

A Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos no Brasil: Instrumentos Legais e Governança Compartilhada em uma Análise Crítica da Inclusão dos Catadores de materiais recicláveis

Tatiane Soares da Cunha Codeço

Ubirajara Aluizio de Oliveira Mattos
Valéria Pereira Bastos

Resumo

A gestão dos resíduos sólidos no Brasil é um desafio sociambiental de governança e gestão compartilhada conforme preconiza a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010). Este estudo analisa criticamente a legislação socioambiental nos últimos anos com ênfase na inclusão dos catadores de materiais recicláveis. A pesquisa é baseada em revisão bibliográfica e documental, com foco nos instrumentos legais que promovem a participação de entidade de catadores. Os resultados indicam que, apesar de avanços legais como o reconhecimento do papel desses atores na reciclagem no Brasil em números, ainda há desafios estruturais na implementação prática das políticas e necessidade de aprimorar a legislação. Identifica-se uma crescente participação das mulheres nas organizações no Brasil. Conclui-se que fortalecer os empreendimentos e dar sustentabilidade aos catadores é essencial para garantir justiça ambiental, aprimoramento da governança compartilhada e a eficácia da PNRS.

Palavras-chaves: Gestão compartilhada de Resíduos Sólidos Urbanos, Catadores de Materiais Recicláveis, Legislação Socioambiental

1 INTRODUÇÃO

A gestão dos resíduos sólidos no Brasil é uma atribuição disposta em Constituição Federal que dá competência à esfera municipal, devendo ser um serviço executado e mantido pelo Estado. Fator que se constitui no Brasil como um grande desafio, visto que em 2022, o Panorama dos Resíduos Sólidos, da Abrema, revelou que a geração de resíduos alcançou um total de aproximadamente 81,8 milhões de toneladas, o que corresponde a 224 mil toneladas diárias (ABREMA,2023). Com isso, cada brasileiro produziu, em média, 1,043 kg de resíduos por dia. Nos anos seguintes, com o fim do período de isolamento social, o país apresentou uma curva regressiva. As possíveis razões podem estar relacionadas às novas dinâmicas sociais, com a retomada da geração de resíduos nas empresas, escolas e escritórios, com a menor utilização dos serviços de delivery em comparação ao período auge da pandemia de covid- 19 e por conta da variação no poder de compra de parte da população.

A crescente demanda por políticas públicas sustentáveis e inclusivas tem colocado em evidência a importância da legislação socioambiental no Brasil. Entre os diversos temas que compõem essa agenda, destaca-se a inclusão da dimensão socioambiental na gestão compartilhada de resíduos sólidos urbanos. No período entre 2010 e 2023, foram promulgadas diversas normas que visam enfrentar os desafios da urbanização, da desigualdade social e dos impactos sociais e ambientais decorrentes do manejo e disposição inadequado de resíduos. Este trabalho propõe-se a analisar a evolução dessas normas, a fim de compreender seus avanços, desafios e perspectivas futuras. Levando em conta os instrumentos de gestão ambiental de resíduos e destacando o seu principal normativo legal: a Lei Federal nº 12.305/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) (BRASIL, 2010a).

1.1 Resíduos sólidos Urbanos

Os resíduos sólidos são definidos pela NBR 10.004/04 como: “Resíduos nos estados sólido e semissólido, que resultam de atividades antrópicas de origem industrial, doméstica, hospitalar, comercial, agrícola, de serviços e de varrição. Ficam incluídos nesta definição os lodos provenientes de sistemas de tratamento de água, aqueles gerados em equipamentos e instalações de controle de poluição, bem como determinados líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou corpos de água, ou exijam para isso soluções técnicas e economicamente inviáveis em face à melhor tecnologia disponível”(ANBT,2004). A atualização da norma em 2024 proporciona uma classificação mais clara e alinhada com padrões internacionais, facilitando a gestão e destinação adequada dos resíduos. Não fornece uma definição específica para "resíduos sólidos urbanos". Por outro lado a PNRS define os Resíduos Urbanos como o Material, substância, objeto ou bem descartado resultante de atividades humanas em sociedade, cuja destinação final se procede, se propõe proceder ou se está obrigado a proceder, nos estados sólido ou semissólido, 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 viáveis em face da melhor tecnologia disponível (BRASIL, 2010a). Nesse sentido, a diferença entre o conceito de rejeito apresentado que é quando foram esgotadas todas as possibilidades de reaproveitamento ou reciclagem. Neste caso, não apresentam outra alternativa a não ser a disposição final adequada.

1.2 Os catadores de materiais recicláveis

Os catadores de materiais recicláveis são representantes de uma categoria de trabalhadores que vivem da catação dos resíduos reaproveitáveis que são lançados no ambiente pela sociedade de consumo. Eles vêm, cada vez mais, se organizando em busca não somente de sua sobrevivência, como também do seu estabelecimento enquanto profissão. A respeito da cadeia da reciclagem o seu viés econômico e social apoia-se no catador e catadora de material reciclável, figura que é o elo mais importante, por sustentar altos números no processo de coleta seletiva e reciclagem e que, no entanto, apresenta-se como o elo mais frágil da cadeia da reciclagem. Neste sentido, considera-se que os catadores (as) “ainda são configurados como integrantes de um segmento estigmatizado em função da própria natureza da atividade laboral por eles exercida, aliada à desvinculação patronal e à precarização nas relações trabalhistas” (Bastos e Figueiredo, 2021, p.105).

