

Resumen del marco legal para la inclusión de los recicladores informales en el manejo de residuos sólidos en Brasil²

En las últimas dos décadas, Brasil se ha abocado a reemplazar las políticas represivas hacia la recolección de residuos con nuevas políticas inclusivas que dan sustento legal a las medidas redistributivas y al reconocimiento social de las organizaciones de recicladores informales. Como resultado, Brasil se ha convertido en uno de los países más progresistas en el mundo en materia de sus políticas de inclusión relacionadas con recicladores.

Las leyes nacionales, estatales o locales, decretos, ordenanzas y reglamentos son los cimientos de los esquemas integrativos en el manejo de residuos. El propósito de este artículo es proporcionar un resumen del marco legal relacionado con la integración de los recolectores informales de materiales reciclables (o recicladores) en el manejo de residuos sólidos (MRS) en Brasil. También explica el contexto en el que este marco legal surgió en el país. Este artículo hace una revisión de las leyes más importantes a nivel federal, y muestra también ejemplos de legislación favorable a la inclusión social de los recicladores a nivel estatal y municipal.



Los recicladores en Brasil propugnan por el reconocimiento de sus cooperativas como prestadores de servicios en el reciclaje municipal.

Fuente: F. Goulart

¹ Sonia Dias es la especialista en el sector de desechos de WIEGO y trabaja en el Programa de Políticas Urbanas. Puede ponerse en contacto con ella en sonia.dias@wiego.org.

² El presente documento es una traducción del documento original en inglés.

Evolución del marco legal

La Constitución brasileña (artículo 30, cláusula V) estipula que los municipios son responsables de manejar los servicios de residuos sólidos. La función del gobierno federal es establecer los lineamientos territoriales y ambientales³.

Las primeras leyes en Brasil que daban reconocimiento al papel de los recicladores informales (conocidos en Brasil como *catadores*) se dieron a **nivel municipal** a principios de 1990, cuando se formaron las primeras alianzas entre las cooperativas de recicladores y los programas municipales de reciclaje.

Algunos ejemplos son:

- En 1990, el municipio de Belo Horizonte (la capital del Estado de Minas Gerais) incluyó el Artículo 151 en su Ley Orgánica (la Constitución Municipal). La cláusula VII del Artículo estipula que la recolección y venta de los materiales reciclables debe hacerse preferentemente mediante cooperativas (aunque no se indicó explícitamente la preferencia por trabajar con las cooperativas de recicladores). Diez años más tarde (2000), en reconocimiento de la importancia del MRS, la Ley # 8052/2000 creó el Departamento de Movilización Social de la Superintendencia de Limpieza Urbana de Belo Horizonte, responsable de llevar a cabo programas de educación ambiental, incluyendo asesoría técnica para las organizaciones de recicladores.
- En 1990, en Porto Alegre (ubicado en el Estado de Rio

Grande do Sul), se aprobó la Ley # 234 que establece el Código de Limpieza Urbana. El Artículo 14, § 1 del Código establece que los grupos organizados formalmente de recicladores que se encuentren registrados ante el Departamento de Limpieza Urbana serían el destino preferido para los materiales reciclables recolectados a través de su esquema de reciclado municipal.

- En mayo de 2000, Diadema (ubicada en el Estado de São Paulo) instituyó la Ley # 1921/2000 donde se nombran varias organizaciones, incluyendo organizaciones de recicladores, como posibles socios en los programas de reciclaje municipal y como destinatarios de cualquier ingreso que se genere. También en 2000, se aprobó la Ley # 1928/2000 donde se autoriza al poder ejecutivo municipal celebrar convenios con las cooperativas de recicladores. En 2004, la Ley # 2.336/2004 (reglamentada por el Decreto # 5.984/2005) le otorgó al municipio la habilidad de contratar a cooperativas de recicladores, lo que permitió la remuneración de los servicios prestados como parte del esquema municipal de reciclaje.

En ese mismo período, se expidieron leyes que reconocían el papel de los recicladores informales a **nivel estatal**:

- En 2001, en el **Estado de Minas Gerais**, el *Conselho de Política Ambiental*⁴ (COPAM, por su sigla en portugués) expidió la Resolución # 52, en la que se establecía un límite de seis meses para que los municipios de Minas Gerais actualizaran la disposición final de sus residuos y prohibieran el acceso de los

recicladores a los vertederos. A finales del 2003, se aprobó la Resolución # 67, en la que se posponía la fecha límite de la Resolución # 52, al tiempo que proponía proporcionar alternativas de trabajo e ingreso para los recicladores excluidos de los vertederos. Esta última resolución fue elaborada en respuesta a las demandas de los recicladores ante el Secretario Estatal del Medio Ambiente de Minas Gerais durante el Segundo Festival de Residuos y Ciudadanía⁵, realizado en Belo Horizonte en 2003. Cinco años después, la aprobación y sanción de la Ley # 18031/2008, que instituye la Política Estatal de Residuos Sólidos en Minas Gerais, fue un importante triunfo en la inclusión de los recicladores en el estado.

