ESCOLA DE DIREITO – ALFA EDUCAÇÃO UNIALFA/FADISP
BIBLIOTECAS ALFA EDUCAÇÃO

Esther Alves Gomes de Araújo Landim

POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS E ACESSO À JUSTIÇA: avanços e desafios na efetivação dos direitos dos catadores de materiais recicláveis

São Paulo
2026

ESTHER ALVES GOMES DE ARAÚJO LANDIM

POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS E ACESSO À JUSTIÇA: avanços e desafios na efetivação dos direitos dos catadores de materiais recicláveis

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Direito, da Escola de Direito − Alfa Educação UNIALFA/FADISP, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Direito.
Orientadora: Priscila Alves Patah.

São Paulo

2026

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

L257p

Landim, Esther Alves Gomes de Araújo.

Política nacional de resíduos sólidos e acesso à justiça: avanços e desafios na efetivação dos direitos dos catadores de materiais recicláveis. / Esther Alves Gomes de Araújo Landim – São Paulo, 2026.

98 fls; 30cm.

Dissertação (Mestrado) – Faculdade Autônoma de Direito – FADISP – Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu – Mestrado Acadêmico Interinstitucional – MINTER – Função Social do Direito – São Paulo, 2026.

Orientador (a): Profa. Dra. Priscila Alves Patah.

1. Acesso à justiça. 2. Catadores de materiais recicláveis. 3. Política Nacional de Resíduos Sólidos. 4. Inclusão socioeconômica. 5. Direitos sociais. I. Landim, Esther Alves Gomes de Araújo. II. Faculdade Autônoma de Direito. III. Título.

CDU 349.6(81)

Bibliotecário responsável: Adenilto Lopes do Prado Junior – CRB-8/11438

ESTHER ALVES GOMES DE ARAÚJO LANDIM

POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS E ACESSO À JUSTIÇA: avanços e desafios na efetivação dos direitos dos catadores de materiais recicláveis

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Direito, da Escola de Direito − Alfa Educação UNIALFA/FADISP, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Direito.
Orientadora: Profa. Dra. Priscila Alves Patah

São Paulo, 30 de junho de 2026.

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Priscila Alves Patah
(Orientadora)
Escola de Direito − Alfa Educação UNIALFA/FADISP

Prof. Dr. Alexandre Lima Raslan
Avaliador Interno
Escola de Direito − Alfa Educação UNIALFA/FADISP

Prof. Dr. Felipe Diego Martarelli Fernandes
Avaliador Interno
Escola de Direito − Alfa Educação UNIALFA/FADISP

AGRADECIMENTOS

"*Até aqui nos ajudou o Senhor*" (1 Samuel 7:12).

Agradeço primeiramente a Deus, pois sua bondade é infinita e seu cuidado é sempre presente na minha vida, me concedendo força e sabedoria para concluir esta etapa tão importante.

Ao Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (TJGO), pela concessão da bolsa de estudos, e à Escola Judicial do Estado de Goiás (EJUG), pelo incentivo e por facilitar o acesso ao conhecimento e ao meu aperfeiçoamento profissional.

À minha orientadora, pela dedicação e orientação durante toda a pesquisa, e a todos os professores do Programa de Pós-Graduação, pelos valiosos ensinamentos compartilhados.

À minha família, pelo amor, apoio constante e incentivo em todos os momentos desta caminhada.

Aos colegas de mestrado, pela união e troca de experiências que tornaram esta jornada bem mais leve e muito enriquecedora.

Meu sincero agradecimento a todos que contribuíram, para a realização deste trabalho.

RESUMO

Este trabalho tem por intuito, analisar o acesso à justiça e os avanços e desafios na implementação da Política Nacional de Resíduos em relação aos catadores de materiais recicláveis no Brasil. O presente estudo parte da premissa de que esses trabalhadores exercem papel relevante na sustentabilidade ambiental e na cadeia da reciclagem, mas historicamente enfrentam invisibilidade social, informalidade, precarização do trabalho e dificuldades de acesso a direitos. O objetivo geral da pesquisa é analisar os avanços e os desafios resultantes da implementação da Lei nº 12.305/2010 (Política Nacional de Resíduos Sólidos) quanto ao acesso à justiça, à efetivação de direitos e à participação social dos catadores de materiais recicláveis no Brasil. Com relação à metodologia, trata-se de pesquisa básica, de abordagem qualitativa, com objetivos exploratórios e descritivos, desenvolvida por meio de revisão narrativa da literatura e pesquisa bibliográfica, fundamentada na análise de produções científicas, legislação, documentos oficiais e obras doutrinárias relacionadas ao tema. Demostrou-se com o estudo que a Política Nacional de Resíduos Sólidos representou um avanço ao reconhecer a importância dos catadores, ao incentivar cooperativas e associações e prever sua participação em programas de coleta seletiva e logística reversa. Entretanto, persistem desafios relacionados à informalidade, à baixa remuneração, à fragilidade das cooperativas, à ausência de proteção trabalhista plena, à discriminação social e às limitações no acesso efetivo à justiça. Assim, conclui-se que a Política Nacional de Resíduos Sólidos constitui marco jurídico importante, mas sua efetividade depende do fortalecimento das políticas públicas, da atuação das instituições de justiça e da valorização concreta do trabalho dos catadores.

Palavras-chave: acesso à justiça; catadores de materiais recicláveis; Política Nacional de Resíduos Sólidos; inclusão socioeconômica; direitos sociais.

ABSTRACT

This work aims to analyze access to justice and the progress and challenges in the implementation of the National Solid Waste Policy in relation to recyclable material collectors in Brazil. This study starts from the premise that these workers play a relevant role in environmental sustainability and the recycling chain, but historically face social invisibility, informality, precarious work, and difficulties in accessing rights. The general objective of the research is to analyze the progress and challenges resulting from the implementation of Law No. 12.305/2010 (National Solid Waste Policy) regarding access to justice, the realization of rights, and the social participation of recyclable material collectors in Brazil. Regarding methodology, this is basic research, with a qualitative approach, exploratory and descriptive objectives, developed through a narrative literature review and bibliographic research, based on the analysis of scientific productions, legislation, official documents, and doctrinal works related to the topic. The study demonstrated that the National Solid Waste Policy represented progress by recognizing the importance of waste pickers, encouraging cooperatives and associations, and providing for their participation in selective collection and reverse logistics programs. However, challenges persist related to informality, low remuneration, the fragility of cooperatives, the absence of full labor protection, social discrimination, and limitations in effective access to justice. Thus, it is concluded that the National Solid Waste Policy constitutes an important legal framework, but its effectiveness depends on the strengthening of public policies, the actions of justice institutions, and the concrete valuation of the work of waste pickers.

Keywords: access to justice; waste pickers; National Solid Waste Policy; socioeconomic inclusion; social rights.

LISTA DE SIGLAS

ANCAT	Associação Nacional dos Catadores e Catadoras de Materiais Recicláveis
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CBO	Classificação Brasileira de Ocupações
CMR	Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas
COOPAMARE	Cooperativa de Papel, Papelão, Aparas e Materiais Recicláveis
EJUG	Escola Judicial do Estado de Goiás
EPI	Equipamento de Proteção Individual
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FNLC	Fórum Nacional de Lixo e Cidadania
FNMA	Fundo Nacional do Meio Ambiente
MNCR	Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis
OAF	Organização de Auxílio Fraterno
ONGs	Organizações não governamentais
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PNRS	Política Nacional de Resíduos Sólidos
SciELO	Scientific Electronic Library Online
TJGO	Tribunal de Justiça do Estado de Goiás

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 9
2 CONTEXTO HISTÓRICO E PAPEL SOCIAL DOS CATADORES: LUTAS POR RECONHECIMENTO 15
2.1 Origens e evolução histórica dos catadores de materiais recicláveis no Brasil 15
2.1.1 Primeiros registros da atividade de catação e contexto socioeconômico 15
2.1.2 Estigmatização, marginalização e invisibilidade social dos catadores de materiais recicláveis 21
2.2 Organização coletiva e formação do movimento dos catadores 25
2.2.1 Surgimento de associações e cooperativas de catadores 26
2.2.2 Criação do Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR) 29
2.3 Lutas por direitos e principais conquistas de reconhecimento antes da PNRS 31
2.3.1 Marcos iniciais: Fórum Nacional Lixo e Cidadania (1998), I Congresso Nacional dos Catadores (1999) e Formação do MNCR (2001) 31
2.3.2 Consolidação de direitos: reconhecimento da profissão de catador (CBO/2002) e inserção da categoria na Política Nacional de Resíduos Sólidos (2010) e no Programa Pró-Catador 36
3 A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS (LEI Nº 12.305/2010) ... 42
3.1 Contexto de criação da PNRS e seus objetivos relativos aos catadores 42
3.1.1 Princípios e diretrizes da PNRS voltados à inclusão socioeconômica de catadores 43
3.1.2 Objetivos estratégicos da PNRS: integração dos catadores na gestão sustentável de resíduos sólidos 45
3.2 Dispositivos de inclusão social dos catadores na PNRS 48
3.2.1 Incentivo à criação e desenvolvimento de cooperativas/associações de catadores 51
3.2.2 Prioridade aos catadores em programas de coleta seletiva municipal e logística reversa 54
3.2.3 Mecanismos de financiamento e apoio: infraestrutura, equipamentos e

assistência técnica para empreendimentos de catadores 58
4 ANÁLISE DO ACESSO À JUSTIÇA E DIREITOS DOS CATADORES 62
4.1 Acesso à justiça e mecanismos de defesa dos direitos dos catadores .. 63
4.1.1 Conceituação de acesso à justiça e “ondas do acesso à justiça” 66
4.1.2 Atuação da defensoria pública e do Ministério Público em favor dos catadores 68
4.1.3 Obstáculos à judicialização 72
4.2 Direitos sociais e cidadania dos catadores no pós-2010 75
4.2.1 Inclusão dos catadores em políticas públicas de assistência social 76
4.2.2 Direito à educação e qualificação profissional 78
4.3 Direitos trabalhistas: conquistas e limitações na atividade de catação .. 80
4.3.1 Formalização do trabalho vs. Manutenção da informalidade (cooperativismo versus vínculo empregatício tradicional) 81
4.3.2 Condições de trabalho e saúde ocupacional 83
4.3.3 Ausência de plena proteção trabalhista 85
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS 89
REFERÊNCIAS 92

1 INTRODUÇÃO

Os catadores de materiais recicláveis urbanos, por vezes renegados no meio social, constituem agentes importantes da sustentabilidade ambiental, na medida em que participam de forma ativa do ciclo dos produtos poluidores e dão destinação útil a esses produtos descartados.

Contudo, como será demonstrado de maneira detalhada ao longo desta pesquisa, não foi sem esforço contínuo que esses sujeitos sociais conquistaram, de modo gradual, seus direitos sociais, ampliando sua participação social.[1]

Entretanto, em períodos anteriores, esses sujeitos eram considerados socialmente invisíveis, e não eram alvos diretos de políticas públicas. A divisão social da sociedade em grupos distintos constitui uma das vertentes que amplia o fenômeno da invisibilidade social. Assim, por muito tempo, os catadores de materiais recicláveis permaneceram em condição vulnerável diante das transformações sociais. Nesse cenário, a Lei Federal nº 12.305/2010, denominada Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), torna-se fundamental[2].

A Política Nacional de Resíduos Sólidos, tem como finalidade, regulamentar e orientar, de forma sistemática, a gestão eficiente dos resíduos sólidos no Brasil, estabelecendo, diretrizes normativas específicas e normas técnicas aplicáveis à gestão integrada e ao gerenciamento adequado dos resíduos sólidos no território nacional.

Com advento da PNRS, amplia-se o olhar público e a proteção jurídica aos catadores de materiais recicláveis organizados. Por isso, a PNRS elencou, como sujeitos das políticas públicas, os catadores de materiais recicláveis.[3]

---

1 AQUINO, Fernanda Jerilee dos Santos. *A efetividade da política nacional de resíduos sólidos sob a perspectiva de gênero*: uma análise do empoderamento e da inclusão social das mulheres catadoras. 2024. 93 f. Dissertação (Mestrado em Organização e Espaço e Desenvolvimento Sustentável) − Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2024. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/82292/5/2024_dis_fjsaquino.pdf. Acesso em: 12 jun. 2026. p. 26.

2 BRASIL. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 3 ago. 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm. Acesso em: 26 abr. 2026. p. 3.

3 TRIGO, Aline Guimarães Monteiro; TRIGO, José Aires; MARUYAMA, Úrsula; MELO, Vinícius. A política nacional de resíduos sólidos e a redução de impactos ambientais negativos: viabilizando cidades e comunidades sustentáveis. *Revista Gestão e Desenvolvimento*, [*s. l.*], v. 20, n. 1, p. 130−149, 2023. Disponível em: https://doi.org/10.25112/rgd.v20i1.2910. Acesso em: 12 jun. 2026. p. 145.

Nessa perspectiva, a PNRS busca promover um maior tratamento legal direcionado às associações de catadores, com incentivo à criação formal e ao desenvolvimento contínuo de cooperativas ou de outras formas de associação coletiva de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis. Por conseguinte, cabe citar que, após a promulgação da PNRS, tem-se um tratamento de valorização, inclusão social e econômica, e participação dos catadores no gerenciamento de resíduos sólidos[4].

Portanto, o processo histórico de aquisição de direitos pelos catadores de materiais recicláveis é caracterizado pela busca ao acesso à justiça e pelo desenvolvimento de políticas públicas específicas a esses sujeitos antes marginalizados. Vários foram os movimentos pela melhoria de suas condições, focados na ampliação do acesso a direitos. Nesse sentido, após 20 anos de tramitação no Congresso Nacional, aprovou-se a Política Nacional de Resíduos Sólidos[5].

Nesse processo de busca por direitos, também se destaca o Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR), criado em meados de 1999, a maior entidade representativa de catadores no Brasil. Trata-se de um marco na legislação ambiental brasileira, por se constituir como a primeira norma federal com foco na problemática dos resíduos sólidos[6].

De outro lado, no que se refere ao acesso à justiça, o Estado Democrático de Direito possibilitou a ampliação de prerrogativas aos cidadãos, dentre elas o próprio acesso à justiça. Esse acesso deve ser analisado de forma ampla, de modo a englobar os diversos meios de participação social. Esse direito relaciona-se com os denominados direitos de segunda geração, que impõem uma contraprestação estatal voltada à efetivação de garantias individuais.

No ordenamento jurídico brasileiro, destaca-se que, conforme o §1º do art. 5º da Constituição Federal, as normas que definem os direitos e garantias constitucionais possuem eficácia plena e aplicabilidade imediata. Isso significa que tais normas são

---

4 VALADÃO, Marcos Aurélio Pereira; SILVA, Rônei Alves da. Política Nacional de Resíduos Sólidos: analisando os direitos coletivos e difusos dos catadores de materiais. *Ambiente & Sociedade*, [*s. l.*], v. 27, p. 1−22, 2024. Disponível em: https://doi.org/10.1590/1809-4422asoc0111vu27L2AO. Acesso em: 26 abr. 2026. p. 4.

5 MATOS, Arlinda Cezar. A política nacional de educação ambiental e suas implicações na implementação da política nacional de resíduos sólidos. *Revista Tecnologia e Sociedade*, Curitiba, v. 18, n. 53, p. 93−110, 2022. Disponível em: https://periodicos.utfpr.edu.br/rts/article/view/15797. Acesso em: 26 abr. 2026. p. 110−111.

6 ROCHA, Daiane Cristina da; FRANCISCHETT, Mafalda Nesi. O trabalho de Catadores de Materiais Recicláveis nos aspectos histórico-social-políticos. *Pesquisa em Educação Ambiental*, [*s. l.*], v. 16, n. 1, p. 33−51, 2021. https://www.periodicos.rc.biblioteca.unesp.br/index.php/pesquisa/article/download/14583/12121. Acesso em: 26 abr. 2026. p. 44.

autoaplicáveis, não necessitando de norma infraconstitucional para sua implementação e efetividade. Além disso, esses direitos não se apresentam em rol exaustivo, mas em caráter meramente exemplificativo.

Dessa forma, o acesso à justiça não engloba apenas o acesso ao Poder Judiciário, mas abrange o acesso a todas as estruturas que possibilitam a participação social e o acesso a uma ordem de direitos e garantias. Observa-se que a justiça social pressupõe o efetivo acesso à justiça, o qual deve ser baseado em um sistema acessível a todos e capaz de gerar resultados considerados justos pelos cidadãos, tanto individual quanto coletivamente[7].

Para que isso ocorra, as instituições e os procedimentos do sistema judiciário precisam ser analisados à luz da efetivação dos direitos de todos os cidadãos, superando a confiança irrestrita no sistema, que pode levar à sua estagnação e à perpetuação das injustiças sociais. Contudo, os sistemas jurídicos criam obstáculos maiores para os litigantes individuais mais pobres, ao mesmo tempo em que favorecem os litigantes organizacionais, como as grandes corporações, que são litigantes habituais[8].

Esse problema é combatido pelos direitos substantivos vinculados à noção de Estado de bem-estar social[9]. Dentre as principais barreiras ao acesso à justiça, destacam-se as elevadas custas judiciais, que tornam o litígio financeiramente inacessível para muitas pessoas; a possibilidade de as partes obterem vantagens devido a maiores recursos financeiros, maior status social, melhor educação, sobretudo no que se refere ao conhecimento de seus direitos, e maior experiência em litígios[10].

Esse é, frequentemente, o caso das grandes corporações, além dos problemas específicos relacionados aos interesses difusos, como a dificuldade de tutelar esses interesses de forma individualizada pelos cidadãos afetados. Esses obstáculos revelam desigualdades no acesso à justiça, que precisam ser superadas para garantir uma sociedade mais justa e igualitária[11]. É nesse contexto que surge a preocupação

---

7 CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução e revisão de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988. p. 58.

8 *Ibid.*, p. 73.

9 *Ibid.*, p. 84.

10 SANT'ANA, Diogo de. Saindo da invisibilidade: as lutas e conquistas dos catadores de materiais recicláveis entre 2001 e 2016. *Indisciplinar*, [*s. l.*], v. 5, n. 2, p. 58−81, 2019. Disponível em: https://periodicos.ufmg.br/index.php/indisciplinar/article/view/29759. Acesso em: 12 jun. 2026. p. 66.

11 CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 141.

com os avanços no acesso à justiça também para os catadores de materiais recicláveis, historicamente invisibilizados no discurso oficial. A PNRS inovou ao tratar dos catadores de materiais recicláveis.

No entanto, é necessário após mais de dez anos de promulgação da lei, observar se realmente os instrumentos disciplinados foram efetivos. Assim, busca-se responder ao seguinte problema de pesquisa: em que medida a implementação da Lei nº 12.305/2010 (Lei Nacional de Resíduos Sólidos) contribuiu para o acesso à justiça, a ampliação dos direitos sociais e trabalhistas, bem como o fortalecimento da participação social dos catadores de materiais recicláveis no Brasil, considerando os avanços normativos e os desafios práticos enfrentados na concretização dessas garantias? Diante disso, delimitou-se a hipótese que se faz presente abaixo.

Com a implementação da Lei nº 12.305/2010, registraram-se avanços para os catadores de materiais recicláveis, tais como o reconhecimento formal da atividade, a previsão de inclusão em programas públicos, a valorização do trabalho coletivo por meio de cooperativas e associações, além do incentivo à participação desses trabalhadores em processos decisórios e na elaboração de planos municipais de gestão de resíduos, em sintonia com o direito à participação social previsto na legislação ambiental e constitucional.

Contudo, parte-se da hipótese de que persistem desafios, como a falta de acesso efetivo à justiça, dificuldades na aquisição e efetivação de direitos trabalhistas e previdenciários, deficiências na estruturação de cooperativas, discriminação social e obstáculos na implementação de políticas públicas locais, evidenciando que a consolidação dos direitos dos catadores ainda demanda a superação de déficits institucionais e maior compromisso dos entes federativos com a inclusão social.

Assim, o objetivo geral dessa pesquisa é analisar os avanços e os desafios resultantes da implementação da Lei nº 12.305/2010 quanto ao acesso à justiça, à efetivação de direitos e à participação social dos catadores de materiais recicláveis no Brasil. A partir dele, guia-se a discussão a partir de quatro objetivos específicos. O primeiro contextualiza historicamente o papel social dos catadores de materiais recicláveis e as principais lutas pela conquista de direitos e reconhecimento no Brasil.

No segundo, examinar-se-ão os principais dispositivos da Lei nº 12.305/2010 relacionados à inclusão social, à valorização do trabalho e à participação dos catadores de materiais recicláveis nas políticas públicas ambientais, ao passo que, no terceiro, avaliar-se-ão quais são as possibilidades e limitações no que tange,

sobretudo, ao acesso à justiça, bem como à aquisição de direitos sociais e trabalhistas pelos catadores após a vigência da PNRS.

Por fim, no quarto objetivo específico, identificar-se-á em que medida tal política efetivou a inclusão e valorização desses sujeitos no contexto jurídico, social e ambiental.

Diante disso, a pesquisa caracteriza uma revisão narrativa da literatura, modalidade que permite reunir, organizar e analisar produções científicas de forma ampla e não sistematizada, com o intuito de compreender determinado fenômeno a partir de diferentes abordagens teóricas. Esse tipo de revisão não segue protocolos rígidos de seleção, mas possibilita a construção de um panorama interpretativo fundamentado[12].

No que se refere à abordagem, a pesquisa classifica-se como qualitativa, pois busca compreender fenômenos sociais complexos a partir da análise de conteúdos teóricos, normativos e doutrinários, sem a utilização de métodos estatísticos ou quantificação de dados, priorizando a interpretação dos significados presentes nos materiais analisados[13,14]. Quanto à natureza, trata-se de uma pesquisa básica.

Recebe essa classificação tendo em vista que objetiva ampliar o conhecimento teórico acerca do acesso à justiça e da inclusão dos catadores de materiais recicláveis no contexto da Política Nacional de Resíduos Sólidos, sem a pretensão de aplicação prática imediata, contribuindo para o avanço do debate acadêmico[15]. Por outro lado, em relação aos objetivos, a pesquisa apresenta caráter exploratório e descritivo.

Exploratório, porque busca proporcionar maior familiaridade com o problema investigado, especialmente no que se refere à relação entre acesso à justiça e os direitos dos catadores. Descritivo, pois procura identificar, analisar e expor as características dos fenômenos jurídicos, sociais e institucionais envolvidos[16]. Ademais, no tocante aos procedimentos técnicos, adotam-se os métodos comuns à pesquisa bibliográfica.

Ela é desenvolvida a partir de materiais já elaborados, como artigos científicos, livros, dissertações, legislação e documentos oficiais, permitindo a construção de um

---

12 GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008. p. 83.
13 *Ibid*., p. 124.
14 MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Fundamentos de metodologia científica*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017. p. 47.
15 GIL, o*p. cit*., p. 127.
16 MARCONI; LAKATOS, 2017, p. 53.

referencial teórico consistente sobre o tema[17]. Após a definição das classificações metodológicas, estabelecem-se os critérios operacionais da revisão. A busca dos materiais foi realizada em bases de dados como Google Scholar (Google Acadêmico), Scientific Electronic Library Online (SciELO), Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES Periódicos). Para a seleção dos estudos, utilizaram-se descritores como “catadores de materiais recicláveis”, “acesso à justiça”, “Política Nacional de Resíduos Sólidos”, “inclusão social”, “direitos sociais” e “cooperativas de reciclagem”, combinados entre si.

Como critérios de inclusão, definiram-se: publicações dos últimos dez anos, disponíveis integralmente e de forma gratuita, em língua portuguesa e diretamente relacionados ao tema da pesquisa. Como critérios de exclusão, adotaram-se: estudos duplicados, trabalhos que não abordassem especificamente a temática proposta, publicações fora do recorte temporal definido e materiais sem acesso ao texto completo.

[17] GIL, 2008, p. 127.

2 CONTEXTO HISTÓRICO E PAPEL SOCIAL DOS CATADORES: LUTAS POR RECONHECIMENTO

2.1 Origens e evolução histórica dos catadores de materiais recicláveis no Brasil

Esta seção tem como objetivo apresentar os primeiros registros da atividade de catação e contexto socioeconômico, percorrendo desde pelo Brasil Colônia até o início da industrialização. Após essa contextualização, discute como se deram os processos de estigmatização social, marginalização e invisibilidade social do profissional catador de materiais recicláveis no cenário nacional e sua relação com o acesso à justiça.

2.1.1 Primeiros registros da atividade de catação e contexto socioeconômico

A análise histórica do trabalho com resíduos remete ao período escravocrata, quando, em decorrência da ausência de saneamento básico, dejetos compunham parcela significativa do lixo doméstico.

Segundo, Valadão, escravizados transportavam barris com matérias fecais, sendo denominados “tigres”, em razão das marcas formadas pela combinação entre pele negra e dejetos. Essa denominação materializa processos de animalização e humilhação social[18]:

> Os escravos, por sua vez, eram denominados de ‘tigres’, nomenclatura essa, que se originou devido ao líquido e as fezes que caiam na pele negra dos escravos e que, ‘numa combinação de pele negra e dejetos lembrava a pelagem rajada dos tigres’. [...] a história do conceito ‘tigre’, associada à história social do trabalho escravo com o lixo, materializa a animalização e humilhação do escravo, assim como a destruição progressiva de sua humanidade[19].

Com o decorrer do tempo, as denominações atribuídas aos trabalhadores que lidavam com resíduos modificaram-se. Após “tigres”, passaram a ser chamados de “cabungueiros”, termo associado a utensílios utilizados para recolher fezes e a significados de desprezo social. Posteriormente, surgiram as designações “coletores

---

[18] VALADÃO; SILVA, 2024, p. 4.

[19] CARVALHO, Helena Martins de. Quem não é visto, não é lembrado: uma análise histórica do trabalho com o lixo no Brasil no tempo presente. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ANTROPOLOGIA DO DIREITO, 6., 2019, São Paulo. *Anais* [...]. São Paulo: USP, 2019. Disponível em: https://nadir.fflch.usp.br/sites/nadir.fflch.usp.br/files/upload/paginas/Artigo%20Helena%20Martins%20de%20Carvalho.pdf. Acesso em: 12 jun. 2026. p. 6.

de lixo” ou “lixeiros”, com registro do termo por volta de 1913, contexto no qual se consolidaram os chamados catadores de lixo[20]:

> No decorrer da história, os denominados ‘tigres’ passaram a ser chamados de ‘cabungueiro’, que significava ‘aquele que transporta ou limpa o cabungo’, ‘que é desprezível’, ‘pessoa a quem não se deve dar importância’. Posteriormente, as classes dominantes nomearam esses trabalhadores de coletores de lixo ou lixeiros, palavra essa que teve seu surgimento por volta de 1913 e dessa classe originou-se os denominados catadores de lixo[21].

Dessa forma, a atividade de catação no Brasil antecede sua formalização institucional, sendo descrita como prática de sobrevivência vinculada à retirada de materiais do lixo desde períodos remotos.

Baldim et al, elenca que essa atividade existe a várias décadas no país, com exemplos documentados na cidade de Belo Horizonte, capital de Minas Gerais, na década de 1930. Contudo, apenas nos últimos vinte anos passou a receber atenção enquanto problema social[22].