De acordo com estudos do Instituto de Pesquisa Econômica (2013), sobre as dinâmicas da economia solidária: O segmento social dos catadores de material reciclável faz parte do cenário urbano no Brasil, nos diversos espaços nas pequenas e grandes cidades. No que concerne a luta política do catador e a sua atuação na reciclagem, organizam-se por meio do trabalho associativo em empreendimentos econômicos para garantir força da categoria na luta por direitos.

De acordo com o anuário de reciclagem do Instituto Caminhos Sustentáveis (2024), em 2023, foram identificados 3.028 (três mil e vinte e oito) organizações, que juntas possuem 70.608 (setenta mil e seissentos e oito) catadoras e catadores organizados em cooperativas. As mulheres têm sido a maioria nas organizações e representam no total nacional, 54,2% (38.280) dos integrantes das organizações, já os homens totalizam 45,8% (32.328).

O anuário do Instituto Caminhos sustentáveis (ICS, 2024), aponta uma quantidade total nacional de materiais coletados e destinados, por esses atores, contribuindo para a reciclagem de cerca de 1,77 milhão de toneladas recuperadas e reinseridas na cadeia produtiva, e diretamente para o aumento da vida útil de aterros e para a diminuição de consumo de matérias-primas virgens para fabricação de novos produtos e embalagens. No Rio de Janeiro, registra-se um total de 135.961,79 toneladas, ou aproximadamente 8 % do total nacional.

Com todas as dificuldades econômicas e sociais enfrentadas pelos catadores e tendo em vista os baixos índices de reciclagem no Brasil. Conforme aponta o Ipea (2013), a taxa de reciclagem no Brasil corresponde a 4% (quatro por cento), anualmente, e mesmo estando na base da cadeia da reciclagem os catadores são responsáveis por quase 90% de todos os materiais recicláveis coletados no país. Um trabalho braçal, ainda desorganizado do ponto de vista do trabalho, tendo em vista que apenas 5% (cinco por cento) encontra-se hoje em organizações coletivas. Transformando-se num desafio conhecer os números de catadores e catadoras, constitui-se com importante política pública que vem sendo pensada para a classe e posta em prática na conjuntura atual.

2 OBJETIVO

O Objetivo Geral deste trabalho é analisar criticamente a legislação socioambiental sobre Resíduos Sólidos Urbanos com foco na perspectiva de inclusão do catador de material reciclável. por meio de revisão considerando os instrumentos legais disponíveis na lei da política Nacional de Resíduos Sólidos e a evolução da temática ao longo da última década. Além dos avanços, retrocessos, desafios e perspectivas para o cumprimento da legislação vigente.

3. METODOLOGIA

A metodologia empregada neste estudo consiste em uma revisão bibliográfica, com publicações das últimas duas décadas, de acordo com o objetivo do estudo.

Fink (2014) descreve a metodologia de pesquisa bibliográfica como um processo sistemático e estruturado, que visa organizar, avaliar e sintetizar a literatura existente sobre determinado tema. Ressaltando a importância de definir a questão de pesquisa, identificar fontes relevantes, buscar estudos de alta qualidade e realizar uma análise crítica dos achados. Destacando a abordagem de forma organizada e rigorosa para

garantir que a revisão da literatura seja completa, imparcial e útil para a formulação de novas hipóteses ou direções para a pesquisa futura.

Através da revisão bibliográfica da legislação socioambiental de resíduos sólidos foram observadas a evolução da temática no Brasil, a fim de :

- ✓ Identificar e expor os instrumentos, conceitos e diretizes.
- ✓ Os critérios de inclusão para a seleção dos artigos/textos científicos, foram: as palavras-chave da pesquisa: Legislação de Resíduos sólidos urbanos; Gestão compartilhada de Resíduos sólidos urbanos com a participação dos Catadores de materiais recicláveis; Cooperativas de catadores de materiais recicláveis; A cadeia da reciclagem;

Em relação a busca bibliográfica foram feitos Levamento documental nas instituições:

- ✓ Instituto pragma atual instituto caminhos sustentáveis (anuário de reciclagem);
- ✓ Abrema antiga Abrelpe (panorama de resíduos sólidos no Brasil);

Para obtenção de dados do governo (públicos) os Sítios eletrônicos de instituições como:IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), MMA (atual Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima); Planalto e da câmara dos deputados do Rio de Janeiro (original da Lei e suas atualizações) referenciadas pelo *power BI* da legislação ambiental do MMA; Após a aplicação dos critérios de inclusão, foram selecionados artigos/textos científicos para compor a revisão bibliográfica da legislação socioambiental de inclusão do catador e catadora de material reciclável, principal agente ambiental na gestão de resíduos no Brasil, discute-se sobre os aspectos conjunturais que envolvem o catador na gestão compartilhada de resíduos sólidos aponta-se através da reflexão em resultados da pesquisa a discussão com sugestões de como esse diálogo compartilhado entre atores acontece, pelo debate do avanço e também dos retrocessos, apontando estratégias para a inclusão prática deste trabalhador com mais efetividade e em justa posição e protagonismo na cadeia da reciclagem.

