



SEÇÃO TEMÁTICA ESPECIAL
DIREITO E MUDANÇAS CLIMÁTICAS

LAW AND CLIMATE CHANGE

POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS E INVISIBILIZAÇÃO DOS CATADORES DIANTE DO DECRETO N.º 12.438/2025

*NATIONAL SOLID WASTE POLICY AND THE INVISIBILIZATION
OF WASTE PICKERS UNDER DECREE No. 12,438/2025*

Marília Arruda

*(Doutora em Alterações Climáticas e Políticas de Desenvolvimento Sustentável
- Universidade de Lisboa/ Universidade de Brasília. Servidora Pública)*

mariliaarruda@outlook.com

RESUMO

A Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), instituída pela Lei n.º 12.305/2010, representou um marco na gestão ambiental brasileira ao estabelecer diretrizes para o encerramento dos lixões, a destinação adequada dos resíduos em aterros sanitários e, sobretudo, a inclusão socioprodutiva dos catadores de materiais recicláveis como agentes fundamentais da economia circular. Passados 16 anos de sua promulgação, os avanços conquistados ainda convivem com graves desafios estruturais: a persistência de lixões a céu aberto, a ausência de remuneração pelos serviços ambientais prestados pelos catadores e a fragilidade na implementação da coleta seletiva solidária. Em 2025, a promulgação do Decreto-Lei n.º 12.438, que regulamentava o artigo 49, §1º, da PNRS e flexibilizava a proibição da importação de resíduos sólidos, sinalizou um retrocesso nas políticas ambientais e na soberania dos territórios, ao abrir espaço para práticas de colonialismo ambiental. Este artigo analisa os riscos e impactos desse decreto, que foi posteriormente revogado, sob as perspectivas ambiental, social e econômica, com ênfase nas consequências para os catadores, historicamente invisibilizados nas políticas públicas. A pesquisa adota uma abordagem qualitativa, fundamentada em revisão bibliográfica, análise documental e exame dos marcos legais, propondo uma reflexão crítica sobre os caminhos da justiça ambiental e os desafios contemporâneos da PNRS diante da mercantilização dos resíduos no Brasil.

Palavras-chave: catadores de materiais recicláveis; importação de resíduos sólidos; justiça ambiental; Política Nacional de Resíduos Sólidos; sustentabilidade.

ABSTRACT

The National Solid Waste Policy (PNRS), established by Law No. 12,305/2010, represented a landmark in Brazilian environmental management by setting guidelines for the closure of open dumps, the proper disposal of waste in sanitary landfills, and, above all, the socioproductive inclusion of recyclable waste pickers as fundamental agents of the circular economy. Sixteen years after its enactment, the achievements still coexist with severe structural challenges: the persistence of open-air dumps, the absence of compensation for the environmental services provided by waste pickers, and the fragility in the implementation of solidarity selective collection. In 2025, the enactment of Decree No. 12,438 — which regulated Article 49, §1, of the PNRS and flexibilized the ban on solid waste imports — signaled a setback in environmental policies and in the sovereignty of territories, opening space for practices of environmental colonialism. This article analyzes the risks and impacts of this decree — which was subsequently repealed — from environmental, social, and economic perspectives, with emphasis on the consequences for waste pickers, historically invisibilized in public policies. The research adopts a qualitative approach, based on bibliographic review, document analysis, and examination of legal frameworks, proposing a critical reflection on the paths of environmental justice and the contemporary challenges of the PNRS in the face of waste commodification in Brazil.

Keywords: recyclable waste pickers; solid waste importation; environmental justice; National Solid Waste Policy; sustainability.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO. 1. A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS. 2. CATADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS. 3. DECRETO-LEI N.º 12.438/2025 E SUAS IMPLICAÇÕES SOCIOAMBIENTAIS NO PONTO DE VISTA DA JUSTIÇA AMBIENTAL. 4. MATERIAL E MÉTODO. 5. RESULTADO E DISCUSSÃO. CONSIDERAÇÕES FINAIS.

INTRODUÇÃO

A Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), instituída pela Lei n.º 12.305/2010, representou um marco normativo importante na gestão de resíduos do Brasil, ao reconhecer e fomentar a inclusão dos catadores de materiais recicláveis como principais agentes socioambientais no processo de reciclagem. Para além da determinação do encerramento dos lixões, da obrigatoriedade da implantação de aterros sanitários, do incentivo à coleta seletiva, a PNRS conferiu caráter estratégico à inclusão socioprodutiva dos catadores, ao prever sua priorização na contratação de serviços de coleta seletiva, triagem e logística reversa¹. No entanto, passados 16 anos de sua promulgação, constata-se que as diretrizes da PNRS estão longe de se materializar plenamente.

Mesmo com a prorrogação dos prazos firmados para o encerramento de lixões realizada por duas vezes, a destinação incorreta dos resíduos sólidos representa 41,5% no Brasil e 56,2% no Nordeste². Impacto que contribui para a emissão de Gases de Efeito Estufa (GEE), sobretudo dióxido de carbono, metano e óxido nitroso. Apesar disso, o setor de resíduos é responsável pela menor parcela de emissões no Brasil, em torno de 3,8% das emissões totais brutas de GEE, correspondendo a 91,1 milhões de tCO₂ equivalentes GWP-AR5³.

Dados do Panorama de Resíduos Sólidos de 2024 mostram que, no Brasil, são gerados 81 milhões de toneladas de resíduos sólidos urbanos (RSU), o equivalente a 221 mil toneladas por dia e 382 quilos de RSU por habitante no ano⁴. No Nordeste, esse número chega a 20 milhões de toneladas de RSU, correspondendo a 24,7% do total de resíduos gerados no país. A coleta desse material é de 93,4% e 83,3%, no Brasil e no Nordeste, respectivamente.

Apenas 6,7 milhões de toneladas de material seco foram enviadas para a reciclagem no Brasil em 2023, o que corresponde a 8,3% dos RSU gerados e coletados pelos serviços públicos. Esse número é ainda menor quando se

¹ BRASIL. Lei n.º 12.305, de 2 de agosto de 2010. **Diário Oficial da União**, 3 ago. 2010.

² ABREMA. **Panorama dos resíduos sólidos no Brasil 2024**, 2024.

³ SEEG – SISTEMA DE ESTIMATIVA DE EMISSÕES DE GASES DE EFEITO ESTUFA. **Emissões de GEE no Brasil**: atualizações 2021, 2021.

⁴ ABREMA, *op. cit.*, 2024.

considera o volume coletado pelos catadores de materiais recicláveis: apenas 4,5 milhões de toneladas de RSU foram enviadas para a reciclagem.

Soma-se a essa problemática a falta de pagamento regular pelos serviços ambientais prestados pelos catadores de materiais recicláveis em associações e cooperativas e a baixa implementação da logística reversa, fatores que fragilizam a concretização dessa política pública. Como destaca Loureiro, há uma lacuna entre o discurso da sustentabilidade e as práticas efetivas de inclusão, o que evidencia a seletividade na aplicação da política ambiental⁵.

A recente promulgação do Decreto-Lei n.º 12.438/2025, que regulamenta o artigo 49, §1º, da PNRS e autoriza a importação de resíduos sólidos, amplia ainda mais esse distanciamento. Trata-se de uma medida controversa, que ameaça a soberania ambiental brasileira e reforça dinâmicas de colonialismo ecológico no Sul Global, ao transformar o país em destino de resíduos que deveriam ser geridos pelos países geradores⁶. Além disso, essa norma aprofunda a marginalização dos catadores, que enfrentam a precarização crescente do seu trabalho diante da concorrência desleal e da queda dos rendimentos na venda interna dos materiais recicláveis, que acabam se desvalorizando, já que muitas vezes o insumo importado tem menor valor.

A literatura recente sobre justiça ambiental alerta para o risco de invisibilização dos sujeitos historicamente excluídos das decisões políticas e dos benefícios socioambientais⁷. Os catadores de materiais recicláveis representam uma das principais categorias atingidas por políticas ambientais excludentes, apesar de seu papel essencial na redução de resíduos e na mitigação das emissões de gases de efeito estufa⁸.