A criação do segmento dos catadores articula-se à dinâmica histórica do tratamento dos resíduos, acompanhando transformações sociais, políticas e econômicas que redefiniram a visibilidade do trabalho com sobras e descartes no espaço urbano.

No contexto histórico-social, a constituição do trabalho com resíduos relaciona-se à formação econômica brasileira e às transformações do mercado laboral. A partir das últimas décadas do século XIX, ocupações de baixa produtividade e condições precárias marcaram crises de emprego no Brasil. Muitas vagas abertas não correspondiam a trabalho assalariado formal, mas a ocupações sem carteira assinada, como trabalho autônomo e por conta própria[23]:

A consolidação do modo de produção capitalista levou à substituição de vínculos de trabalho mais estáveis por formas terceirizadas, temporárias e informais.

---

20 CARVALHO, 2019 *apud* VALADÃO; SILVA, 2024, p. 4.

21 *Ibid.*, p. 4.

22 BALDIM, Márcia Letícia Loureiro Salomão; PEREZ, Francisco Javier Fiz; CHAMON, Edna Maria Querido de Oliveira; FREITAS, Márcia Regina de; GUEDES, Luiz Carlos Vieira; CAMARINI, Gladis. Catadores de materiais recicláveis: uma análise sobre a conquista de seus direitos e contribuições para o desenvolvimento sustentável. *Revista Humanidades e Inovação*, Palmas, v. 7, n. 17, p. 364−375, 2020. Disponivel em: https://www.researchgate.net/publication/346570383_CATADORES_DE_MATERIAIS_RECICLAVEIS_UMA_ANALISE_SOBRE_A_CONQUISTA_DE_SEUS_DIREITOS_E_CONTRIBUICOES_PARA_O_DESENVOLVIMENTO_SUSTENTAVEL?__cf_chl_rt_tk=jsbYeKPgoSWhOFQZ6iV7wTtZcKpcmahmW0fxBCYdI_Q-1777825745-1.0.1.1-byHj7RmkeJ.InrQqzuSP9Lu9gqwXQFy0Jqi7_Zlrt5E. Acesso em: 3 maio 2026. p. 366.

23 ROCHA; FRANCISCHETT, 2021, p. 35.

Com isso, muitos trabalhadores passaram a transitar entre o desemprego e o subemprego, inserindo-se em ocupações periféricas ao modelo assalariado tradicional. Nesse cenário, atividades vinculadas aos resíduos constituíam verdadeiras estratégias de sobrevivência de segmentos excluídos das cadeias produtivas formais:

> Outra questão importante de ser evidenciada é o fato de que, cada vez mais, o trabalho operariado industrial, rural clássico e assalariado de serviços é substituído pelo novo trabalho terceirizado, subcontratado e temporário. Gradativamente, trabalhadores(as) oscilam entre o desemprego e aceite de qualquer labor. De modo que o mercado domina as condições de trabalho do sujeito trabalhador. As organizações privadas se moldam e atualizam, a todo momento, e os sujeitos vivem nessas mudanças, o que ocasiona, muitas vezes, a falta de preparação, de formação, de especialização[24].

Adicionalmente, cabe registrar que:

> É necessária essa acumulação de capital global em progressão crescente para absorver trabalhadores e continuar ocupando os empregados. Entretanto, as novas mudanças na composição do capital reduzem a parte variável (descartam o trabalhador) em relação ao acúmulo da parte do capital, adiantada pelo capitalista e transformada em meios de produção. Isso induz um crescimento da população trabalhadora, muito mais rápido que os meios de ocupação. Essa massa crescente de trabalhadores ultrapassa as necessidades de expansão do capital, tornando-se excedente[25].

O desenvolvimento do capitalismo intensificou a produção, o consumo e o descarte de bens, ampliando a geração de resíduos nos centros urbanos. Ao mesmo tempo, a exclusão de parte da população do mercado formal de trabalho levou muitos indivíduos a buscar meios de subsistência na coleta e comercialização de materiais recicláveis.

Nesse contexto, a atividade de catação também deve ser compreendida em relação ao modelo de consumo que amplia continuamente a produção de resíduos. A cultura do descartável, associada ao consumo excessivo e à rápida substituição de bens, intensifica a pressão sobre os recursos naturais e amplia a quantidade de materiais descartados nos espaços urbanos. A PNRS, ao tratar da responsabilidade pós-consumo e da responsabilidade compartilhada, responde a esse quadro ao reconhecer que a gestão dos resíduos não pode ser atribuída apenas ao poder

---

[24] ROCHA; FRANCISCHETT, 2021, p. 35.
[25] *Ibid*., p. 36.

público, devendo envolver também consumidores, fornecedores, fabricantes e demais agentes da cadeia produtiva[26].

No plano da organização coletiva, os registros indicam que, nos meados da década de 1980, experiências de articulação de catadores ocorreram em Porto Alegre, São Paulo e Belo Horizonte. Em 1999 realizou-se o I Congresso Nacional dos Catadores de Papel, em Belo Horizonte, e, em junho de 2001, formalizou-se o Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis, consolidando estrutura nacional de representação[27].

A evolução histórica da reciclagem no Brasil relaciona-se à institucionalização de políticas públicas voltadas à gestão de resíduos sólidos, fato que ressalta como as nuances do acesso à justiça enseja a democratização de direitos, trazendo à tona atores antes invisíveis no meio social. A construção normativa acompanhou processos de organização social e reivindicação de direitos, inserindo o trabalho dos catadores no debate sobre responsabilidade socioambiental e gestão urbana, especialmente no contexto da formulação da Política Nacional de Resíduos Sólidos em 2010[28].

De acordo com Brandão, a institucionalização da pauta dos catadores não decorreu apenas da criação de uma norma federal, mas de um processo mais amplo de construção política, no qual experiências municipais, movimentos sociais, organizações da sociedade civil e agentes públicos produziram formas de reconhecimento progressivo da categoria. A inclusão dos catadores no regime brasileiro de políticas de resíduos sólidos resultou, portanto, de articulações entre atores estatais e não estatais, que passaram a defender um modelo de gestão integrada capaz de aproximar política ambiental, inclusão produtiva e organização coletiva do trabalho[29].

A trajetória histórica da legislação ambiental no Brasil demonstra que, entre 1981 e 2023, ocorreram marcos normativos relacionados à gestão de resíduos sólidos. Essa evolução normativa incluiu diretrizes para manejo, destinação e inclusão

---

[26] EFING, Antônio Carlos; KALIL, Ana Paula Maciel Costa. Consumo consciente: o anverso subjacente da Política Nacional de Resíduos Sólidos. *Revista Jurídica FA7*, Fortaleza, v. 13, n. 2, p. 25−37, jul./dez. 2016. Disponível em: https://doi.org/10.24067/rjfa7;13.2:60. Acesso em: 26 abr. 2026.

[27] VALADÃO; SILVA, 2024, p. 4.

[28] *Ibid*., p. 8−9.

[29] BRANDÃO, Igor Dias Marques Ribas. *Governar o desperdício*: a inclusão de catadores no regime brasileiro de políticas de resíduos. 2018. 259 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2018. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/16047. Acesso em: 26 abr. 2026.

de trabalhadores na cadeia de reciclagem, compondo arcabouço legal que dialoga com a presença histórica dos catadores na gestão urbana de resíduos[30]:

> A gestão de resíduos sólidos urbanos tem se tornado um tema de crescente relevância no Brasil, devido aos seus impactos no meio ambiente, na saúde pública e na qualidade de vida da população. Em 2022, o país coletou mais de 76,1 milhões de toneladas de resíduos sólidos urbanos, alcançando uma cobertura de coleta de 93% em nível nacional. No entanto, 39% desse total – aproximadamente 30 milhões de toneladas – foi descartado de forma inadequada, em locais como lixões e aterros controlados[31].

No âmbito da política pública, a criação da Política Nacional de Resíduos Sólidos estabeleceu instrumentos como planos municipais de gestão integrada e responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos. Esses dispositivos inseriram formalmente a temática dos resíduos no planejamento estatal, estruturando campo institucional que dialoga com práticas historicamente desenvolvidas por catadores[32].

No plano jurídico, o reconhecimento institucional da categoria ocorreu apenas em 2002, quando a Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) registrou os “Trabalhadores da Coleta e Seleção de Material Reciclável” sob o código 5192. A descrição oficial incluiu atividades como coleta, seleção, venda, preparação para expedição, manutenção do ambiente e trabalho com segurança, evidenciando formalização tardia[33]. A CBO descreve os “Trabalhadores da Coleta e Seleção de Material Reciclável” a partir do exposto no código 5192, cuja atividade se expressa como descrito abaixo:

> Os trabalhadores da coleta e seleção de material reciclável são responsáveis por coletar material reciclável e reaproveitável, vender material coletado, selecionar material coletado, preparar o material para expedição, realizar manutenção do ambiente e equipamentos de trabalho, divulgar o trabalho de reciclagem, administrar o trabalho e trabalhar com segurança[34].

---

30 SANTOS JÚNIOR, Getúlio Rosa dos. Vulnerabilidade dos catadores de materiais recicláveis e não recicláveis: Uma análise das condições sociais, trabalho e saúde em uma cidade da Baixada Maranhense. 2025. 110 f. Dissertação (Mestrado em Saúde única) − Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2025. Disponível em: https://tedebc.ufma.br/jspui/handle/tede/6444. Acesso em: 12 jun. 2026. p. 25.

31 *Ibid*., p. 25.

32 *Ibid*., p. 43.

33 BALDIM *et al*., 2020, p. 366.

34 BRASIL. *Classificação Brasileira de Ocupações*. Brasília, DF, Ministério do Trabalho, 2013. cód. 5192.

Esse reconhecimento, embora relevante, não significou a superação imediata da informalidade. A inserção da ocupação na CBO conferiu existência institucional à atividade, mas não alterou, por si só, as condições concretas de trabalho da maioria dos catadores, que continuaram atuando em regimes variados, muitas vezes sozinhos, em família, em lixões, em rotas urbanas ou em associações ainda fragilizadas. Assim, o reconhecimento ocupacional representou avanço jurídico importante, mas limitado diante da ausência de plena proteção trabalhista e previdenciária[35].

Baldim, elenca que apesar do reconhecimento normativo, a maior parte dos catadores continuou atuando de forma individualizada e sem vínculo empregatício formal. A ausência de relação trabalhista estruturada, aliada à inexistência de protocolos de segurança e equipamentos adequados, caracterizou condições de trabalho marcadas por exposição a doenças e acidentes, prolongando situações históricas de precariedade[36]:

> A maior parte dos catadores de material reciclável trabalha de forma individualizada, sem vínculos empregatícios ou sob qualquer relação formal de trabalho, trabalham diariamente distantes de qualquer equipamento ou protocolo de segurança, focados em coletar a maior quantidade possível de material, pois dela dependem para sobreviver e ficam suscetíveis às doenças e variados tipos de acidentes[37].

No Nordeste brasileiro, especialmente em municípios do interior, a permanência de lixões como forma de destinação final de resíduos revelou continuidade de práticas históricas. Em 2023, 31,9% dos municípios brasileiros ainda utilizam lixões, indicando manutenção de estruturas de descarte que reproduzem condições associadas à informalidade e à vulnerabilidade social de catadores[38].

Alteração legislativa advinda da Lei nº 14.026/2024 (O Novo Marco Legal do Saneamento) definiu o prazo final absoluto para o encerramento dos lixões e a transição para aterros sanitários, até 08 de agosto de 2024. De acordo com a Agência

---

35 REVEILLEAU, Ana Célia Alves de Azevedo. *As catadoras e os catadores na Política Nacional de Resíduos Sólidos*. 2018. 296 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2140/tde-06112020-192827/pt-br.html. Acesso em: 3 maio 2026.

36 BALDIM *et al.*, 2020, p. 366.

37 *Ibid.*, p. 366.

38 SANTOS JÚNIOR, 2025, p. 13.

Senado[39], muitos municípios ainda não conseguiram eliminar os lixões, apesar do prazo final previsto na legislação, o que demostra as dificuldades na implementação da Política Pública.

Estima-se que mais de 281 mil catadores atuem na cadeia de resíduos sólidos no Brasil, dos quais 94% em áreas urbanas. Nessa perspectiva, pode-se concluir, a partir desses dados, que a atividade, historicamente vinculada à exclusão socioeconômica, mantém inserção majoritária em contextos urbanos contemporâneos, articulando dimensões históricas de marginalização com dinâmicas atuais de gestão de resíduos sólidos[40].

2.1.2 Estigmatização, marginalização e invisibilidade social dos catadores de materiais recicláveis

A formação histórico-social do trabalho dos catadores mostra que essa atividade se constituiu em estreita relação com a gestão dos resíduos urbanos e com a exclusão de parte da população do mercado formal de trabalho. Por muito tempo, o reconhecimento desse trabalho ocorreu de forma tardia e limitada, com maior valorização do material reciclável do que do próprio trabalhador. Embora tenha havido avanços no processo de visibilização política da categoria, ainda persistem marcas de marginalização historicamente construídas e reforçadas, no contexto capitalista atual, pelas desigualdades sociais presentes na sociedade brasileira:

> Na informalidade do trabalho do catador, a empresa capitalista se apropria do material por um valor irrisório, ao mesmo tempo em que não paga pelo trabalho executado. Mesmo assim, nessa perspectiva e dinâmica desse mercado informal, são vários(as) os(as) catadores(as) que concorrem entre si, competindo em busca do resíduo reciclável. Entre eles(as), estão os(as) autônomos(as), os(as) associados(as) ou cooperados(as), estes(as) últimos(as), em número considerável de catadores(as), reunidos(as) com um mesmo objetivo, institucionalizados(as) pelos princípios da solidariedade, coletividade e igualdade[41].

---

[39] AGÊNCIA SENADO. Na data-limite para fim de lixões, destino dos resíduos ainda desafia municípios. *Senado Notícias*, Brasília, 2 ago. 2024. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/08/02/na-data-limite-para-fim-de-lixoes-destino-dos-residuos-ainda-desafia-municipios. Acesso em: 10 jun. 2026.

[40] SANTOS JÚNIOR, 2025, p. 13.

[41] ROCHA; FRANCISCHETT, 2021, p. 36.

A construção histórica da imagem do catador associa esse trabalhador ao próprio resíduo descartado, projetando sobre ele sentidos de sujeira e inutilidade. Essa representação contribui para naturalizar a noção de descartabilidade atribuída aos catadores, o que dificulta o reconhecimento de seus direitos, de sua cidadania e de seu papel nas lutas por justiça ambiental. A crítica ao modelo de produção e consumo evidencia que a exclusão é parte do próprio sistema capitalista contemporâneo e urbano brasileiro persistente na sociedade atual[42].

Os processos de elaboração de políticas municipais de resíduos demonstram que a inclusão dos catadores nas decisões técnicas depende de redes de atores e disputas institucionais. A participação limitada revela como a invisibilidade também se produz no campo administrativo, restringindo a influência das cooperativas sobre planos e contratos públicos. As resistências enfrentadas evidenciam barreiras históricas ao reconhecimento pleno da categoria no espaço urbano local e regional contemporâneo no Brasil atual:

> O debate sobre o desenvolvimento de projetos de políticas públicas, particularmente no âmbito social, muitas vezes recai na atuação unilateral estatal, como responsável e provedor único, dotado legalmente de recursos para esta finalidade. Cabe um questionamento: De que forma as organizações e os cidadãos podem se inserir no processo de elaboração e execução dos projetos políticos e sociais, em especial na implementação da crescente filosofia lixo zero ao redor do mundo? Enquanto acontece o debate de como devem ser desenvolvidos estes projetos, o MNCR denuncia ausência de apoio do poder público, das empresas e da sociedade. O MNCR acredita que o prazo para a categoria ser reconhecida e valorizada ainda se encontra distante[43].

A constituição do trabalho com resíduos relaciona-se às transformações do mercado de trabalho brasileiro e à expansão da informalidade, especialmente em contextos de crise e desemprego. A presença de ocupações sem carteira assinada consolidou a catação como estratégia de sobrevivência para segmentos excedentes da força laboral. A valorização concentrou-se no reciclável enquanto o sujeito

---

42 LUZ, Laíze Lantyer. O direito à cidad(e)(ania) das catadoras de luxo: o acesso à justiça ambiental em uma sociedade lixo zero. *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS, 4., Campina Grande, 2019. *Anais* [...]. Campina Grande: Editora Realize, 2019. cap. 8, p. 103−144. Disponível em: https://www.academia.edu/41990816/O_DIREITO_%C3%80_CIDAD_E_ANIA_DAS_CATADORAS_DE_LUXO_O_ACESSO_%C3%80_JUSTI%C3%87A_EM_UMA_SOCIEDADE_LIXO_ZERO. Acesso em: 12 jun. 2026. p. 106.

43 *Ibid*., p. 106−107.

permaneceu com reconhecimento tardio nas políticas públicas de resíduos sólidos urbanos no país[44].

Souza discorre que, as trajetórias das catadoras revelam que o trabalho na coleta seletiva ocorre em condições adversas, com riscos físicos, cansaço e baixa remuneração, elementos que reforçam a marginalização histórica. Muitas são chefes de família e dependem exclusivamente dessa atividade. A invisibilidade social se manifesta tanto no barracão de triagem quanto no espaço doméstico, mantendo e reproduzindo desigualdades de gênero estruturais nas relações sociais e laborais do cotidiano urbano atual[45]:

A discussão sobre justiça ambiental evidencia que não é possível pensar em sustentabilidade sem enfrentar a exclusão histórica das catadoras, cuja atividade permanece associada à marginalidade urbana.

A análise das redes de cooperação mostra que a inserção das cooperativas nos planos municipais depende da articulação com gestores públicos e órgãos reguladores, mas isso nem sempre se traduz em influência efetiva nos processos decisórios. Mudanças normativas e disputas internas podem restringir essa participação e reforçar dinâmicas que mantêm a categoria em posição periférica. A trajetória institucional evidencia avanços graduais, embora ainda marcados pela permanência de práticas excludentes no campo ambiental urbano brasileiro[46].

A relação histórica da sociedade com suas sobras atribui aos catadores o manejo do que perdeu utilidade, produzindo associação simbólica entre resíduo e trabalhador. Essa construção social reforça cidadania limitada e barreiras culturais que dificultam a participação plena na cidade. A informalidade do segmento integra a dinâmica do capitalismo que inclui e descarta conforme necessidades do mercado de trabalho urbano brasileiro contemporâneo marcado por desigualdades persistentes na estrutura social atual do país[47]:

> A indústria de reciclagem foi/é a porta de entrada, onde o CMR encontrou o seu Direito ao trabalho. Por outro lado, muitas vezes, ocorre a falta de direitos

---

44 ROCHA; FRANCISCHETT, 2021, p. 1−4.

45 SOUZA, Chaiane Ferreira de. *Catadoras*: protagonismo social de mulheres que trabalham na coleta seletiva. 2024. 85 f. Dissertação (Mestrado em Estudos Latinos) – Instituto Latino-Americano de Arte, Cultura e História, Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu, 2024. Disponível em: https://dspace.unila.edu.br/handle/123456789/7891. Acesso em: 14 jun. 2026. p. 45.

46 FERREIRA, Eva de Melo. Waste pickers and their inclusion in Brazilian public environmental decisions: an analysis of 10 years of policy development. *Interações*, [*s. l.*], v. 25, n. 4, p. 1−18, 2024. Disponível em: https://doi.org/10.20435/inter.v25i4.4358. Acesso em: 12 jun. 2026. p. 9−10.

47 ROCHA; FRANCISCHETT, *op. cit.*, p. 48−49.

> trabalhistas e garantia de salário fixo. Esse sujeito é o primeiro contato dessa indústria, porém a parte valorizada é o material disponibilizado, portanto ele/ela executou trabalho não remunerado, o que confirma a precariedade, ainda maior, na sua prestação de serviço[48].

A análise histórico social do trabalho com resíduos demonstra que a reciclagem se desenvolve em contextos de escassez e reaproveitamento, mas, no capitalismo, passa a integrar cadeias produtivas que absorvem o trabalho informal. O catador ocupa posição inicial na triagem e classificação, porém permanece com baixa valorização social. A dinâmica de intermediação econômica reforça desigualdade na remuneração e consolida hierarquias estruturais na indústria da reciclagem brasileira urbana contemporânea persistente no mercado atual[49]:

> Muitas vezes, o(a) catador(a) é o primeiro contato com a indústria de reciclagem. Em síntese, com função de coletar o reciclável, classificar e destinar (vender) a um intermediário ou empresa recicladora. Nesse sentido, coleta, seleção e classificação do reciclável se configura no ato de catar, o qual determina o termo catador(a). As associações ou cooperativas de catadores(as) organizam o material reciclável para retornar às indústrias. O trabalho básico é separar o reciclável, seguindo sua especificação, prensá-los e montar fardos. Esse trabalho funciona como fonte de origem de toda máquina da reciclagem. A função de catador mostra as vantagens ambientais geradas por esse ato; mesmo que o sujeito seja marginalizado, ele gera benefício social. Entretanto, o que caracteriza a prática social e histórica da reciclagem está diretamente associado ao contexto de pobreza, discriminação, necessidades e desigualdade social[50].

Criticar o modelo de consumo exige a percepção que a sustentabilidade não pode ocorrer com exclusão social. A constante estigmatização dos catadores de materiais recicláveis revela tensão entre o discurso oficial e a prática, mantendo a invisibilidade estrutural.

Nancy Fraser[51] argumenta que as lutas por reconhecimento não ocorrem em um contexto social neutro, mas em uma realidade marcada por profundas desigualdades materiais. Essas desigualdades manifestam-se na distribuição de renda e propriedade, no acesso ao trabalho remunerado, à educação, à saúde e ao lazer, bem como em aspectos ainda mais elementares, como a alimentação adequada

---

48 ROCHA; FRANCISCHETT, 2021, p. 48−49.
49 *Ibid.*, p. 35−36.
50 *Ibid.*, p. 35−36.
51 FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça numa era “pós-socialista”. *Cadernos de Campo*, São Paulo, v. 15, n. 14−15, p. 231−239, 2006. Disponível em: http://www.revistas.usp.br/cadernosdecampo/article/viewFile/50109/54229. Acesso em: 12 jun. 2026. p. 231.

e a exposição à contaminação ambiental. Como consequência, tais disparidades refletem-se diretamente na expectativa de vida e nos índices de morbidade e mortalidade dos diferentes grupos sociais.

Nessa perspectiva, a autora sustenta a necessidade de uma política de identidade articulada a uma teoria crítica do reconhecimento, capaz de defender formas de valorização da diferença que sejam compatíveis com a busca pela igualdade social. Para Fraser, reconhecimento cultural e redistribuição material não devem ser concebidos como objetivos antagônicos, mas como dimensões complementares da justiça, que precisam sustentar-se mutuamente.

Assim, o enfrentamento das injustiças culturais exige mudanças de natureza cultural e simbólica, as quais podem envolver a revalorização de identidades desrespeitadas e dos produtos culturais de grupos historicamente marginalizados, bem como o reconhecimento positivo da diversidade. Em sua formulação mais ampla, tais transformações pressupõem a revisão dos padrões sociais de representação, interpretação e comunicação, de modo a promover relações mais igualitárias e inclusivas.

Essa tensão entre previsão normativa e realidade social revela que a inclusão dos catadores não pode ser tratada como consequência automática da PNRS. A política pública reconhece a importância da atividade e associa os resíduos recicláveis à geração de trabalho e renda, mas a permanência de condições precárias demonstra que o reconhecimento jurídico ainda não foi suficiente para alterar a posição social desses trabalhadores. A inclusão, quando desacompanhada de renda adequada, infraestrutura e proteção social, pode converter-se em forma precária de inserção, mantendo a exploração sob aparência de valorização ambiental[52].

2.2 Organização coletiva e formação do movimento dos catadores

Esta seção discute o surgimento de associações e cooperativas de catadores (décadas de 1980-1990), bem como aborda o processo de criação do Movimento

[52] ARAGÃO, Laélia Eugênia Corrêa. *A Política Nacional dos Resíduos Sólidos e o processo de inclusão social*: um estudo sobre as catadoras de materiais recicláveis da Associação dos Agentes Ambientais Rosa de Virgínia em Fortaleza-CE. 2020. 116 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2020. Disponível em: http://repositorio.ufc.br/handle/riufc/58503. Acesso em: 3 maio 2026.

Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR) e das redes de cooperativas regionais.

2.2.1 Surgimento de associações e cooperativas de catadores

A crise estrutural do desemprego nas décadas de 1980 e 1990, que ampliou a exclusão social e levou trabalhadores com baixa qualificação profissional a buscar alternativas de sobrevivência na catação informal, criando condições para formas coletivas de organização social. Nesse cenário histórico, surgem iniciativas associativas iniciais que estruturam práticas coletivas de trabalho e renda. Esse processo corrobora com a organização social dos catadores e a articulação política inicial em torno da atividade produtiva[53]:

Assim, identifica-se a organização inicial dos catadores em associações e cooperativas, que tem início no final da década de 1980, quando surgem experiências locais apoiadas por instituições religiosas, organizações sociais e iniciativas locais. Essas experiências incluem a criação de associações em diferentes cidades brasileiras e a formação de cooperativas que passam a estruturar o trabalho coletivo. Esse processo contribui para a articulação nacional dos catadores e a consolidação de redes organizativas:

> Nesse período, com o apoio de agentes locais e nacionais, foram criadas associações e cooperativas que contribuíram de forma efetiva para a constituição do Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR), entre elas, destacam-se: (i) em São Paulo, em 1989, a Cooperativa de Papel, Papelão, Aparas e Materiais Recicláveis (COOPAMARE) foi fundada com o apoio da Organização de Auxílio Fraterno (OAF); (ii) em 1986, a Associação de Catadores de Material Reciclável de Porto Alegre teve apoio das comunidades eclesiais de base da Igreja Católica; (iii) a Asmare, fundada em 1990, através do trabalho desenvolvido pela Pastoral de Rua da Arquidiocese de Belo Horizonte com a população de rua[54].

Diante disso, verifica-se a formação de associações e cooperativas de catadores, com apoio de diferentes atores institucionais, incluindo organizações religiosas, movimentos sociais e iniciativas locais que viabilizam a estruturação

---

[53] BORGES, Rosane Villanova; CARBONERA, Mirian; TRINDADE, Larissa de Lima. Catadores de materiais recicláveis: uma revisão integrativa da literatura. *Desenvolvimento em Questão*, [*s. l.*], v. 21, n. 59, p. 1−28. Disponível em: https://doi.org/10.21527/2237-6453.2023.59.14271. Acesso em: 12 jun. 2026, p. 4, grifo próprio.

[54] *Ibid*., p. 4, grifo próprio.

dessas experiências coletivas. Esse suporte contribui para organizar o trabalho, estabelecer espaços de triagem e fortalecer a atuação coletiva. Essas articulações possibilitam consolidar práticas organizativas e ampliar a atuação dos catadores em diferentes territórios[55]:

> Os catadores foram incluídos na economia da cadeia de reciclagem, porém, de forma perversa, precária e marginal. A inclusão é perversa e marginal, pois 'o indivíduo é socialmente incluído pelo trabalho e excluído pelo ofício que exerce'. Em contrapartida, a atividade exercida pelos catadores está na pauta de um dos problemas centrais da agenda ambiental das áreas urbanas: a disposição final dos resíduos sólidos. Nessa perspectiva, o catador, através do seu trabalho, consegue ressignificar o objeto/lixo e a própria vida, transformando-o em renda e matéria-prima para a indústria. Isso ocorre porque [...] o objeto/lixo possui uma trajetória que permite que esse se transforme em mercadoria[56].