3 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

3.1 As políticas públicas, os modelos de política ambiental e Instrumentos de Gestão de resíduos sólidos urbanos

As políticas públicas, no Brasil, são um campo de estudos iniciados na transição do autoritarismo para a democracia, entre final dos anos 1970 e a primeira metade dos 1980, conforme esclarecem Hochman *et al.* (2013, p.9):

Nos anos 1980, reforma do sistema de proteção social herdado do autoritarismo ou das políticas individuais que o constituíam - políticas de saúde, educação, previdência, assistência social, habitação, saneamento ou de enfrentamento da criminalidade. Reformas econômicas e da distribuição de responsabilidades e capacidades entre as esferas de governo, na década seguinte.

Nesse contexto, as políticas públicas representavam desafios colocados a partir da nova constituição de 1988 e/ou consequências das decisões de governo. Elas envolvem um conjunto de ações e políticas sociais como programas de responsabilidade do Estado visando garantir os direitos já colocados pela Constituição e por outros instrumentos legais. As P.P Fazem parte do conjunto de medidas do estado de bem-estar da população e executar em consonância com uma governança participativa as medidas para que a população tenha acesso a tais políticas.

Do ponto de vista da organização do ordenamento Constitucional brasileiro para a execução das leis

ambientais. o Instituto Chico Mendes de Biodiversidade, autarquia federal brasileira, é responsável por gerir, proteger, fiscalizar e monitorar as unidades de conservação federais, além de promover a pesquisa e a conservação da biodiversidade. Junto com o Ibama, ambos têm o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), como órgão central do governo brasileiro responsável por formular e implementar políticas públicas ambientais, emitem as instruções normativas ambientais. para proteger o meio ambiente e promover o desenvolvimento socioeconómico sustentável. Os Decretos são atos administrativos emitidos diretamente pelo presidente da República, Poder Executivo, a partir de uma demanda de detalhar as leis e explicar como elas devem ser aplicadas Na prática. Com o objetivo de regulamentar leis ou organizar a administração pública. Eles possuem normativa, mas não criam novas leis. Apenas a regulamentam. O CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente) é um órgão consultivo e deliberativo, colegiado do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), criado pela Lei nº 6.938/1981, PNMA. O CONAMA contribui para a democratização da gestão ambiental no Brasil, ao deliberar sobre normas e critérios para a proteção ambiental no Brasil em conjunto, vinculado ao MMA).

O modelo da política ambiental brasileira teve como base o controle da poluição e a criação de espaços territorialmente protegidos e, com a lei nº 6.938/1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente com objetivos, ações e instrumentos. Ficaram excluídos desse modelo o crescimento populacional e o saneamento básico, que são impactantes nas políticas em relação ao meio ambiente, sendo objetos de política própria não vinculados com a questão ambiental (Botelho, *et al.*, 2007).

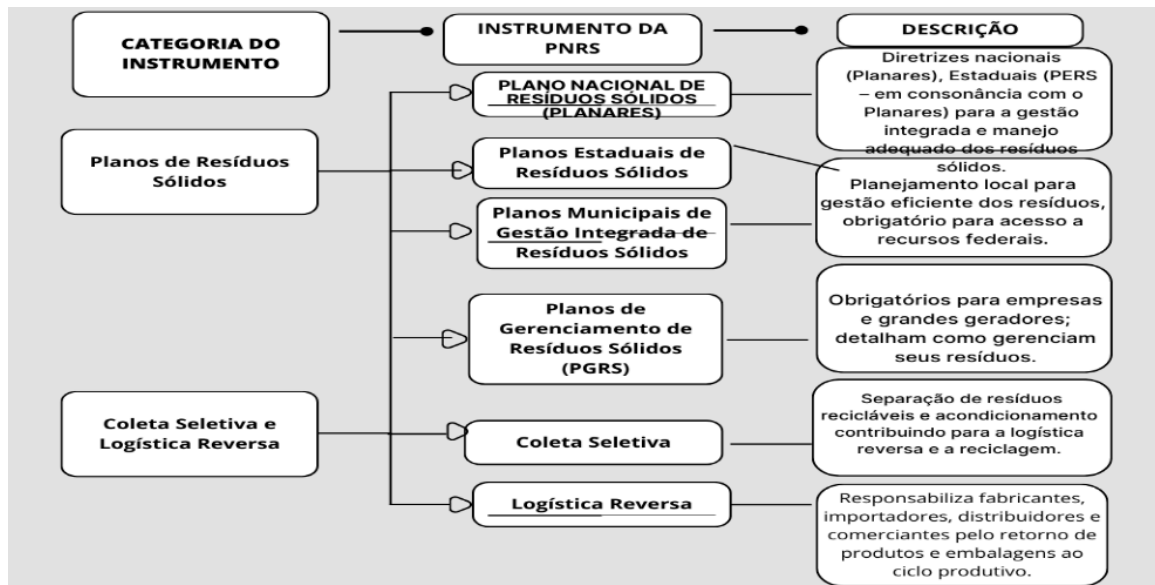
Os mecanismos de tentativa de resolução de problemas se materializam na forma de instrumentos de políticas que podem ser diretos e indiretos. Os Instrumentos tratam-se das ferramentas práticas (leis, programas) para implementar políticas que são mais genéricas. Enquanto os mecanismos são sistemas e processos (agências, procedimentos) que orientam o desenvolvimento e execução das políticas. As agências que orientam; e os procedimentos – normas práticas e a forma como será feito.