Ao permitir a importação de resíduos, o Estado brasileiro não só compromete a renda e o trabalho desses agentes, como também enfraquece

⁵ LOUREIRO, C. E. B. Educação ambiental e políticas públicas: uma análise crítica da PNRS. **Revista Brasileira de Educação Ambiental**, 2021.

⁶ PACHECO, R.; BARROS, L. C. Colonialismo de resíduos: o Brasil e os fluxos internacionais de lixo. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, 2022. ALIMONDA, H. **Ecologia política latino-americana: pensamento crítico, diferenciação socioambiental e territórios em disputa**, 2021.

⁷ ACSELRAD, H. **Justiça ambiental: construção e desafios**, 2022.

⁸ MEDINA, M. The informal recycling sector in developing countries: organizing waste pickers to enhance their impact. **Gridlines**, 2008. BERNARDO, M. F. Catadores e a justiça ambiental: invisibilidades e resistências nas cidades brasileiras. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, 2023.

os princípios da economia circular e da sustentabilidade⁹. Essa medida afeta profundamente a dignidade desses trabalhadores, que nem sequer são pagos adequadamente pelos serviços ambientais prestados, apesar de serem considerados a principal tecnologia social do setor da reciclagem.

Diante disso, o presente artigo se propõe a fazer um levantamento histórico das normas referentes à reciclagem no Brasil, além de analisar criticamente o atual cenário da PNRS e o novo Decreto-Lei n.º 12.438/2025. A ideia é investigar os impactos ambientais, sociais e econômicos da nova regulamentação, bem como refletir sobre os desafios para a consolidação de uma política pública que seja, de fato, inclusiva, participativa e justa. A pesquisa dialoga com a interdisciplinaridade do Direito, da Justiça Ambiental e da Sustentabilidade.

1. A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS

A Constituição Federal de 1988, além de garantir o meio ambiente ecologicamente equilibrado, prevê que a gestão de resíduos sólidos é de competência dos municípios¹⁰, já que se trata de um serviço público de interesse local, com caráter essencial. Isso ocorre porque, caso haja interrupção ou ausência na prestação do serviço, haverá sérios prejuízos para a vida e o bem-estar da população local. Estes serviços podem ser prestados diretamente, por concessão ou permissão. Na grande maioria das vezes, são serviços terceirizados e com impacto orçamentário bastante significativo.

A geração de resíduos sólidos é incompatível com o desenvolvimento sustentável; além disso, consiste em um dos maiores problemas ambientais da atualidade. Dessa forma, surgiu a necessidade de criar uma legislação que focasse no cerne desta questão. Assim, em 1991, o Projeto de Lei n.º 203¹¹ foi criado para debater a gestão de resíduos no Brasil. O texto do Projeto de Lei foi finalizado apenas em 2009 e enviado à Casa Civil.

⁹ GONÇALVES, C. W.; COSTA, F. A. Sustentabilidade solidária: catadores, políticas públicas e resíduos urbanos. **Cadernos Metrópole**, 2023.

¹⁰ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, 5 out. 1988 (Art. 225; Art. 23, inciso VI).

¹¹ BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei n.º 203/1991**, 1991.

Está alinhado com outros instrumentos legais na esfera federal, tais como a Lei n.º 6.938/1981, que trata da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), a Lei n.º 11.107/1995, denominada Lei dos Consórcios Públicos, a Lei n.º 9.433/1997, conhecida como Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), a Lei n.º 9.795/1999, que estabelece a Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA), e a Lei n.º 11.445/2007, que determinou a Política Nacional de Saneamento Básico. Nessa fase, foi constituído o Grupo de Trabalho de Resíduos (GTRESID).

Após 20 anos de um processo participativo e debatido pelos legisladores brasileiros e pela sociedade civil, a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) foi promulgada pela Lei n.º 12.305, em 2010. A PNRS (Art. 6º) abrange diversos princípios que norteiam e são adotados pelo Direito Ambiental, como os da prevenção e da precaução, do poluidor-pagador e do protetor-recebedor, além da razoabilidade e da proporcionalidade.

Este artigo mostra claramente uma vertente mais abrangente, integral e sustentável para a gestão de resíduos sólidos. Ressalta-se o princípio da visão sistêmica, no inciso III do referido artigo 6º, que considera as variáveis ambiental, social, cultural, econômica, tecnológica e de saúde pública na compreensão do Direito Ambiental¹².

Para além disso, o desenvolvimento sustentável e a ecoeficiência fazem parte dos princípios adotados pela política, nos incisos IV e V, respectivamente. Vale destacar a adoção de princípios modernos, como o de cooperação, previsto no inciso VI, que ocorre entre as diferentes esferas do poder público, o setor empresarial e demais segmentos da sociedade. Já o princípio inovador da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, presente no inciso VII, preconiza que a resolução da problemática dos resíduos é de responsabilidade de todos: produtores, consumidores, além do poder público.

Destaca-se ainda no inciso VIII o reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda, promotor de cidadania. Este inciso reconhece o catador de materiais recicláveis, muito comum no processo de gestão de resíduos do

¹² ARRUDA, M. F. A. **Interseccionalidade, organização e sustentabilidade**: o caso das mulheres catadoras de material reciclável nos municípios litorâneos da Região Metropolitana do Recife, 2024.

país, como um agente socioambiental fundamental para a implementação da PNRS, estimulando o processo de empoderamento e dignidade a esse trabalho essencial.

A PNRS (inciso IX) observa o respeito às diversidades locais e regionais. Isso se deve ao tamanho territorial do Brasil, um país com mais de cinco mil municípios, os quais apresentam características diversas, formas diferentes de gestão e níveis diversos de tratamento dos resíduos sólidos¹³.

A PNRS tem como principal objetivo a erradicação dos lixões por todo o país, tornando a destinação de resíduos sólidos adequada e ambientalmente sustentável. Nesse sentido, visa a implementação da coleta seletiva de materiais recicláveis e, conseqüentemente, a inclusão socioproductiva dos catadores. Além disso, a política introduziu conceitos fundamentais, como a responsabilidade compartilhada e a logística reversa.

O prazo inicial estipulado para a destinação dos resíduos em aterros sanitários era até 2014, perfazendo quatro anos para a adequação e o cumprimento da PNRS. Nesse ano, o Brasil foi sede da Copa do Mundo de Futebol, que contou com os recursos oriundos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) para diversas finalidades, inclusive a criação de aterros sanitários. Nem mesmo assim o prazo inicial foi cumprido, e os representantes dos municípios alegaram fatores como falta de técnicos qualificados e de recursos financeiros¹⁴.

Por meio de um pedido de postergação do prazo ao Senado Federal, foi aprovado o Projeto de Lei 425/2014¹⁵, que estendia o prazo até 2021. Esse prazo mais uma vez não foi respeitado, pelas mesmas alegações anteriores, mas também em decorrência da pandemia da Covid-19 (vírus SARS-CoV-2) no final de 2019. Criou-se, então, o Novo Marco Legal do Saneamento, pela Lei n.º 14.026¹⁶, prorrogando os prazos para a eliminação dos lixões até 2024.

¹³ ARRUDA, M. F. A. **Interseccionalidade, organização e sustentabilidade: o caso das mulheres catadoras de material reciclável nos municípios litorâneos da Região Metropolitana do Recife**, 2024.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ RAMOS, N. F. *et al.* **Desenvolvimento de ferramenta para diagnóstico ambiental de lixões de resíduos sólidos urbanos no Brasil**, 2017.

¹⁶ BRASIL. Lei n.º 14.026, de 15 de julho de 2020. **Diário Oficial da União**, 16 jul. 2020.