- En 2004, el Distrito Federal de Brasilia (DF), por su sigla en portugués) aprobó la Ley # 3517/2004, que reconocía a los recicladores organizados como los beneficiarios de los materiales de residuos que se generaran en los edificios estatales. El 7 de julio de 2006, el gobierno del DF publicó la Ley # 3890, que determinaba la implementación de la recolección selectiva en todas las regiones administrativas del DF, y posteriormente la Ley # 3517/2004 también identificó a las cooperativas de recicladores como destinatarios de los materiales recolectados.

En el mismo período también hubo **legislación federal** en la materia:

- En 2001, la categoría *catador de material reciclável* (reciclador) fue incluida como profesión en la Clasificación Brasileña de Ocupaciones (CBO, por su sigla en portugués).⁵

³ Constitución Federal de la República de Brasil. 1988. El Artículo 30, cláusula V estipula: que es competencia de los municipios organizar y prestar, directamente o bajo el régimen de concesión o licencia, los servicios públicos de interés local, incluido el de transporte colectivo, que tiene carácter esencial.

⁴ El Consejo, formado en 1977, es responsable de elaborar y llevar a cabo las políticas ambientales en Minas Gerais.

⁵ Este es un evento anual con duración de cinco días organizado por la asociación de recicladores ASMARE y el Foro de Residuos y Ciudadanía del Estado de Minas Gerais. Recicladores y personal técnico de ONG y funcionarios públicos de todo el país asisten a este evento en Belo Horizonte. El apoyo económico proviene de instituciones públicas, como el Municipio de Belo Horizonte, la Secretaría del Medio Ambiente de Minas Gerais y otros ministerios nacionales.

Decreto Presidencial de 2006, que garantiza a los recicladores el acceso a los residuos generados en los edificios federales.

Este decreto compromete a las instituciones estatales a separar los residuos en la fuente y donarlos a las cooperativas o asociaciones de recicladores.

El Artículo 5 especifica que se debe formar un comité en cada edificio del gobierno federal que será responsable de supervisar la implementación de la segregación del material reciclable en la fuente, y también asegurar que se donen a los recicladores. El comité debe reportarse al Comité Inter-Ministerial de la Inclusión Social de los Recicladores semestralmente con una evaluación del proceso.

El decreto define el tipo de organización (cooperativas y asociaciones de recicladores) que pueden registrarse para recibir material reciclable de las dependencias de la administración federal y estipula los requisitos:

- Las organizaciones deben estar compuestas exclusivamente por recicladores cuya vida dependa únicamente de este tipo de actividad;
- Las organizaciones no deben tener fines de lucro;
- Las organizaciones deben contar con un lugar adecuado para separar y clasificar el material reciclable; y
- Las organizaciones deben adoptar el sistema de partición de cuotas entre los miembros.

El Artículo 6 estipula que el proceso para decidir qué organizaciones tendrán derecho de recibir materiales reciclables en donación deberá adherirse a las reglas de publicidad y transparencia de la administración pública, con el fin de garantizar que todas las organizaciones de recicladores estén al tanto del proceso de selección.

- El 6 de septiembre de 2007 se envió al Congreso la Política Nacional de Residuos Sólidos para su valoración. Esta política hace responsable al generador de residuos de devolver el material reciclable a la cadena productiva. Esto incrementa el volumen de material reciclable disponible para los recicladores. La política fue reconocida como un importante avance por el MNCR (Movimiento Nacional de Recicladores) ya que hizo obligatoria la inclusión de los recicladores. Esto requirió la disponibilidad de iniciativas fiscales y financieras para la industria del reciclaje, para el desarrollo de programas regionales en conjunto con las organizaciones de recicladores, y para facilitar la estructuración de estas organizaciones. Después de 20 años de debates, la Política Nacional de Residuos Sólidos finalmente fue aprobada en julio del 2010. Y así, lo que había sido una política de gobierno se convirtió en ley. Esta ley ofrece reconocimiento excepcional a los recicladores.
- Sin embargo, hubo una maniobra de última hora en el Senado. Se omitió la cláusula que indicaba utilizar la incineración sólo como último recurso. Esta omisión le permitiría a los municipios emplear la incineración como una solución rápida para el manejo de residuos, restándole así productos e ingresos a los recicladores. La Política Nacional de Residuos Sólidos fue sancionada por el Presidente Lula el 2 de agosto. Durante la ceremonia de autorización, el MNCR, apoyado en una nota técnica expedida por la Secretaría del Medio Ambiente, pidió al Presidente Lula vetar esta modificación. El gabinete del presidente analizó el asunto. En diciembre de 2010, cuando firmó el decreto reglamentario, el Presidente Lula excluyó esta cláusula. Sin embargo, el cabildeo a favor de las tecnologías de revalorización energética continúa siendo fuerte, lo que hace necesaria una fuerte movilización para luchar en contra de estas “soluciones mágicas” que dañan al medio ambiente, así como el sustento de los recicladores informales.