Dessa forma, compreende-se a constituição histórica de associações e cooperativas nas décadas de 1980 e 1990, que representa uma estratégia coletiva de enfrentamento das condições de exclusão e precarização do trabalho informal. Essas organizações passam a estruturar formas de coleta seletiva e serviços associados, articulando práticas que combinam trabalho autônomo e coletivo. A atuação dessas entidades se amplia com a diversificação das formas de coleta e inserção em diferentes circuitos urbanos.

Ao mesmo tempo, observa-se que as associações e cooperativas criadas nos anos 1990 desenvolvem múltiplas formas de coleta seletiva, incluindo coletas domiciliares, atuação em grandes geradores institucionais e integração com catadores autônomos. Essas práticas ampliam a presença dessas organizações no sistema urbano de resíduos, articulando diferentes modalidades de atuação.

Além disso, identifica-se a inserção dos catadores em políticas públicas municipais na década de 1990, o que fortalece as associações e cooperativas existentes, ampliando sua atuação na gestão de resíduos urbanos. A integração dessas organizações em programas de coleta seletiva contribui para consolidar sua presença institucional. Esse processo estimula novos processos organizativos em diferentes regiões brasileiras, favorecendo a expansão das redes de catadores em nível nacional[57].

Segundo Silva, desse modo, percebe-se o fortalecimento das cooperativas de

---

55 BORGES; CARBONERA; TRINDADE, 2023, p. 4, grifo próprio.
56 *Ibid*., p. 5, grifo próprio.
57 *Ibid*., p. 4.

catadores, que ocorre em articulação com políticas públicas e práticas voltadas à gestão de resíduos sólidos urbanos. A inserção dessas organizações em programas de coleta seletiva evidencia a consolidação de arranjos coletivos vinculados à gestão municipal. A atuação em universidades e outros espaços institucionais demonstra a ampliação da participação dessas cooperativas na destinação de resíduos recicláveis[58]:

> Em um contexto de exclusão social, o cooperativismo surge como uma alternativa de inclusão produtiva aos catadores. [...] O motivo que leva certos indivíduos a se unirem em cooperativas é a própria lógica capitalista, o que corrobora com o fato de que tais empreendimentos geralmente se integram à Economia Solidária que, por sua vez, foi concebida para ser uma alternativa superior por proporcionar às pessoas que a adotam, enquanto produtoras, poupadoras, consumidoras etc., uma vida melhor[59].

Paralelamente, observa-se a atuação das cooperativas na gestão de resíduos sólidos, o que evidencia a incorporação de práticas da economia solidária às políticas públicas.

> A partir de dados de 2022 organizados pela Associação Nacional dos Catadores e Catadoras de Materiais Recicláveis (ANCAT) e publicados na plataforma Atlas Brasileiro da Reciclagem, há no Brasil cerca de 1655 cooperativas de catadores ativas, legalmente formalizadas junto à Receita Federal do Brasil e presentes em todos os estados brasileiros com uma média de 24 catadores por cooperativa, representando quase 40 mil postos de trabalho[60].

Com isso, observa-se a expansão das cooperativas de catadores, articulada à criação de programas e projetos que incorporam princípios da economia solidária, promovendo formas organizativas baseadas na cooperação e na autogestão. Desse modo, pode-se concluir que essas iniciativas estruturam empreendimentos voltados à geração de trabalho e renda. Esse movimento fortalece redes de colaboração entre diferentes atores envolvidos na gestão de resíduos sólidos urbanos.

A consolidação dessas organizações também se relaciona à operacionalização da coleta seletiva nos municípios, pois a PNRS pressupõe que a valorização dos

---

58 SILVA, Brisa Kelly Oliveira Lopes da. A participação das cooperativas de catadores na gestão de resíduos sólidos da Universidade Federal da Bahia: desafios e avanços. 2024. 165f. Dissertação (Mestrado em Administração) − Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Programa de Pós-Graduação em Administração Profissional, Salvador, 2024. Disponível em: https://repositorio.ufba.br/handle/ri/40034. Acesso em: 13 jun. 2026. p. 33.

59 SINGER, 2002 *apud* SILVA, 2024, p. 33.

60 *Ibid*., p. 33.

resíduos recicláveis secos seja acompanhada da inclusão socioprodutiva dos catadores. A formalização das associações e cooperativas, portanto, constitui condição relevante para que os resíduos recicláveis sejam encaminhados à reciclagem com participação dos trabalhadores que historicamente sustentaram essa cadeia[61].

2.2.2 Criação do Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR)

A consolidação do Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR) ocorreu no início dos anos 2000, articulando organizações locais surgidas nas décadas anteriores e estruturando pautas comuns de reconhecimento profissional, autogestão e inserção nas políticas públicas de resíduos sólidos. A formação do movimento vinculou-se ao contexto de emergência de novos movimentos sociais urbanos e à construção de empreendimentos econômicos solidários protagonizados pelos próprios trabalhadores organizados em âmbito nacional[62]

Nos anos 1980 e 1990, a organização coletiva dos catadores integrou o processo de visibilização política da categoria, articulando associações locais, debates sobre resíduos sólidos urbanos e reivindicações por reconhecimento estatal. A constituição desse segmento ocorreu paralelamente às transformações do mercado de trabalho, marcadas por informalidade e precarização, fatores que impulsionaram estratégias coletivas de sobrevivência e organização social no campo da reciclagem no cenário brasileiro contemporâneo daquele período[63].

A institucionalização das pautas dos catadores avançou com a consolidação de associações e cooperativas reconhecidas pela Política Nacional de Resíduos Sólidos, ampliando espaços de participação e diálogo com o poder público. Nesse contexto, o movimento nacional passou a dialogar com agendas de inclusão socioeconômica, economia solidária e gestão municipal de resíduos, fortalecendo estruturas coletivas

---

61 MARCUCCI, Jessica Corgosinho. *Os desafios e potencialidades na implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos*: valorização dos resíduos sólidos urbanos domiciliares secos pela coleta seletiva. 2023. 359 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Rio Claro, 2023. Disponível em: http://hdl.handle.net/11449/244388. Acesso em: 3 maio 2026.

62 ALVES, Brena Kézia Vieira; COSTA, Leandro Silva. Catadores de materiais recicláveis: inclusão social, sustentabilidade e desafios na literatura científica contemporânea. *Aracê*, [*s. l.*], v. 7, n. 5, p. 26717−26735, 2025. Disponível em: https://doi.org/10.56238/arev7n5-329. Acesso em: 13 jun. 2026. p. 26718.

63 ROCHA; FRANCISCHETTO, 2021, p. 35.

que sustentam a atuação política da categoria organizada em diferentes territórios brasileiros desde então[64].

A criação do Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis em 2001 representou marco organizativo relevante, articulando lideranças regionais e consolidando reivindicações por inclusão social e reconhecimento ocupacional. No ano seguinte, o enquadramento da profissão no Código Brasileiro de Ocupações reforçou a legitimidade institucional da categoria, ampliando sua presença nas políticas públicas e nos sistemas municipais de gestão de resíduos sólidos em âmbito nacional e regional naquele período[65].

A organização coletiva da categoria articulou-se a marcos normativos e políticas públicas brasileiras relacionadas aos resíduos sólidos urbanos, compondo trajetória gradual de reconhecimento estatal. A visibilização política dos catadores ocorreu de forma lenta, acompanhando debates legislativos e processos de institucionalização da reciclagem como atividade econômica, inserindo o trabalho com resíduos na agenda pública e consolidando bases para redes regionais de cooperação entre diferentes municípios brasileiros ao longo histórico.

A formação do MNCR deve ser compreendida também como parte de um processo de construção de autoridade política em torno da pauta dos resíduos sólidos. A categoria não apenas reivindicou reconhecimento, mas passou a disputar os sentidos da própria política pública, influenciando programas, instrumentos e arranjos institucionais. Nesse percurso, a aproximação entre lideranças de catadores, organizações de apoio e burocracias federais permitiu a circulação de informações, recursos e enquadramentos políticos que deram maior densidade à inclusão dos catadores na agenda estatal[66].

> Em 2003, foi criado o Comitê Interministerial da Inclusão Social de Catadores de Lixo (na denominação do comitê utilizava os termos catadores de lixo, posteriormente, no ano de 2010, modificou o nome para Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis), o qual tinha a finalidade de: a) incluir Catadores(as) ao combate à fome, a erradicação de lixões, na garantia de condições melhores de vida e trabalho; b) apoiar a destinação adequada dos resíduos sólidos; c) articular políticas e acompanhar a implementação de programas voltados a catadores(as). Nesse mesmo ano, aconteceu o 1° Congresso Latino-americano de Catadores, em Caxias do Sul-RG, que reuniu CMR de diversos países; resultou desse encontro a Carta de Caxias, que

64 AQUINO, 2024, *passim*.
65 ROCHA; FRANCISCHETTO, 2021, p. 44.
66 BRANDÃO, 2018.

> orienta sobre a situação dos(as) catadores(as) da América Latina, os fortalece e une em suas lutas[67].

A construção de identidade social e politicamente valorizada para os catadores constituiu estratégia central do movimento, deslocando a pauta exclusiva do direito ao trabalho para o reconhecimento público da profissão.

> Essa pauta dos catadores se efetiva na luta pelo reconhecimento da profissão, que já foi falado aqui, mas também por uma afirmação identitária que privilegia a utilização de marcadores sociais tidos como desvantajosos de modo a ressignificá-los e torná-los politicamente fundamentais para formação de uma 'consciência de classe'. Um dos aspectos importantes deste viés é a afirmação da profissão de catador de materiais recicláveis, em detrimento de alguns termos recorrentes que depreciam a profissão, como 'catador de lixo', ou que apelam para o eufemismo, como 'agente ambiental'[68].

A trajetória histórico-social do movimento evidencia que a organização coletiva dos catadores integrou transformações mais amplas no mercado de trabalho e nas políticas públicas brasileiras, consolidando redes cooperativas regionais vinculadas à luta por reconhecimento profissional. A articulação nacional estruturada desde 2001 fortaleceu a identidade política da categoria e ampliou sua inserção na agenda pública de resíduos sólidos urbanos, consolidando bases organizativas que permanecem ativas.[69]

2.3 Lutas por direitos e principais conquistas de reconhecimento antes da PNRS

Este tópico aborda os marcos iniciais relacionados ao reconhecimento da PNRS, destacando o papel desempenhado pelo Fórum Nacional Lixo e Cidadania (1998) e pelo I Congresso Nacional dos Catadores (1999) na formação do MNCR (2001).

2.3.1 Marcos iniciais: Fórum Nacional Lixo e Cidadania (1998), I Congresso Nacional dos Catadores (1999) e formação do MNCR (2001)

---

67 ROCHA; FRANCISCHETTO, *op. cit.*, p. 44−45.
68 SILVA, 2024, p. 26.
69 ROCHA; FRANCISCHETTO, 2021, p. 44−46.

A criação do Fórum Nacional Lixo e Cidadania, no ano de 1998, estruturou uma ampla articulação nacional que reuniu diversas entidades públicas, diferentes organizações da sociedade civil, segmentos da iniciativa privada e trabalhadores catadores, inserindo a problemática social dos resíduos nos debates técnicos e ampliando a visibilidade política da categoria antes da existência de representação própria organizada no país. Além disso, consolidou um espaço coletivo de interlocução institucional. Desse processo resultaram bases que antecederam a formalização do MNCR em 2001[70].

Desse modo, verifica-se que, no 1º Encontro Nacional dos Catadores de Papel, realizado em 1999 na cidade de Belo Horizonte, com apoio do Fórum Nacional de Estudos da População de Rua, foi apresentada a proposta de realização de um Congresso Nacional específico da categoria. Essa deliberação articulou lideranças regionais e fortaleceu redes organizativas existentes. A iniciativa consolidou encaminhamentos que resultaram na convocação do evento fundacional ocorrido em 2001 na capital federal[71].

Além disso, constata-se que o I Congresso Nacional dos Catadores de Papel, também ocorrido em 1999 em Belo Horizonte, representou um marco relevante no processo organizativo iniciado nos anos de 1980 em diferentes capitais brasileiras. O evento intensificou as lutas coletivas por melhores condições de trabalho e por reconhecimento público da atividade. Esse acúmulo organizativo preparou a criação formal do Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis em junho de 2001[72]:

> O histórico das conquistas e desafios enfrentados pelos catadores de materiais recicláveis tem início nos meados da década de 1980 em Porto Alegre - RS, São Paulo - SP e Belo Horizonte - MG, tendo sido relevante o I Congresso Nacional dos Catadores de Papel, ocorrido em Belo Horizonte em 1999, e a criação em junho de 2001, do Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR), a partir do qual as lutas pela melhoria das condições de trabalho dos catadores se intensificam[73].

---

70 ROSSI, Flávia Cristina Regilio. *Sujeitos de sua própria história*: a trajetória do Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR) no Brasil (2001-2016). 2021. 243 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) − Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2021. Disponível em: https://www.mncr.org.br/biblioteca/publicacoes/teses-dissertacoes-e-monografias/tese_rossi-flavia.pdf. Acesso em: 12 jun. 2026. p. 101.

71 SILVA, Maria de Fátima Picin da. *Movimento dos catadores de materiais recicláveis no Brasil*: organização e luta pela valorização do seu trabalho. 2022. 199 f. Dissertação (Mestrado em Trabalho Social) – Faculdade de Trabalho Social, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, 2022. Disponível em: https://doi.org/10.35537/10915/153537. Acesso em: 10 maio 2026. p. 21.

72 VALADÃO; SILVA, 2024, p. 4−5.

73 *Ibid*., p. 4−5.

Nessa perspectiva histórica, identifica-se que, entre 1998 e 2003, período de maior atuação do Fórum Nacional de Lixo e Cidadania (FNLC), o Fórum influenciou a agenda governamental ao estimular a criação de linhas de financiamento e ao registrar a triplicação de recursos do Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA) em 2001. Também exigiu apoio institucional à formação de associações e cooperativas de catadores. Participou ainda da elaboração de planos municipais e de debates legislativos sobre resíduos sólidos[74]:

> Depois de 2006, seguem programas mais estruturantes. Inicialmente, vale destacar o Programa Crédito Solidário, que destinou recursos financeiros para a construção de habitações para as famílias de catadores por intermédio da Caixa Econômica Federal e do Ministério das Cidades; o Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), que priorizou numa seleção induzida, em 2004, projetos para formar e estruturar organizações e associações de catadores; o Projeto MDS/OAF/AVINA, que destinou recursos financeiros para capacitação e estruturação nos Estados como parte do processo de organização política do MNCR; a ampliação do PETI e do Bolsa Família para famílias de catadores; diversas ações direcionadas aos catadores financiadas pela Fundação Banco do Brasil; o financiamento do BNDES para cooperativas de catadores; e o projeto Petrobras Fome Zero, que também destinava recursos de fomento às cooperativas e associações de catadores[75].

Cabe destacar, também, que nos dias 4, 5 e 6 de junho de 2001, em Brasília, aproximadamente 1700 participantes reuniram-se no 1º Congresso Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis. Somaram-se ao evento cerca de 3000 participantes da Marcha Nacional da População de Rua. Nesse contexto foi lançada a Carta de Brasília com a apresentação de anteprojeto de regulamentação profissional[76].

A Carta de Brasília expressou uma mudança qualitativa na atuação política da categoria, pois as demandas deixaram de se limitar à melhoria imediata das condições de trabalho e passaram a envolver reconhecimento profissional, regulamentação, acesso a políticas públicas e inserção econômica organizada. Nessa perspectiva, o movimento dos catadores passou a atuar como sujeito coletivo capaz de reivindicar direitos e de pressionar o Estado pela construção de instrumentos jurídicos e administrativos destinados à sua emancipação social e econômica[77].

---

74 ROSSI, 2021, p. 68−69.
75 *Ibid*., p. 68−69.
76 SILVA, 2024, p. 21.
77 REVEILLEAU, 2018.

Em razão dessa consolidação organizativa, reconhece-se que, após a criação formal do Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR) em 2001, as lutas intensificadas desde o Congresso de 1999 contribuíram para o reconhecimento ocupacional da atividade na Classificação Brasileira de Ocupações em 2002. O processo fortaleceu a inserção da categoria nos debates institucionais. Também influenciou avanços normativos posteriores vinculados à gestão de resíduos e à inclusão produtiva:

> Em 2002 o, até então existente Ministério do Trabalho e Emprego, registrou por meio da Classificação Brasileira de Ocupações – CBO, os códigos que diferenciaram e reconheceram o coletor de lixo doméstico como 'lixeiro' a partir do Código 5142-05 e o catador de material reciclável como Código 5192-053. A partir da conformação do MNCR, as lutas pelo reconhecimento do trabalho dessa categoria de profissionais se fortaleceram e influenciaram diretamente no fomento de políticas públicas que pudessem assegurar melhorias para o trabalho dos catadores. Em 2006 outra vitória advinda da luta dos catadores foi a promulgação do Decreto nº 5.940/2006, que obrigou órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta a separarem os resíduos recicláveis e destinarem às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis[78].

Sob outro ângulo complementar, percebe-se que a crítica formulada pelos próprios catadores à linguagem técnica do Encontro de 1999 estimulou a organização de um Congresso com maior protagonismo da categoria. A Frente Nacional de Catadores mobilizou-se para mapear entidades atuantes desde a década de 1980. Essa mobilização garantiu representatividade nacional no evento fundacional de 2001[79].

De igual maneira, evidencia-se que o movimento, surgido em meados de 1999, contou, no Congresso de 2001, com apoio institucional do Ministério do Meio Ambiente, da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e da Caritas Brasileira. Essa articulação uniu trabalhadores organizados e instituições nacionais. O resultado foi a fundação oficial do MNCR e a consolidação de espaço coletivo de deliberação política[80]. Cabe destacar algumas das reinvindicações documentadas:

> Neste documento, foram apresentadas várias propostas para que o Poder Executivo garanta convênios e recursos para subsidiar os empreendimentos dos Catadores visando a inclusão social e econômica por meio do trabalho. Também foram apresentadas demandas e propostas de políticas públicas na área da saúde, habitação, educação e trabalho para a população em situação

[78] VALADÃO; SILVA, 2024, p. 5.
[79] ROSSI, 2021, p. 119−120.
[80] SILVA, 2024, p. 22.

> de rua. O documento termina ressaltando a importância da organização e da força dos (as) trabalhadores (as) na busca por conquistas progressivas, crescentes e graduais[81].

Por conseguinte, observa-se que o processo organizativo iniciado nos anos de 1980 em cidades como Porto Alegre, São Paulo e Belo Horizonte acumulou experiências associativas que convergiram para o Congresso de 1999 e para a criação do MNCR em 2001. Esse percurso intensificou lutas por reconhecimento profissional. Também estruturou bases nacionais de articulação coletiva[82].

Diante desse contexto legislativo mais amplo, registra-se que, no período em que tramitavam aproximadamente 57 projetos de lei sobre resíduos no Congresso Nacional, o FNLC realizou campanha por legislação única e abrangente. O Fórum influenciou a Comissão Especial criada em 2001. Encaminhou ainda sugestões voltadas à erradicação do trabalho infantil com o lixo e à promoção econômica e social dos catadores[83].

Ademais, registra-se que a atuação do Fórum Nacional Lixo e Cidadania articulou fóruns estaduais e municipais, ampliando capilaridade organizativa e consolidando espaços descentralizados de debate sobre erradicação do trabalho infantil com o lixo e inclusão social dos catadores. Essa articulação estruturou uma rede institucional que conectou diferentes níveis federativos. Tal dinâmica reforçou o ambiente político que antecedeu a formalização nacional do MNCR em 2001[84].

Outrossim, verifica-se que a realização do Congresso de 2001 representou a passagem de um processo disperso de articulações locais para uma instância nacional com coordenação própria e identidade política definida. A Carta de Brasília apresentou diretrizes que expressaram reivindicações construídas coletivamente. Esse momento consolidou o MNCR como sujeito político nacional diante do Estado brasileiro[85]. Adicionalmente, é válido registrar que:

> No plano estadual, [...] em 2007, existiam fóruns estaduais em 24 estados da federação. Esses fóruns nasceram com o propósito de atuar no assessoramento, na capacitação, no desenvolvimento de políticas públicas, na criação de linhas de financiamento e em programas que propunham maiores oportunidades para que os municípios realizassem ações com sustentabilidade. Esse é o caso, por exemplo, do Fórum Lixo e Cidadania do

---

81 *Ibid.*, p. 22.
82 VALADÃO; SILVA, 2024, p. 4.
83 ROSSI, 2021, p. 105.
84 *Ibid.*, p. 101.
85 SILVA, 2024, p. 21−22.

> Estado de São Paulo. Criado em 2001 a partir de uma parceria entre a Associação Brasileira de Engenharia Ambiental (Abes), o Unicef, o Instituto Pólis e a Frente Parlamentar Lixo e Cidadania da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, o Fórum elaborou um conjunto de propostas para a erradicação do trabalho de crianças e adolescentes no lixo e para a mudança do padrão de gestão de resíduos no estado. Também nasceu para promover a interlocução entre a sociedade organizada, isto é, os catadores, as ONGs, associações e cooperativas, com o estado. Nessa rede de implantação da plataforma Lixo e Cidadania, os fóruns municipais, por seu turno, ficaram incumbidos de tratar da implementação das ações apontadas pelo Programa Lixo e Cidadania, com destaque especial para a retirada de crianças e adolescentes do trabalho no lixo, o apoio à organização dos catadores e a implementação da coleta seletiva[86].

Além do mais, observa-se que a construção do MNCR articulou forças dinamizadoras acumuladas desde a década de 1980, incluindo experiências associativas, apoio de entidades religiosas e participação em espaços institucionais. O Congresso de 1999 funcionou como catalisador dessas trajetórias prévias. Nessa perspectiva, pode-se concluir que a fundação de 2001 institucionalizou essa convergência histórica em uma organização nacional estruturada[87].

Tendo em vista esse cenário, cabe discutir, por fim, como se deu a consolidação de direitos que culminou no reconhecimento da profissão de catador (CBO/2002) e na inserção da categoria na Política Nacional de Resíduos Sólidos (2010) e no Programa Pró-Catador.

2.3.2 Consolidação de direitos: reconhecimento da profissão de catador (CBO/2002) e inserção da categoria na Política Nacional de Resíduos Sólidos (2010) e no Programa Pró-Catador

A formalização da atividade de catador ocorre com a inclusão da ocupação na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO/2002) sob o código 5192-05, estabelecendo atribuições como catar, selecionar, preparar e comercializar materiais recicláveis, além de operar processos de triagem e prensagem, sem exigência de escolaridade ou qualificação formal, o que define parâmetros institucionais mínimos para o reconhecimento ocupacional dessa categoria no Brasil e delimita funções diretamente vinculadas à cadeia produtiva da reciclagem urbana[88].

---

86 ROSSI, 2021, p. 105−16.

87 VALADÃO; SILVA, 2024, p. 10.

88 NUNES, Fabiana Hesketh de Oliveira; NASCIMENTO, Alessandra Santos. Catadores de materiais recicláveis. *In*: RODRIGUES, Jean Carlos. *Engenharia de materiais e meio ambiente*: reciclagem, sustentabilidade, novos processos e desafios. Ponta Grossa: Aya, 2022. p. 36−61. p. 38.

Além disso, verifica-se que a descrição da CBO explicita que os catadores realizam atividades que abrangem coleta, separação e venda de materiais como papel, vidro e metais, incluindo também responsabilidades relacionadas à manutenção de equipamentos, organização do espaço de trabalho e gestão de recursos quando inseridos em cooperativas.

Por outro lado, identifica-se que o reconhecimento formal da profissão não resulta na formalização das relações de trabalho, uma vez que os catadores continuam atuando majoritariamente sem vínculo empregatício e sem acesso a direitos trabalhistas, permanecendo inseridos de forma periférica na cadeia produtiva, o que demonstra a limitação da institucionalização ocupacional frente às condições concretas de trabalho observadas no setor de resíduos sólidos[89].

Nesse sentido, constata-se que a Política Nacional de Resíduos Sólidos, instituída pela Lei nº 12.305/2010[90], estabelece no art. 8º, inciso IV, o incentivo à criação e ao desenvolvimento de cooperativas e associações de catadores como um de seus instrumentos, vinculando essa diretriz à organização produtiva da categoria e à ampliação de sua participação na gestão de resíduos sólidos, ao mesmo tempo em que articula esse dispositivo com outros instrumentos previstos na própria política.

Ademais, observa-se que o art. 18 da mesma lei determina que a elaboração dos planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos constitui condição para acesso a recursos da União, prevendo prioridade para os entes federados que implantarem coleta seletiva com participação de cooperativas ou associações de catadores, o que condiciona o financiamento público à inclusão efetiva dessa categoria nos sistemas municipais e reforça a articulação entre dispositivos legais, incisos e diretrizes operacionais da política nacional[91].

Do mesmo modo, verifica-se que a Política Nacional de Resíduos Sólidos estrutura a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, atribuindo deveres a fabricantes, importadores, distribuidores, comerciantes, consumidores e ao poder público, o que insere os catadores como agentes operacionais na coleta e destinação adequada dos resíduos, articulando esse princípio com instrumentos como logística reversa e coleta seletiva, previstos ao longo dos dispositivos legais que organizam a gestão integrada dos resíduos sólidos.

---

89 NUNES; NASCIMENTO, 2022, p. 42.
90 BRASIL, 2010.
91 NUNES; NASCIMENTO, *op. cit*.

A responsabilidade compartilhada representa um dos fundamentos jurídicos centrais da PNRS, pois desloca a gestão de resíduos de uma lógica concentrada no poder público para um modelo de corresponsabilidade entre os agentes da cadeia produtiva e de consumo. Essa estrutura normativa amplia o campo de exigibilidade da política, uma vez que a destinação ambientalmente adequada dos resíduos passa a depender da atuação articulada entre Estado, setor empresarial e sociedade, com possibilidade de responsabilização diante do descumprimento das obrigações legais[92].

A política estabelece a logística reversa como mecanismo que viabiliza o retorno de produtos e embalagens ao setor produtivo, exigindo-se, dessa maneira, a participação articulada de diferentes agentes e criando condições para a atuação dos catadores nas etapas de coleta, triagem e encaminhamento dos materiais, ao mesmo tempo em que a coleta seletiva organiza a separação prévia dos resíduos conforme sua composição, estruturando a inserção desses trabalhadores na cadeia produtiva da reciclagem[93].

Sob essa perspectiva, observa-se que a PNRS reconhece os resíduos recicláveis como bens de valor econômico e social, vinculando diretamente a atividade dos catadores à geração de trabalho e renda e à sua inserção no ciclo produtivo, o que estabelece base normativa para a participação da categoria na gestão ambiental e reforça a articulação entre os dispositivos legais que tratam da valorização dos materiais recicláveis e da atuação desses trabalhadores.

Ao mesmo tempo, verifica-se que o Decreto nº 7.405/2010[94], ao instituir o Programa Pró-Catador, define no art. 1º a finalidade de integrar e articular ações governamentais voltadas ao apoio à organização produtiva dos catadores, à melhoria das condições de trabalho, à inclusão social e econômica e à expansão da coleta seletiva, da reutilização e da reciclagem. Nessa perspectiva, estabelece-se um instrumento normativo específico direcionado à categoria.