Os prazos supracitados novamente não foram cumpridos e, atualmente, a destinação dos resíduos sólidos urbanos (RSU) em aterros sanitários acontece apenas em 58,5% dos municípios brasileiros, enquanto o descarte em lixões e aterros controlados ainda atinge 41,5%. No tocante ao Nordeste, a situação é ainda mais crítica, pois a destinação correta acontece em apenas 43,8% dos municípios, ao passo que em 56,2% deles os resíduos ainda são destinados inadequadamente¹⁷. Nos municípios mais pobres, a realidade é de recursos financeiros escassos, aliada à falta de prioridade para o setor do saneamento e à escassez de recursos humanos técnicos da área, constituindo fortes obstáculos para o estabelecimento de uma gestão adequada para os resíduos sólidos urbanos¹⁸.

Apesar disso, é possível implementar a PNRS. O estado de Pernambuco tornou-se pioneiro no Brasil ao encerrar todos os lixões, em 2023, com o projeto Lixão Zero, ficando à frente da média nacional. Essa tarefa foi articulada entre o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCU/PE), o Ministério Público de Pernambuco (MPPE), a Agência de Meio Ambiente (CPRH) e os municípios. De 2014 até 2023, tais órgãos conseguiram fiscalizar e autuar os municípios pela infração de destinação inadequada dos resíduos sólidos e responsabilizar os gestores inadimplentes. Além disso, realizaram cursos de capacitação para a eliminação de lixões com os gestores municipais.

Os objetivos da Lei n.º 12.305/2010 (Art. 7º, incisos I a XV) abrangem desde: (i) a proteção da saúde pública e da qualidade ambiental; (ii) a não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, bem como a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos; (iii) o estímulo à adoção de padrões sustentáveis de produção e consumo de bens e serviços; (iv) a prioridade, nas aquisições e contratações governamentais, para produtos reciclados e recicláveis, bem como para bens, serviços e obras que considerem critérios compatíveis com padrões de consumo social e ambientalmente sustentáveis; até (v) a integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos.

¹⁷ ABREMA. **Panorama dos resíduos sólidos no Brasil 2024**, 2024.

¹⁸ ANDRADE, S. R.; FERREIRA, A. L. Obstáculos ao estabelecimento de uma gestão adequada para os resíduos sólidos urbanos. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, 2011.

A gestão integrada de resíduos sólidos também é um objetivo da PNRS, assim como a capacitação técnica continuada na área de resíduos sólidos. Em relação aos instrumentos adotados para a implementação da PNRS (Art. 8º), destacam-se: (i) os inventários; (ii) o sistema declaratório anual de resíduos sólidos; (iii) a coleta seletiva; (iv) o incentivo à pesquisa científica e tecnológica; e (v) a Educação Ambiental. Além destes, no artigo 14, também são instrumentos da PNRS (vi) os Planos de Resíduos Sólidos dos entes federados.

Importante destacar ainda as proibições expressas na PNRS (Art. 48), que vedam atividades nas áreas de disposição final de resíduos ou rejeitos, tais como: a utilização destes para a alimentação; a catação; a criação de animais domésticos; a fixação de habitações temporárias ou permanentes; e outras atividades vedadas pelo poder público. Todavia, a realidade contrasta com tais proibições, sendo comum encontrar pessoas morando no entorno ou no interior dos lixões existentes e se alimentando de resíduos.

Além disso, a PNRS (Art. 49) proíbe a importação de resíduos sólidos e de rejeitos, inclusive de papel, derivados de papel, plástico, vidro e metal. O referido artigo foi alterado pela Lei 15.088/2025, que visa fortalecer a reciclagem nacional e reduzir a dependência de materiais reciclados importados. Antes, a PNRS só proibia a importação de resíduos sólidos perigosos e rejeitos que causassem danos ao meio ambiente, à saúde pública e animal e à sanidade vegetal.

Porém, a legislação atual prevê duas exceções: (i) o § 1º permite a importação de resíduos utilizados na transformação de materiais e minerais estratégicos, inclusive aparas de papel de fibra longa, e de resíduos de metais e materiais metálicos; e (ii) o § 2º autoriza que importadores e fabricantes de autopeças importem resíduos sólidos derivados de produtos nacionais previamente exportados, para fins exclusivos de logística reversa e reciclagem integral, ainda que classificados como resíduos perigosos. Estas exceções foram regulamentadas pelo Decreto n.º 12.438/2025, expedido pelo Poder Executivo. Este dispositivo estabeleceu restrições quanto à finalidade específica dos materiais e minerais estratégicos, delimitou a listagem dos resíduos passíveis de importação e detalhou a permissão para a importação de resíduos originados de exportações brasileiras.

A Lei n.º 15.088/2025 representou um avanço significativo na política de gestão de resíduos, ao estimular o fechamento do ciclo produtivo de bens no Brasil. Tal medida promove o aproveitamento dos resíduos pós-consumo gerados internamente, fortalecendo a economia circular e beneficiando uma parcela vulnerável da força de trabalho brasileira que vive do recolhimento desse material: a dos catadores de materiais recicláveis¹⁹.

2. CATADORES DE MATERIAIS REICLÁVEIS

No censo de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, os catadores de materiais recicláveis autodeclarados eram cerca de 390 mil²⁰. Já os dados do Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR) estimam números que oscilam entre 800 mil e 1 milhão de catadores em atividade pelo Brasil.

Dados do Anuário da Reciclagem 2022 apontam a existência de 9.854 catadores e catadoras; porém, esse levantamento considera apenas as organizações cadastradas no seu banco de dados, totalizando 306 instituições. Esses números podem ser ainda maiores quando somados aos trabalhadores autônomos que não estão vinculados a associações ou cooperativas.

A inclusão dos catadores no processo de reciclagem do Brasil é uma tecnologia social e uma das alternativas sustentáveis na gestão de resíduos sólidos. Além disso, a presença desses profissionais está prevista taxativamente na PNRS, que os reconhece como os principais agentes socioambientais para a efetivação desta legislação. Por meio do trabalho desses catadores, é possível aumentar a vida útil dos aterros sanitários, pela redução do volume de resíduos²¹. É uma atividade que tem crescido bastante em todo o país, sendo, desde 2002, uma profissão reconhecida pela Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), sob o código n.º 5192-05.

¹⁹ HAMAOKA, S. P.; BRANCO, P. G. Proibição de importação de resíduos sólidos: exigências para aplicação da Lei n.º 15.088. **Consultor Jurídico**, 24 abr. 2025.

²⁰ IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2010**: características da população e dos domicílios: resultados do universo, 2011.

²¹ BESEN, R.; SILVA, T. P.; PEREIRA, M. J. Redução do volume de resíduos sólidos urbanos: desafios e perspectivas. **Revista Brasileira de Gestão Ambiental**, 2016.

Existem duas categorias de catadores: os autônomos e os associados ou cooperados. Os catadores autônomos são trabalhadores que recolhem, selecionam e vendem resíduos sólidos recicláveis de forma independente, sem vínculo empregatício. Geralmente, atuam em condições precárias, com baixo rendimento e falta de equipamentos de segurança, estando, dessa forma, mais expostos ao risco de acidentes na manipulação do material, a sinistros de trânsito e, muitas vezes, à violência urbana. O trabalho é exercido a céu aberto, em horários variados, e a comercialização dos materiais recicláveis costuma ser feita a atravessadores, que pagam um preço inferior ao praticado no mercado²².

Já os catadores associados/cooperados estão organizados em cooperativas ou associações e desempenham um papel crucial na cadeia de reciclagem, atuando na coleta, triagem e classificação dos resíduos. Essas organizações permitem que eles se beneficiem de melhores condições de trabalho, acesso a benefícios e até mesmo oportunidades de desenvolvimento profissional.

As organizações de catadores – sejam elas associações ou cooperativas – constituem instâncias de articulação para a defesa de seus interesses, direitos e da justiça ambiental. Esses profissionais movimentam a economia, gerando renda e poder de compra, além de atuarem em escala macro ao mitigarem a extração de matéria-prima diretamente da natureza²³.

