o Prefeito Municipal e a maior parte dos Secretários Municipais, representantes do CEFURIA, representantes das Universidades Federais (UTFPR e TECSOL), representantes das Associações de Catadores (Ilha, Reciclar e Limpar, ILIX), Conselhos municipais e outras entidades não governamentais atuantes na defesa dos direitos humanos ⁷.

A partir de referida audiência pública, foi formada uma Comissão entre gestores e técnicos do Município e representantes das Universidades e Catadores, com a participação do Ministério Público.

4. OS RESULTADOS ALCANÇADOS

Desde o início da intervenção do Ministério Público foram alcançados alguns resultados pontuais, relacionados especialmente ao fluxo da coleta seletiva e pequena melhora nas condições de trabalho dos catadores. Destacam-se, entre eles, a adequação da rota dos caminhões de coleta seletiva; campanhas relacionadas à correta separação do lixo; maior volume de material reciclável destinado às associações; formalização de termos de parceria entre o Município de Almirante Tamandaré e as Associações de Catadores, que garante a destinação de recursos municipais para a aquisição de Equipamentos de Proteção Individual, aquisição de cestas básicas e melhora nas condições de trabalho; cadastramento e acompanhamento efetivo das famílias de trabalhadores da reciclagem, pelos órgãos da assistência social; melhora na comunicação entre gestores e técnicos municipais e representantes das associações.

Além disso, foi formada a *Comissão de Acompanhamento e Monitoramento da Política Municipal dos Resíduos Sólidos de Almirante Tamandaré - CAMPMRS*, criado pelo Decreto Municipal nº 066/2021, para discussão do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos. A Comissão encontra-se regulamentada pelo Decreto nº 94/2021, e conta com a participação de integrantes da sociedade civil e do Município.

Em março de 2021 foi formalizado e homologado acordo judicial entre o Município de Almirante Tamandaré e o Ministério Público, no âmbito da ação civil pública nº 0006417-80.2017.8.16.0024. Tal acordo foi construído em conjunto com o Município, associações de catadores (Ilha e Reciclar e Limpar), associações que as acompanham (Cefuria) e representantes da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Seu cumprimento está sendo acompanhado pelo Ministério Público, por meio do procedimento Administrativo nº MPPR-0001.21.000414-7

⁷ A audiência pública foi noticiada em vários veículos de comunicação, incluindo o Jornal Brasil de Fato, que compareceu e acompanhou as discussões. Pode-se acessar uma das notícias no site <https://ecampus.ct.utfpr.edu.br/2019/docentes-e-discentes-do-campus-curitiba-da-utfpr-participam-de-audiencia-publica/>. Acessado em 07/04/2020.

(disponível no sistema PROMP). No intuito de estabelecer medidas que representem o início da estruturação de uma política integrada voltada à superação das violações ambientais, urbanísticas e sociais constatadas em 2018, o acordo prevê: (i) a atualização do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (em fase de finalização pela empresa *ECOLIBRA ENGENHARIA, PROJETOS E SUSTENTABILIDADE LTDA*); (ii) a expansão de rotas de coleta de material reciclável e efetiva fiscalização, com monitoramento pelos catadores e sociedade civil; (iii) projetos, campanhas e ações de educação ambiental; (iv) identificação dos maiores geradores de resíduos sólidos e intervenção do Município, com estabelecimento de fluxo para destinação adequada; (v) formalização de termo de parceria com associações de catadores para entrega do material coletado; (vi) capacitação dos trabalhadores para manuseio do material e gestão das associações; (vii) orientação para obtenção de licenças sanitárias e ambientais, etc; (viii) acompanhamento periódico das famílias de catadores de recicláveis por equipes de saúde da família e da assistência social; construção e destinação de barracões adequados para cada associação conveniada.