---

92 BENDER, Loraine. *A Política Nacional de Resíduos Sólidos e sua aplicação pelo Poder Judiciário Brasileiro*. 2016. 52 f. Monografia (Pós-Graduação Lato Sensu em Direito do Saneamento) – Instituto Brasiliense de Direito Público, Escola de Direito de Brasília, Brasília, 2016. Disponível em: https://repositorio.idp.edu.br//handle/123456789/3661. Acesso em: 26 abr. 2026.

93 NUNES; NASCIMENTO, 2022, p. 43.

94 BRASIL. Decreto nº 7.405, de 23 de dezembro de 2010. Institui o Programa Pró-Catador, denomina Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis o Comitê Interministerial da Inclusão Social de Catadores de Lixo criado pelo Decreto de 11 de setembro de 2003, dispõe sobre sua organização e funcionamento, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 2010. ed. extra, p. 7.

Além disso, constata-se que o § único do art. 1º delimita que os catadores são pessoas físicas de baixa renda que atuam em atividades como coleta, triagem, beneficiamento, processamento, transformação e comercialização de materiais recicláveis, o que define juridicamente o público-alvo do programa e articula essa definição com as ações previstas nos incisos do art. 2º, voltadas ao fortalecimento produtivo e organizacional dessa categoria.

Nesse contexto, observa-se que o art. 2º estabelece, por meio de seus incisos, um conjunto de ações voltadas aos catadores, incluindo capacitação, formação e assessoria técnica no inciso I; incubação de cooperativas e empreendimento solidários no inciso II ; realização de pesquisas no inciso III; aquisição de equipamentos e veículos no inciso IV; implantação de infraestrutura no inciso V, e, organização de redes de comercialização no inciso VI, estruturando mecanismos operacionais de apoio direto à categoria.

Adicionalmente, verifica-se que o art. 2º ainda prevê, nos incisos VII, VIII e IX, o fortalecimento da participação dos catadores nas cadeias de reciclagem, o desenvolvimento de tecnologias voltadas à agregação de valor ao trabalho e a abertura de linhas de crédito especiais, o que amplia o escopo das políticas públicas para além da assistência, incorporando instrumentos voltados à estrutura produtiva e à sustentabilidade econômica das cooperativas e associações.

Ainda, identifica-se que o art. 3º estabelece a possibilidade de execução do Programa Pró-Catador em cooperação com entes federados, sendo que o §1º determina a adesão por meio de termo formal e o §2º atribui aos entes a responsabilidade de promover estudos e pesquisas para implantação da coleta seletiva e ações de inclusão social e econômica, o que articula competências entre diferentes níveis de governo na implementação das políticas.

Além disso, observa-se que o art. 4º dispõe sobre a formalização de instrumentos de cooperação, permitindo a celebração de convênios, contratos de repasse e acordos com órgãos públicos, consórcios, cooperativas e entidades da sociedade civil, enquanto o parágrafo único prevê a possibilidade de aplicação de recursos para estrutura técnico administrativa, o que viabiliza a execução prática das ações previstas no programa.

O art. 5º estabelece que o ingresso de cooperativas e entidades ocorre por meio de seleção pública de projetos, com critérios definidos em edital e observância da disponibilidade orçamentária, enquanto o art. 6º institui o Comitê Interministerial

responsável pela coordenação e monitoramento do programa, detalhando sua composição em incisos e parágrafos, o que evidencia a institucionalização da governança intersetorial voltada à inclusão dos catadores nas políticas públicas nacionais.

Mais recentemente, surgiu o Decreto nº 11.414/2023[95] institui o Programa Diogo de Sant'Ana Pró-Catadoras e Pró-Catadores para a Reciclagem Popular, estabelecendo no art. 1º, por meio de seus incisos I a V, diretrizes que abrangem o fortalecimento de associações e cooperativas, a melhoria das condições de trabalho, o fomento ao financiamento público, a inclusão socioeconômica e a expansão da coleta seletiva, da reciclagem, da logística reversa e da educação ambiental, articulando instrumentos voltados à atuação dos catadores.

Além disso, verifica-se que o art. 2º apresenta definições estruturantes, sendo que o inciso I delimita os catadores como pessoas que atuam individualmente ou em organizações na coleta, triagem, beneficiamento, processamento e comercialização, enquanto o inciso II define a coleta seletiva solidária como tecnologia social realizada em parceria com entes públicos e privados, e os incisos III, IV e V tratam dos materiais recicláveis, do pagamento por serviços ambientais e da reciclagem popular, organizando conceitos operacionais do programa.

Nesse sentido, identifica-se que o art. 3º estabelece objetivos detalhados por meio de seus incisos, incluindo no inciso I o reconhecimento dos catadores como protagonistas, no inciso II o incentivo à contratação de cooperativas por serviços públicos, no inciso III a promoção de capacitação e profissionalização, no inciso IV o assessoramento técnico contínuo, e no inciso V a inclusão socioeconômica na gestão de resíduos, ampliando o escopo das políticas públicas para dimensões produtivas e institucionais.

Adicionalmente, observa-se que os incisos VI a XIV do art. 3º incluem a realização de pesquisas, a elaboração de diagnósticos socioeconômicos, o desenvolvimento de tecnologias, a criação de linhas de crédito, a promoção de modelos de negócio, a aquisição de equipamentos e a modernização de infraestrutura, além da organização de redes de comercialização, o que estrutura um

---

[95] BRASIL. Decreto nº 11.414, de 13 de fevereiro de 2023. Institui o Programa Diogo de Sant'Ana Pró-Catadoras e Pró-Catadores para a Reciclagem Popular e o Comitê Interministerial para Inclusão Socioeconômica de Catadoras e Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 14 fev. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11414.htm. Acesso em: 10 maio 2026. ed. extra, p. 3.

conjunto integrado de ações voltadas à consolidação da cadeia produtiva da reciclagem com participação dos catadores.

Por fim, constata-se que os incisos XV a XXI do art. 3º abrangem o incentivo ao pagamento por serviços ambientais, a articulação de políticas para situações de trabalho precário, a inclusão de catadores em lixões e em situação de rua, ações de alfabetização e inclusão digital, articulação com municípios para fechamento de lixões e promoção de igualdade racial e de gênero, consolidando um arranjo normativo que amplia a inserção dos catadores nas políticas públicas e na gestão ambiental contemporânea.

A efetivação desses instrumentos também depende de práticas permanentes de educação ambiental, pois a coleta seletiva e a reciclagem exigem mudança de comportamento social, separação adequada dos resíduos e participação da comunidade. A educação ambiental, nesse contexto, não constitui elemento acessório, mas condição de implementação da PNRS, especialmente porque permite conectar gestão de resíduos, cidadania, consumo responsável e valorização do trabalho dos catadores. Sem processos educativos consistentes, a política tende a enfrentar baixa adesão social e resultados insuficientes na coleta seletiva[96].

No capítulo seguinte, serão abordados os principais aspectos da Política Nacional de Resíduos Sólidos, bem como as concepções de acesso à justiça nela incorporadas, que também constituirão objeto de análise e discussão.

[96] MATOS, 2022.

3 A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS (LEI Nº 12.305/2010)

A promulgação da Lei nº 12.305/2010 representou um marco jurídico voltado à organização da gestão de resíduos sólidos no Brasil, articulando as esferas ambientais, econômicas e sociais até então tratadas de forma fragmentada. Ao estabelecer princípios, diretrizes e instrumentos específicos, a Política Nacional de Resíduos Sólidos incorporou, de modo expresso, a necessidade de inclusão dos catadores de materiais recicláveis no sistema de gestão, reconhecendo sua atuação histórica na coleta, triagem e reinserção de resíduos na cadeia produtiva.

Esse reconhecimento, contudo, não se limita ao plano formal. A lei introduz mecanismos que buscam promover a valorização do trabalho desenvolvido por esses sujeitos, incentivar sua organização coletiva e ampliar sua participação em políticas públicas, especialmente nos programas de coleta seletiva e nos sistemas de logística reversa. Ao mesmo tempo, a PNRS insere a atuação dos catadores no debate sobre desenvolvimento sustentável, ao vinculá-la à redução de impactos ambientais e à promoção de justiça social.

Diante desse cenário, torna-se relevante examinar os contornos normativos dessa política, bem como os instrumentos jurídicos voltados à inclusão socioeconômica dos catadores, analisando em que medida tais previsões contribuem para a efetivação de direitos, o fortalecimento de sua organização coletiva e sua inserção nas dinâmicas institucionais da gestão de resíduos sólidos no país.

3.1 Contexto de criação da PNRS e seus objetivos relativos aos catadores

A instituição da Política Nacional de Resíduos Sólidos, por meio da Lei nº 12.305/2010, insere-se em um contexto de intensificação das preocupações ambientais e de necessidade de reorganização das políticas públicas voltadas à gestão de resíduos no Brasil. Até sua promulgação, o tratamento normativo da matéria ocorria de forma dispersa, sem articulação suficiente entre os entes federativos e com limitada integração entre as dimensões ambiental, econômica e social. Esse cenário contribuiu para a persistência de práticas inadequadas de destinação final, como os lixões, além de reforçar a marginalização dos trabalhadores que historicamente

atuavam na coleta e comercialização de materiais recicláveis[97].

O processo de construção da PNRS foi longo e marcado por debates que envolveram o poder público, o setor produtivo e movimentos sociais. Destaca-se, nesse percurso, a atuação do Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis, cuja mobilização foi decisiva para inserir a pauta da inclusão social desses trabalhadores na agenda legislativa. A partir dessa atuação, consolidou-se a compreensão de que a gestão de resíduos não poderia ser dissociada das questões sociais, especialmente da valorização do trabalho exercido pelos catadores[98].

A lei aprovada em 2010 incorporou princípios que dialogam com o desenvolvimento sustentável e com a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, estabelecendo obrigações para o poder público, o setor empresarial e a coletividade. Nesse contexto, a integração dos catadores nas ações de coleta seletiva e logística reversa passou a figurar como diretriz normativa expressa, indicando o reconhecimento institucional desses sujeitos como parte integrante da gestão de resíduos sólidos[99].

No que se refere aos objetivos da PNRS, observa-se que a legislação busca articular a proteção ambiental com a inclusão socioeconômica, prevendo mecanismos que incentivam a organização coletiva dos catadores, a formalização de suas atividades e sua participação em políticas públicas. Essa orientação revela uma mudança relevante no tratamento jurídico da matéria, ao deslocar o enfoque exclusivo na destinação dos resíduos para uma abordagem que considera também os sujeitos envolvidos nesse processo[100].

3.1.1 Princípios e diretrizes da PNRS voltados à inclusão socioeconômica de catadores

A Política Nacional de Resíduos Sólidos, instituída pela Lei nº 12.305/2010, inaugura no ordenamento jurídico brasileiro uma inflexão relevante ao incorporar, de modo estruturante, a dimensão social na gestão ambiental dos resíduos. Diferentemente de modelos normativos anteriores, centrados predominantemente na

---

97 BRASIL, 2010.
98 ROCHA; FRANCISCHETT, 2021, p. 38.
99 BRASIL, *op. cit.*, art. 6−7.
100 VALADÃO; SILVA, 2024, p. 15.

destinação final e no controle da poluição, a PNRS estabelece princípios e diretrizes que reconhecem a centralidade dos catadores de materiais recicláveis no ciclo produtivo da reciclagem. Essa mudança não decorre apenas de uma opção técnica, mas de um processo histórico de reivindicação social que reposiciona esses trabalhadores como sujeitos de direitos e agentes econômicos indispensáveis à sustentabilidade urbana[101].

Entre os princípios que orientam a política, a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos assume papel decisivo na redefinição das relações entre os diversos atores envolvidos na gestão de resíduos. Ao distribuir obrigações entre poder público, setor empresarial e consumidores, a PNRS cria um arranjo institucional no qual a atuação dos catadores deixa de ser periférica e passa a integrar formalmente as etapas de coleta, triagem e reinserção de materiais na cadeia produtiva. Nesse sentido, a inclusão desses trabalhadores não se apresenta como medida assistencial, mas como elemento funcional ao próprio modelo de gestão adotado, especialmente no que se refere à implementação da logística reversa[102].

A inclusão dos catadores na PNRS deve ser compreendida para além do reconhecimento formal da atividade, pois envolve a capacidade de inserção dessas organizações em uma cadeia de reciclagem marcada por assimetrias econômicas e dificuldades estruturais. Mesmo após a consolidação da política nacional, as organizações de catadores continuam enfrentando limites relacionados à infraestrutura, ao acesso a mercados, à capacidade de negociação e à sustentabilidade econômica. Nesse cenário, as redes de cooperativas surgem como alternativa para ampliar a competitividade, fortalecer a comercialização conjunta e aumentar o poder de participação dos catadores na cadeia produtiva da reciclagem[103].

No plano normativo, a PNRS explicita a inclusão dos catadores como objetivo e diretriz da política pública, ao prever sua participação prioritária em programas de coleta seletiva e sua integração nos sistemas de logística reversa. Essa previsão representa um avanço significativo, na medida em que reconhece a expertise acumulada por esses trabalhadores ao longo de décadas de atuação informal e busca

---

101 BRASIL, 2010.

102 *Ibid*., art. 30.

103 PISANO, Vivian; DEMAJOROVIC, Jacques; BESEN, Gina Rizpah. Política Nacional de Resíduos Sólidos do Brasil: perspectivas das redes de cooperativas de catadores. *Ambiente & Sociedade*, São Paulo, v. 25, p. 1−21, 2022. Disponível em: https://doi.org/10.1590/1809-4422asoc20210151r1TD. Acesso em: 26 abr. 2026. p. 15.

incorporá-la a arranjos institucionais mais amplos. A formalização de sua atuação, por meio de organizações coletivas, constitui instrumento relevante para a ampliação do acesso a direitos sociais, ao crédito, à assistência técnica e a políticas públicas de apoio[104].

Codeço et al, elenca que a organização coletiva dos catadores também se aproxima das experiências de economia solidária, especialmente quando a cooperativa ou associação passa a funcionar como espaço de trabalho, autogestão, fortalecimento político e repartição mais justa dos resultados econômicos. Essa forma organizativa não elimina, por si só, a vulnerabilidade da categoria, mas cria melhores condições para o acesso a políticas públicas, equipamentos, capacitação, crédito e negociação com o poder público e o setor privado. Assim, a economia solidária deve ser entendida como instrumento de inclusão produtiva e de valorização do trabalho dos catadores no interior da política de resíduos sólidos[105].

Entretanto, a densidade normativa dos princípios e diretrizes da PNRS não elimina as contradições presentes em sua implementação. A distância entre o reconhecimento jurídico e a realidade concreta dos catadores evidencia a persistência de barreiras estruturais, como a fragilidade institucional de muitas cooperativas, a insuficiência de investimentos públicos e a resistência de setores econômicos em integrar plenamente esses trabalhadores às cadeias formais de reciclagem.

Desse modo, a análise dos fundamentos da PNRS revela não apenas um avanço no plano jurídico, mas também os limites de sua efetividade, exigindo reflexão crítica sobre a capacidade do Estado de transformar diretrizes normativas em práticas concretas de inclusão social.

3.1.2 Objetivos estratégicos da PNRS: integração dos catadores na gestão sustentável de resíduos sólidos

A Política Nacional de Resíduos Sólidos estabelece objetivos que ultrapassam a simples organização técnica da gestão de resíduos, ao incorporar uma perspectiva estratégica voltada à integração de dimensões ambientais, econômicas e sociais.

---

[104] BRASIL, 2010, art. 7.

[105] CODEÇO, Poerina Bastos; MATOS, Ubajara Aluízio de Oliveira; BARBOSA, Valéria Pereira; SILVA, Elmo Rodrigues da. Políticas públicas de apoio às organizações de catadores: uma revisão bibliográfica. *Revista Foco*, Curitiba, v. 18, n. 3, p. 1−22, 2025. Disponível em: https://doi.org/10.54751/revistafoco.v18n3-112. Acesso em: 26 abr. 2026. p. 19.

Nesse contexto, a inserção dos catadores de materiais recicláveis assume posição relevante, na medida em que a legislação reconhece a necessidade de sua participação nos sistemas formais de gestão como condição para a efetividade das diretrizes de sustentabilidade.

A integração desses trabalhadores não se apresenta como elemento acessório, mas como componente estruturante da política pública, especialmente no que se refere à ampliação da reciclagem e à redução dos impactos ambientais decorrentes da disposição inadequada de resíduos[106].

Apesar da relevância normativa da PNRS, sua efetivação ainda revela distância considerável entre planejamento legal e execução administrativa. Após mais de uma década de vigência da lei, a implementação dos planos de resíduos sólidos, a consolidação dos sistemas de informação e a eliminação das formas inadequadas de disposição final permanecem como desafios centrais. Essa limitação atinge diretamente os catadores, pois sua integração efetiva depende da existência de coleta seletiva estruturada, planejamento municipal, financiamento público e articulação institucional entre União, estados e municípios[107].

Entre os objetivos previstos na Lei nº 12.305/2010, destaca-se a promoção da não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, em consonância com padrões sustentáveis de produção e consumo. A concretização dessas metas depende, em grande medida, da atuação dos catadores, responsáveis por etapas fundamentais do processo de recuperação de materiais recicláveis. Nesse sentido, a legislação reconhece que a eficiência dos sistemas de coleta seletiva e de logística reversa está diretamente relacionada à capacidade de integrar esses trabalhadores às estruturas institucionais e operacionais da gestão de resíduos[108].

Baldim discorre que, a contribuição dos catadores para o desenvolvimento sustentável ultrapassa a dimensão econômica da reciclagem. O trabalho realizado por esses sujeitos reduz impactos ambientais, contribui para a diminuição da extração de novas matérias-primas, amplia a vida útil dos aterros e gera renda para famílias em situação de vulnerabilidade social. Todavia, a relevância ambiental da atividade ainda

---

[106] BRASIL, 2010.

[107] SANTIAGO, Cristine Diniz; MAROTTI, Ana Cristina Bagatini; PUGLIESI, Erica; GONÇALVES, Juliano Costa. Política Nacional de Resíduos Sólidos: perspectivas após um decênio de sua promulgação. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, Curitiba, v. 62, p. 152−177, jul./dez. 2023. Disponível em: https://doi.org/10.5380/dma.v62i0.81833. Acesso em: 3 maio 2026. p. 160.

[108] BRASIL, *op. cit.*, art. 7.

convive com discriminação, baixa remuneração e desrespeito a direitos básicos, o que demonstra que o reconhecimento ecológico do trabalho dos catadores não tem sido acompanhado, na mesma intensidade, por proteção social e valorização jurídica[109].

A PNRS também estabelece como objetivo a inclusão social e a emancipação econômica dos catadores, por meio do incentivo à organização em cooperativas e associações. Essa orientação revela a tentativa de superar a informalidade historicamente associada à atividade, promovendo a formalização do trabalho e ampliando o acesso a políticas públicas, financiamento e assistência técnica. A organização coletiva, nesse cenário, não apenas fortalece a capacidade produtiva dos catadores, mas também amplia sua inserção em processos decisórios relacionados à gestão de resíduos sólidos[110].

Outro aspecto estratégico da política reside na articulação entre o poder público e o setor privado, especialmente no âmbito da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos. A implementação de sistemas de logística reversa impõe aos agentes econômicos a obrigação de estruturar mecanismos de recolhimento e destinação adequada de resíduos, abrindo espaço para a participação dos catadores nesses processos. A legislação, ao prever essa integração, busca alinhar interesses econômicos e sociais, promovendo a inclusão desses trabalhadores nas cadeias produtivas formais da reciclagem[111].

Além disso, Marcucci elenca que, a PNRS estabelece a necessidade de elaboração de planos de gestão integrada de resíduos sólidos em âmbito municipal, os quais devem contemplar a participação dos catadores nas ações de coleta seletiva e reaproveitamento de materiais. Esses instrumentos de planejamento constituem espaços institucionais relevantes para a inserção dos catadores, na medida em que podem definir diretrizes concretas de inclusão, contratação e apoio às suas atividades. A efetividade desses planos, contudo, depende da capacidade dos entes federativos de implementar políticas que superem práticas excludentes historicamente consolidadas[112].

A análise dos objetivos estratégicos da PNRS evidencia, portanto, a construção de um modelo de gestão de resíduos que busca conciliar eficiência ambiental com

---

[109] BALDIM, *et al.*, 2020, p. 368.
[110] VALADÃO; SILVA, 2024, p. 16.
[111] BRASIL, 2010, art. 30.
[112] MARCUCCI, 2023.

inclusão social.

Entretanto, a materialização dessas diretrizes enfrenta desafios significativos, relacionados à insuficiência de infraestrutura, à fragilidade econômica das organizações de catadores, à baixa capacidade de negociação e à dificuldade de inserção dessas organizações em mercados formais de reciclagem. Nesse cenário, as redes de cooperativas aparecem como alternativa relevante para fortalecer a comercialização conjunta, ampliar a competitividade e reduzir a posição subordinada dos catadores na cadeia produtiva. Assim, a integração prevista pela PNRS depende não apenas do reconhecimento legal da categoria, mas da construção de arranjos institucionais capazes de assegurar autonomia econômica e participação efetiva[113].

3.2 Dispositivos de inclusão social dos catadores na PNRS

A Política Nacional de Resíduos Sólidos não pode ser compreendida apenas como uma lei ambiental voltada à disciplina técnica da coleta, destinação e tratamento dos resíduos. Embora esse seja um de seus eixos centrais, a Lei nº 12.305/2010 também introduz uma dimensão social relevante, ao reconhecer que a gestão dos resíduos sólidos envolve sujeitos concretos, relações de trabalho, desigualdades históricas e disputas por inserção econômica. Nesse sentido, os dispositivos voltados aos catadores de materiais recicláveis assumem papel estratégico, pois deslocam esses trabalhadores da condição de agentes informais e socialmente invisibilizados para a posição de participantes necessários da política pública de resíduos[114].

Esse deslocamento normativo possui importância particular porque a atividade dos catadores antecede a própria institucionalização da política de resíduos sólidos. Antes de sua incorporação ao texto legal, a coleta e a triagem de materiais recicláveis já eram realizadas como forma de sobrevivência por grupos excluídos do mercado formal de trabalho, em condições marcadas por baixa remuneração, ausência de proteção social e forte estigmatização. A PNRS, ao prever a integração desses trabalhadores nas ações de coleta seletiva, logística reversa e responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, não cria a relevância social da atividade, mas reconhece juridicamente uma função que já era exercida na prática

[113] PISANO; DEMAJOROVIC; BESEN, 2022, p. 16.
[114] BRASIL, 2010.

urbana brasileira[115].

Os dispositivos de inclusão social presentes na PNRS revelam, portanto, uma tentativa de corrigir a dissociação historicamente existente entre a valorização econômica do material reciclável e a desvalorização social de quem o recolhe, separa e reinsere na cadeia produtiva. Essa contradição é central para compreender a posição dos catadores no mercado da reciclagem. Conforme observa Sandro Pereira Silva, a cadeia de reciclagem tende a operar com forte assimetria econômica, pois os catadores permanecem na etapa mais vulnerável do processo produtivo, com reduzido poder de negociação diante de atravessadores, empresas recicladoras e compradores finais[116].

Nessa perspectiva, a inclusão social prevista pela PNRS não deve ser lida como simples medida de assistência, mas como mecanismo de reorganização institucional de uma atividade produtiva historicamente informalizada. Ao incentivar a criação e o desenvolvimento de cooperativas e associações, a lei busca fortalecer formas coletivas de trabalho capazes de ampliar a capacidade de negociação dos catadores, viabilizar o acesso a políticas públicas e reduzir a dependência em relação a intermediários. A organização coletiva, nesse contexto, passa a funcionar como instrumento de formalização, de fortalecimento econômico e de reconhecimento político da categoria[117].

A previsão legal de participação dos catadores em programas de coleta seletiva e em sistemas de logística reversa também altera a forma como se estrutura a gestão municipal dos resíduos. A partir da PNRS, os municípios deixam de poder tratar a coleta seletiva apenas como serviço técnico terceirizado ou como atividade complementar, devendo considerar a inclusão de cooperativas e associações de

---

[115] QUEIROZ, Alexandra Rodrigues de. *A Política Nacional de Resíduos Sólidos e a inclusão social dos catadores de materiais recicláveis*. 2022. 122 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas) – Centro de Estudos Sociais Aplicados, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2022. Disponível em: https://woese-image.nyc3.cdn.digitaloceanspaces.com/clients/ca21a92a-e637-4f67-82cc-739c9d88b4f7/499d9dd2-d3d1-45b6-987e-b99c5fe3dd22/files/40b18c0c49a02365654697e5aad111d12b77694c84b8de6135f19c8a71ba5ed7.pdf. Acesso em: 12 jun. 2026.

[116] SILVA, Sandro Pereira. *A organização coletiva de catadores de material reciclável no Brasil*: dilemas e potencialidades sob a ótica da economia solidária. Brasília: Ipea, 2017. Disponível em: https://bibliotecadigital.mdh.gov.br/jspui/handle/192/9191. Acesso em: 26 abr. 2026. Texto para Discussão n. 2268.

[117] LIMA, Maria Raquel Passos. Paradoxos da formalização: a inclusão social dos catadores de recicláveis a partir do caso do encerramento do lixão de Jardim Gramacho, Rio de Janeiro. *Horizontes Antropológicos*, Porto Alegre, v. 24, n. 50, p. 197−230, 2018. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0104-71832018000100006. Acesso em: 26 abr. 2026.

catadores como elemento da própria política pública. Essa orientação aparece de forma expressa no art. 36º, §1º, da Lei nº 12.305/2010, ao prever a priorização da participação de cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda[118].

Esse dispositivo tem grande relevância jurídica e social, pois cria uma preferência normativa em favor das organizações de catadores na estruturação da coleta seletiva municipal. Trata-se de um comando que se articula com o objetivo de inclusão social e emancipação econômica previsto na própria PNRS, demonstrando que a política de resíduos não deve ser orientada apenas pela eficiência operacional, mas também pela promoção de justiça social. A coleta seletiva, nesse sentido, deixa de ser apenas uma etapa da gestão ambiental e passa a ser compreendida como espaço possível de geração de trabalho, renda e cidadania[119].

Todavia, a existência desses dispositivos não elimina os limites de sua concretização. A literatura aponta que muitas cooperativas ainda enfrentam obstáculos relacionados à precariedade de infraestrutura, ausência de equipamentos adequados, baixa capacidade administrativa, dificuldade de acesso a crédito, instabilidade dos contratos com o poder público e dependência de mercados pouco regulados. Assim, a inclusão prevista pela PNRS pode permanecer incompleta quando não acompanhada de políticas continuadas de fomento, assistência técnica, capacitação e remuneração adequada pelos serviços ambientais prestados[120].

A discussão sobre os dispositivos de inclusão social dos catadores, portanto, exige distinguir o reconhecimento formal da efetiva transformação das condições de trabalho. A lei inaugura uma base normativa importante, mas sua força inclusiva depende da capacidade dos entes federativos de implementar instrumentos concretos de apoio às cooperativas, promover contratação pública adequada, ampliar a coleta seletiva e assegurar a participação dos catadores nos arranjos de logística reversa. Sem essa mediação institucional, há o risco de que a PNRS reconheça simbolicamente os catadores, mas não altere de maneira suficiente sua posição subordinada na cadeia da reciclagem[121].