Os catadores e as catadoras de materiais recicláveis contribuem para a gestão de resíduos sólidos urbanos, sendo os principais agentes responsáveis pela segregação do material descartado²⁴. A PNRS reconhece a importância desses profissionais e de suas cooperativas na gestão desses passivos, incentivando a sua integração formal na cadeia de reciclagem.

A participação dos catadores na gestão de resíduos sólidos gera diversas vantagens, tais como a geração de trabalho e renda, o resgate da cidadania e a redução das despesas com os programas de reciclagem. Além disso, promove a organização do trabalho e a redução dos custos com a coleta, o

²² ARRUDA, M. F. A. **Interseccionalidade, organização e sustentabilidade: o caso das mulheres catadoras de material reciclável nos municípios litorâneos da Região Metropolitana do Recife**, 2024.

²³ OLIVEIRA PINTO, M.; CUNHA, F. A. A. Gestão e reaproveitamento de materiais recicláveis: desafios e estratégias. **Revista Brasileira de Engenharia Ambiental**, 2019.

²⁴ NASCIMENTO, M. J.; SILVA, L. S.; FERREIRA, A. L. O papel dos catadores na segregação e no reaproveitamento dos resíduos sólidos urbanos. **Revista Brasileira de Ciências Ambientais**, 2017.

transporte e a disposição final dos resíduos, uma vez que os materiais são previamente segregados pelos catadores.

Existem níveis hierárquicos organizados em uma Pirâmide da Reciclagem, a qual conta com diversos atores sociais que colaboram para a expansão do processo. Além dos catadores autônomos, que ficam na base da pirâmide, existem os associados/cooperados no nível intermediário, seguidos pelos médios e grandes sucateiros – que trabalham na forma de “atravessadores”, cuja função é mediar as negociações entre catadores e recicladores, lucrando em cima do trabalho desenvolvido pelos catadores. Já os recicladores propriamente ditos estão localizados no topo da pirâmide, sendo responsáveis por transformar o material triado e comercializá-lo junto às indústrias²⁵.

Os movimentos de catadores vêm crescendo no Brasil, desde a década de 1990, destacando-se: (i) o Movimento Nacional de Catadores de Resíduos (MNCR); (ii) a Associação Nacional de Catadoras e Catadores de Resíduos (ANCAT); (iii) o Movimento Eu sou Catador (MESC); (iv) a União Nacional dos Catadores e Catadoras de Materiais Recicláveis do Brasil (UNICOPAS); e (v) o Cataki, os mais representativos.

Em nível federal, existem marcos legais relativos à atuação e ao incentivo aos catadores. Uma das primeiras legislações foi o Decreto n.º 5.940/2006, que estabeleceu a coleta seletiva solidária – segregada na fonte geradora – nos órgãos e nas entidades da Administração Pública Federal, direta e indireta. Além disso, o dispositivo incentiva a destinação dos resíduos segregados para as associações/cooperativas de catadores²⁶.

O Decreto n.º 7.217/2010²⁷, que regulamentou a Política Nacional de Saneamento Básico²⁸, já considerava as cooperativas/associações como prestadoras de serviço público de manejo de resíduos. A PNSB (Art. 10, § 1º, inciso I) permitiu que as organizações de catadores, ao atuarem na prestação de serviços de coleta seletiva mediante acordo com o poder público, fossem dispensadas de licitação.

²⁵ DEMAJOROVIC, L. F.; LIMA, R. G. O papel dos catadores no ciclo de reaproveitamento de resíduos sólidos urbanos. *Revista Brasileira de Gestão Ambiental*, 2019.

²⁶ BRASIL. Decreto n.º 5.940, de 25 de outubro de 2006, 2006.

²⁷ BRASIL. Decreto-Lei n.º 7.217, de 21 de junho de 2010. *Diário Oficial da União*, 22 jun. 2010.

²⁸ BRASIL. Lei n.º 11.445, de 5 de janeiro de 2007, 2007.

Os catadores foram inseridos na PNRS como agentes essenciais e elos principais na implementação da referida norma. Entre os objetivos da PNRS (Art. 7º, inciso XII), destaca-se a integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos. Em relação aos instrumentos da PNRS (Art. 8º, inciso VI), previu-se o incentivo à criação e ao desenvolvimento de cooperativas e associações.

Os Estados e Municípios devem seguir as diretrizes do Plano Nacional de Resíduos Sólidos (PLANARES), que determina a inclusão social e a emancipação econômica de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis (Art. 15º, inciso V). Os municípios que implantarem a coleta seletiva com a participação de cooperativas/associação, formadas por pessoas físicas de baixa renda, têm prioridade ao acesso de recurso da União (Art. 18, § 1º, inciso II)²⁹.

No que tange à logística reversa, segundo a PNRS, os Acordos Setoriais e Termos de Compromissos entre Poder Público e Setor Empresarial (fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes dos produtos) determinam que seja estabelecida parceria com cooperativas/associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis (Art.33, § 3º, inciso III). Os municípios devem priorizar a organização e a contratação de cooperativas/associações de catadores formadas por pessoas físicas de baixa renda para a operacionalização do sistema (Art. 36, § 1º). O poder público também pode instituir medidas indutoras e linhas de financiamento para atender, prioritariamente, às iniciativas de implantação de infraestrutura física e aquisição de equipamentos para tais organizações (Art. 42, inciso III). A referida lei determina, ainda, a necessidade de instituir normas com o objetivo de conceder incentivos fiscais, financeiros ou creditícios, prioritariamente em parceria com cooperativas/associação de catadores, para projetos relacionados ao ciclo de vida dos produtos (Art. 44, inciso II)³⁰.

Já o Decreto n.º 7.405/2010, que instituiu o Programa Pró-Catador, renomeou o antigo Comitê Interministerial da Inclusão de Catadores de Lixo para Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica

²⁹ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Plano Nacional de Resíduos Sólidos**: versão preliminar, 2010.

³⁰ BRASIL. Lei n.º 12.305, de 2 de agosto de 2010. **Diário Oficial da União**, 3 ago. 2010,

dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis (CIISC)³¹. Este dispositivo, no entanto, foi revogado pelo Decreto n.º 10.473/2020³².

O Programa Pró-Catador tinha a finalidade de integrar e articular as ações do Governo Federal voltadas ao apoio e ao fomento à organização produtiva dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, à melhoria das condições de trabalho, à ampliação das oportunidades de inclusão social e econômica e à expansão da coleta seletiva de resíduos sólidos, da reutilização e da reciclagem por meio da atuação desse segmento³³.

Em 2023, esse Decreto n.º 10.473 foi revogado pelo Decreto n.º 11.414³⁴, sendo agora chamado de Programa Diogo de Sant’Ana Pró-Catadoras e Pró-Catadores para a Reciclagem Popular. Além de recriar o programa, o novo dispositivo instituiu o Comitê Interministerial para Inclusão Socioeconômica de Catadoras e Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis, reforçando o foco na inclusão de gênero e na base popular da categoria. O programa tem a finalidade de integrar e articular as ações, os projetos e os programas da Administração Pública Federal, estadual, distrital e municipal voltados à promoção e à defesa dos direitos humanos das catadoras e dos catadores (Art. 1º). Além disso, definiu conceitos inovadores entre os marcos legais até então existentes, como a coleta seletiva solidária, o pagamento por serviços ambientais e a reciclagem popular (Art. 2º, incisos II, IV e V).

Nesse Decreto, ficou definida a forma de implementação da política, devendo ser realizada em cooperação com órgãos ou entidades da Administração Pública por meio de Termo de Adesão, de forma voluntária. Estabeleceu-se que os entes que aderirem ao Programa Pró-Catadoras e Pró-Catadores devem apresentar um Plano de Ação que contemple atividades a serem realizadas em âmbito local e regional, como: (i) o fechamento de lixões; (ii) o incentivo à criação de cooperativas, associações e outras formas

³¹ BRASIL. Decreto n.º 7.405, de 23 de dezembro de 2010, 2010.

³² BRASIL. Decreto n.º 10.473, de 24 de agosto de 2020, 2020.