Os instrumentos de gestão ambiental, no contexto da gestão de resíduos sólidos, são ferramentas e mecanismos técnicos, legais, econômicos e administrativos utilizados para planejar, implementar, monitorar e avaliar ações voltadas para a minimização da geração de resíduos, o reaproveitamento, a reciclagem, o tratamento e a disposição final ambientalmente adequada desses materiais. Tais instrumentos incluem, entre outros, o Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos (PGRS), a Avaliação de Ciclo de Vida (ACV), a Logística Reversa, a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos e os sistemas de licenciamento ambiental (BRASIL, 2010a).

De acordo com : O Modelo de Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos (RSU) é composto por três aspectos: **Os Arranjos institucionais:** Instituição de diversos órgãos ambientais, membros do CONAMA, nas três esferas administrativas (federal, estadual e municipal) designados para as tomadas de decisões na área de resíduos sólidos; **Os Instrumentos legais:** Levam em conta a aprovação de leis, decretos, resoluções, normas, dentre outros instrumentos normativos, relativos ao gerenciamento e tratamento de resíduos sólidos; E os **Mecanismos de financiamento:** Fundos e linhas de financiamento que oferecem suporte financeiro para a implementação de atividades relacionadas ao gerenciamento de resíduos sólidos.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), instituída pela Lei nº 12.305/2010, estabelece diversos **instrumentos de gestão ambiental** voltados à gestão adequada dos resíduos sólidos urbanos. Esses instrumentos têm como objetivo organizar a gestão e o gerenciamento dos resíduos, promover a responsabilidade compartilhada e estimular a sustentabilidade. É importante salientar que os instrumentos de que tratamos envolvem a atuação dos catadores de materiais recicláveis. Sendo eles apresentados no figura (01):

figura 01: Categoria dos Instrumentos de gestão de resíduos da PNRS



Fonte: Elaboração própria (2025)

Outros instrumentos da PNRS que incluem os catadores são os: **Acordos Setoriais e Termos de Compromisso** caracterizados como Instrumentos voluntários entre o poder público e os setores empresariais para implementação da logística reversa e outras metas de gestão. Em 2015, foi fechado um acordo que incluiu os catadores, assinado em 25 de novembro de 2015 o Acordo Setorial para Implantação do Sistema de Logística Reversa de Embalagens em Geral, com a participação do governo federal, 20 associações empresariais e o Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR). Este acordo, alinhado à Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) estabelecida pela Lei nº 12.305/2010, visa promover a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos. Ele estabelece que fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de produtos comercializados em embalagens devem criar sistemas de recolhimento e destinação final ambientalmente adequada dessas embalagens (BRASI,2010a).

A inclusão dos catadores foi um aspecto fundamental deste acordo. O documento prevê apoio a cooperativas de catadores de materiais recicláveis, capacitação e qualificação dos catadores, aquisição de equipamentos, fortalecimento de parcerias com o comércio para a instalação de pontos de entrega voluntária e compra de embalagens triadas por cooperativas e centrais de triagem.

No acordo setorial firmado em 2015, a implementação do sistema de logística reversa ocorreria em duas fases. A primeira fase priorizou as 12 cidades sedes da Copa do Mundo de 2014 e suas regiões metropolitanas, com ações como a ampliação da capacidade das cooperativas de catadores e a instalação de pontos de entrega voluntária. A segunda fase expandiria o sistema para outras cidades e regiões. Esse acordo representou um marco na integração dos catadores ao sistema formal de gestão de resíduos sólidos, promovendo a inclusão social e o reconhecimento do trabalho desses profissionais essenciais para a reciclagem e a sustentabilidade ambiental (MMA,2015).

Outro instrumento essencial de gestão pública é o: **Sistema de Informação** (Sistema Declaratório Anual de Resíduos Sólidos) (SINIR) Trata-se de uma Plataforma pública com dados sobre geração, transporte e destinação de resíduos. Sendo, uma importante ferramenta para o controle e a transparência da gestão dos resíduos. Destaca-se que atualmente o SINIR passou a contar com um módulo para catadores.

Ainda os Instrumentos menos tangíveis são o **Mapeamento e Diagnóstico** Inventário Nacional de Resíduos Sólidos Levantamento da geração, tipos e destinação de resíduos no Brasil. **Educação e Conscientização** com programas de educação ambiental Ações para promover consumo consciente, separação e redução de resíduos. E **Incentivos financeiros e econômicos e créditos de carbono** Estímulo a tecnologias limpas, reciclagem, compostagem e recuperação energética de resíduos.