Desse modo, os dispositivos de inclusão social previstos na PNRS expressam

---

[118] BRASIL, 2010, art. 36, §1º.
[119] PISANO; DEMAJOROVIC; BESEN, 2022, p. 12.
[120] *Ibid.*, p. 10.
[121] *Ibid*., p. 12.

um avanço relevante no campo jurídico e político, pois vinculam a gestão ambiental à promoção de direitos sociais. Ao mesmo tempo, revelam uma tensão permanente entre norma e realidade: de um lado, há o reconhecimento da centralidade dos catadores para a sustentabilidade urbana; de outro, persistem dificuldades estruturais que limitam sua autonomia econômica e sua participação em condições dignas. A análise desses dispositivos deve, portanto, considerar tanto sua dimensão normativa quanto os desafios institucionais necessários para que a inclusão prevista na lei se converta em efetiva valorização social, econômica e política dos catadores de materiais recicláveis.

3.2.1 Incentivo à criação e desenvolvimento de cooperativas/associações de catadores

O incentivo à criação e ao desenvolvimento de cooperativas e associações de catadores constitui um dos eixos mais relevantes da Política Nacional de Resíduos Sólidos, pois desloca a atividade de catação do campo da sobrevivência individualizada para o campo da organização coletiva do trabalho. A Lei nº 12.305/2010 reconhece que a inclusão dos catadores não se realiza apenas pela menção abstrata à sua importância ambiental, mas pela construção de instrumentos capazes de assegurar inserção econômica, capacidade organizativa e participação institucional na gestão dos resíduos sólidos[122].

A formalização por meio de associações e cooperativas, embora represente avanço institucional, não deve ser confundida com plena proteção trabalhista. A organização coletiva pode melhorar as condições de trabalho dos catadores, especialmente quando há apoio municipal, capacitação, equipamentos e acesso a editais ou contratos públicos. Todavia, a permanência de trabalhadores fora da proteção trabalhista tradicional exige que a inclusão prevista pela PNRS seja interpretada em diálogo com a noção de trabalho decente, de modo que a cooperativa não funcione apenas como forma de organização produtiva, mas como instrumento de proteção social, segurança laboral e valorização econômica da atividade[123].

---

[122] BRASIL, 2010.

[123] GOMES, Ana Virginia Moreira; CAVALCANTE, Dieric Guimarães. A vida com direitos: direito trabalhista inclusivo e trabalho decente para catadores de resíduos sólidos no Brasil. *Mercado de Trabalho*: conjuntura e análise, Brasília, n. 77, p. 159−169, abr. 2024. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/13778. Acesso em: 26 abr. 2026. p. 160.

Essa previsão normativa deve ser compreendida à luz da trajetória histórica da categoria. Durante longo período, a catação foi exercida de forma predominantemente informal, em condições marcadas pela instabilidade de renda, ausência de proteção trabalhista, exposição a riscos sanitários e baixa capacidade de negociação frente aos intermediários da cadeia da reciclagem. A organização em cooperativas e associações surge, nesse contexto, como resposta coletiva à precarização, permitindo que trabalhadores dispersos passem a atuar de modo articulado, com maior possibilidade de acesso a contratos públicos, equipamentos, capacitação e reconhecimento social[124].

A formalização da atividade, entretanto, não pode ser reduzida à simples obtenção de personalidade jurídica. A constituição de cooperativas e associações envolve a criação de condições mínimas para que esses empreendimentos funcionem com autonomia econômica e estabilidade institucional. Isso inclui galpões adequados, prensas, balanças, veículos, equipamentos de proteção individual, assistência contábil, capacitação administrativa e apoio técnico permanente. Sem esses elementos, a formalização pode assumir caráter meramente documental, incapaz de alterar a posição subordinada dos catadores na cadeia produtiva da reciclagem[125].

No âmbito da PNRS, o incentivo às cooperativas aparece vinculado à ideia de inclusão social e emancipação econômica. O art. 8º da Lei nº 12.305/2010 prevê, entre os instrumentos da política, o incentivo à criação e ao desenvolvimento de cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis. Essa disposição dialoga com o art. 42º, que autoriza o poder público a instituir medidas indutoras e linhas de financiamento destinadas a atender, de forma prioritária, iniciativas de estruturação produtiva relacionadas à gestão de resíduos sólidos[126].

Há, nesse ponto, uma mudança jurídica importante. A lei deixa de tratar os catadores como figuras externas ao sistema oficial de limpeza urbana e passa a reconhecê-los como agentes econômicos que devem ser integrados às políticas públicas. Essa integração, contudo, depende da atuação dos municípios, pois é no espaço local que se organiza a coleta seletiva, se definem contratos, se estruturam galpões de triagem e se viabiliza a relação entre cooperativas, poder público e setor

---

[124] SILVA, 2017. Texto para Discussão n. 2268.
[125] GOMES; CAVALCANTE, 2024, p. 163.
[126] BRASIL, 2010, art. 8, inc. IV, 42.

empresarial. A formalização, portanto, exige articulação federativa e planejamento municipal, sob pena de a previsão legal permanecer sem efetividade concreta[127].

A literatura sobre o tema aponta que as cooperativas de catadores podem ampliar a renda, fortalecer vínculos comunitários e criar melhores condições de negociação no mercado da reciclagem. Todavia, também evidencia que esses empreendimentos enfrentam fragilidades persistentes, como baixa escolaridade de parte dos cooperados, dificuldades de gestão, dependência de atravessadores, oscilação no preço dos recicláveis e insuficiência de apoio público continuado. A organização coletiva, embora indispensável, não elimina automaticamente a vulnerabilidade social da categoria. Ela precisa ser acompanhada por políticas de fomento, assessoria técnica e mecanismos de remuneração pelos serviços ambientais prestados[128].

Nesse sentido, o incentivo às cooperativas e associações possui dupla dimensão. De um lado, representa instrumento de formalização econômica, ao possibilitar que os catadores acessem editais, contratos, programas de coleta seletiva e parcerias institucionais. De outro, assume dimensão política, pois fortalece a capacidade de representação da categoria nos espaços de decisão sobre a gestão dos resíduos. A cooperativa, assim, não é apenas uma unidade produtiva, mas também um espaço de construção coletiva de identidade profissional, reivindicação de direitos e enfrentamento da invisibilidade social[129].

A formalização por meio de cooperativas também se relaciona com os princípios da economia solidária, especialmente a autogestão, a cooperação e a distribuição coletiva dos resultados. No caso dos catadores, esses princípios ganham importância porque permitem pensar alternativas ao modelo individualizado e competitivo que historicamente marcou a catação. A organização coletiva favorece a construção de práticas produtivas mais democráticas, nas quais os próprios trabalhadores participam da definição das rotinas de trabalho, da comercialização dos materiais e da gestão dos recursos obtidos[130].

Ainda assim, é necessário reconhecer que a formalização pode produzir efeitos ambíguos quando não acompanhada de suporte adequado. Em alguns casos, a

---

[127] MARCUCCI, 2023.
[128] SILVA, 2017. Texto para Discussão n. 2268.
[129] LIMA, 2018, p. 203.
[130] CODEÇO *et al.*, 2025, p. 17.

exigência de constituição jurídica de cooperativas pode transferir para trabalhadores pobres responsabilidades administrativas, fiscais e operacionais que eles não têm condições de assumir sem apoio estatal. Por isso, a PNRS deve ser interpretada não apenas como norma que incentiva a organização coletiva, mas como política que impõe ao poder público o dever de criar condições materiais para que essa organização seja viável. Formalizar sem estruturar significa reconhecer juridicamente a cooperativa, mas manter a precariedade de seus integrantes[131].

Dessa forma, o incentivo à criação e ao desenvolvimento de cooperativas e associações de catadores constitui avanço expressivo na construção de uma política pública ambiental com conteúdo social. Todavia, sua efetividade depende da superação de uma lógica meramente declaratória. A formalização da atividade somente cumpre sua função quando se traduz em melhores condições de trabalho, remuneração justa, participação em programas públicos, acesso à infraestrutura e fortalecimento da autonomia coletiva. Nessa perspectiva, a PNRS oferece uma base normativa importante, mas sua concretização exige compromisso permanente dos entes federativos e integração efetiva entre política ambiental, política urbana, economia solidária e proteção social.

3.2.2 Prioridade aos catadores em programas de coleta seletiva municipal e logística reversa

A prioridade conferida aos catadores de materiais recicláveis em programas de coleta seletiva municipal e em sistemas de logística reversa representa um dos pontos mais relevantes da Política Nacional de Resíduos Sólidos, pois traduz, em comando jurídico concreto, o reconhecimento da função social exercida por esses trabalhadores. A Lei nº 12.305/2010 não apenas menciona a importância dos catadores, mas determina que, no âmbito da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, o titular dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos deve priorizar a organização e o funcionamento de cooperativas ou outras formas de associação formadas por pessoas físicas de baixa renda[132].

Essa previsão normativa possui alcance expressivo, porque interfere diretamente na forma como os municípios devem organizar seus sistemas de coleta

---

[131] CODEÇO *et al.*, 2025, p. 8.
[132] BRASIL, 2010, art. 36, §1º.

seletiva. Antes da PNRS, a participação dos catadores dependia, em grande medida, da sensibilidade política de gestores locais, de programas pontuais ou de experiências isoladas de parceria. Com a nova legislação, a inclusão desses trabalhadores deixa de ser uma faculdade administrativa e passa a integrar a própria racionalidade jurídica da gestão dos resíduos. A coleta seletiva, assim, não deve ser concebida apenas como serviço de separação e recolhimento de materiais recicláveis, mas como política pública com potencial de gerar trabalho, renda e reconhecimento social[133].

No plano municipal, essa prioridade exige que as prefeituras adotem mecanismos concretos de contratação, apoio e integração das cooperativas. Não basta permitir que os catadores atuem paralelamente ao serviço público ou que recebam materiais de forma eventual. A diretriz legal aponta para sua inserção organizada nos sistemas locais de coleta seletiva, com definição de rotas, cessão ou construção de galpões, fornecimento de equipamentos, remuneração pelos serviços prestados e participação nos planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos. Sem essas condições, a prioridade prevista na lei tende a permanecer apenas formal, sem alterar a estrutura econômica que mantém os catadores em posição subordinada[134].

A prioridade legal conferida às organizações de catadores somente produz efeitos quando o município assume papel ativo na estruturação da coleta seletiva. A ausência de planejamento local, de contratos administrativos, de destinação regular dos materiais recicláveis e de apoio técnico às associações compromete a efetividade da PNRS. Em experiências municipais analisadas por Alexandra de Queiroz no Ceará, verificou-se que, embora a lei reconheça os catadores e estabeleça mecanismos de inclusão, a insuficiência de políticas públicas e a falta de reconhecimento pelo poder público ainda mantêm grande parte desses trabalhadores em condições precárias[135].

A coleta seletiva municipal também revela uma tensão importante entre inclusão social e modelos tradicionais de prestação de serviços urbanos. Em muitos municípios, a gestão dos resíduos ainda se organiza a partir de contratos com empresas privadas de limpeza urbana, geralmente orientados pela lógica da escala operacional e da eficiência financeira. Nesses casos, a presença das cooperativas pode ser tratada como complementar ou residual, quando, na verdade, a PNRS impõe

---

133 QUEIROZ, 2022.
134 BRASIL, 2010, art. 18−19, 36.
135 QUEIROZ, *op. cit*.

que sua participação seja considerada elemento prioritário. O desafio está em construir arranjos institucionais que não substituam os catadores por estruturas empresariais concentradas, mas que reconheçam sua experiência histórica e sua contribuição ambiental[136].

A logística reversa aprofunda essa discussão, pois amplia a responsabilidade dos agentes econômicos sobre os produtos e embalagens após o consumo. A Lei nº 12.305/2010 estabelece que fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes devem estruturar sistemas capazes de viabilizar o retorno dos resíduos ao setor empresarial para reaproveitamento, reciclagem ou destinação adequada. Nesse arranjo, as cooperativas de catadores podem ocupar posição estratégica, uma vez que já desempenham atividades essenciais de coleta, triagem, classificação e encaminhamento dos materiais recicláveis. A integração dessas organizações aos fluxos reversos permite aproximar a responsabilidade empresarial da realidade concreta da cadeia da reciclagem[137].

Contudo, a inserção dos catadores na logística reversa não ocorre automaticamente. Embora a legislação reconheça sua relevância, a participação efetiva das cooperativas depende da existência de contratos, termos de parceria, apoio técnico e mecanismos de remuneração adequados. A experiência brasileira demonstra que, sem instrumentos institucionais claros, a logística reversa pode ser apropriada por empresas e operadores privados sem garantir a inclusão dos catadores em condições justas. Nesse caso, o risco é transformar a responsabilidade compartilhada em mecanismo de mercado que aproveita a estrutura já existente da catação, mas não remunera adequadamente o trabalho que sustenta a recuperação dos materiais[138].

A literatura tem mostrado que as cooperativas cumprem papel fundamental na cadeia reversa, sobretudo por conectarem o descarte realizado pelos consumidores à triagem e ao retorno dos materiais para a indústria. Entretanto, muitas vezes, essas organizações permanecem distantes dos elos mais rentáveis da cadeia, mantendo

---

136 QUEIROZ, 2022.
137 BRASIL, 2010, art. 30, 33.
138 PISANO; DEMAJOROVIC; BESEN, 2022, p. 15.

relação indireta com a indústria recicladora e dependência de intermediários[139].

As parcerias com o setor privado, nesse sentido, devem ser examinadas com cautela. Elas podem representar instrumento relevante de fortalecimento das cooperativas, especialmente quando envolvem fornecimento de equipamentos, capacitação, apoio logístico, compra direta dos materiais e remuneração pelos serviços de triagem e destinação. Todavia, também podem reproduzir relações assimétricas quando as empresas utilizam a estrutura das cooperativas apenas para cumprir metas ambientais, sem garantir melhoria efetiva das condições de trabalho e renda dos catadores. A inclusão, para ser substantiva, deve ultrapassar a lógica da colaboração simbólica e alcançar a repartição mais equilibrada dos benefícios econômicos gerados pela reciclagem[140].

Nesse ponto, a prioridade legal conferida aos catadores também se relaciona ao acesso à justiça em sentido amplo. Ao assegurar preferência às cooperativas em programas de coleta seletiva e logística reversa, a PNRS cria um caminho institucional para reduzir desigualdades históricas e ampliar a participação de grupos socialmente vulnerabilizados em políticas públicas. O acesso à justiça, nesse contexto, não se limita ao ingresso no Poder Judiciário, mas envolve a possibilidade de participação em estruturas administrativas, contratuais e econômicas que definem as condições de vida e trabalho desses sujeitos. A inclusão nas políticas municipais de resíduos, portanto, expressa uma forma concreta de reconhecimento e de acesso a direitos[141].

Ainda assim, a distância entre a previsão normativa e a realidade dos municípios brasileiros permanece significativa. A baixa cobertura da coleta seletiva, a fragilidade administrativa local, a insuficiência de recursos, a informalidade persistente e a dificuldade de articulação entre poder público, empresas e cooperativas limitam a efetividade da prioridade conferida pela lei. A PNRS oferece uma base jurídica relevante, mas sua implementação exige planejamento, financiamento e compromisso político. Sem esses elementos, a prioridade dos catadores corre o risco de converter-

---

139 SAUERESSIG, Grazielle Gindri; SELLITTO, Miguel Afonso; MEDEIROS, Juliana Fleith de. Papel das cooperativas de reciclagem no retorno de resíduos sólidos urbanos à indústria. *Revista em Gestão, Inovação e Sustentabilidade*, Brasília, [*s. l.*], v. 7, n. 1, p. 1−20, 2021. Disponível em: https://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/rama/article/view/6537. Acesso em: 26 abr. 2026. p. 14.

140 PISANO; DEMAJOROVIC; BESEN, 2022, p. 11.

141 PINHEIRO, Priscila Tinelli; FRANCISCHETTO, Gilsilene Passon Picoretti. O protagonismo político e social do Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis na efetivação de direitos fundamentais. *Revista Paradigma*, Ribeirão Preto, v. 30, n. 2, p. 246−272, maio/ago. 2021. Disponível em: https://revistas.unaerp.br/paradigma/article/view/1524. Acesso em: 3 maio 2026.

se em declaração normativa sem força suficiente para modificar a posição desses trabalhadores na gestão dos resíduos sólidos.

Dessa forma, a prioridade dada aos catadores em programas de coleta seletiva municipal e logística reversa deve ser compreendida como dispositivo de inclusão produtiva, reconhecimento social e democratização da política ambiental. Seu alcance depende da capacidade de transformar a preferência legal em práticas institucionais concretas, com contratos justos, infraestrutura adequada, remuneração pelos serviços prestados e participação efetiva das cooperativas nas decisões sobre a gestão dos resíduos. A PNRS, nesse aspecto, não apenas autoriza a inclusão dos catadores, mas impõe ao poder público e ao setor empresarial o dever de construir arranjos que reconheçam o valor social, ambiental e econômico do trabalho realizado por esses sujeitos.

3.2.3 Mecanismos de financiamento e apoio: infraestrutura, equipamentos e assistência técnica para empreendimentos de catadores

A inclusão social dos catadores de materiais recicláveis, no âmbito da Política Nacional de Resíduos Sólidos, não se esgota no reconhecimento jurídico da categoria nem na previsão de sua participação em programas de coleta seletiva. Para que essa inclusão assuma conteúdo concreto, torna-se indispensável a existência de mecanismos de financiamento, apoio técnico e estruturação material dos empreendimentos formados por catadores. A Lei nº 12.305/2010 reconhece essa necessidade ao prever que o poder público poderá instituir medidas indutoras e linhas de financiamento voltadas, de forma prioritária, à implantação de infraestrutura física e à aquisição de equipamentos para cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis[142].

A operacionalização desses mecanismos depende diretamente do planejamento municipal e da capacidade administrativa dos entes federativos. A PNRS condiciona o acesso a recursos da União à existência de planos de resíduos sólidos e prioriza municípios que instituam coleta seletiva com participação de cooperativas ou associações de catadores. Desse modo, o financiamento não pode ser visto apenas como repasse de valores, mas como instrumento vinculado a

[142] BRASIL, 2010, art. 42, inc. III.

planejamento, regularidade técnica, articulação institucional e definição de prioridades voltadas à inclusão socioprodutiva dos catadores[143].

Esse dispositivo possui relevância especial porque enfrenta uma das principais contradições da cadeia da reciclagem no Brasil. Embora os catadores realizem etapa indispensável para a recuperação dos materiais, muitas cooperativas operam em condições precárias, com galpões inadequados, ausência de veículos, falta de prensas, balanças, esteiras, equipamentos de proteção individual e dificuldades de gestão administrativa. Nesses casos, a organização coletiva, embora juridicamente formalizada, permanece limitada pela ausência de meios materiais de produção. Assim, o financiamento público e o apoio institucional tornam-se condições necessárias para que a formalização não se converta apenas em regularidade documental, incapaz de modificar a realidade econômica dos trabalhadores[144].

A previsão de apoio à infraestrutura também deve ser compreendida em articulação com a própria lógica da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos. Se fabricantes, importadores, distribuidores, comerciantes, consumidores e poder público possuem deveres na gestão dos resíduos, não se mostra adequado que as cooperativas de catadores permaneçam responsáveis pelas etapas mais trabalhosas e menos remuneradas da cadeia sem acesso aos recursos necessários para desempenhá-las com segurança e eficiência. A infraestrutura, nesse sentido, não representa benefício assistencial, mas condição operacional para que os catadores possam participar da política pública em posição menos subordinada[145].

A assistência técnica constitui outro elemento central desse processo. Muitos empreendimentos de catadores enfrentam dificuldades não apenas pela falta de equipamentos, mas também pela fragilidade na gestão financeira, na organização contábil, na formalização de contratos, na emissão de documentos fiscais, no planejamento logístico e na negociação direta com compradores. O apoio técnico permanente permite qualificar a atuação das cooperativas, reduzir a dependência de atravessadores e ampliar sua capacidade de inserção em programas municipais e sistemas de logística reversa. Por isso, a assistência técnica deve ser vista como instrumento de fortalecimento institucional e não como medida eventual de

---

143 MARCUCCI, 2023.
144 SILVA, 2017. Texto para Discussão n. 2268.
145 BRASIL, 2010, art. 30, 42.

capacitação[146].

A experiência brasileira demonstra que programas públicos de fomento possuem papel relevante na estruturação desses empreendimentos. O Programa Cataforte, criado no âmbito de políticas federais voltadas à inclusão produtiva, buscou fortalecer organizações de catadores por meio de capacitação, assistência técnica, aquisição de equipamentos, melhoria da logística e formação de redes de comercialização. Em sua retomada mais recente, o programa passou a prever investimentos destinados à aquisição de veículos adaptados, prensas, compactadores, modernização de galpões e apoio à coleta seletiva, demonstrando que a inclusão dos catadores depende de políticas continuadas de financiamento e não apenas de previsão legal abstrata[147].

A atuação de bancos públicos e fundações também evidencia a importância do financiamento estruturante. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), por exemplo, informou que, entre 2006 e 2021, foram contratados cerca de R$ 204 milhões em investimentos destinados a aproximadamente 175 cooperativas de catadores, de forma direta ou em parceria com outras instituições públicas e privadas. Na retomada do Novo Cataforte, anunciada em 2024, a iniciativa passou a contar com aporte total de R$ 103,6 milhões, incluindo recursos destinados à capacitação, assessoramento, aquisição de maquinários, veículos e modernização da infraestrutura física das organizações[148]. Essa dimensão financeira demonstra que a efetivação da PNRS exige recursos públicos, arranjos institucionais e instrumentos econômicos capazes de alcançar a base material do trabalho.

Ainda assim, é preciso observar que o acesso a financiamento nem sempre se distribui de forma igualitária entre os empreendimentos. Cooperativas mais estruturadas tendem a apresentar maior capacidade de cumprir exigências documentais, elaborar projetos, prestar contas e acessar editais, enquanto grupos mais frágeis, muitas vezes situados em municípios pequenos ou regiões periféricas, permanecem à margem dos programas de fomento. Essa desigualdade revela que as

---

146 CODEÇO *et al.*, 2025, p. 14.

147 BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. *Cataforte*. Brasília, DF: Secretaria-Geral da Presidência da República, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/ciisc/cataforte. Acesso em: 26 abr. 2026.

148 BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. Novo Cataforte é lançado com R$ 50 mi em recursos do BNDES e Fundação Banco do Brasil. *Agência BNDES de Notícias*, Rio de Janeiro, 10 jul. 2024. Disponível em: https://agenciadenoticias.bndes.gov.br/socioambiental/Novo-Cataforte-e-lancado-com-R$-50-mi-em-recursos-do-BNDES-e-Fundacao-Banco-do-Brasil-FBB/. Acesso em: 26 abr. 2026.

políticas de financiamento devem considerar diferentes graus de organização dos catadores, sob pena de reforçar disparidades internas no próprio campo da reciclagem. O apoio público, portanto, precisa combinar exigência de transparência com estratégias de acompanhamento técnico que permitam a inclusão de empreendimentos ainda em processo de consolidação[149].

Também é necessário reconhecer que infraestrutura e equipamentos, isoladamente, não garantem autonomia econômica. Muitas cooperativas recebem bens materiais, mas continuam enfrentando dificuldades para manter a operação, custear despesas correntes, acessar mercados estáveis e obter remuneração adequada pelos serviços ambientais prestados. A sustentabilidade econômica dos empreendimentos depende de contratos públicos regulares, integração efetiva aos sistemas de logística reversa, compra direta dos materiais por empresas recicladoras e pagamento pelos serviços de coleta, triagem e destinação. Sem esses elementos, os equipamentos podem ampliar a capacidade produtiva, mas não necessariamente alterar a posição vulnerável dos catadores na cadeia econômica[150].

Nesse ponto, a discussão sobre financiamento e apoio conecta-se diretamente ao debate sobre acesso à justiça em sentido material. Garantir infraestrutura, assistência técnica e condições de trabalho não significa apenas melhorar a eficiência da coleta seletiva, mas permitir que os catadores acessem direitos, renda, segurança laboral e participação institucional. A ausência desses mecanismos perpetua a desigualdade, pois mantém trabalhadores reconhecidos pela lei, mas privados dos meios necessários para exercer sua atividade de forma digna. A efetividade da PNRS, portanto, deve ser avaliada pela capacidade de transformar seus instrumentos econômicos em condições reais de emancipação social[151].

Dessa forma, os mecanismos de financiamento e apoio previstos na PNRS revelam que a inclusão dos catadores depende de uma política pública materialmente sustentada. A implantação de galpões, a aquisição de veículos e equipamentos, a assistência técnica continuada e o acesso a linhas de financiamento constituem instrumentos indispensáveis para fortalecer cooperativas e associações. Contudo, tais mecanismos somente produzem efeitos duradouros quando articulados a contratos estáveis, planejamento municipal, participação do setor empresarial e valorização

---

[149] CODEÇO *et al.*, 2025, p. 16.
[150] PISANO; DEMAJOROVIC; BESEN, 2022, p. 7.
[151] GOMES; CAVALCANTE, 2024, p. 165.

econômica do serviço prestado pelos catadores. A inclusão, nesse campo, não se realiza pela mera existência da norma, mas pela construção de condições materiais que permitam aos empreendimentos de catadores atuar com autonomia, segurança e reconhecimento social.

Na sequência, será analisada a relação entre o acesso à justiça e os catadores de materiais recicláveis, buscando-se compreender as múltiplas dimensões desse direito e os mecanismos voltados à sua concretização.

4 ANÁLISE DO ACESSO À JUSTIÇA E DIREITOS DOS CATADORES

A análise do acesso à justiça, no contexto dos catadores de materiais recicláveis, exige compreensão mais ampla do que a simples possibilidade de ingresso em juízo. Trata-se de examinar se esses trabalhadores, historicamente marcados pela informalidade, pela precarização e pela invisibilidade social, conseguem acessar direitos em sentido material, seja por meio do Poder Judiciário, seja por mecanismos administrativos, políticas públicas, atuação institucional e participação coletiva.

Nesse sentido, o acesso à justiça deve ser compreendido como condição para que direitos formalmente reconhecidos possam produzir efeitos concretos na vida social, distanciando-se da concepção de mero direito de petição.

No caso dos catadores, essa discussão assume especial relevância porque a Política Nacional de Resíduos Sólidos reconheceu sua participação na gestão dos resíduos, incentivou sua organização coletiva e previu formas de inclusão socioeconômica. Entretanto, o reconhecimento normativo não elimina, por si só, os obstáculos vividos pela categoria, especialmente quanto à efetivação de direitos sociais, trabalhistas, previdenciários e à participação em políticas municipais de coleta seletiva.

Assim, este capítulo examina os mecanismos de defesa desses direitos, a atuação de instituições como a Defensoria Pública e o Ministério Público, bem como os entraves que ainda dificultam a transformação da proteção legal em cidadania efetiva.

4.1 Acesso à justiça e mecanismos de defesa dos direitos dos catadores

Com o objetivo de fornecer maiores direitos a determinados segmentos da sociedade, o Estado tem despendido recursos para essa finalidade. Acontece que nem sempre esses direitos estão sendo garantidos. Segundo Watanabe[152] tal fato “tem gerado conflitos de interesses, muitos dos quais encaminhados ao Poder Judiciário”.