³³ ARRUDA, M. F. A. *Interseccionalidade, organização e sustentabilidade: o caso das mulheres catadoras de material reciclável nos municípios litorâneos da Região Metropolitana do Recife*, 2024.

³⁴ BRASIL. Decreto-Lei n.º 11.414, de 13 de fevereiro de 2023. *Diário Oficial da União*, 14 fev. 2023.

de organização popular; e (iii) as ações de inclusão socioeconômica de catadoras e catadores³⁵.

Os catadores puderam participar, até 2015, de diversos programas e projetos do Governo Federal³⁶, tais como o Prêmio Cidade Pró-Catador, o Cataforte, o Pronatec (modalidade catador) e a Coleta Seletiva Solidária. Com o retrocesso institucional e ambiental ocorrido entre 2016 e 2022, os programas e projetos que beneficiavam os catadores foram desfeitos. Apenas uma única legislação foi promulgada nesse período em relação à gestão de resíduos sólidos, a Lei de Incentivo à Reciclagem (LIR).

A Lei n.º 14.260/2021 (LIR) busca fortalecer a indústria da reciclagem no Brasil por meio de incentivos fiscais. Seu objetivo é estimular a economia circular, reduzir resíduos e aumentar o uso de materiais recicláveis e reciclados, promovendo a sustentabilidade e a inclusão social. Pessoas físicas e jurídicas podem deduzir parte do imposto de renda devido ao apoiar projetos de reciclagem previamente aprovados pelo Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA). O limite da dedução é de até 6% do imposto de renda devido para pessoas físicas e até 1% para pessoas jurídicas.

Apenas em 2024, a LIR foi regulamentada pelo Decreto n.º 12.106/2024, que instituiu o incentivo fiscal à cadeia produtiva da reciclagem, para fomentar o uso de matérias-primas e de insumos provenientes de materiais recicláveis e reciclados (Art. 1º). O artigo 2º destinou quatro incisos aos catadores de materiais recicláveis, estabelecendo que as pessoas físicas e jurídicas tributadas com base no lucro real poderão deduzir parte do imposto de renda em virtude do apoio direto a projetos previamente aprovados pelo Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, direcionados a:

IV - implantação e adaptação de infraestrutura física de microempresas, de pequenas empresas, de indústrias, de cooperativas e de associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis;

V - aquisição de equipamentos e de veículos para a coleta seletiva, a reutilização, o beneficiamento, o

³⁵ ARRUDA, M. F. A. **Interseccionalidade, organização e sustentabilidade: o caso das mulheres catadoras de material reciclável nos municípios litorâneos da Região Metropolitana do Recife**, 2024.

³⁶ GOMES, A. F.; SILVA, J. M.; SANTOS, R. P. Os catadores e a Política Nacional de Resíduos Sólidos. **Revista Brasileira de Política Ambiental**, 2021.

tratamento e a reciclagem de materiais pelas indústrias, pelas microempresas, pelas pequenas empresas, pelas cooperativas e pelas associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis;

VI - organização e apoio a redes de comercialização e de cadeias produtivas, integradas por microempresas, pequenas empresas, cooperativas e associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis;

VII - fortalecimento da participação dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas cadeias de reciclagem³⁷.

3. DECRETO-LEI N.º 12.438/2025 E SUAS IMPLICAÇÕES SOCIOAMBIENTAIS NO PONTO DE VISTA DA JUSTIÇA AMBIENTAL

A justiça ambiental compreende não apenas o tratamento equitativo, mas também a participação ativa e significativa das populações nos processos decisórios relacionados às políticas ambientais, independentemente de sua raça, cor, origem ou renda³⁸. Mais recentemente, esse conceito tem se ampliado para incorporar as dimensões do racismo ambiental, da colonialidade do poder e da vulnerabilidade climática, enfatizando a centralidade dos grupos historicamente marginalizados nos processos de resistência e na formulação de alternativas socioecológicas³⁹.

Nesse cenário de busca por justiça ambiental, os trabalhadores da cadeia da reciclagem no Brasil, em especial os catadores de materiais recicláveis, foram surpreendidos, em abril de 2025, com a promulgação do Decreto-Lei n.º 12.438/2025. O dispositivo regulamenta o § 1º do Art. 49 da Lei n.º 12.305/2010 (Política Nacional de Resíduos Sólidos - PNRS), que dispõe sobre as exceções à proibição de importação de resíduos sólidos. Ao permitir a entrada de resíduos estrangeiros para fins industriais, a nova norma acendeu alertas jurídicos e socioambientais quanto aos impactos

³⁷ BRASIL. Decreto-Lei n.º 12.106, de 2024. **Diário Oficial da União**, 2024.

³⁸ ACSELRAD, Henri; HERCULANO, Selene; PÁDUA, José Augusto (org.). **A justiça ambiental e a dinâmica das lutas territoriais**, 2004.

³⁹ PACHECO, M.; BARROS, F. R. Colonialismo de resíduos e racismo ambiental: os perigos da flexibilização da legislação de importação de lixo no Brasil. **Revista Direito e Práxis**, v. 13, n. 4, p. 1864-1889, 2022. LEROY, J.-P. **Justiça ambiental: construindo o campo socioambiental no Brasil**, 2021. SILVA, R. **Justiça ambiental, racismo ambiental e políticas públicas: desafios contemporâneos. Cadernos de Pesquisa**, 2020.

na valorização dos materiais nacionais e na subsistência dos catadores. Trata-se de uma medida controversa que contraria os princípios da gestão sustentável e da justiça ambiental, além de provocar insegurança normativa ao reinterpretar, de forma permissiva, a PNRS. Esta lei, desde sua origem, estabeleceu a prioridade na não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos gerados no território nacional (Art. 7º, II), diretriz que é fragilizada pela abertura do mercado à importação de rejeitos estrangeiros.

Sob a perspectiva jurídica, a autorização para a importação de resíduos sólidos parece conflitar com a própria sistemática da PNRS e com tratados internacionais ratificados pelo Brasil, como a Convenção de Basileia (promulgada pelo Decreto n.º 875/1993), que visa restringir os fluxos transfronteiriços de resíduos perigosos e incentivar sua gestão no país de origem⁴⁰. Além disso, a jurisprudência e a doutrina ambientalista nacional consolidaram o princípio da precaução como diretriz fundamental na formulação de políticas públicas ambientais⁴¹.

Nesse sentido, permitir a entrada de resíduos no país, ainda que sob critérios sanitários e econômicos, sem ampla participação social e estudos de impacto prévios, viola princípios democráticos e ambientais. Ademais, tal medida abre precedentes perigosos com potencial de legitimar práticas de injustiça ambiental, a externalização de passivos ecológicos por países desenvolvidos e o conseqüente enfraquecimento das políticas públicas voltadas à gestão sustentável dos resíduos sólidos no território nacional.

Do ponto de vista da justiça ambiental, a medida representou um retrocesso. Conforme Acselrad, a justiça ambiental exige a distribuição equitativa dos riscos ambientais e a valorização das populações historicamente marginalizadas⁴². No Brasil, os catadores de materiais recicláveis desempenham papel central na cadeia da reciclagem e são reconhecidos pela PNRS como prestadores de serviço ambiental. Com a abertura para importações, existe o risco real de substituição da coleta seletiva nacional por resíduos importados de menor custo, afetando diretamente a renda de

⁴⁰ PACHECO, BARROS, *op. cit.*, 2022.

⁴¹ BENJAMIN, A. H. V. Princípio da precaução e o Direito Ambiental brasileiro. **Revista de Direito Ambiental**, 2020.

⁴² ACSELRAD, H. Justiça ambiental e construção social do risco. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 2009.

milhares de catadores e cooperativas. Tal cenário aprofunda desigualdades sociais e enfraquece a lógica do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania⁴³.