3.2 Legislação socioambiental de resíduos sólidos

A legislação socioambiental brasileira sobre resíduos sólidos tem como marco a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), pela Lei nº 12.305/2010, regulamentada pelo Decreto Federal nº 7.404/2010 (já revogado), que detalhou as diretrizes para a gestão de resíduos. Os instrumentos incluíam: os planos de resíduos sólidos; a implementação da logística reversa; a atuação dos órgãos gestores e responsabilização de entidades; a inclusão dos catadores por meio do programa Pró-Catador (BRASIL, 2010b).

Contudo, durante o período de 2017 a 2022, houve retrocessos importantes no arcabouço legal brasileiro, com a revogação do Decreto Federal: nº 5.940/2006, que obrigava o poder público federal a doar resíduos recicláveis às cooperativas de catadores; E o Decreto nº 7.405/2010, que instituía o programa Pró-Catador. Através do Decreto Federal Nº.10.473 de 2020 que extinguiu o Programa Pró-Catador e o Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis, nesse sentido houve também o enfraquecimento de políticas públicas voltadas à capacitação e inclusão produtiva dos catadores.; E o Decreto Federal Nº 10.936/2022, regulamentou a PNRS, ainda em vigor, estabelece que apenas cooperativas formalizadas, com infraestrutura adequada e cadastradas no SINIR, poderão atuar na coleta de resíduos recicláveis descartados pelos órgãos públicos federais, fortalecendo o papel das organizações populares na cadeia da reciclagem (BRASIL, 2022). O que limita o acesso às políticas públicas e exclui as que não tem um grau de formalização e infraestrutura. Em substituição ao Decreto 5.940/2006 (revogado) foi instituído o Decreto Federal Nº. 10.936/2022, institui o Programa Nacional de Logística Reversa, o Programa Coleta Seletiva Cidadã, determinando que cooperativas de catadores deem destinação final adequada dos rejeitos da reciclagem e o Planares. Diante da lógica do enfraquecimento com a extinção do principal programa de capacitação das cooperativas de catadores e da diminuição do investimento, como atribuir tal determinação normativa.

No referido Decreto de 2020, a categoria dos catadores perdeu a exclusividade na coleta em órgãos públicos e ao seu principal programa de capacitação. A ênfase do Decreto foi dada à Logística Reversa, com a centralidade nas empresas, aumentando os conflitos com as cooperativas resultando em perdas de suas conquistas que levaram anos em construção.

Ao iniciar o ano de 2023, o atual governo, através do seu Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, republicou os Decretos de incentivo às cooperativas e organizações de catadores e catadoras de materiais recicláveis. Destaca-se o Decreto nº 11.414/2023, que criou o Programa Diogo de Sant'Ana, voltado à articulação de ações integradas em prol da inclusão socioeconômica dos catadores. Comtemplando ações como: fortalecimento da capacidade de organização, melhoria das condições de trabalho, financiamento público, educação ambiental e ampliação da coleta seletiva e da inclusão na logística reversa (BRASIL, 2023b).

Complementarmente, o Decreto nº 11.413/2023 criou mecanismos de incentivo econômico à cadeia da reciclagem, como o Certificado de Crédito de Reciclagem de Logística Reversa, que traz como critério de validade a participação direta dos catadores. O decreto determina os projetos estruturantes que devem

envolver, em mais de 50% da meta de recuperação de embalagens, parcerias formais e mais duradouras com catadores, além de prever diagnóstico, plano de ação, investimentos, qualificação e formalização dessas organizações (BRASIL, 2023a).

Reforçando a lógica do retrocesso vivido pela legislação socioambiental de inclusão dos catadores entre os anos de 2017 à 2022, outro exemplo é a nova Lei da Reciclagem, Lei nº 14.260 (BRASIL, 2021), que carecia de regulamentação, criando o Fundo de Apoio para Ações Voltadas à Reciclagem (Favorecycle) e os Fundos de Investimentos para Projetos de Reciclagem (ProRecycle) e somente em 11 de julho de 2024, no atual governo, foi publicado o Decreto Federal nº 12.106/2024, que regulamenta o incentivo fiscal à cadeia produtiva da reciclagem estabelecido na Lei Federal nº 14.260/2021, com vistas a fomentar o uso de matérias-primas e de insumos de materiais recicláveis e reciclados nos processos produtivos, inclui o catador especificamente no artigo (vii) de fortalecimento da participação dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas cadeias de reciclagem.

Por fim, a Lei Federal nº 14.119/2021, que institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA), insere a valorização das práticas humanas que promovem benefícios ambientais, como a reciclagem, no escopo dos serviços que podem ser remunerados pelo Estado. Tal diretriz deve abrir espaço para que cooperativas e catadores sejam reconhecidos como provedores de serviços ambientais, ampliando sua participação em políticas públicas integradas com controle social. Embora o reconhecimento faz parte da luta dos movimentos sociais de catadores.

4. Resultados e Discussão

Os resultados da revisão bibliográfica apontaram que a legislação socioambiental sobre Resíduos Sólidos Urbanos com foco na perspectiva de inclusão do catador de material reciclável inclui avanços, retrocessos, modernização, desafios e perspectivas. A partir das políticas públicas e instrumentos não tangíveis da lei como: os acordos; políticas; estruturas legais ou arranjos institucionais organizacionais; se define o modelo do sistema brasileiro de gestão de resíduos sólidos urbanos (RSU). A Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), foi importante incremento na participação das organizações de catadores na gestão compartilhada de resíduos, por meio de instrumentos como a coleta seletiva e a logística reversa, que estabelece a responsabilidade compartilhada pela gestão dos resíduos sólidos entre municípios, empresas, catadores e catadoras e a sociedade civil.