O acesso à justiça, quando examinado a partir da realidade dos catadores de materiais recicláveis, não pode ser limitado ao direito formal de ajuizar uma ação. A possibilidade de ingresso no Poder Judiciário constitui apenas uma das dimensões desse conceito.

Em sentido mais amplo, o acesso à justiça envolve a capacidade concreta de reconhecer direitos, reivindicá-los, participar de espaços institucionais e obter respostas capazes de modificar situações de exclusão. Essa compreensão é especialmente importante no caso dos catadores, pois se trata de uma categoria historicamente marcada por informalidade, baixa renda, discriminação social, fragilidade organizativa e reduzido acesso à informação jurídica.

A reflexão clássica de Cappelletti e Garth[153] permite compreender que a titularidade de direitos perde densidade quando não existem mecanismos efetivos para sua reivindicação. Para os autores, o acesso à justiça constitui requisito fundamental de um sistema jurídico que pretenda garantir, e não apenas proclamar, direitos. Essa formulação é relevante para a análise da situação dos catadores, pois a Política Nacional de Resíduos Sólidos reconheceu juridicamente a importância desses trabalhadores, mas a efetividade desse reconhecimento depende da existência de instrumentos capazes de assegurar participação, remuneração, proteção social e integração nas políticas públicas de resíduos.

No caso brasileiro, os catadores alcançaram avanços normativos importantes, como o reconhecimento da ocupação na Classificação Brasileira de Ocupações, a previsão de inclusão na Política Nacional de Resíduos Sólidos e a valorização de cooperativas e associações nos programas de coleta seletiva e logística reversa.

---

[152] WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e sociedade moderna. *In*: ACESSO à Ordem Jurídica Justa conceito atualizado de acesso à Justiça: processos coletivos e outros estudos. Belo Horizonte: Fórum, 2019. Disponível em: https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L2828/E2941/24713. Acesso em: 2 jun. 2026. p. 5.

[153] CAPPELLETTI; GARTH, 1988.

Todavia, tais avanços não eliminam a distância entre o texto legal e a realidade vivenciada por muitos trabalhadores da catação. A permanência de lixões, a insuficiência de coleta seletiva estruturada, a baixa contratação pública de cooperativas, a ausência de equipamentos adequados e a precariedade das condições de trabalho indicam que o acesso aos direitos ainda se encontra submetido a obstáculos concretos[154].

Watanabe[155] prenuncia que em razão da diversidade de conflitos é necessário haver “a estruturação da Justiça de forma a corresponder adequadamente, em quantidade e qualidade, às exigências que tais conflitos trazem”. Assim aos conflitos de pouca expressão econômica, é necessária “uma estrutura mais leve e ágil”.

Nessa perspectiva, os mecanismos de defesa dos direitos dos catadores devem ser compreendidos em duas dimensões complementares. A primeira refere-se aos instrumentos jurídicos formais, como ações judiciais, ações civis públicas, termos de ajustamento de conduta, recomendações administrativas, atuação da Defensoria Pública, do Ministério Público e de órgãos de controle. A segunda envolve mecanismos não estritamente judiciais, como participação em conselhos, audiências públicas, elaboração de planos municipais de resíduos, celebração de contratos com o poder público, organização coletiva em cooperativas e atuação política por meio do Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis[156].

A atuação institucional do Ministério Público é relevante porque muitos dos direitos discutidos nesse campo possuem natureza coletiva ou difusa. A gestão adequada dos resíduos sólidos, a proteção ambiental, a eliminação de lixões, a inclusão de cooperativas na coleta seletiva e a observância da responsabilidade compartilhada ultrapassam interesses individuais isolados. Trata-se de matérias que envolvem meio ambiente, saúde pública, trabalho digno, política urbana e inclusão social. Por isso, a ação civil pública e os termos de ajustamento de conduta podem funcionar como instrumentos de pressão institucional para que municípios e empresas cumpram as obrigações previstas na legislação ambiental e nas políticas públicas de resíduos.

A Defensoria Pública, por sua vez, assume papel importante na proteção dos catadores enquanto sujeitos em situação de vulnerabilidade social e econômica. Sua

---

154 QUEIROZ, 2022.
155 WATANABE, 2019, p. 7.
156 PINHEIRO; FRANCISCHETTO, 2021, p. 269.

atuação pode ocorrer tanto na orientação jurídica individual quanto na tutela coletiva, especialmente quando há violações relacionadas à moradia, saúde, assistência social, trabalho, documentação civil, acesso a benefícios sociais e participação em políticas públicas. A presença da Defensoria permite aproximar a linguagem jurídica da realidade concreta desses trabalhadores, contribuindo para reduzir barreiras informacionais que frequentemente impedem o reconhecimento e a reivindicação de direitos.

Além dos mecanismos institucionais, a organização coletiva da categoria constitui um dos meios mais importantes de defesa de direitos. A experiência do Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis demonstra que a conquista de reconhecimento jurídico e político decorreu de mobilização social, construção de identidade profissional e pressão permanente sobre o Estado. A luta por moradia, saúde, educação, previdência, pagamento pelos serviços ambientais e contratação das cooperativas revela que o acesso à justiça também se produz no campo político, por meio da capacidade de transformar demandas sociais em pautas públicas.

A defesa dos direitos dos catadores também exige atenção às condições de trabalho. Mesmo quando organizados em cooperativas, muitos trabalhadores continuam expostos a riscos sanitários, acidentes, jornadas extensas, renda instável e ausência de proteção trabalhista tradicional. A formalização coletiva, portanto, não pode ser confundida com garantia automática de trabalho decente. Para que o acesso à justiça seja materialmente efetivo, é necessário que os instrumentos jurídicos e administrativos assegurem infraestrutura, equipamentos de proteção, remuneração adequada, capacitação, segurança laboral e participação econômica menos desigual na cadeia da reciclagem[157].

Desse modo, a análise do acesso à justiça dos catadores exige superar a leitura estritamente processual do tema. O problema não se resume à possibilidade de ajuizar demandas, mas envolve o reconhecimento social da categoria, a efetividade das políticas públicas, a atuação dos órgãos de defesa de direitos e a capacidade de organização coletiva dos próprios trabalhadores.

Watanabe[158] orienta que o corpo de juízes esteja mais próximo a realidade dos demasiados grupos sociais, “a população tem direito à justiça prestada por juízes

[157] GOMES; CAVALCANTE, 2024, p. 163.
[158] WATANABE, 2019, p. 9.

inseridos na realidade social, comprometidos com o objetivo de realização da ordem jurídica justa, e não à justiça praticada por juízes sem qualquer aderência à vida".

A justiça, nesse contexto, somente se aproxima de sua dimensão material quando os direitos previstos na legislação deixam de operar como promessa abstrata e passam a produzir efeitos concretos sobre trabalho, renda, cidadania, participação e dignidade.

4.1.1 Conceituação de acesso à justiça e "ondas do acesso à justiça"

O acesso à justiça constitui uma categoria jurídica e política que não pode ser reduzida à possibilidade formal de ingresso em juízo. Em sua acepção mais densa, envolve a existência de condições concretas para que pessoas e grupos socialmente vulnerabilizados possam reconhecer direitos, reivindicá-los, participar dos procedimentos institucionais de decisão e obter respostas juridicamente adequadas às violações sofridas.

Essa compreensão é indispensável para o estudo dos catadores de materiais recicláveis, pois a simples previsão de direitos em leis ambientais, sociais ou trabalhistas não garante, por si só, sua realização prática. O problema central está em saber se esses sujeitos possuem meios reais de transformar reconhecimento normativo em proteção efetiva, renda, trabalho digno e participação nas políticas públicas atinentes à categoria.

A contribuição clássica de Mauro Cappelletti e Bryant Garth é decisiva para compreender essa passagem do acesso formal ao acesso efetivo. Para os autores, a expressão "acesso à justiça" designa duas finalidades básicas do sistema jurídico: a primeira consiste em permitir que as pessoas possam reivindicar direitos e solucionar litígios sob a proteção do Estado; a segunda exige que esse sistema produza resultados individual e socialmente justos.

O acesso à justiça, portanto, não se limita à abertura das portas do Judiciário, pois demanda que o sistema seja realmente acessível a todos e que não se converta em espaço reservado aos sujeitos que dispõem de informação, recursos financeiros e capacidade técnica para litigar[159].

Essa concepção amplia a leitura tradicional do processo. Nos modelos liberais

[159] CAPPELLETTI; GARTH, 1988.

clássicos, bastava reconhecer ao indivíduo a possibilidade abstrata de propor ou contestar uma ação. A igualdade era concebida em sentido formal, sem enfrentar as diferenças sociais, econômicas e culturais que influenciam a capacidade de reivindicação dos direitos. Com a afirmação dos direitos sociais e com a ampliação do papel do Estado, o acesso à justiça passou a ser visto como condição indispensável para a efetividade dos direitos fundamentais. A titularidade de direitos perde sentido quando não existem mecanismos acessíveis, compreensíveis e eficazes para sua defesa[160].

A partir dessa premissa, Cappelletti e Garth identificam três grandes movimentos de renovação do acesso à justiça, conhecidos como “ondas”. A primeira onda corresponde à assistência judiciária aos pobres, voltada à superação da barreira econômica que impedia grupos vulnerabilizados de acessar orientação jurídica e representação técnica. Essa dimensão é especialmente relevante para os catadores, pois muitos trabalhadores da catação não possuem condições financeiras de contratar advogado, desconhecem os caminhos institucionais de defesa de direitos e frequentemente enfrentam situações que envolvem moradia, documentação, previdência, saúde, assistência social, trabalho e participação em políticas públicas[161].

A segunda onda relaciona-se à representação dos interesses difusos e coletivos. Essa dimensão desloca o olhar do conflito individual para situações que atingem grupos sociais inteiros ou a coletividade, como ocorre nos temas ambientais, consumeristas e urbanos. No caso dos catadores, a relevância dessa segunda onda é evidente, pois muitos problemas não se apresentam como lesões individuais isoladas, mas como violações coletivas ligadas à ausência de coleta seletiva inclusiva, manutenção de lixões, exclusão de cooperativas dos contratos municipais, falta de equipamentos, descumprimento da responsabilidade compartilhada e precarização estrutural do trabalho[162].

A terceira onda propõe uma concepção mais ampla de acesso à justiça, preocupada não apenas com assistência jurídica ou representação coletiva, mas com a adequação dos procedimentos, instituições e mecanismos de prevenção e solução de conflitos. O acesso à justiça passa a envolver também instrumentos extrajudiciais, administrativos, negociais e participativos. Para os catadores, essa dimensão é

---

[160] CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 75.
[161] *Ibid.*, p. 76.
[162] *Ibid.*, p. 76.

fundamental, pois a defesa de seus direitos não ocorre apenas por meio de ações judiciais, mas também mediante termos de ajustamento de conduta, audiências públicas, conselhos municipais, planos de resíduos sólidos, contratos administrativos, atuação de movimentos sociais, mediações institucionais e pressão política sobre os entes federativos[163].

Dessa forma, a análise do acesso à justiça no campo dos direitos dos catadores exige uma leitura material, coletiva e institucional. O problema não consiste apenas em permitir que um catador ingresse com ação judicial individual, mas em verificar se a categoria dispõe de instrumentos capazes de enfrentar desigualdades históricas, corrigir omissões estatais, exigir políticas públicas e assegurar reconhecimento social e econômico.

O acesso à justiça também se desdobra no acesso a uma justiça adequada.

> O direito de acesso à Justiça é, portanto, direito de acesso a uma Justiça adequadamente organizada e o acesso a ela deve ser assegurado pelos instrumentos processuais aptos à efetiva realização de direito[164].

A justiça deve conhecer as necessidades do país e não ser uma justiça alheia as mazelas sociais, incluindo os catadores de materiais recicláveis,

> [...] o acesso a ela deve ser possibilitado a todos e os obstáculos que surjam, de natureza econômica, social ou cultural, devem ser devidamente removidos. Justiça gratuita, assistência judiciária, informação e orientação, são alguns dos serviços que se prestam, desde que convenientemente organizados, à remoção desses obstáculos[165].

Acesso à justiça, nesse contexto, significa acesso à cidade, ao trabalho digno, à proteção social, à saúde, à participação administrativa e à possibilidade de ocupar posição menos subordinada na cadeia da reciclagem.

4.1.2 Atuação da Defensoria Pública e do Ministério Público em favor dos catadores

A defesa dos direitos dos catadores de materiais recicláveis exige atuação institucional capaz de enfrentar violações que, muitas vezes, ultrapassam a esfera individual. A precariedade das condições de trabalho, a exclusão de cooperativas dos

---

163 *Ibid*., p. 76.
164 WATANABE, 2019, p. 9.
165 *Ibid*., p. 9.

programas municipais de coleta seletiva, a permanência de lixões, a ausência de equipamentos, a falta de remuneração pelos serviços prestados e a insuficiência de políticas públicas de inclusão produtiva são problemas que atingem grupos inteiros de trabalhadores. Por essa razão, os mecanismos coletivos de tutela assumem papel central na proteção da categoria, especialmente por meio da atuação do Ministério Público e da Defensoria Pública[166].

A compreensão do direito de acesso à justiça tem sofrido significativas transformações ao longo do tempo, ampliando o alcance de seu conteúdo e de sua finalidade. Inicialmente concebido como um direito de natureza instrumental, voltado à garantia da realização dos demais direitos e compreendido sob uma perspectiva predominantemente formal e limitada à possibilidade de ingresso em juízo, o acesso à justiça passou a incorporar uma dimensão material. Nessa nova perspectiva, não se restringe ao mero acesso aos órgãos jurisdicionais, mas abrange também a disponibilização de mecanismos capazes de assegurar a efetiva tutela dos direitos e a obtenção de resultados socialmente justos[167].

O Ministério Público possui legitimidade constitucional e legal para defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. No campo dos resíduos sólidos, sua atuação pode envolver proteção ambiental, saúde pública, política urbana, direitos sociais e defesa de grupos vulnerabilizados. A ação civil pública, disciplinada pela Lei nº 7.347/1985, constitui instrumento relevante para exigir do poder público e de agentes privados o cumprimento de deveres relacionados à gestão adequada dos resíduos, à eliminação de lixões, à elaboração de planos municipais, à inclusão de cooperativas e ao respeito à responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos.

A atuação ministerial também pode ocorrer por meio de procedimentos administrativos, recomendações e termos de ajustamento de conduta. O termo de ajustamento de conduta possui importância prática porque permite a construção de compromissos institucionais sem depender, necessariamente, de sentença judicial. No caso dos catadores, esse instrumento pode ser utilizado para pactuar cronogramas

---

166 PINHEIRO; FRANCISCHETTO, 2021, p. 249.

167 CARVALHO, Silzia Alves; FARIA, Carolina Lemos de; OLIVEIRA, Antônio Flávio de. A política pública de acesso à justiça: o custo dos direitos. *In*: CARVALHO, Silzia Alves; FARIA, Carolina Lemos de; OLIVEIRA, Antônio Flávio de (coord.). *Processo e Políticas Públicas de acesso à justiça*. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 11−26. Disponível em: https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L4049/E4211/26861. Acesso em: 3 jun. 2026.

de implantação de coleta seletiva, fornecimento de infraestrutura, destinação de recicláveis às cooperativas, aquisição de equipamentos, regularização de galpões, retirada de trabalhadores de lixões e criação de mecanismos de contratação pública. A tutela coletiva, nesse sentido, não se limita à reparação de danos já consumados, mas pode funcionar como ferramenta de estruturação de políticas pública.

A Defensoria Pública, por sua vez, possui papel indispensável na proteção de pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade. A Constituição Federal lhe atribui a função de orientação jurídica, promoção dos direitos humanos e defesa, em todos os graus, dos necessitados. A Lei Complementar nº 80/1994[168] reforça sua atuação coletiva, permitindo que a instituição promova ação civil pública e outras medidas voltadas à defesa de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. No caso dos catadores, essa atuação é especialmente relevante porque a vulnerabilidade econômica se soma à baixa escolaridade, à informalidade, à dificuldade de acesso à documentação, à precariedade habitacional e ao desconhecimento dos próprios direitos.

A Defensoria Pública pode atuar tanto na esfera individual quanto na coletiva. No plano individual, sua intervenção pode envolver demandas relacionadas a benefícios assistenciais, previdência, saúde, moradia, documentação civil, acesso a programas sociais e proteção contra violações específicas. No plano coletivo, pode promover medidas voltadas à inclusão de associações e cooperativas em políticas municipais, à garantia de condições dignas de trabalho, à participação de catadores em audiências públicas e à defesa de grupos atingidos pelo fechamento de lixões sem alternativa de renda. Essa atuação aproxima o acesso à justiça da realidade concreta desses trabalhadores, permitindo que direitos antes abstratos sejam traduzidos em providências institucionais[169].

A importância desses mecanismos se amplia porque os catadores ocupam posição social marcada por assimetria diante do poder público, das empresas de limpeza urbana, das indústrias recicladoras e dos atravessadores da cadeia econômica. A atuação coletiva do Ministério Público e da Defensoria Pública pode reduzir essa desigualdade institucional, equilibrando a relação entre trabalhadores

---

[168] BRASIL. Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994. Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 jan. 1994. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp80.htm. Acesso em: 10 maio 2026.

[169] QUEIROZ, 2022.

vulnerabilizados e agentes públicos ou privados dotados de maior poder econômico e jurídico. Nesse ponto, a segunda onda do acesso à justiça, voltada à representação de interesses coletivos e difusos, encontra aplicação direta na defesa dos catadores[170].

Entretanto, a atuação dessas instituições não substitui o protagonismo da própria categoria. A experiência do Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis demonstra que o reconhecimento dos direitos dos catadores resultou de mobilização social, organização coletiva e pressão política. A defesa institucional deve, portanto, dialogar com as associações, cooperativas, redes e movimentos de catadores, evitando uma atuação tutelar que retire dos trabalhadores a capacidade de formular suas próprias demandas. A proteção jurídica é mais consistente quando se constrói com participação dos sujeitos atingidos, e não apenas em nome deles[171].

Faz mister salientar, também, iniciativa do Tribunal de Justiça de Goiás, conforme Portaria EJUG nº 17/2025[172], na criação de grupo de trabalho denominado “Moradores de Lixões – Sustentabilidade e Esperança”, vinculado ao Projeto “Diálogos Institucionais: o Judiciário e o Desenvolvimento Socioeconômico”, que visa a propor ações para minimizar a situação de vulnerabilidade social, de condições precárias de moradia, de exposição a riscos à saúde e de trabalho com coleta de materiais, com vistas à inclusão social, à coleta seletiva para geração de renda e de alternativas sustentáveis para a gestão do lixo.

Para compor o projeto foi constituída equipe técnica multidisciplinar, com experiência nas áreas sociais, pedagógicas, jurídicas, psicológicas, terapêuticas e comunicacionais composta por Magistrados e Servidores do órgão. O grupo foi o responsável pela execução da campanha “Prato Cheio de Esperança”, uma iniciativa solidária realizada pela Escola Judicial do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (EJUG - TJGO) focada na arrecadação de alimentos não perecíveis para catadores e moradores de lixões, os alimentos foram doados às famílias que trabalham nos lixões de Aparecida de Goiânia, Formosa e Piracanjuba, cidades goianas. O projeto consolida-se como importante vetor de ampliação de políticas públicas focadas nos

---

[170] CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 49.
[171] PINHEIRO; FRANCISCHETTO, 2021, p. 247.
[172] GOIÁS. Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. Escola Judicial do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. Portaria EJUG n. 17, de 2025. Grupo de Estudos – Subprojeto Moradores de Lixões – Diálogos Institucionais. Goiânia: EJUG, 2025. Disponível em: https://www.tjgo.jus.br/index.php/institucional-ejug/ejug-escola/ejug-normas-gerais. Acesso em: 19 mar. 2026.

catadores de matérias recicláveis no estado Goiano.

Assim, a atuação da Defensoria Pública e do Ministério Público em favor dos catadores deve ser compreendida como parte de um arranjo mais amplo de defesa de direitos. Ação civil pública, termo de ajustamento de conduta, recomendações, audiências públicas e orientação jurídica podem funcionar como instrumentos relevantes de acesso à justiça, desde que articulados à organização coletiva dos trabalhadores e à efetiva implementação das políticas públicas previstas na PNRS. A tutela coletiva, nesse campo, não deve ser apenas reativa, mas também estruturante, voltada à superação das condições que mantêm os catadores em situação de invisibilidade, informalidade e precarização.

4.1.3 Obstáculos à judicialização

Os obstáculos enfrentados pelos catadores no acesso à justiça não se limitam à falta de recursos financeiros para litigar. A barreira econômica é relevante, mas não esgota o problema. Há entraves informacionais, culturais, institucionais e organizativos que dificultam o reconhecimento dos direitos e a adoção de medidas para sua defesa. Muitos catadores desconhecem os instrumentos legais previstos na Política Nacional de Resíduos Sólidos, não sabem que cooperativas podem ser priorizadas em programas de coleta seletiva, ignoram possibilidades de atuação da Defensoria Pública e do Ministério Público e, em alguns casos, sequer identificam determinadas situações como violações de direitos[173].

O conceito de acesso à justiça passou por uma importante atualização: deixou de significar mero acesso aos órgãos judiciários para a proteção contenciosa dos direitos, para constituir acesso à ordem jurídica justa, no sentido de que os cidadãos têm o direito de serem ouvidos e atendidos não somente em situação de controvérsias com outrem, como também em situação de problemas jurídicos que impeçam o pleno exercício da cidadania[174].

Cappelletti e Garth destacam que a aptidão para reconhecer um direito e propor uma ação constitui uma das barreiras centrais ao acesso efetivo à justiça. O problema não está apenas em ter ou não ter razão jurídica, mas em saber que determinada situação pode ser questionada, compreender a linguagem institucional, identificar o

[173] CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 22.
[174] WATANABE, 2019.

órgão competente e suportar os custos materiais e simbólicos de uma demanda. Essa reflexão se aplica de modo intenso aos catadores, pois a informalidade da atividade, a baixa escolaridade e a distância em relação às instituições jurídicas produzem um quadro no qual muitas violações permanecem naturalizadas[175].

A informalidade constitui um dos principais entraves. Muitos catadores trabalham individualmente, sem vínculo empregatício, sem inscrição previdenciária, sem organização coletiva e sem documentação adequada para acessar programas públicos. Mesmo quando inseridos em cooperativas, podem enfrentar fragilidades administrativas, falta de regularidade documental, ausência de contabilidade organizada e dificuldade de participação em editais ou contratos públicos. Essa situação reduz a capacidade de reivindicação perante o Estado e dificulta o reconhecimento institucional da categoria como prestadora de serviço ambiental e urbano[176].

Outro obstáculo relevante é a desigualdade de poder entre os catadores e os demais agentes da cadeia da reciclagem. Empresas privadas, prefeituras, intermediários e indústrias recicladoras possuem maior capacidade técnica, jurídica e econômica para formular contratos, disputar mercados, acessar editais e influenciar decisões administrativas. Os catadores, por sua vez, frequentemente dependem da venda diária de materiais, da intermediação de atravessadores e de apoios públicos instáveis. Essa assimetria limita a possibilidade de judicialização, pois a demanda jurídica exige tempo, informação, organização e capacidade de sustentar conflitos institucionais prolongados[177].

A falta de informação jurídica também se associa ao descrédito nas instituições. Para grupos historicamente marginalizados, o Judiciário e os órgãos administrativos podem parecer distantes, formais e pouco sensíveis às necessidades cotidianas. O medo de represálias, a dependência de gestores municipais, a ausência de assessoria jurídica contínua e a dificuldade de deslocamento até órgãos públicos reforçam a permanência das violações. Por isso, a simples existência de direitos na legislação não garante sua apropriação pelos catadores. É necessário que as instituições de justiça atuem de modo ativo, aproximando a linguagem jurídica da experiência

---

175 *Ibid.,* p. 23.
176 GOMES; CAVALCANTE, 2024, p. 167.
177 PISANO; DEMAJOROVIC; BESEN, 2022, p. 17.

concreta da categoria[178].

A judicialização também encontra limites quando o problema depende de políticas públicas complexas. A inclusão de catadores na coleta seletiva, por exemplo, exige planejamento municipal, orçamento, infraestrutura, equipamentos, capacitação, definição de rotas, contratos administrativos e articulação com o setor privado. Mesmo quando há decisão judicial ou termo de ajustamento, a efetividade depende de execução administrativa continuada. Assim, a defesa dos direitos dos catadores não pode ser pensada apenas como produção de decisões, mas como acompanhamento de políticas, fiscalização de obrigações e construção de mecanismos permanentes de participação[179].

Além disso, muitos direitos dos catadores situam-se em uma zona de difícil enquadramento jurídico. A organização em cooperativas não equivale ao vínculo empregatício tradicional, mas também não pode servir para legitimar ausência de proteção social. A categoria ocupa posição intermediária entre trabalho autônomo, economia solidária, prestação de serviço público, atividade ambiental e inserção em cadeia produtiva privada. Essa complexidade dificulta a formulação de demandas judiciais simples, pois as violações não se resumem a uma relação bilateral entre empregado e empregador. O problema envolve múltiplos responsáveis, incluindo poder público, setor empresarial e agentes econômicos da reciclagem[180].

Por fim, é preciso reconhecer que a baixa judicialização não significa ausência de conflito. Ao contrário, revela que muitas disputas permanecem fora dos canais formais de justiça. A exclusão dos catadores pode aparecer na falta de contratação, na destinação irregular de recicláveis, na ausência de equipamentos, na permanência em lixões, na invisibilidade das mulheres catadoras, na renda instável e na ausência de participação em decisões municipais. Esses conflitos nem sempre chegam ao Judiciário, mas expressam barreiras materiais ao acesso à justiça. A superação desses entraves exige assistência jurídica permanente, fortalecimento das cooperativas, atuação coletiva das instituições de justiça, educação em direitos e políticas públicas capazes de transformar a condição concreta da categoria.

---

[178] QUEIROZ, 2022.
[179] MARCUCCI, 2023.
[180] GOMES; CAVALCANTE, 2024, p. 167.

4.2 Direitos sociais e cidadania dos catadores no pós-2010

A promulgação da Política Nacional de Resíduos Sólidos, em 2010, conferiu novo tratamento jurídico aos catadores de materiais recicláveis, ao reconhecer que os resíduos reutilizáveis e recicláveis possuem valor econômico e social, sendo capazes de gerar trabalho, renda e cidadania. Esse reconhecimento, contudo, não deve ser interpretado como ponto de chegada, mas como marco inicial de uma disputa mais ampla pela efetivação de direitos sociais. A partir da PNRS, os catadores passaram a ocupar lugar mais visível nas políticas ambientais, mas continuaram dependendo da articulação com políticas de assistência social, saúde, educação, habitação, segurança alimentar e trabalho para que sua inclusão pudesse ultrapassar o plano formal da legislação.

A cidadania dos catadores, nesse contexto, não se realiza apenas pela inserção desses trabalhadores na cadeia da reciclagem. Ela exige condições materiais de existência, acesso a serviços públicos, proteção social, participação política e reconhecimento do valor social do trabalho desempenhado. A atividade de catação, embora ambientalmente relevante, ainda se desenvolve em muitos casos sob condições de instabilidade de renda, exposição a riscos, baixa proteção previdenciária e discriminação social. Assim, o período posterior à PNRS revela uma tensão persistente entre o reconhecimento normativo da categoria e a permanência de desigualdades que dificultam o exercício pleno da cidadania[181].