Do ponto de vista econômico, o Decreto-Lei n.º 12.438/2025 prometia beneficiar setores industriais que necessitam de matéria-prima reciclada a baixo custo. No entanto, isso ocorreria em detrimento do mercado interno de resíduos, desestruturando a cadeia nacional da reciclagem, especialmente as cooperativas. Essas organizações já operam em condições precárias, sem remuneração adequada, por falta de pagamento pelos serviços ambientais prestados e desvalorização do material coletado. A sobreoferta de resíduos importados pressionaria para baixo os preços pagos pelos materiais recicláveis coletados no país, tornando a atividade dos catadores ainda menos viável economicamente e desmobilizando a economia circular interna.

Ecologicamente, a importação de resíduos sólidos expõe o território nacional a riscos significativos, como a introdução de resíduos contaminados, falhas de triagem nos países de origem e o aumento da pressão sobre os já escassos espaços de destinação adequada, como associações/cooperativas. Segundo Pacheco e Barros, essa medida reativa práticas de colonialismo ambiental, nas quais países em desenvolvimento tornam-se depósitos de resíduos das nações industrializadas⁴⁴. Tal prática afronta a soberania ambiental do Brasil e rompe com compromissos assumidos internacionalmente no combate à degradação ambiental e na promoção de modelos de desenvolvimento sustentável.

Contudo, a forte mobilização dos catadores de materiais recicláveis e dos movimentos nacionais, apoiada por organizações da sociedade civil, frentes parlamentares e setores acadêmicos, resultou na revogação do Decreto-Lei n.º 12.438/2025. Em seu lugar, foi publicado o Decreto n.º 12.451, de 6 de maio de 2025, que reafirma os princípios da PNRS, veda a importação de resíduos sólidos para fins industriais e fortalece a inclusão socioprodutiva dos catadores. Esse desfecho marca uma importante vitória da sociedade

⁴³ BRASIL. **Lei n.º 12.305, de 2 de agosto de 2010**, 2010 (Art. 6º, VIII).

⁴⁴ PACHECO, M.; BARROS, F. R. Colonialismo de resíduos e racismo ambiental: os perigos da flexibilização da legislação de importação de lixo no Brasil. **Revista Direito e Práxis**, 2022.

civil organizada e evidencia a importância da participação popular na defesa da justiça ambiental, da soberania e da dignidade do trabalho na cadeia da reciclagem.

4. MATERIAL E MÉTODO

O presente artigo adota uma abordagem qualitativa, de natureza exploratória e descritiva, com o objetivo de analisar criticamente os avanços, retrocessos e desafios da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) ao longo de seus 16 anos de vigência, com especial atenção à promulgação e revogação do Decreto n.º 12.438/2025. A investigação parte do pressuposto de que políticas públicas devem ser avaliadas não apenas por seus marcos legais, mas por sua efetividade prática, legitimidade social e capacidade de enfrentar desigualdades históricas.

O levantamento de dados foi realizado por meio da análise documental, contemplando legislações, decretos, planos, notas técnicas, comunicados oficiais e publicações do Ministério do Meio Ambiente e Mudanças do Clima e de outras entidades governamentais. Foram especialmente examinados a Lei n.º 12.305/2010⁴⁵ (que institui a PNRS), o Decreto n.º 7.404/2010⁴⁶ (que a regulamenta), o Decreto n.º 12.438/2025⁴⁷ (que autorizava a importação de resíduos sólidos) e o Decreto n.º 12.451/2025⁴⁸ (que revogou a norma anterior). Além dessas, foram analisadas legislações correlatas à temática dos resíduos sólidos urbanos (RSU), como a Lei n.º 6.938, que trata da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA)⁴⁹; a Lei n.º 11.107, denominada Lei dos Consórcios Públicos⁵⁰; a Lei n.º 9.433, conhecida como Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH)⁵¹; a

⁴⁵ BRASIL. **Lei n.º 12.305, de 2 de agosto de 2010**, 3 ago. 2010.

⁴⁶ BRASIL. **Decreto n.º 7.404, de 23 de dezembro de 2010**, 2010.

⁴⁷ BRASIL. **Decreto-Lei n.º 12.438, de 17 de abril de 2025**, 22 abr. 2025.

⁴⁸ BRASIL. Decreto-Lei n.º 12.451, de 6 de maio de 2025. **Diário Oficial da União**, 6 maio 2025.

⁴⁹ BRASIL. **Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981**, 1981.

⁵⁰ BRASIL. **Lei n.º 11.107, de 6 de abril de 2005**, 2005.

⁵¹ BRASIL. **Lei n.º 9.433, de 8 de janeiro de 1997**, 1997.

Lei n.º 9.795, que estabelece a Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA)⁵²; e a Lei n.º 11.445 (Lei de Saneamento Básico)⁵³.

Complementarmente, foram analisadas manifestações públicas de organizações da sociedade civil, com destaque para documentos, notas e campanhas promovidas pelo Movimento Eu Sou Catador (MESOC), pelo Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR) e pela Associação Nacional de Catadores e Catadoras de Materiais Recicláveis (ANCAT). Tais fontes foram fundamentais para compreender a perspectiva dos principais sujeitos impactados pelas decisões políticas recentes. Também foram utilizados artigos científicos, teses e dissertações acadêmicas, relatórios técnicos e reportagens jornalísticas que contextualizam o debate sobre resíduos sólidos no Brasil.

A metodologia de análise se baseou na triangulação de fontes, com vistas à construção de uma visão crítica, interseccional e contextualizada da gestão de resíduos sólidos no Brasil. O material empírico foi interpretado à luz de referenciais teóricos que abordam a justiça ambiental, a economia circular, a participação social e políticas públicas.

A delimitação temporal do estudo abrange o período de 2010 a 2025, com foco nos eventos recentes entre 2022 e 2025, momento em que ocorreram intensos debates e disputas políticas em torno da PNRS e do papel dos catadores na cadeia da reciclagem. A análise buscou compreender como a tentativa de flexibilização normativa expressa no Decreto n.º 12.438/2025 se insere em uma dinâmica mais ampla de disputas por modelos de desenvolvimento e gestão ambiental no país.

Essa abordagem permite captar as múltiplas dimensões envolvidas na formulação e aplicação de políticas públicas ambientais, considerando os aspectos legais, sociais, econômicos e políticos que influenciam diretamente a eficácia e a legitimidade dessas normas.

⁵² BRASIL. Lei n.º 9.795, de 27 de abril de 1999, 1999.

⁵³ BRASIL. Lei n.º 11.445, de 5 de janeiro de 2007, 2007.

5. RESULTADO E DISCUSSÃO

A análise normativa e crítica apresentada no presente estudo evidencia a complexa teia de contradições estruturais, institucionais e políticas que atravessa a gestão dos resíduos sólidos no Brasil. Decorridos 16 anos desde a promulgação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), observa-se que sua implementação permanece marcada por profundas assimetrias regionais, pela crônica insuficiência de recursos orçamentários, pela baixa prioridade atribuída ao tema nos diversos níveis de governo e pela persistente exclusão dos catadores de materiais recicláveis das instâncias deliberativas e estratégicas das políticas públicas.

Dados recentes revelam que 41,5% dos resíduos sólidos urbanos ainda são dispostos de forma inadequada, comprometendo a saúde pública e os ecossistemas, sobretudo nas regiões Norte e Nordeste, onde os índices de destinação incorreta chegam a 56,2%⁵⁴. Esses números denunciam não apenas a fragilidade da capacidade institucional dos entes federativos, mas também o descaso histórico com a equidade territorial e com o direito à cidade sustentável.

A prática de descontinuidade dos serviços públicos pelos gestores municipais precisa ser reavaliada, uma vez que serviços essenciais, que afetam diretamente a qualidade de vida da população, devem ser tratados como políticas de Estado, e não como políticas de governo, garantindo sua continuidade e eficácia independentemente das mudanças políticas e administrativas. É o caso da gestão de resíduos sólidos urbanos.

No que tange ao papel dos catadores, observa-se um paradoxo estruturante: apesar do reconhecimento legal de sua função estratégica na PNRS, esses trabalhadores continuam submetidos à informalidade, à baixa remuneração, à ausência de proteção previdenciária e à invisibilidade nas contratações públicas, sendo tratados mais como mão de obra excedente do que como sujeitos de direito.