No entanto, na análise crítica da legislação socioambiental de inclusão da dimensão humana, catador e catadora observa-se que as conquistas da classe foram resultado da articulação da luta de catadores e catadoras organizados em seus movimentos sociais e a pressão pelas políticas públicas. Neste cenário, as tentativas de enfraquecimento de tais políticas, durante determinado período resultou na fragilidade da posição do catador na cadeia da reciclagem.

Nesse sentido, os empreendimentos coletivos de catadores se apresentam como uma estratégia para o fortalecimento das relações entre os envolvidos. Entre as vantagens observada da organização coletiva e em redes solidárias é que agrega mais valor ao material recolhido, eleva o poder de barganha do preço do material, fortalece as negociações com o poder público, empresas, parceiros e, principalmente, aumenta a capacidade de mobilização política na luta por melhorias nas condições de trabalho (IPEA, 2013).

A importância da organização coletiva de catadores é destacada na Lei Federal nº 15.068/2024, conhecida como Lei Paul Singer, que reconhece os empreendimentos econômicos solidários como uma forma de organização social e econômica sem fins lucrativos, com prioridade para grupos em situação de

vulnerabilidade social e em que os empreendimentos econômicos solidários são considerados sociedades de caráter econômico sem finalidade lucrativa, podendo ser organizados sob a forma de cooperativas, associações, empresas autogestionárias, entre outras formas de organização previstas em lei. Ainda de acordo com essa Lei, os principais beneficiários da política são os empreendimentos econômicos solidários, podendo assumir diferentes formas societárias, incluindo a de grupos informais. A política pública poderá atender ainda aos beneficiários de programas sociais governamentais, com prioridade para aqueles que vivem em situação de vulnerabilidade social, desde que se organizem em empreendimentos econômicos solidários. São propostos meios para que as cooperativas de catadores (as) possam melhorar e serem mais resilientes política e economicamente.

Os catadores juntos organizam as suas demandas e estão em busca da aprovação da PEC (Proposta de Emenda à Constituição) n. 309/2013, que altera o § 8º do art. 195 da Constituição Federal, para dispor sobre a contribuição para a seguridade social do catador de material reciclável que exerça suas atividades em regime de economia familiar, em regime especial de 2,3% do rendimento para aposentadoria no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Ainda buscam reconhecimento nas diversas leis como a da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais, e de outros instrumentos legais, como o ICMS-Ecológico, para o recebimento de parte desse benefício fiscal, além do acesso aos direitos que já existem na lei mas não efetivados de fato. É apontado nos diversos estudos sobre os avanços e retrocessos da PNRS, ao longo da última década, o enfraquecimento das políticas públicas envolvendo catadores e a flexibilização, revogação e atualização das leis entre os anos de 2017 e 2022. Quanto aos retrocessos considera-se a revogação dos Decretos de Coleta Seletiva em nível Federal (nº 5.940/2006); A revogação da Lei Federal nº 11.445/2007 (revogada), que previa no seu Art. 57, que as prefeituras podem contratar, com dispensa de licitação, as associações e cooperativas de catadores para atuarem na coleta seletiva da cidade (Brasil,2007). Também o Decreto Federal nº 7.405/2010 (revogado), que criava o programa Pró-Catador, além de modificados os mecanismos para capacitação das cooperativas (Brasil,2010b).

Com a recente reformulação e atualização da legislação. Ainda a Lei Federal nº 14.026/2020, conhecida como o Novo Marco Legal do Saneamento Básico, trouxe importantes mudanças na política de saneamento no Brasil, alterando dispositivos da Lei nº 11.445/2007 e da Lei nº 12.305/2010 (PNRS). Há que ressaltar-se que a inserção da prioridade na contratação de cooperativas representa um avanço normativo importante, já conhecido, pois reconhece o papel histórico e ambientalmente estratégico dos catadores e catadoras no sistema de gestão de resíduos. Mas, na prática, essa prioridade ainda não tem sido concretizada pelas prefeituras, se restringindo casos de sucesso. Do ponto de vista das necessidades e desafios porque passam os catadores e catadoras organizados a modernização precisa vir acompanhada da compreensão na valorização social, econômica e ambiental do trabalho dos catadores, que historicamente atuam em condições precárias e marginalizadas, para isto remunerando financeiramente e não apenas com os resíduos. A lei pode representar um retrocesso há medida em que deu uma diretriz clara: a prioridade é das cooperativas. Mas a efetivação dessa diretriz depende da vontade política local, do fortalecimento institucional das cooperativas e da construção de modelos contratuais mais inclusivos e sustentáveis. Desta forma, a lei deve não apenas exigir adequação das cooperativas mas olhar para as necessidades de sustentabilidade das mesmas. Sem isso, o risco é a prioridade virar apenas um enunciado simbólico, e os catadores continuarem à margem de um sistema que eles mesmos ajudaram a construir.