A atualização e execução do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos trará benefícios para a separação e destinação adequada de resíduos sólidos no Município, com benefícios para o meio ambiente. Como o referido plano tem sido construído com a participação de catadores e da sociedade civil, espera-se que sua execução e monitoramento ocorram de maneira efetiva, com adesão de toda a população. Já a organização das associações de catadores e qualificação de seus integrantes, adequando-se as condições de trabalho, deverá resultar no incremento da produtividade e da renda dos trabalhadores, e incentivar a adesão de mais pessoas às associações, que atualmente desenvolvem a atividade de forma autônoma, informal e insegura.

Por fim, o desenvolvimento da política e maneira integrada com a assistência social, saúde, educação e outras áreas de atenção do Poder Público objetiva a melhoria das condições de vida de tais segmentos, superação de vulnerabilidades e redução da desigualdade econômica e social do Município.

5. CONCLUSÃO

A violação sistemática aos direitos sociais dos catadores de materiais recicláveis no Município de Almirante Tamandaré/PR chamava a atenção para a ausência de uma política municipal efetiva de resíduos sólidos – o que resultava em graves danos ao meio ambiente e organização da cidade. A conflituosidade entre os grupos afetados e complexidade das soluções almeçadas exigia uma intervenção estrutural, que contemplasse os diversos interesses coletivos afetados. Além disso, a solução dialogada despontava como o meio mais adequado para garantir a efetividade dos direitos fundamentais e, ao mesmo tempo, conferir legitimidade à intervenção do sistema de justiça para o desbloqueio de uma política pública praticamente inexistente. Os grupos sociais afetados pela questão foram ouvidos e chamados a dialogar com o Poder Público, para a definição de uma política efetiva que contemplasse as demandas e peculiaridades da população e as possibilidades técnicas e orçamentárias da administração.

Com foco na melhoria da qualidade de vida e de trabalho dos catadores de reciclável, foi possível construir uma proposta de política pública de resíduos sólidos local, com a participação efetiva dos grupos sociais envolvidos e do próprio Município.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARENHART, Sérgio Cruz. **Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão**. Revista de Processo Comparado, São Paulo, v. 2, 2015, edição eletrônica.

BROOCKE, Bianca M. Schneider van der. **Litígios estruturais, estado de coisas inconstitucionais e gestão democrática do processo: um papel transformador para o controle judicial de políticas públicas**. Londrina: Thoth, 2021.

DAHER, Lena Luciana Nunes. **Ministério Público Resolutivo e o Tratamento Adequado dos Litígios Estruturais**. São Paulo: D'Placido, 2020.

DIAS MARIANO, Mariana; MALVEZZI, Thais Stefano. **A atuação do Ministério Público na garantia da participação social nos litígios estruturais**. In: Chimelly Louise de Resenes Marcon. (Org.). A defesa dos Direitos Humanos na visão de Mulheres do Ministério Público. 1ed. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2022, v. 01, p. 505-522.

ESCRIVÃO FILHO, Antonio. SOUZA JUNIOR, José Geraldo de. **Para um debate teórico-conceitual e político sobre os direitos humanos**. Belo Horizonte: D'Placido, 2021.

FISS, Owen M. **The forms of justice**. Harvard Law Review, vol. 93, n. 1, 1979.

ROJAS, Rodrigo Cançado Anaya. **Participação popular e Ministério Público no Brasil: defesa do regime democrático e dos interesses metaindividuais no marco de uma teoria crítica dos direitos humanos**. Arraes Editores, 2012.

SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. **Para ampliar o cânone democrático**. Disponível em: http://epsm.nescon.medicina.ufmg.br/dialogo04/Biblioteca/Artigos_pdf/2003-11-03-santos-pt.pdf. Acesso em: 25/11/2021.

SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes. **Compromisso Significativo**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/4270>. Acesso em: 22 nov. 2021.

STURM, Susan P. A normative theory of public law remedies. **Georgetown Law Journal**, v. 79, p. 1357-1445, 1991.

VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática**. São Paulo: editora Juspodivm, 2022. 3ª ed. rev. atual ampl.