Em 2023, apenas 4,5 milhões de toneladas de resíduos sólidos urbanos foram recicladas por meio da coleta seletiva, número que evidencia o subaproveitamento do potencial da economia circular no país e explicita o

⁵⁴ ABREMA. **Panorama dos resíduos sólidos no Brasil 2024**, 2024.

descompasso entre a retórica da sustentabilidade e as práticas excludentes de gestão⁵⁵.

A promulgação do Decreto-Lei n.º 12.438/2025, que autorizou a importação de resíduos sólidos, agravou esse cenário. A medida gerou imediata mobilização da sociedade civil e, em especial, das redes organizadas de catadores, que denunciaram os impactos econômicos, sociais e ambientais da norma.

Do ponto de vista econômico, a liberação da importação pressionaria para baixo o valor de comercialização dos recicláveis nacionais, tornando inviável a sustentabilidade financeira das cooperativas e reduzindo ainda mais a renda dos trabalhadores. Ambientalmente, a medida abriria um perigoso precedente para a entrada de resíduos contaminados ou de difícil rastreabilidade, aumentando o risco de danos à saúde pública e da geração de passivos ambientais em territórios já vulnerabilizados. Além disso, a decisão contraria princípios basilares da PNRS e pactos internacionais dos quais o Brasil é signatário, como a Convenção de Basileia⁵⁶, além de afrontar o princípio da precaução e os compromissos com a gestão ambiental soberana e responsável⁵⁷.

A reação coordenada e incisiva dos movimentos de catadores, da sociedade civil e de setores acadêmicos e ambientais resultou na revogação da medida, por meio do Decreto n.º 12.451/2025. Este novo ato normativo restabeleceu a vedação à importação de resíduos e reafirmou o compromisso com a valorização da cadeia produtiva da reciclagem nacional. Essa virada institucional revela a potência política dos catadores enquanto atores coletivos e protagonistas de lutas por justiça ambiental e dignidade no trabalho.

Apesar desses avanços, existe o risco de retrocessos diante da crescente pressão de interesses econômicos sobre a política ambiental brasileira. Isso se concretizou no hiato político federal que o Brasil vivenciou entre 2016

⁵⁵ ABREMA. **Panorama dos resíduos sólidos no Brasil 2024**, 2024. LOUREIRO, C. F. B. Educação ambiental e políticas públicas: uma análise crítica da PNRS. Revista **Brasileira de Educação Ambiental**, 2021.

⁵⁶ BRASIL. **Decreto n.º 875, de 19 de julho de 1993**, 1993.

⁵⁷ BENJAMIN, A. H. V. Princípio da precaução e o Direito Ambiental brasileiro. **Revista de Direito Ambiental**, 2020. PACHECO, R.; BARROS, L. C. Colonialismo de resíduos: o Brasil e os fluxos internacionais de lixo. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, 2022.

e 2022, período em que houve uma flexibilização das normas ambientais e um enfraquecimento das políticas públicas relacionadas à gestão ambiental e aos direitos dos trabalhadores catadores. Tais retrocessos afetaram diretamente a execução e a eficácia da PNRS, revelando uma tensão entre os avanços normativos e as resistências políticas e econômicas que buscam reduzir a rigidez das regulamentações ambientais em nome de interesses imediatistas.

Ao recolocar no centro do debate os princípios da soberania ecológica, da economia circular e da inclusão socioprodutiva, o Decreto n.º 12.451/2025 representa não apenas uma vitória normativa, mas também simbólica, sinalizando que os retrocessos ambientais podem, e devem, ser enfrentados com mobilização e participação social qualificada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao completar 16 anos de vigência, a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) apresenta um balanço marcado por avanços importantes, mas também por retrocessos preocupantes. Entre os progressos, destacam-se a introdução de instrumentos como a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, a promoção da logística reversa, a valorização do trabalho dos catadores e a indução à coleta seletiva. No entanto, a implementação da PNRS tem sido desigual entre os municípios, e sua efetividade permanece limitada por entraves estruturais, insuficiência de recursos, fragilidade institucional e descontinuidade política.

A promulgação do Decreto n.º 12.438/2025 simbolizou um desses momentos de inflexão negativa, ao representar um claro retrocesso nos princípios da sustentabilidade, da economia circular e da justiça ambiental, que fundamentam a PNRS. A autorização para importação de resíduos sólidos comprometeu o protagonismo dos catadores e colocou em risco tanto empregos quanto os avanços socioambientais conquistados ao longo da última década e meia. Tal medida contraria os objetivos originais da PNRS, abrindo margem para formas contemporâneas de colonialismo ambiental, que colocam os interesses econômicos acima dos direitos sociais e da proteção ambiental.

A ausência de legitimidade social e de participação popular comprometeu a eficácia da norma, que foi amplamente rejeitada por seus principais destinatários. A forte mobilização do Movimento Eu Sou Catador (MESOC), do Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR), da ANCAT e de diversos setores da sociedade civil resultou na revogação do Decreto-Lei n.º 12.438/2025 e na publicação do Decreto n.º 12.451/2025. Essa conquista coletiva reafirma a centralidade da justiça ambiental e da democracia participativa na formulação de políticas públicas.

Este artigo demonstra que, embora a PNRS represente um marco jurídico importante para a gestão de resíduos sólidos no Brasil, sua efetividade depende da articulação entre marcos normativos, vontade política e mobilização social. A tentativa recente de flexibilização da legislação evidenciou a vulnerabilidade dos direitos socioambientais e a urgência de fortalecer mecanismos de controle social e participação cidadã.

A análise crítica revelou que a importação de resíduos sólidos afetaria profundamente a economia circular brasileira, aprofundando desigualdades e gerando impactos negativos especialmente sobre os catadores, que são os principais agentes da reciclagem no país. A revogação do decreto mostrou que resistências sociais organizadas ainda são capazes de frear retrocessos e de afirmar caminhos alternativos baseados na equidade, no trabalho digno e na sustentabilidade.

Diante dos desafios persistentes e das ameaças recentes, reafirma-se a necessidade de um modelo de gestão de resíduos que priorize a dignidade do trabalho, a equidade na distribuição dos riscos e benefícios ambientais e a soberania dos territórios. Isso requer, além da plena implementação da PNRS, o fortalecimento de políticas públicas estruturantes voltadas à valorização do trabalho dos catadores, ao pagamento justo pelos serviços ambientais prestados, à inclusão social e à erradicação definitiva dos lixões.

Neste marco dos 16 anos da PNRS, é imperativo que a reciclagem popular, a coleta seletiva solidária e a logística reversa sejam compreendidas não apenas como soluções técnicas, mas como estratégias essenciais para a promoção de justiça social, ambiental e econômica no Brasil contemporâneo.

REFERÊNCIAS

ABREMA. **Panorama dos resíduos sólidos no Brasil 2024**. São Paulo: Associação Brasileira de Resíduos e Meio Ambiente, 2024. Disponível em: <https://www.abrema.org.br/panorama/>. Acesso em: 1 maio 2025.

ACSELRAD, Henri; HERCULANO, Selene; PÁDUA, José Augusto (org.). **A justiça ambiental e a dinâmica das lutas territoriais**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

ACSELRAD, H. Justiça ambiental e construção social do risco. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 24, n. 69, p. 15-26, 2009.

ACSELRAD, H. **Justiça ambiental: construção e desafios**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2022.

ALIMONDA, H. **Ecologia política latino-americana: pensamento crítico, diferenciação socioambiental e territórios em disputa**. 2. ed. Buenos Aires: CLACSO, 2021.

ANDRADE, S. R.; FERREIRA, A. L. Obstáculos ao estabelecimento de uma gestão adequada para os resíduos sólidos urbanos. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 7, n. 1, p. 1-15, 2011.