Essa tensão aparece de modo claro quando se observa que muitos catadores continuam sem acesso regular a políticas públicas básicas. A inclusão produtiva, quando desacompanhada de moradia digna, saúde, educação e segurança alimentar, pode apenas reorganizar a precariedade, sem romper com as condições históricas de exclusão. Por isso, a análise dos direitos sociais dos catadores no pós-2010 deve considerar a PNRS em diálogo com a Constituição Federal, com a política de assistência social e com os programas específicos de apoio à organização coletiva da categoria. A cidadania, nesse caso, depende de políticas intersetoriais capazes de reconhecer os catadores como trabalhadores, sujeitos de direitos e agentes ambientais[182].

---

[181] GOMES; CAVALCANTE, 2024, p. 157.
[182] PINHEIRO; FRANCISCHETTO, 2021, p. 267.

4.2.1 Inclusão dos catadores em políticas públicas de assistência social

A inclusão dos catadores em políticas públicas de assistência social constitui uma dimensão indispensável para a efetividade da PNRS. Embora a lei tenha valorizado sua participação na gestão dos resíduos sólidos, muitos desses trabalhadores enfrentam condições de vida que exigem respostas públicas para além da coleta seletiva e da reciclagem. A vulnerabilidade social da categoria envolve renda instável, ausência de moradia adequada, dificuldades de acesso à saúde, baixa escolaridade, insegurança alimentar e permanência de situações de trabalho em lixões, ruas ou galpões precários. Nesse sentido, a assistência social deve atuar como política de proteção, mas também como ponte para a inclusão cidadã[183].

O direito à moradia aparece como uma das questões mais sensíveis. Muitos catadores residem em áreas periféricas, ocupações informais, proximidades de lixões ou espaços marcados por ausência de infraestrutura urbana. Quando ocorrem processos de encerramento de lixões ou reorganização da gestão municipal de resíduos, é comum que os catadores sejam afetados diretamente, tanto pela perda de fonte de renda quanto pela ausência de alternativas habitacionais e produtivas. A política pública, portanto, não pode tratar o fechamento de lixões apenas como medida ambiental. É necessário assegurar transição socialmente protegida, com inclusão dos trabalhadores em programas de habitação, geração de renda e organização produtiva[184].

A saúde também ocupa lugar central nesse debate. A atividade de catação expõe os trabalhadores a riscos físicos, químicos e biológicos, especialmente quando há contato direto com resíduos misturados, materiais cortantes, rejeitos contaminados, fumaça de queimadas, animais, vetores de doenças e ausência de equipamentos de proteção individual. Além dos riscos ocupacionais, há impactos decorrentes da pobreza, da alimentação inadequada, da falta de saneamento e da dificuldade de acesso continuado aos serviços de saúde. Desse modo, a proteção à saúde dos catadores deve envolver atendimento preventivo, vigilância em saúde do trabalhador, fornecimento de equipamentos, acompanhamento das cooperativas e integração com políticas municipais de saneamento e assistência social[185].

---

[183] QUEIROZ, 2022.
[184] PINHEIRO; FRANCISCHETTO, 2021, p. 249.
[185] GOMES; CAVALCANTE, 2024, p. 167.

A assistência social também deve reconhecer que os catadores não constituem grupo homogêneo. Há catadores autônomos, cooperados, mulheres chefes de família, pessoas em situação de rua, idosos, jovens com baixa escolarização e trabalhadores que atuam em lixões há décadas. Essa diversidade exige respostas diferenciadas. A inclusão em políticas públicas deve considerar as trajetórias de vida, os vínculos comunitários, as experiências associativas e o grau de organização coletiva de cada grupo. A proteção social, nesse sentido, não pode limitar-se a ações emergenciais, devendo integrar acompanhamento continuado, fortalecimento das cooperativas, acesso a benefícios, capacitação e participação dos próprios catadores na formulação das ações[186].

A atuação do Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis demonstra que a luta da categoria sempre ultrapassou a pauta estritamente ambiental. As reivindicações por moradia, saúde, educação, previdência, trabalho digno e pagamento pelos serviços prestados revelam que a reciclagem popular está ligada à busca por direitos fundamentais. A cidadania dos catadores, portanto, deve ser compreendida como resultado de uma disputa política por reconhecimento e por acesso a condições mínimas de vida digna. A inclusão social prevista pela PNRS somente alcança densidade quando articulada à efetivação desses direitos[187].

Nesse cenário, o Programa Diogo de Sant'Ana Pró-Catadoras e Pró-Catadores para a Reciclagem Popular, instituído pelo Decreto nº 11.414/2023, representa tentativa recente de reorganizar ações governamentais voltadas à inclusão socioeconômica da categoria. O programa prevê diretrizes relacionadas ao fortalecimento de associações e cooperativas, melhoria das condições de trabalho, inclusão de catadores em situação de rua ou que atuam em lixões, alfabetização, inclusão digital, capacitação e articulação com políticas de igualdade racial e de gênero. Trata-se de avanço relevante, pois reconhece que a política de resíduos precisa dialogar com vulnerabilidades sociais concretas[188].

Mesmo assim, a existência de programas federais não dispensa a atuação dos municípios. É no espaço local que se identificam os catadores, se estruturam galpões, se organizam rotas de coleta seletiva, se encaminham famílias para políticas de assistência e se definem contratos com cooperativas. A insuficiência de planejamento

---

186 QUEIROZ, 2022.
187 PINHEIRO; FRANCISCHETTO, 2021, p. 250.
188 BRASIL, 2023.

municipal enfraquece a inclusão social e mantém a categoria dependente de ações pontuais. Assim, a assistência social, a política urbana, a saúde pública e a gestão de resíduos devem atuar de forma articulada, sob pena de a PNRS reconhecer juridicamente os catadores sem lhes assegurar condições efetivas de cidadania.

4.2.2 Direito à educação e qualificação profissional

O direito à educação constitui elemento central para a ampliação da cidadania dos catadores de materiais recicláveis. A baixa escolaridade de parte da categoria não pode ser tratada como deficiência individual, mas como expressão de trajetórias marcadas por pobreza, trabalho precoce, exclusão social e ausência de acesso regular às instituições educacionais. Muitos catadores ingressaram na catação como estratégia de sobrevivência, antes mesmo da conclusão da escolarização básica, o que limita posteriormente o acesso a informações jurídicas, oportunidades de qualificação, gestão de cooperativas e participação em processos administrativos[189].

No contexto pós-2010, a educação assume dupla função. A primeira é reparadora, pois permite enfrentar a exclusão escolar acumulada ao longo da vida. A segunda é emancipatória, pois amplia a capacidade de participação dos catadores em cooperativas, conselhos, audiências públicas, editais, contratos e políticas de resíduos. A alfabetização, a educação de jovens e adultos, a inclusão digital e a formação política são instrumentos que permitem aos catadores compreender direitos, interpretar documentos, participar da gestão coletiva e negociar com o poder público e com o setor privado em condições menos desiguais.

A qualificação profissional também é indispensável para o fortalecimento das organizações de catadores. A gestão de uma cooperativa exige conhecimentos sobre administração, contabilidade, emissão de notas fiscais, precificação de materiais, segurança do trabalho, logística, prestação de contas, elaboração de projetos, participação em editais e negociação com compradores. Sem formação adequada, muitas cooperativas permanecem dependentes de assessorias externas ou de intermediários que controlam etapas mais rentáveis da cadeia da reciclagem. A capacitação, portanto, não deve ser eventual ou meramente instrumental, mas parte permanente da política pública de inclusão produtiva[190].

---

[189] BALDIM *et al.*, 2020, p. 370.
[190] CODEÇO *et al.*, 2025, p. 21.

A educação ambiental também possui papel relevante. A coleta seletiva depende da participação da população na separação adequada dos resíduos, e a qualidade do material recebido pelas cooperativas influencia diretamente a renda dos catadores. Quando os resíduos chegam contaminados, misturados ou em baixa qualidade, aumenta o esforço de triagem, crescem os riscos à saúde e diminui o valor de comercialização. Por isso, programas de educação ambiental devem valorizar o trabalho dos catadores, aproximar escolas e comunidades das cooperativas e demonstrar que a reciclagem não se inicia no galpão de triagem, mas no modo como a sociedade consome, separa e descarta seus resíduos.

A capacitação dos catadores deve considerar também a dimensão tecnológica. A expansão da logística reversa, o uso de sistemas de informação, a exigência de rastreabilidade, a prestação de contas em plataformas digitais e a formalização de contratos impõem novos desafios às associações e cooperativas. Sem inclusão digital, muitas organizações ficam impedidas de acessar editais, comprovar serviços, emitir documentos e participar de programas públicos ou privados. Nesse sentido, a qualificação profissional deve abranger tanto habilidades técnicas ligadas à triagem e comercialização quanto competências administrativas, digitais e jurídicas[191].

Entretanto, a escolarização e a capacitação não podem ser utilizadas para deslocar aos próprios catadores a responsabilidade exclusiva por sua exclusão. A formação é necessária, mas deve ser acompanhada de infraestrutura, contratos, financiamento e reconhecimento econômico do serviço prestado. Caso contrário, exige-se que trabalhadores historicamente marginalizados se profissionalizem sem que o poder público e o setor empresarial ofereçam condições materiais para a continuidade de suas atividades. A educação, nesse campo, precisa ser instrumento de emancipação, e não mecanismo de responsabilização individual pela precariedade[192].

Por isso, iniciativas de educação e qualificação voltadas aos catadores devem ser construídas com participação da própria categoria. Programas impostos de forma vertical tendem a ignorar saberes práticos acumulados ao longo de anos de trabalho na coleta, separação e comercialização dos materiais recicláveis. Os catadores conhecem a dinâmica dos resíduos, os preços, as rotas, os riscos, os conflitos e as possibilidades da cadeia da reciclagem. A formação mais adequada é aquela que

---

[191] BRASIL, 2023.
[192] GOMES; CAVALCANTE, 2024, p. 162.

combina conhecimento técnico, saber popular, educação ambiental, gestão coletiva e fortalecimento político[193].

Dessa forma, o direito à educação e à qualificação profissional deve ser compreendido como componente essencial da cidadania dos catadores no pós-2010. A PNRS criou um ambiente normativo favorável ao reconhecimento da categoria, mas a efetividade desse reconhecimento depende da capacidade de assegurar acesso à escolarização, formação continuada, inclusão digital e capacitação para a gestão coletiva. Quando articuladas a políticas de assistência, trabalho, saúde e habitação, essas iniciativas podem contribuir para reduzir a posição subordinada dos catadores e fortalecer sua autonomia no interior da política de resíduos sólidos.

4.3 Direitos trabalhistas: conquistas e limitações na atividade de catação

A discussão sobre direitos trabalhistas dos catadores de materiais recicláveis revela uma das contradições mais sensíveis do processo de inclusão inaugurado pela Política Nacional de Resíduos Sólidos. Embora a categoria tenha conquistado reconhecimento ocupacional, visibilidade política e previsão legal de participação em programas de coleta seletiva e logística reversa, grande parte desses trabalhadores permanece fora do padrão clássico de proteção trabalhista. O reconhecimento da atividade, portanto, não eliminou a informalidade, tampouco assegurou, de forma generalizada, remuneração estável, proteção previdenciária, segurança ocupacional e acesso aos direitos tradicionalmente associados ao emprego formal[194].

A atividade de catação ocupa lugar ambíguo na ordem jurídica e econômica. De um lado, é reconhecida como trabalho socialmente útil, ambientalmente indispensável e economicamente necessário à cadeia da reciclagem. De outro, é exercida, muitas vezes, sob condições precárias, com renda variável, exposição a riscos e ausência de garantias mínimas. Essa ambiguidade revela que a inclusão produtiva prevista nas políticas de resíduos pode conviver com a manutenção de formas de trabalho vulneráveis, caso não seja acompanhada de instrumentos capazes de assegurar trabalho digno, remuneração adequada e proteção social[195].

Nesse cenário, a análise dos direitos trabalhistas dos catadores exige distinguir

---

[193] SILVA, 2022.
[194] GOMES; CAVALCANTE, 2024, p. 162.
[195] BALDIM *et al.*, 2020, p. 369.

conquistas formais e limites concretos. A inclusão na Classificação Brasileira de Ocupações representou avanço importante, pois conferiu identidade institucional à atividade e permitiu maior visibilidade estatística e política da categoria. Contudo, esse reconhecimento não equivale à criação automática de vínculo empregatício nem ao acesso direto aos direitos previstos na legislação trabalhista. A realidade demonstra que muitos catadores seguem atuando individualmente, em lixões, ruas ou estruturas informais, enquanto outros se organizam em cooperativas e associações que, embora importantes, nem sempre dispõem de condições econômicas para assegurar proteção laboral efetiva[196].

4.3.1 Formalização do trabalho vs. manutenção da informalidade (cooperativismo versus vínculo empregatício tradicional)

A formalização da atividade dos catadores ocorreu, inicialmente, pelo reconhecimento da ocupação na Classificação Brasileira de Ocupações, sob o código 5192, que identifica os trabalhadores da coleta e seleção de material reciclável. Esse reconhecimento permitiu nomear juridicamente uma atividade que já existia há décadas no espaço urbano brasileiro, retirando-a parcialmente da invisibilidade institucional. Todavia, a CBO possui natureza classificatória e descritiva, não constituindo, por si só, vínculo de emprego nem garantia de direitos trabalhistas. Assim, a profissão passa a existir no plano administrativo, mas as relações concretas de trabalho continuam marcadas por forte heterogeneidade.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos fortaleceu a organização dos catadores por meio de cooperativas e associações, incentivando sua participação em programas de coleta seletiva e logística reversa. Essa opção normativa decorre da própria trajetória da categoria, marcada pela organização coletiva como estratégia de sobrevivência, resistência e negociação com o poder público. O cooperativismo, nesse contexto, pode ampliar a capacidade de comercialização, favorecer o acesso a editais, facilitar a celebração de contratos e criar espaços de gestão coletiva do trabalho. Entretanto, a organização cooperativa não deve ser confundida com plena formalização trabalhista, pois seus integrantes não são empregados da cooperativa nos moldes tradicionais da Consolidação das Leis do Trabalho.

---

[196] BOUVIER, Mathilde; DIAS, Sonia. *Catadores de materiais recicláveis no Brasil*: um perfil estatístico. Manchester: WIEGO, 2021. Resumo Estatístico n. 29.

A Lei nº 12.690/2012, que dispõe sobre a organização e o funcionamento das cooperativas de trabalho, estabelece direitos mínimos aos sócios, como retirada não inferior ao piso da categoria ou ao salário mínimo, duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais, repouso semanal remunerado, adicional para atividades insalubres ou perigosas, seguro de acidente de trabalho e observância de normas de saúde e segurança. Essa legislação é relevante porque tenta evitar que a forma cooperativa seja utilizada para fraudar relações de emprego ou suprimir garantias mínimas. Ainda assim, sua efetividade depende da capacidade econômica da cooperativa, da fiscalização pública e da existência de contratos que assegurem receita regular aos empreendimentos de catadores[197].

A tensão entre cooperativismo e vínculo empregatício tradicional aparece justamente nesse ponto. A cooperativa pode ser instrumento legítimo de autogestão e inclusão produtiva, desde que fundada na participação democrática, na autonomia dos cooperados e na repartição coletiva dos resultados. Porém, quando utilizada apenas como forma de transferir riscos aos trabalhadores, sem infraestrutura, remuneração adequada ou proteção social, ela pode reproduzir precariedades sob aparência de formalização. O desafio jurídico consiste em preservar o potencial emancipatório do cooperativismo sem permitir que ele se torne mecanismo de afastamento dos direitos trabalhistas[198].

A literatura recente aponta que catadores organizados coletivamente tendem a apresentar condições de trabalho melhores do que aqueles que atuam de forma individualizada, sobretudo quando contam com apoio municipal, equipamentos, capacitação e inserção em programas de coleta seletiva. No entanto, muitas associações e cooperativas ainda lutam pela sobrevivência, sem reconhecimento formal de direitos de acesso aos resíduos, sem pagamento adequado pelos serviços prestados e sem padrões mínimos de trabalho decente. Isso demonstra que a organização coletiva é condição relevante, mas insuficiente, quando desacompanhada de políticas públicas estáveis e de responsabilidade efetiva dos entes federativos[199].

---

[197] BRASIL. Lei nº 12.690, de 19 de julho de 2012. Dispõe sobre a organização e o funcionamento das cooperativas de trabalho; institui o Programa Nacional de Fomento às Cooperativas de Trabalho; e revoga o parágrafo único do art. 442 da Consolidação das Leis do Trabalho. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 jul. 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12690.htm. Acesso em: 10 maio 2026.

[198] CODEÇO *et al.*, 2025, p. 17.

[199] GOMES; CAVALCANTE, 2024, p. 162.

A informalidade permanece, portanto, como elemento estrutural da atividade de catação. Muitos trabalhadores continuam sem inscrição previdenciária, sem renda mínima, sem proteção em caso de doença ou acidente e sem acesso a benefícios próprios do trabalho formal. Essa realidade é agravada pela dependência de atravessadores e pela oscilação dos preços dos recicláveis, que tornam a renda diária instável e imprevisível. Mesmo quando a lei reconhece os catadores como sujeitos da política pública de resíduos, a ausência de contratos públicos regulares e de remuneração pelos serviços ambientais mantém a categoria em posição vulnerável na cadeia econômica da reciclagem[200].

Dessa forma, a formalização do trabalho dos catadores deve ser pensada em sentido material. Não basta a existência de Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), estatuto ou registro da ocupação. A formalização somente produz efeito social relevante quando se converte em acesso a renda, previdência, segurança, equipamentos, assistência técnica, contratos e participação em políticas públicas. O cooperativismo pode ser caminho importante, mas sua legitimidade depende da superação da precariedade e da garantia de que a organização coletiva não sirva para deslocar ao trabalhador pobre o custo da proteção que deveria ser compartilhado pelo poder público, pelo setor empresarial e pela sociedade.

4.3.2 Condições de trabalho e saúde ocupacional

As condições de trabalho dos catadores de materiais recicláveis continuam fortemente marcadas pela exposição a riscos físicos, químicos, biológicos e ergonômicos. A catação envolve contato direto com resíduos misturados, objetos cortantes, materiais contaminados, poeira, umidade, mau cheiro, vetores de doenças, peso excessivo e longas jornadas. Em lixões, ruas ou galpões precários, a ausência de equipamentos de proteção individual e de protocolos de segurança amplia a vulnerabilidade dos trabalhadores, tornando a atividade frequentemente insalubre e perigosa[201].

A saúde ocupacional dos catadores deve ser compreendida a partir da relação entre trabalho, pobreza e ambiente urbano. Muitos trabalhadores entram na catação por falta de alternativas de renda, o que os leva a aceitar condições laborais que

[200] SILVA, 2022.
[201] GOMES; CAVALCANTE, 2024, p. 163.

dificilmente seriam toleradas em atividades formalmente reguladas. A necessidade de obter renda diária impõe jornadas prolongadas, muitas vezes sem descanso adequado e sem controle do tempo de trabalho. No caso dos catadores autônomos, a remuneração depende da quantidade e do tipo de material coletado, o que estimula o aumento do esforço físico e a exposição contínua a situações de risco[202].

O uso de equipamentos de proteção individual é uma das questões mais evidentes. Luvas, botas, máscaras, uniformes, protetores e outros equipamentos reduzem riscos, mas nem sempre estão disponíveis ou são utilizados de forma adequada. Em muitas cooperativas, a falta de recursos dificulta a aquisição regular desses itens. Nas ruas e nos lixões, a proteção costuma ser ainda mais precária. A ausência de Equipamento de Proteção Individual (EPI) aumenta a possibilidade de cortes, perfurações, contaminações, problemas respiratórios, doenças de pele e acidentes decorrentes do contato com materiais descartados indevidamente. A proteção à saúde do catador, portanto, depende não apenas de orientação individual, mas de estrutura, financiamento e fiscalização[203].

A insalubridade também decorre da própria composição dos resíduos coletados. Quando não há coleta seletiva adequada na origem, materiais recicláveis chegam misturados a rejeitos orgânicos, resíduos de saúde, produtos químicos, vidros quebrados, metais cortantes e outros elementos perigosos. Essa mistura reduz a qualidade do material, diminui seu valor de venda e aumenta os riscos ocupacionais. Por isso, a educação ambiental e a separação adequada dos resíduos pela população não beneficiam apenas o meio ambiente, mas também a saúde e a renda dos catadores. A precariedade da coleta seletiva transfere aos trabalhadores o ônus sanitário da falta de responsabilidade social no descarte[204].

Nos galpões de triagem, a situação pode variar de acordo com a estrutura oferecida. Cooperativas com esteiras, prensas, balanças, ventilação, iluminação adequada, banheiros, áreas de descanso e equipamentos de proteção tendem a apresentar melhores condições laborais. Contudo, muitos empreendimentos funcionam em espaços improvisados, sem manutenção adequada, sem ergonomia e

---

202 QUEIROZ, 2022.
203 ARAGÃO, 2020.
204 REIS, Danielle; FRIEDE, Reis; LOPES, Flávio Humberto Pascarelli. Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010) e educação ambiental. *Revista Interdisciplinar de Direito*, Valença, v. 14, n. 1, p. 99−111, jan./jun. 2017. Disponível em: https://revistas.faa.edu.br/FDV/article/view/251. Acesso em: 10 maio 2026. p. 103.

sem equipamentos suficientes. A existência de uma cooperativa formal, portanto, não garante automaticamente ambiente de trabalho seguro. A estrutura física do empreendimento é elemento central para avaliar se a política de inclusão efetivamente melhora as condições de trabalho[205].

A perspectiva do trabalho decente exige que a inclusão dos catadores na gestão de resíduos seja acompanhada de padrões mínimos de segurança, renda, proteção social e dignidade. A atividade desempenhada pela categoria possui relevância ambiental indiscutível, pois reduz o volume de resíduos destinados a aterros e reintegra materiais ao ciclo produtivo. No entanto, não é aceitável que a sustentabilidade urbana se apoie na exposição cotidiana de trabalhadores pobres a riscos que poderiam ser prevenidos por políticas públicas, equipamentos, contratos adequados e fiscalização[206].

A saúde ocupacional dos catadores também demanda atuação intersetorial. A vigilância em saúde do trabalhador, a assistência social, a gestão ambiental e a política de resíduos precisam atuar de forma integrada. Exames periódicos, vacinação, acompanhamento médico, capacitação em segurança, fornecimento de EPI, melhoria dos galpões e eliminação do trabalho em lixões devem compor uma política pública articulada. A ausência dessas medidas revela que a inclusão prevista pela PNRS permanece incompleta quando não alcança o corpo, a saúde e a vida cotidiana dos trabalhadores.

Assim, as condições de trabalho e saúde ocupacional constituem um dos principais indicadores da efetividade da inclusão dos catadores. Se a política pública reconhece a importância da categoria, mas permite que seu trabalho continue sendo exercido sob risco, sem proteção e sem remuneração suficiente, o reconhecimento permanece limitado. A valorização do catador exige que a coleta seletiva e a reciclagem deixem de ser sustentadas pela precariedade e passem a ser organizadas a partir de parâmetros de segurança, proteção social e justiça laboral.

4.3.3 Ausência de plena proteção trabalhista

A ausência de plena proteção trabalhista é um dos principais limites enfrentados pelos catadores de materiais recicláveis no pós-2010. Embora a categoria

---

[205] MARCUCCI, 2023.
[206] GOMES; CAVALCANTE, 2024, p. 164.

tenha conquistado reconhecimento ocupacional e maior presença nas políticas públicas de resíduos, a maior parte dos trabalhadores da catação não possui vínculo empregatício formal, carteira assinada ou acesso às garantias típicas da relação de emprego. Isso significa que direitos como férias remuneradas, décimo terceiro salário, Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, seguro-desemprego, licença remunerada e estabilidade em situações legalmente protegidas não integram, em regra, a realidade cotidiana desses trabalhadores[207].

A Consolidação das Leis do Trabalho foi estruturada em torno da figura do empregado subordinado, que presta serviços de forma pessoal, onerosa, não eventual e sob direção do empregador. A atividade dos catadores, entretanto, frequentemente não se enquadra nesse modelo clássico. Muitos trabalham por conta própria, outros integram cooperativas ou associações, e há ainda situações híbridas, nas quais a autonomia formal encobre relações de dependência econômica diante de atravessadores, empresas, prefeituras ou organizações que controlam o acesso ao material reciclável. Essa complexidade dificulta a aplicação direta do modelo tradicional de proteção trabalhista.

A organização cooperativa, como já observado, pode constituir alternativa legítima ao vínculo empregatício, desde que baseada na autogestão e na participação real dos cooperados. Todavia, quando a cooperativa não dispõe de receita estável, contratos públicos, apoio técnico e mercado seguro, os trabalhadores permanecem desprotegidos diante de acidentes, doenças, queda de renda e envelhecimento. A ausência de vínculo empregatício não deveria significar ausência de direitos. Por isso, a discussão contemporânea sobre catadores exige pensar formas de proteção laboral compatíveis com o trabalho associado, sem reduzir a categoria à informalidade permanente.

A proteção previdenciária é outro ponto sensível. Muitos catadores não contribuem regularmente para a Previdência Social, seja por desconhecimento, baixa renda, instabilidade financeira ou dificuldade de formalização. Essa ausência compromete o acesso a benefícios como aposentadoria, auxílio por incapacidade temporária, salário-maternidade e pensão por morte. No caso de acidentes de trabalho, a vulnerabilidade se agrava, pois a interrupção da atividade implica perda imediata de renda. Assim, a falta de proteção previdenciária transforma doença,

---

[207] *Ibid.*, p. 165.

acidente e envelhecimento em fatores de aprofundamento da pobreza.

A inexistência de Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e seguro-desemprego também evidencia a fragilidade da posição laboral dos catadores. Em atividades formais, esses instrumentos funcionam como proteção em situações de dispensa, interrupção do contrato ou transição para nova ocupação. Na catação, a perda da renda pode ocorrer por fatores diversos, como queda no preço dos materiais, encerramento de lixões, interrupção de contratos municipais, fechamento de galpões, adoecimento ou redução da coleta seletiva. Apesar disso, muitos trabalhadores não contam com mecanismos equivalentes de proteção econômica. A instabilidade do mercado da reciclagem, portanto, recai diretamente sobre eles[208].

A ausência de férias remuneradas e descanso adequado revela outro aspecto da precariedade. Como a renda depende da produção e da venda do material, a interrupção do trabalho costuma significar ausência de remuneração. Essa lógica leva muitos catadores a manter jornadas extensas e a evitar pausas, mesmo diante de cansaço, doença ou idade avançada. A necessidade de sobrevivência cotidiana substitui qualquer planejamento de descanso. Nesse ponto, a informalidade não representa liberdade plena, mas exposição permanente à insegurança econômica[209].

A discussão sobre direitos trabalhistas dos catadores, portanto, deve evitar duas simplificações. A primeira seria imaginar que a organização em cooperativa resolve automaticamente a precariedade. A segunda seria supor que apenas a carteira assinada tradicional poderia assegurar dignidade laboral. O desafio está em construir proteção social adequada à realidade da categoria, sem permitir que a economia da reciclagem continue dependendo de trabalhadores sem garantias. A PNRS reconheceu os catadores como sujeitos relevantes da gestão ambiental, mas esse reconhecimento somente será completo quando vier acompanhado de proteção trabalhista, previdenciária e social compatível com a centralidade de seu trabalho.