A responsabilidade de gestão dos resíduos sólidos é de competência dos municípios, o aspecto socioambiental da lei envolveu todas as esferas de governo, as empresas, os catadores e a sociedade civil. A partir de 2023, o cenário foi reconfigurado com a retomada de normativos que reafirmam o papel

socioambiental dos catadores dando uma perspectiva de ampliação da inclusão das cooperativas. Houve o retorno do programa Federal pró-catador Diogo Sant'anna, que recriou o Comitê Interministerial para Inclusão Socioeconômica de Catadoras e Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis (CIISC), que visa a expansão da coleta seletiva de resíduos sólidos, coleta seletiva solidária, reutilização, reciclagem, logística reversa e educação ambiental, por meio de ações do Ministério do Meio Ambiente. Todo esse movimento em torno das leis tem gerado uma corrida para adequação das organizações privadas que estão voltadas para o lucro e o mercado.

Conclui-se que no âmbito federal o governo vem revendo a questão da inclusão socioproductiva dos catadores e catadoras e avançando na restauração dos direitos perdidos. Os Decretos dão ênfase aos catadores organizados em cooperativas ou associações, ao mesmo tempo que propõem regras que precisarão ser atendidas pelas organizações contratantes. Desta forma, o fortalecimento desses empreendimentos (projetos estruturantes) depende de investimentos para se ter uma estrutura adequada e qualificação de mão-de-obra. Entender esses e outros desafios colocados às cooperativas de catadores(as) é o primeiro passo para que elas possam se fortalecer e atender a essa lógica do capital, e isso vai depender, entre outros fatores, da consolidação das políticas públicas, por meio de programas sociais voltados para essa categoria de trabalhadores (as).

5. Conclusões

Os resultados da revisão bibliográfica apontam que, do ponto de da governança na gestão de resíduos sólidos urbanos, a PNRS é uma das poucas legislações no mundo que implementaram a responsabilidade compartilhada para os agentes envolvidos na cadeia da reciclagem e na logística reversa dos resíduos sólidos. Nos países desenvolvidos vigora o sistema de Responsabilidade Estendida do Produtor (REP). Fabricantes, comerciantes e importadores pagam aos governos taxas que compõem um fundo para a coleta seletiva. O sistema opera na esfera B2B (Business to Business), eliminando o aspecto mais social da coleta seletiva. O modelo também não engloba a categoria de catadores informais, agentes comuns em países em desenvolvimento. Por isso a PNRS é referência na América Latina. Como a responsabilidade é compartilhada, torna-se necessário prover recursos para os agentes que atuam na esfera social e ambiental, como os catadores e catadoras de recicláveis. Cabe ressaltar que a PNRS considera em seu cap. VI, a importância do controle social, sendo ele visto “como o conjunto de mecanismos e procedimentos que garantam à sociedade informações e participação nos processos de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas relacionadas aos resíduos sólidos”. Aborda-se no presente as temáticas sociambientais na gestão de RSU, incluindo os catadores como agentes ambientais em grande parte dos tópicos que abordam a dinâmica social diretamente relacionados à essa Lei.

De acordo com as leituras realizadas dos documentos pesquisados, aqui entende-se o Catador de material reciclável como principal agente ambiental na cadeia da reciclagem, apesar de ser o elo mais frágil da cadeia da reciclagem estando na base. Tendo em vista que dados do Ipea (2013), revelam que o catador é responsável por 90% do que é reciclado e retorna ao ciclo produtivo no Brasil. Apesar das dificuldades enfrentadas, os catadores organizados, segundo dados do anuário de reciclagem do Instituto caminhos sustentáveis (2024) mostram que foram responsáveis pelo retorno de 1,68 milhão de toneladas de materiais processados de pós-consumo, pertencentes às categorias: papel, plástico, vidro e metais (pragma,2021). Num panorama nacional a : Região Sudeste apresentou a maior quantidade, representando 45,6% (771.0 mil toneladas), o Sul representa 21,5% (363,8 mil toneladas), o Nordeste, 17,6% (298,6 mil toneladas), o Centro-Oeste, 9,8 (166,0 mil toneladas) e o Norte, 5,2% (88,6 mil toneladas). Devendo para tanto receber um

PSA (pagamento por serviço ambiental). Os catadores e catadoras reivindicam a sua inclusão nessa política para o recebimento pelos serviços por eles(as) prestados. O reconhecimento do serviço prestado pelos(as) catadores(as) precisa ser levado em consideração pela nossa sociedade, pois os mesmos são agentes ambientais que trabalham diretamente na redução do consumo de recursos naturais, através da reciclagem de materiais e geram benefícios na preservação dos mesmos, bem como na redução dos resíduos que são lançados em aterros ou lixões, contribuindo também com diminuição das emissões de gases de efeito estufa deles provenientes, além de outras contribuições.