ARRUDA, M. F. A. **Interseccionalidade, organização e sustentabilidade: o caso das mulheres catadoras de material reciclável nos municípios litorâneos da Região Metropolitana do Recife**. Tese (Doutorado) — Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2024.

BENJAMIN, A. H. V. Princípio da precaução e o Direito Ambiental brasileiro. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, n. 100, p. 25-39, 2020.

BERNARDO, M. F. Catadores e a justiça ambiental: invisibilidades e resistências nas cidades brasileiras. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 25, n. 2, p. 178-197, 2023.

BESEN, R.; SILVA, T. P.; PEREIRA, M. J. Redução do volume de resíduos sólidos urbanos: desafios e perspectivas. **Revista Brasileira de Gestão Ambiental**, v. 10, n. 3, p. 325-340, 2016.

BRASIL. **Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 1 maio 2025.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei n.º 203/1991**. Dispõe sobre o acondicionamento, a coleta, o tratamento, o transporte e a destinação final dos resíduos de saúde. Brasília: Senado Federal, 1991.

BRASIL. **Decreto n.º 875, de 19 de julho de 1993.** Promulga a Convenção de Basileia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito. Brasília, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0875.htm.

BRASIL. **Lei n.º 9.433, de 8 de janeiro de 1997.** Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei n.º 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei n.º 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Brasília, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9433.htm.

BRASIL. **Lei n.º 9.795, de 27 de abril de 1999.** Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. Brasília, 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9795.htm.

BRASIL. **Lei n.º 11.107, de 6 de abril de 2005.** Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Brasília, 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm.

BRASIL. **Decreto n.º 5.940, de 25 de outubro de 2006.** Institui a separação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta, na fonte geradora, e a sua destinação às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis, e dá outras providências. Brasília, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5940.htm.

BRASIL. **Lei n.º 11.445, de 5 de janeiro de 2007.** Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei n.º 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Brasília, 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm.

BRASIL. Decreto-Lei n.º 7.217, de 21 de junho de 2010. Regulamenta a Política Nacional de Saneamento Básico, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 jun. 2010.

BRASIL. Lei n.º 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. **Diário Oficial da União**, Brasília, 3 ago. 2010.

BRASIL. **Decreto n.º 7.404, de 23 de dezembro de 2010.** Regulamenta a Lei n.º 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, cria o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Comitê Orientador para a Implantação dos Sistemas de Logística Reversa, e dá outras providências. Brasília, 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7404.htm.

BRASIL. **Decreto n.º 7.405, de 23 de dezembro de 2010.** Institui o Programa Pró-Catador, denomina o Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos

Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis o Comitê Interministerial de que trata o Decreto de 11 de setembro de 2003, e dá outras providências. Brasília, 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7405.htm.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Plano Nacional de Resíduos Sólidos**: versão preliminar. Brasília, 2010. Disponível em: <https://www.mma.gov.br>.

BRASIL. Lei n.º 14.026, de 15 de julho de 2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei n.º 9.984, de 17 de julho de 2000. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 jul. 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm.

BRASIL. **Decreto n.º 10.473, de 24 de agosto de 2020**. Revoga o Decreto n.º 7.405, de 23 de dezembro de 2010, que institui o Programa Pró-Catador e denomina o Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis. Brasília, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10473.htm.

BRASIL. Lei n.º 14.260, de 27 de outubro de 2021. Altera a Lei n.º 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, para dispor sobre a gestão de resíduos sólidos urbanos. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 out. 2021.

BRASIL. Decreto-Lei n.º 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, 14 fev. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11414.htm.

BRASIL. Decreto-Lei n.º 12.106, de 2024. Dispõe sobre o incentivo fiscal à cadeia produtiva da reciclagem. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2024.

BRASIL. Lei n.º 15.088, de 15 de março de 2025. Altera dispositivos da Lei n.º 12.305, de 2 de agosto de 2010, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 mar. 2025.

BRASIL. Decreto-Lei n.º 12.438, de 17 de abril de 2025. Regulamenta o §1º do art. 49 da Lei n.º 12.305/2010. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 abr. 2025.

BRASIL. Decreto-Lei n.º 12.451, de 6 de maio de 2025. Estabelece diretrizes para a gestão de resíduos sólidos e veda a importação de resíduos recicláveis. **Diário Oficial da União**, Brasília, 6 maio 2025.

DEMAJOROVIC, L. F.; LIMA, R. G. O papel dos catadores no ciclo de reaproveitamento de resíduos sólidos urbanos. **Revista Brasileira de Gestão Ambiental**, v. 23, n. 1, p. 45-60, 2019.

DIAS, S. **Reciclagem e trabalho decente**: desafios para o Brasil urbano. Belo Horizonte: UFMG/ WIEGO, 2011.

GOMES, A. F.; SILVA, J. M.; SANTOS, R. P. Os catadores e a Política Nacional de Resíduos Sólidos. **Revista Brasileira de Política Ambiental**, v. 10, n. 2, p. 45-62, 2021.

GONÇALVES, C. W.; COSTA, F. A. Sustentabilidade solidária: catadores, políticas públicas e resíduos urbanos. **Cadernos Metrópole**, v. 25, n. 57, p. 223-242, 2023.

HAMAOKA, S. P.; BRANCO, P. G. Proibição de importação de resíduos sólidos: exigências para aplicação da Lei n.º 15.088. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 24 abr. 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-abr-24/proibicao-de-importacao-de-residuos-solidosexigencias-para-aplicacao-da-lei-no-15-088-2025/>. Acesso em: 2 maio 2025.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2010: características da população e dos domicílios: resultados do universo**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Catadores de materiais recicláveis: diagnóstico dos programas e ações do governo federal**. Brasília: IPEA, 2012.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Diagnóstico dos planos de gestão integrada de resíduos sólidos: Brasil 2023**. Brasília: IPEA, 2023.

LEROY, J.-P. **Justiça ambiental: construindo o campo socioambiental no Brasil**. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, 2021.

LOUREIRO, C. F. B. Educação ambiental e políticas públicas: uma análise crítica da PNRS. **Revista Brasileira de Educação Ambiental**, v. 16, n. 3, p. 21-38, 2021.

MEDINA, M. The informal recycling sector in developing countries: organizing waste pickers to enhance their impact. **Gridlines**, n. 44, p. 1-4, 2008.

NASCIMENTO, M. J.; SILVA, L. S.; FERREIRA, A. L. O papel dos catadores na segregação e no reaproveitamento dos resíduos sólidos urbanos. **Revista Brasileira de Ciências Ambientais**, v. 15, n. 4, p. 120-135, 2017.

OLIVEIRA PINTO, M.; CUNHA, F. A. A. Gestão e reaproveitamento de materiais recicláveis: desafios e estratégias. **Revista Brasileira de Engenharia Ambiental**, v. 12, n. 2, p. 150-165, 2019.

PACHECO, M.; BARROS, F. R. Colonialismo de resíduos e racismo ambiental: os perigos da flexibilização da legislação de importação de lixo no Brasil. **Revista Direito e Práxis**, v. 13, n. 4, p. 1864-1889, 2022.

PACHECO, R.; BARROS, L. C. Colonialismo de resíduos: o Brasil e os fluxos internacionais de lixo. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, v. 12, n. 1, p. 55-74, 2022.

RAMOS, N. F.; GOMES, J. C.; CASTILHOS, A. B.; GOURDON, R. (orgs.). **Desenvolvimento de ferramenta para diagnóstico ambiental de lixões de resíduos sólidos urbanos no Brasil**. Vol. 22. Rio de Janeiro: Engenharia Sanitária e Ambiental, 2017.

SEEG – SISTEMA DE ESTIMATIVA DE EMISSÕES DE GASES DE EFEITO ESTUFA. **Emissões de GEE no Brasil**: atualizações 2021. Observatório do Clima, 2021. Disponível em: <https://seeg.eco.br>. Acesso em: 8 maio 2025.

SILVA, R. Justiça ambiental, racismo ambiental e políticas públicas: desafios contemporâneos. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 50, n. 177, p. 744-765, 2020.