- En la lista de actividades identificadas⁶ se encontraban funciones relacionadas con el trabajo colectivo de una cooperativa, con lo que se demostraba que la profesión iba más allá de la recolección de material reciclable en las calles. Con el reconocimiento legal de esta profesión, los recicladores empezaron a aparecer en las bases de datos oficiales, permitiendo a los investigadores monitorear la evolución de diversos aspectos de la actividad dentro de la profesión.
- En 2007, se aprobó la Ley # 11.445/2007 en el que se establecieron las directrices nacionales para el saneamiento básico. El Artículo 57 de esta Ley (que modifica al Artículo

24 de la Ley # 8.666/1993) hace innecesaria la licitación para contratar a organizaciones con base de miembros (OBM) de recicladores. Esto significa que los municipios pueden contratar directamente a las asociaciones de recicladores y a las cooperativas para llevar a cabo la recolección selectiva de residuos. Los recicladores, por lo tanto, pueden recibir un pago por los servicios prestados, similar al ejemplo del Municipio de Diadema (mencionado anteriormente), pero con un marco legal diferente.

- Un instrumento legal que fomentó aún más la inclusión social de los recicladores a nivel federal fue el Decreto Presidencial # 5940/2006, el cual fue presentado en el

La legislación progresiva ha fomentado la formación de muchas cooperativas de recicladores.

Fuente: Fototeca de Coopcarmo

Sexto Festival Anual de Residuos y Ciudadanía realizado en Belo Horizonte en agosto del 2006, con la participación de representantes de recicladores. Este decreto estipula que los materiales generados mediante esquemas de segregación en la fuente en todos los edificios públicos en Brasil serán entregados a las organizaciones de recicladores. El objetivo principal del decreto era reconocer el trabajo de los recicladores, y permitir que se generara un ingreso para estos

⁶ En esta clasificación se describen diversos tipos de actividades de recolección de residuos: Reciclador de chatarra de hierro, reciclador de papel o cartón, reciclador de chatarra, empaquetador de chatarra (cooperativa) y separador de chatarra (cooperativa).

⁷ La CIISC está integrada por representantes del gobierno federal y del Movimiento Nacional de Recicladores. Entre las organizaciones gubernamentales representadas se encuentran: El Ministerio de Ciudades, el Ministerio de Desarrollo Social, la Secretaría Especial para los Derechos Humanos, el Ministerio de Ciencia y Tecnología, el Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior, el Ministerio de Educación, el Ministerio del Medio Ambiente, el Ministerio de Trabajo y Empleo, el Ministerio de Salud, la Oficina de Personal de la Presidencia, el Banco Nacional de Desarrollo Social y Económico, y el Banco Social – CAIXA.

trabajadores. El Comité Inter-Ministerial para la Inclusión Social de los Recicladores (CIISC, por su sigla en portugués)⁷ es responsable de implementar el decreto, y desde entonces se ha trabajado en 12 regiones metropolitanas identificadas como áreas de prioridad para la inversión en el manejo y tratamiento de residuos sólidos dentro del Plan de Aceleración del Crecimiento (PAC, por su sigla en portugués) del gobierno federal. Se han establecido convenios entre las organizaciones de recicladores e instituciones públicas donde se garantiza el acceso al material reciclable. Los edificios públicos, como generadores de una gran cantidad de residuos sólidos, pueden incrementar el ingreso de los miembros de las OBM. Además, el decreto de solidaridad permite promover acciones socio-ambientales que pueden contribuir a mejorar la estructura productiva de la cooperativa.