Os resultados da organização coletiva ao longo dos anos refletiram melhorias de acesso à direitos e políticas públicas. Como a inclusão em programas sociais específicos para catadores e os editais socioambientais de apoio financeiro para cooperativas de catadores prestarem serviços de coleta seletiva para instituições públicas federais e fortalecimento e investimento em capacitação técnica das mesmas. Salienta-se, ainda, que a capacitação técnica das organizações de catadores, do ponto de vista da habilitação, documentação, para acesso aos programas, e a formalização dos catadores em cooperativas são essenciais para garantir o acesso a políticas públicas e melhorar a autonomia dessas organizações. No entanto, o acesso à programas e benefícios para a categoria como a inclusão na governança da gestão compartilhada de resíduos sólidos ainda permanece sendo um desafio. Há necessidade de conhecimento de quantos são os catadores avulsos no Brasil e quanto reciclam. É preciso recrutar os catadores e catadoras ainda não organizados em cooperativas e redes. É preciso melhorar a infraestrutura das cooperativas, seja pela falta de aporte de recursos financeiros e pela necessidade de tecnologias sociais que possam melhorar a gestão e a eficiência das cooperativas com protagonismo e gestão direta dos catadores. As parcerias, por mais que ocorram, precisam chegar a todas as cooperativas e associações, e os catadores precisam caminhar na direção de maior autonomia na gerência do negócio. Entre os desafios enfrentados e as perspectivas de avanço, o investimento nos catadores é o que garantirá as condições para efetividade e acesso à Lei, a dinâmica socioambiental da gestão de resíduos consiste na aplicação dos instrumentos da PNRS. Sugere-se que além de todos os esforços necessários do ponto de vista da gestão. O gerenciamento dos instrumentos coleta seletiva e logística reversa devem vir acompanhados de programas municipais de coleta seletiva eficientes nos quais o poder público apoie com políticas públicas às organizações de catadores e catadoras. Tendo em vista que mesmo com toda ação do governo federal neste sentido, a competência constitucional do gerenciamento dos resíduos é conferida às prefeituras. Faz-se então urgente afim de garantir que as políticas sejam sustentáveis e eficazes para todos os catadores e catadoras e as suas organizações diretamente do local observando os modelos e casos de sucesso das prefeituras que conseguiram implantar tais programas. A PNRS foi publicada após 20 anos de tramitação, na busca do enfrentamento das questões que envolvem resíduos sólidos urbanos. Do ponto de vista da legislação, o Brasil se apresenta na vanguarda ao prever ações como a responsabilidade socioambiental e empresarial na gestão compartilhada dos resíduos com a formalização da participação de entidades de catadores de materiais recicláveis. Tendo em vista que a lei promove a responsabilidade dos diversos atores sociais a serem envolvidos na gestão de resíduos sólidos. Além disso, tal legislação promove importantes diretrizes, conceitos e instrumentos para as práticas de gerenciamento de resíduos.

7. REFERÊNCIAS

- ABREMA. Associação Brasileira de Resíduos e Meio Ambiente. Panorama 2023: Parte1. ABREMA, 2023. Disponível em:https://www.abrema.org.br/pdf/Panorama_2023_P1.pdf Acesso em: 12 mai 2025.
- ABNT. Associação Brasileira de Normas Técnicas. NBR 10004: Resíduos sólidos – Classificação. Rio de Janeiro, 2004.

BOTELHO, M. B. S.; RIBEIRO, W. C.; ARAÚJO, F. G. Política ambiental no Brasil. In: RIBEIRO, Wagner C. (org.). *Geografia política da água*. São Paulo: Annablume, 2007. p. 131–148.

BASTOS, Valéria Pereira; FIGUEIREDO, Fábio. Os desafios da efetivação da inclusão socioproductiva dos catadores e catadoras de materiais recicláveis a partir da PNRS/2010 In: *A política nacional de resíduos sólidos e seus 10 anos de execução: balanço dos avanços e retrocessos*. Pág 104-125. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2021.

BRASIL. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA. Legislação ambiental: base de dados normativa. Brasília, DF. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoizGEyMzBkMWYtNzNiMS00ZmlyLTg5YzgtZDk5ZWE5ODU4ZDg2liwidCI6IjJmY2ZmE5LTNmOTMtNGJiMS05ODMwLTZyNDY3NTJmMDNINClsImMiOjF9> Acesso em: 24 jun 2025.

BRASIL. Presidência da República. Legislação federal brasileira: Constituição, leis e decretos. Brasília, DF. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/gestao-na-camara-dos-deputados/responsabilidade-social-e-ambiental/ecocamara/legislacao-sustentavel/legislacao-aplicavel>. Acesso em: 24 jun 2025.

FINK, A. (2014). *Conducting research literature reviews: From the internet to paper* (4ª ed.). Sage Publications.

INSTITUTO CAMINHOS SUSTENTÁVEIS. Anuário da Reciclagem 2024. Brasília, 2023. Disponível em: <https://ics.eco.br/>. Acesso em: 25 jun 2025

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Situação Social dos Catadores e Catadoras de Material Reciclável e Reutilizável. Brasília, 2013.

HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. C. L. (Org.). Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007, 397 pp.

MATTOS, Ubirajara Aluizio de Oliveira. Balanço dos avanços e retrocessos da Política Nacional de Resíduos Sólidos. In: BASTOS, Valéria Pereira; MATTOS, Ubirajara Aluizio de Oliveira (orgs.). **A política nacional de resíduos sólidos e seus 10 anos de execução: balanço dos avanços e retrocessos**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2021.