Dessa forma, as conquistas alcançadas pelos catadores no campo jurídico e político coexistem com limitações profundas no plano trabalhista. A formalização ocupacional, a organização coletiva e a inclusão na política de resíduos são avanços relevantes, mas ainda insuficientes diante da ausência de plena proteção laboral. A efetividade dos direitos dos catadores depende da articulação entre política ambiental, direito do trabalho, assistência social, previdência e economia solidária, de modo que

---

[208] SILVA, 2022.
[209] GOMES; CAVALCANTE, 2024, p. 163.

a sustentabilidade não seja construída sobre a permanência da precariedade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve como objetivo analisar os avanços e os desafios resultantes da implementação da Lei nº 12.305/2010, especialmente quanto ao acesso à justiça, à aquisição de direitos sociais e trabalhistas e à participação social dos catadores de materiais recicláveis no Brasil. Ao longo do estudo, verificou-se que a Política Nacional de Resíduos Sólidos representou importante marco normativo ao reconhecer a relevância ambiental, econômica e social desses trabalhadores, inserindo-os formalmente no campo das políticas públicas de gestão de resíduos sólidos.

A trajetória histórica analisada demonstrou que a atividade de catação antecede amplamente sua formalização jurídica. Desde períodos remotos, o trabalho com resíduos esteve associado à pobreza, à marginalização e à invisibilidade social. A figura do catador foi construída, durante muito tempo, a partir de estigmas ligados ao lixo, à sujeira e à informalidade, o que contribuiu para a negação de sua importância econômica e ambiental. Apesar disso, esses trabalhadores sempre exerceram papel fundamental na recuperação de materiais recicláveis, reduzindo impactos ambientais, prolongando a vida útil dos aterros e reinserindo resíduos na cadeia produtiva.

Observou-se, ainda, que a organização coletiva dos catadores foi decisiva para a conquista de reconhecimento. A formação de associações, cooperativas, redes regionais e, posteriormente, do Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis permitiu a construção de uma identidade política da categoria. A partir desse processo, os catadores deixaram de aparecer apenas como sujeitos dispersos da informalidade urbana e passaram a atuar como grupo organizado, com reivindicações próprias, voltadas ao reconhecimento profissional, à inclusão produtiva, à remuneração pelos serviços prestados e ao acesso a direitos sociais.

Nesse percurso, a PNRS trouxe avanços jurídicos relevantes. A lei reconheceu o resíduo reutilizável e reciclável como bem econômico e de valor social, gerador de trabalho, renda e cidadania. Também estabeleceu instrumentos de incentivo à criação e ao desenvolvimento de cooperativas e associações de catadores, previu sua integração em ações de responsabilidade compartilhada, coleta seletiva e logística reversa, além de condicionar o acesso a determinados recursos públicos à elaboração de planos de gestão integrada de resíduos sólidos. Tais previsões demonstram que a política nacional buscou articular a gestão ambiental à inclusão social.

Contudo, a análise desenvolvida evidenciou que o reconhecimento normativo não assegurou, por si só, a transformação concreta das condições de vida e trabalho dos catadores. Persistem dificuldades estruturais relacionadas à ausência de infraestrutura adequada, insuficiência de galpões, equipamentos e veículos, baixa remuneração, instabilidade dos contratos públicos e fragilidade administrativa de muitas cooperativas. Em diversos contextos, a inclusão prevista pela lei permanece limitada, funcionando mais como reconhecimento simbólico do que como efetiva alteração da posição subordinada ocupada pelos catadores na cadeia da reciclagem.

No campo do acesso à justiça, constatou-se que os obstáculos enfrentados pelos catadores não se restringem à possibilidade formal de ajuizar ações. O problema envolve barreiras econômicas, informacionais, institucionais e culturais. Muitos trabalhadores desconhecem seus direitos, não possuem assessoria jurídica permanente, encontram dificuldades para acessar órgãos públicos e, em razão da própria informalidade, têm menor capacidade de reivindicar proteção social, previdenciária e trabalhista. Assim, o acesso à justiça deve ser compreendido em sentido material, como possibilidade real de participação, reconhecimento e efetivação de direitos.

A atuação da Defensoria Pública, do Ministério Público, dos órgãos de controle e dos movimentos sociais revela-se essencial nesse cenário. Instrumentos como ações civis públicas, recomendações, termos de ajustamento de conduta, audiências públicas e medidas administrativas podem contribuir para exigir a implementação de políticas públicas, a inclusão de cooperativas na coleta seletiva, a eliminação de lixões e a garantia de condições dignas de trabalho. No entanto, tais instrumentos somente alcançam maior efetividade quando dialogam com a organização coletiva dos próprios catadores, evitando uma atuação meramente tutelar.

Quanto aos direitos sociais, verificou-se que a cidadania dos catadores não pode ser reduzida à sua inserção na cadeia produtiva da reciclagem. A efetiva inclusão social exige acesso à moradia, saúde, educação, segurança alimentar, assistência social, previdência e qualificação profissional. Muitos catadores continuam submetidos a condições de vulnerabilidade que ultrapassam o ambiente de trabalho. Dessa forma, a política de resíduos precisa ser articulada a políticas públicas intersetoriais.

No campo trabalhista, a pesquisa identificou uma das maiores limitações do processo de inclusão. Embora a ocupação de catador tenha sido reconhecida pela

Classificação Brasileira de Ocupações e a PNRS tenha incentivado a organização coletiva por meio de cooperativas e associações, grande parte desses trabalhadores permanece sem carteira assinada, sem FGTS, sem férias remuneradas, sem seguro-desemprego e sem plena proteção previdenciária. A formalização coletiva, quando desacompanhada de contratos, remuneração adequada, infraestrutura e apoio público, pode manter a precariedade sob nova aparência jurídica.

Dessa forma, confirma-se a hipótese inicial da pesquisa. A implementação da Lei nº 12.305/2010 produziu avanços importantes, especialmente no plano do reconhecimento jurídico, da valorização ambiental da atividade, do incentivo à organização coletiva e da abertura de espaços institucionais para participação dos catadores. Entretanto, tais avanços ainda convivem com obstáculos significativos, especialmente no que se refere ao acesso efetivo à justiça, à proteção trabalhista, à estruturação das cooperativas, à remuneração pelos serviços prestados e à implementação concreta das políticas públicas locais.

Conclui-se, portanto, que a PNRS deve ser compreendida como marco relevante, mas insuficiente. Sua efetividade depende da atuação comprometida dos entes federativos, da criação de políticas municipais permanentes, da contratação pública das cooperativas, da ampliação da coleta seletiva, da integração justa dos catadores aos sistemas de logística reversa e do reconhecimento econômico dos serviços ambientais prestados. Sem esses elementos, a política corre o risco de reconhecer os catadores no plano normativo, mas mantê-los em condições de exclusão material.

Por fim, a valorização dos catadores exige a superação da distância entre norma e realidade. A sustentabilidade ambiental não pode ser construída sobre trabalho precário, invisível e mal remunerado. Uma política de resíduos verdadeiramente democrática deve reconhecer esses trabalhadores como sujeitos de direitos, agentes ambientais e participantes indispensáveis da gestão urbana. Assim, a consolidação dos direitos dos catadores depende da articulação entre justiça social, proteção trabalhista, acesso à justiça, participação política e responsabilidade compartilhada, de modo que a reciclagem deixe de ser sustentada pela vulnerabilidade e passe a integrar um projeto efetivo de cidadania e dignidade.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA SENADO. Na data-limite para fim de lixões, destino dos resíduos ainda desafia municípios. *Senado Notícias*, Brasília, 2 ago. 2024. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/08/02/na-data-limite-para-fim-de-lixoes-destino-dos-residuos-ainda-desafia-municipios. Acesso em: 10 jun. 2026.

ALVES, Brena Kézia Vieira; COSTA, Leandro Silva. Catadores de materiais recicláveis: inclusão social, sustentabilidade e desafios na literatura científica contemporânea. *Aracê*, [*s. l.*], v. 7, n. 5, p. 26717−26735, 2025. Disponível em: https://doi.org/10.56238/arev7n5-329. Acesso em: 13 jun. 2026.

AQUINO, Fernanda Jerilee dos Santos. *A efetividade da política nacional de resíduos sólidos sob a perspectiva de gênero*: uma análise do empoderamento e da inclusão social das mulheres catadoras. 2024. 93 f. Dissertação (Mestrado em Organização e Espaço e Desenvolvimento Sustentável) − Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2024. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/82292/5/2024_dis_fjsaquino.pdf. Acesso em: 12 jun. 2026.

ARAGÃO, Laélia Eugênia Corrêa. *A Política Nacional dos Resíduos Sólidos e o processo de inclusão social*: um estudo sobre as catadoras de materiais recicláveis da Associação dos Agentes Ambientais Rosa de Virgínia em Fortaleza-CE. 2020. 116 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2020. Disponível em: http://repositorio.ufc.br/handle/riufc/58503. Acesso em: 3 maio 2026.

BALDIM, Márcia Letícia Loureiro Salomão; PEREZ, Francisco Javier Fiz; CHAMON, Edna Maria Querido de Oliveira; FREITAS, Márcia Regina de; GUEDES, Luiz Carlos Vieira; CAMARINI, Gladis. Catadores de materiais recicláveis: uma análise sobre a conquista de seus direitos e contribuições para o desenvolvimento sustentável. *Revista Humanidades e Inovação*, Palmas, v. 7, n. 17, p. 364−375, 2020. Disponivel em: https://www.researchgate.net/publication/346570383_CATADORES_DE_MATERIAIS_RECICLAVEIS_UMA_ANALISE_SOBRE_A_CONQUISTA_DE_SEUS_DIREITOS_E_CONTRIBUICOES_PARA_O_DESENVOLVIMENTO_SUSTENTAVEL?__cf_chl_rt_tk=jsbYeKPgoSWhOFQZ6iV7wTtZcKpcmahmW0fxBCYdl_Q-1777825745-1.0.1.1-byHj7RmkeJ.InrQqzuSP9Lu9gqwXQFy0Jqi7_Zlrt5E. Acesso em: 3 maio 2026.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. Novo Cataforte é lançado com R$ 50 mi em recursos do BNDES e Fundação Banco do Brasil. *Agência BNDES de Notícias*, Rio de Janeiro, 10 jul. 2024. Disponível em: https://agenciadenoticias.bndes.gov.br/socioambiental/Novo-Cataforte-e-lancado-com-R$-50-mi-em-recursos-do-BNDES-e-Fundacao-Banco-do-Brasil-FBB/. Acesso em: 26 abr. 2026.

BENDER, Loraine. *A Política Nacional de Resíduos Sólidos e sua aplicação pelo Poder Judiciário Brasileiro*. 2016. 52 f. Monografia (Pós-Graduação Lato Sensu em Direito do Saneamento) – Instituto Brasiliense de Direito Público, Escola de Direito

de Brasília, Brasília, 2016. Disponível em: https://repositorio.idp.edu.br//handle/123456789/3661. Acesso em: 26 abr. 2026.

BORGES, Rosane Villanova; CARBONERA, Mirian; TRINDADE, Larissa de Lima. Catadores de materiais recicláveis: uma revisão integrativa da literatura. *Desenvolvimento em Questão*, [*s. l.*], v. 21, n. 59, p. 1−28, 2023. Disponível em: https://doi.org/10.21527/2237-6453.2023.59.14271. Acesso em: 12 jun. 2026

BOUVIER, Mathilde; DIAS, Sonia. *Catadores de materiais recicláveis no Brasil*: um perfil estatístico. Manchester: WIEGO, 2021.

BRANDÃO, Igor Dias Marques Ribas. *Governar o desperdício*: a inclusão de catadores no regime brasileiro de políticas de resíduos. 2018. 259 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2018. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/16047. Acesso em: 26 abr. 2026.

BRASIL. *Classificação Brasileira de Ocupações*. Brasília, DF: Ministério do Trabalho, 2013.

BRASIL. Decreto nº 11.414, de 13 de fevereiro de 2023. Institui o Programa Diogo de Sant'Ana Pró-Catadoras e Pró-Catadores para a Reciclagem Popular e o Comitê Interministerial para Inclusão Socioeconômica de Catadoras e Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 14 fev. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11414.htm. Acesso em: 10 maio 2026.

BRASIL. Decreto nº 7.405, de 23 de dezembro de 2010. Institui o Programa Pró-Catador, denomina Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis o Comitê Interministerial da Inclusão Social de Catadores de Lixo criado pelo Decreto de 11 de setembro de 2003, dispõe sobre sua organização e funcionamento, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 2010.

BRASIL. Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 9 ago. 1943. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 10 maio 2026.

BRASIL. Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994. Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 jan. 1994. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp80.htm. Acesso em: 10 maio 2026.

BRASIL. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 3 ago. 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm. Acesso em:

26 abr. 2026.

BRASIL. Lei nº 12.690, de 19 de julho de 2012. Dispõe sobre a organização e o funcionamento das cooperativas de trabalho; institui o Programa Nacional de Fomento às Cooperativas de Trabalho; e revoga o parágrafo único do art. 442 da Consolidação das Leis do Trabalho. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 jul. 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12690.htm. Acesso em: 10 maio 2026.

BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. *Diário Oficial da União, Brasília*, DF, 25 jul. 1985. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm. Acesso em: 10 maio 2026.

BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 jul. 1991. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm. Acesso em: 10 maio 2026.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *Classificação Brasileira de Ocupações*: CBO 5192, trabalhadores da coleta e seleção de material reciclável. Brasília, DF: Ministério do Trabalho e Emprego, 2013. Disponível em: https://www.ocupacoes.com.br/cbo-mte/5192-trabalhadores-da-coleta-e-selecao-de-material-reciclavel. Acesso em: 10 maio 2026.

BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. *Cataforte*. Brasília, DF: Secretaria-Geral da Presidência da República, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/ciisc/cataforte. Acesso em: 26 abr. 2026.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução e revisão de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

CARVALHO, Helena Martins de. Quem não é visto, não é lembrado: uma análise histórica do trabalho com o lixo no Brasil no tempo presente. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ANTROPOLOGIA DO DIREITO, 6., 2019, São Paulo. *Anais* [...]. São Paulo: USP, 2019. Disponível em: https://nadir.fflch.usp.br/sites/nadir.fflch.usp.br/files/upload/paginas/Artigo%20Helena%20Martins%20de%20Carvalho.pdf. Acesso em: 12 jun.

CARVALHO, Silzia Alves; FARIA, Carolina Lemos de; OLIVEIRA, Antônio Flávio de. A política pública de acesso à justiça: o custo dos direitos. *In*: CARVALHO, Silzia Alves; FARIA, Carolina Lemos de; OLIVEIRA, Antônio Flávio de (coord.). *Processo e Políticas Públicas de acesso à justiça*. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 11−26. Disponível em: https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L4049/E4211/26861. Acesso em: 3 jun. 2026.

CODEÇO, Poerina Bastos; MATOS, Ubajara Aluízio de Oliveira; BARBOSA, Valéria Pereira; SILVA, Elmo Rodrigues da. Políticas públicas de apoio às organizações de catadores: uma revisão bibliográfica. *Revista Foco*, Curitiba, v. 18, n. 3, p. 1−22,

2025. Disponível em: https://doi.org/10.54751/revistafoco.v18n3-112. Acesso em: 26 abr. 2026.

EFING, Antônio Carlos; KALIL, Ana Paula Maciel Costa. Consumo consciente: o anverso subjacente da Política Nacional de Resíduos Sólidos. *Revista Jurídica FA7*, Fortaleza, v. 13, n. 2, p. 25−37, jul./dez. 2016. Disponível em: https://doi.org/10.24067/rjfa7;13.2:60. Acesso em: 26 abr. 2026.

FERREIRA, Eva de Melo. Waste pickers and their inclusion in Brazilian public environmental decisions: an analysis of 10 years of policy development. *Interações*, [*s. l.*], v. 25, n. 4, p. 1−18, 2024. Disponível em: https://doi.org/10.20435/inter.v25i4.4358. Acesso em: 12 jun. 2026.

FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça numa era "pós-socialista". *Cadernos de Campo*, São Paulo, v. 15, n. 14−15, p. 231−239, 2006. Disponível em: http://www.revistas.usp.br/cadernosdecampo/article/viewFile/50109/54229. Acesso em: 12 jun. 2026.

FREITAS, Luciana Costa de; BESEN, Gina Rizpah; JACOBI, Pedro Roberto. Panorama da implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos: resíduos urbanos. *In*: BESEN, Gina Rizpah; JACOBI, Pedro Roberto; FREITAS, Luciana (org.). *Política Nacional de Resíduos Sólidos*: implementação e monitoramento de resíduos urbanos. São Paulo: IEE/USP: OPNRS, 2017. p. 13−36. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/325344080_PANORAMA_DA_IMPLEMENTACAO_DA_POLITICA_NACIONAL_DE_RESIDUOS_SOLIDOS_RESIDUOS_URBANOS. Acesso em: 26 abr. 2026.

GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOIÁS. Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. Escola Judicial do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. Portaria EJUG n. 17, de 2025. Grupo de Estudos – Subprojeto Moradores de Lixões – Diálogos Institucionais. Goiânia: EJUG, 2025. Disponível em: https://www.tjgo.jus.br/index.php/institucional-ejug/ejug-escola/ejug-normas-gerais. Acesso em: 19 jun. 2026.

GOMES, Ana Virginia Moreira; CAVALCANTE, Dieric Guimarães. A vida com direitos: direito trabalhista inclusivo e trabalho decente para catadores de resíduos sólidos no Brasil. *Mercado de Trabalho*: conjuntura e análise, Brasília, n. 77, p. 159−169, abr. 2024. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/13778. Acesso em: 26 abr. 2026.

LIMA, Maria Raquel Passos. Paradoxos da formalização: a inclusão social dos catadores de recicláveis a partir do caso do encerramento do lixão de Jardim Gramacho, Rio de Janeiro. *Horizontes Antropológicos*, Porto Alegre, v. 24, n. 50, p. 197−230, 2018. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0104-71832018000100006. Acesso em: 26 abr. 2026.

LUZ, Laíze Lantyer. O direito à cidad(e)(ania) das catadoras de luxo: o acesso à

justiça ambiental em uma sociedade lixo zero. *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS, 4., Campina Grande, 2019. *Anais* [...]. Campina Grande: Editora Realize, 2019. Disponível em: https://www.academia.edu/41990816/O_DIREITO_%C3%80_CIDAD_E_ANIA_DAS_CATADORAS_DE_LUXO_O_ACESSO_%C3%80_JUSTI%C3%87A_EM_UMA_SOCIEDADE_LIXO_ZERO. Acesso em: 12 jun. 2026.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Fundamentos de metodologia científica*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MARCUCCI, Jessica Corgosinho. *Os desafios e potencialidades na implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos*: valorização dos resíduos sólidos urbanos domiciliares secos pela coleta seletiva. 2023. 359 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Rio Claro, 2023. Disponível em: http://hdl.handle.net/11449/244388. Acesso em: 3 maio 2026.

MATOS, Arlinda Cezar. A política nacional de educação ambiental e suas implicações na implementação da política nacional de resíduos sólidos. *Revista Tecnologia e Sociedade*, Curitiba, v. 18, n. 53, p. 93−110, 2022. Disponível em: https://periodicos.utfpr.edu.br/rts/article/view/15797. Acesso em: 26 abr. 2026.

MATOS, Valdir Cavalcante de. Política Nacional de Resíduos Sólidos: uma abordagem crítico/reflexiva. *Revista Eletrônica Multidisciplinar de Investigação Científica*, [*s. l.*], v. 4, n. 22, p. 107−118, 2025. Disponível em: https://orcid.org/0009-0002-0428-4699. Acesso em: 12 jun. 2026.

NUNES, Fabiana Hesketh de Oliveira; NASCIMENTO, Alessandra Santos. Catadores de materiais recicláveis. *In*: RODRIGUES, Jean Carlos. *Engenharia de materiais e meio ambiente*: reciclagem, sustentabilidade, novos processos e desafios. Ponta Grossa: Aya, 2022. p. 36−61.

PINHEIRO, Priscila Tinelli; FRANCISCHETTO, Gilsilene Passon Picoretti. O protagonismo político e social do Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis na efetivação de direitos fundamentais. *Revista Paradigma*, Ribeirão Preto, v. 30, n. 2, p. 246−272, maio/ago. 2021. Disponível em: https://revistas.unaerp.br/paradigma/article/view/1524. Acesso em: 3 maio 2026.

PISANO, Vivian; DEMAJOROVIC, Jacques; BESEN, Gina Rizpah. Política Nacional de Resíduos Sólidos do Brasil: perspectivas das redes de cooperativas de catadores. *Ambiente & Sociedade*, São Paulo, v. 25, p. 1−21, 2022. Disponível em: https://doi.org/10.1590/1809-4422asoc20210151r1TD. Acesso em: 26 abr. 2026.

QUEIROZ, Alexandra Rodrigues de. *A Política Nacional de Resíduos Sólidos e a inclusão social dos catadores de materiais recicláveis*. 2022. 122 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas) – Centro de Estudos Sociais Aplicados, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2022. Disponível em: https://woese-image.nyc3.cdn.digitaloceanspaces.com/clients/ca21a92a-e637-4f67-82cc-739c9d88b4f7/499d9dd2-d3d1-45b6-987e-b99c5fe3dd22/files/40b18c0c49a02365654697e5aad111d12b77694c84b8de6135f19

c8a71ba5ed7.pdf. Acesso em: 12 jun. 2026.
REIS, Danielle; FRIEDE, Reis; LOPES, Flávio Humberto Pascarelli. Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010) e educação ambiental. *Revista Interdisciplinar de Direito*, Valença, v. 14, n. 1, p. 99−111, jan./jun. 2017. Disponível em: https://revistas.faa.edu.br/FDV/article/view/251. Acesso em: 10 maio 2026.

REVEILLEAU, Ana Célia Alves de Azevedo. *As catadoras e os catadores na Política Nacional de Resíduos Sólidos*. 2018. 296 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2140/tde-06112020-192827/pt-br.html. Acesso em: 3 maio 2026.

ROCHA, Daiane Cristina da; FRANCISCHETT, Mafalda Nesi. O trabalho de Catadores de Materiais Recicláveis nos aspectos histórico-social-políticos. *Pesquisa em Educação Ambiental*, [*s. l.*], v. 16, n. 1, p. 33−51, 2021. https://www.periodicos.rc.biblioteca.unesp.br/index.php/pesquisa/article/download/14583/12121. Acesso em: 26 abr. 2026.

ROSSI, Flávia Cristina Regilio. *Sujeitos de sua própria história*: a trajetória do Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR) no Brasil (2001-2016). 2021. 243 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) − Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2021. Disponível em: https://www.mncr.org.br/biblioteca/publicacoes/teses-dissertacoes-e-monografias/tese_rossi-flavia.pdf. Acesso em: 12 jun. 2026.

SANT'ANA, Diogo de. Saindo da invisibilidade: as lutas e conquistas dos catadores de materiais recicláveis entre 2001 e 2016. *Indisciplinar*, [*s. l.*], v. 5, n. 2, p. 58−81, 2019. Disponível em: https://periodicos.ufmg.br/index.php/indisciplinar/article/view/29759. Acesso em: 12 jun. 2026.

SANTIAGO, Cristine Diniz; MAROTTI, Ana Cristina Bagatini; PUGLIESI, Erica; GONÇALVES, Juliano Costa. Política Nacional de Resíduos Sólidos: perspectivas após um decênio de sua promulgação. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, Curitiba, v. 62, p. 152−177, jul./dez. 2023. Disponível em: https://doi.org/10.5380/dma.v62i0.81833. Acesso em: 3 maio 2026.

SANTOS JÚNIOR, Getúlio Rosa dos. Vulnerabilidade dos catadores de materiais recicláveis e não recicláveis: Uma análise das condições sociais, trabalho e saúde em uma cidade da Baixada Maranhense. 2025. 110 f. Dissertação (Mestrado em Saúde única) − Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2025. Disponível em: https://tedebc.ufma.br/jspui/handle/tede/6444. Acesso em: 12 jun. 2026.

SAUERESSIG, Grazielle Gindri; SELLITTO, Miguel Afonso; MEDEIROS, Juliana Fleith de. Papel das cooperativas de reciclagem no retorno de resíduos sólidos urbanos à indústria. *Revista em Gestão, Inovação e Sustentabilidade*, Brasília, [*s. l.*], v. 7, n. 1, p. 1−20, 2021. Disponível em: https://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/rama/article/view/6537. Acesso em: 26 abr. 2026.

SILVA, Brisa Kelly Oliveira Lopes da. *A participação das cooperativas de catadores na gestão de resíduos sólidos da Universidade Federal da Bahia*: desafios e avanços. 2024. 165 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2024. Disponível em: https://repositorio.ufba.br/handle/ri/40034. Acesso em: 13 jun. 2026.

SILVA, Maria de Fátima Picin da. *Movimento dos catadores de materiais recicláveis no Brasil*: organização e luta pela valorização do seu trabalho. 2022. 199 f. Dissertação (Mestrado em Trabalho Social) – Faculdade de Trabalho Social, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, 2022. Disponível em: https://doi.org/10.35537/10915/153537. Acesso em: 10 maio 2026.

SILVA, Sandro Pereira. *A organização coletiva de catadores de material reciclável no Brasil*: dilemas e potencialidades sob a ótica da economia solidária. Brasília: Ipea, 2017. Disponível em: https://bibliotecadigital.mdh.gov.br/jspui/handle/192/9191. Acesso em: 26 abr. 2026.

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

SOUZA, Chaiane Ferreira de. *Catadoras*: protagonismo social de mulheres que trabalham na coleta seletiva. 2024. 85 f. Dissertação (Mestrado em Estudos Latinos) – Instituto Latino-Americano de Arte, Cultura e História, Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu, 2024. Disponível em: https://dspace.unila.edu.br/handle/123456789/7891. Acesso em: 14 jun. 2026.

TRIGO, Aline Guimarães Monteiro; TRIGO, José Aires; MARUYAMA, Úrsula; MELO, Vinícius. A política nacional de resíduos sólidos e a redução de impactos ambientais negativos: viabilizando cidades e comunidades sustentáveis. *Revista Gestão e Desenvolvimento*, [*s. l.*], v. 20, n. 1, p. 130−149, 2023. Disponível em: https://doi.org/10.25112/rgd.v20i1.2910. Acesso em: 12 jun. 2026.

VALADÃO, Marcos Aurélio Pereira; SILVA, Rônei Alves da. Política Nacional de Resíduos Sólidos: analisando os direitos coletivos e difusos dos catadores de materiais. *Ambiente & Sociedade*, [*s. l.*], v. 27, p. 1−22, 2024. Disponível em: https://doi.org/10.1590/1809-4422asoc0111vu27L2AO. Acesso em: 26 abr. 2026.

WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e sociedade moderna. *In*: ACESSO à Ordem Jurídica Justa conceito atualizado de acesso à Justiça: processos coletivos e outros estudos. Belo Horizonte: Fórum, 2019. Disponível em: https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L2828/E2941/24713. Acesso em: 2 jun. 2026.