Contexto del marco legal de la inclusión social

Es importante poner en contexto el desarrollo de la legislación brasileña relacionada a la inclusión. En particular, el cuerpo legislativo relevante a los recicladores se dio porque estos trabajadores y sus defensores —incluidos funcionarios de gobierno afines— aprovecharon las oportunidades estratégicas en el sistema político para empujar legislación progresiva. Además, la movilización social de las OBM de recicladores fue un impulsor importante. Los recicladores en Brasil han tenido éxito en combinar las protestas públicas (manifestaciones, marchas y plantones) con activismo e incidencia estratégica (p.ej.,

formando parte de comités, entrando en contacto con funcionarios públicos afines). Un excelente ejemplo de este proceso es la movilización social que llevó a la aprobación de la Política Estatal de Residuos Sólidos en Minas Gerais en 2008, el cual es un ejemplo de estrategias eficaces para avanzar legislación progresiva a nivel local, regional y nacional.

En 2003, la Asamblea Legislativa del Estado de Minas Gerais respondió a las demandas de los movimientos de los recicladores y del Festival de Residuos y Ciudadanía de Minas Gerais organizando una serie de debates, audiencias públicas y seminarios en

El Movimiento Nacional de Recicladores en Brasil ha organizado manifestaciones públicas y plantones para movilizar a la sociedad para el reconocimiento de su trabajo.

Fuente: Fototeca de S. Dias.



donde se planteó la necesidad de una política estatal inclusiva para el MRS. En estos eventos, los recicladores no sólo participaron en las discusiones en mesas redondas, sino que también organizaron marchas y plantones. También se debatieron estos temas durante el Segundo Festival de Residuos y Ciudadanía en 2003, donde los recicladores externalizaron sus demandas al Secretario Estatal del Medio Ambiente de Minas Gerais. Como resultado de esta movilización, a finales de 2003 el gobierno estatal modificó la Resolución # 52 (que prohibía a los recicladores acceso a los vertederos a cielo abierto) y la sustituyó con la Resolución # 67, que estipulaba que al momento de cerrar un vertedero, los municipios debían proporcionar alternativas de trabajo e ingreso para los recicladores desplazados. Este fue el primer paso en el reconocimiento de la necesidad de la inclusión social, el cual fue posteriormente formulado en una ley.

En 2005, la Asamblea Legislativa Estatal organizó un seminario

legislativo enfocado en los residuos sólidos. Se abordaron las propuestas de varios grupos de trabajo (sobre temas como la inclusión social, tecnología, etc.) y se incorporaron en el Proyecto de Ley que sustentaba la política estatal. Los grupos de trabajo incluyeron representantes de varias organizaciones de la sociedad civil (los recicladores estaban representados no sólo como un movimiento nacional, sino como miembros del Foro de Residuos y Ciudadanía), así como de los sectores público y privado. Los recicladores organizaron un plantón en la audiencia pública final que clausuró este proceso.

En 2007, el Gobernador del Estado introdujo el Proyecto de Ley # 1269/2007 a la Asamblea Legislativa del Estado durante una audiencia pública parlamentaria, que era parte del programa oficial del Festival de Residuos y Ciudadanía 2007. La Ley # 18031/2008, que instituyó la Política de Residuos Sólidos en el Estado de Minas Gerais, fue aprobada

en diciembre de 2008 y sancionada en enero de 2009. Esta ley contiene artículos dedicados explícitamente a la inclusión social de los recicladores, así como mecanismos de incentivos económicos para los municipios que cumplan con la ley.

El Comité de Participación Popular de la Asamblea Legislativa Estatal de Minas Gerais eligió a un miembro de la asamblea como representante en el Foro Estatal de Residuos y Ciudadanía. Cabe mencionar que este comité ha sido un socio estratégico de los recicladores; su representante es consejero tanto del

El movimiento de los recicladores se ha ganado el apoyo del gobierno nacional en Brasil, incluyendo la participación exitosa del Ex-presidente Lula, fotografiado aquí en el evento Expocataador 2010.

Fuente: G. Warley, líder de MNCR.





Las lideresas expresan su opinión con mayor frecuencia en el MNCR.

Fuente: G. Warley, líder de MNCR

Foro, como de los representantes estatales del MNCR en materia de legislación. El hecho de contar con miembros de la asamblea que simpatizan con la causa de la inclusión social ha jugado un papel importante en la apertura de espacios dentro del sistema político. A esto, en combinación con el activismo y la incidencia organizada estratégicamente de los recicladores, se le atribuye la mayoría

de los avances en el progreso de los sistemas para el manejo de residuos y la inclusión de los trabajadores informales.

Conclusión

La existencia de un cuerpo legislativo que promueve la inclusión no garantiza que las prácticas en el manejo de residuos sólidos en todas las ciudades cumplan con la ley. Sin embargo, este cuerpo legislativo sí indica que los recicladores cuentan con visibilidad y reconocimiento público considerables.

En 2011, la legislación para la seguridad social de los recicladores

ha sido el foco principal de los activistas. Se han dado discusiones dentro del CIISC sobre la posibilidad de clasificar a los recicladores como cuentahabientes de un seguro social especial, similar al de los pescadores artesanales (quienes sólo contribuyen con el 2.1 por ciento de su ingreso neto al fondo nacional). Esta clasificación sería un beneficio enorme para las cooperativas, las cuales están actualmente obligadas a pagar el 20 por ciento del ingreso mensual de la cooperativa en impuestos, además del 9 por ciento pagado por cada miembro. Las altas tasas impositivas son uno de los principales obstáculos para obtener el pago de impuestos de bienestar social

para las organizaciones, lo que da como resultado que los recicladores sean excluidos de los programas básicos sociales, como la jubilación o maternidad. El año pasado, el Foro de Residuos y Ciudadanía de Minas Gerais dirigió pláticas enfocadas en un esquema de pensión especial, las cuales resultaron en la elaboración de un Proyecto de Ley que fue adoptado por el MNCR, y que está siendo discutido con miembros del Congreso Nacional que son afines. Para materializar esta ley se requerirá mucha movilización social de los activistas en los próximos años.

Recientemente, Brasil ha visto la promulgación de leyes a favor de la inclusión social de los recicladores. La integración de este sector de la economía informal depende de la organización de estos trabajadores en cooperativas y asociaciones. Sin embargo, la mayoría de los recicladores siguen trabajando en situaciones informales, con un

bajo nivel de organización y en condiciones de trabajo deficientes. Debido a que muchos recicladores se resisten a la organización, ¿qué podría hacerse para fomentar la membresía de las OBM? ¿Un incremento en el apoyo técnico y financiero a las OBM incentivaría nuevas membresías en las cooperativas y asociaciones? Dado que toda la legislación establece claramente que el apoyo sólo será otorgado a las cooperativas y asociaciones, ¿cómo pueden los recicladores autónomos, que prefieren estar al margen del movimiento de las cooperativas, protegerse de la exclusión social? Estas preguntas son ejemplo de algunos de los retos actuales.

La continua implementación de legislación progresista e inclusiva dependerá mucho de la organización entre los recicladores, así como del nivel de movilización social de sus OBM y las ONG que les apoyan.

Referencias

Este artículo se redactó principalmente a partir de las siguientes fuentes:

Dias, S. M. 2009. *Trajetórias e Memórias dos Fóruns Lixo e Cidadania no Brasil: Experimentos Singulares de Justiça Social e Governança Participativa*. 2009. (Tesis Doctoral), Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais.

Dias, S. M. & F.C.G. Alves. 2008. "Integration of the Informal Recycling Sector in Solid Waste Management in Brazil." Estudio preparado para el proyecto sobre el sector de la GTZ llamado "Promotion of Concepts for Pro-poor and Environmentally Friendly Closed-loop Approaches in Solid Waste Management." Disponible en www.gtz.org.

Las Notas de política ofrecen información sobre políticas y prácticas de organización. Esta serie apoya los procesos de incidencia y divulga mejores prácticas e ideas, contribuyendo así a un enfoque de desarrollo más centrado en los trabajadores y sus medios de sustento.

Acerca de WIEGO: Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando (WIEGO, por su sigla en inglés) es una red global de acción, investigación y políticas que busca mejorar el estatus de los trabajadores pobres, especialmente las mujeres en la economía informal. WIEGO atrae a sus miembros de organizaciones con base de miembros de trabajadores informales, investigadores y estadísticos que trabajan en la economía informal. Para obtener más información, consulte www.wiego.org.

Acerca de Ciudades Inclusivas: Lanzado en 2008, el proyecto de Ciudades Inclusivas tiene como objetivo fortalecer las organizaciones con base de miembros (OBM) de trabajadores pobres en los ámbitos de organización, análisis de políticas e incidencia, a fin de garantizar que los trabajadores informales urbanos tengan las herramientas necesarias para hacer escuchar su voz en los procesos de planificación urbana. Ciudades Inclusivas es un proyecto de colaboración entre OBM de trabajadores pobres, alianzas internacionales de OBM y de aquellos que apoyan el trabajo de las OBM. Para obtener más información, consulte: www.ciudadesinclusivas.org.

