

**POLÍTICAS PÚBLICAS E
ESTADO RESPONSIVO: A
INCLUSÃO DOS
CATADORES NA POLÍTICA
NACIONAL DE RESÍDUOS
SÓLIDOS**

**PUBLIC POLICIES AND THE RESPONSIVE STATE: THE INCLUSION OF
WASTE PICKERS IN THE NATIONAL SOLID WASTE POLICY**

Ciências Sociais Aplicadas • 06/07/2026

REGISTRO DOI: [10.70773/revistatopicos/783037241](https://doi.org/10.70773/revistatopicos/783037241)

Anny Kariny Feitosa

RESUMO

O presente estudo analisa o papel das políticas públicas na concretização dos direitos fundamentais a partir da perspectiva do Estado responsivo, com enfoque na Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) e na inclusão socioeconômica dos catadores de materiais recicláveis. Parte-se da compreensão de que a efetividade dos direitos fundamentais não se esgota em seu reconhecimento formal no texto constitucional, exigindo a implementação de políticas públicas capazes de produzir resultados concretos na realidade social. O trabalho examina a PNRS como instrumento de proteção ambiental, promoção da dignidade humana e inclusão produtiva, destacando sua vinculação aos objetivos constitucionais de justiça social, redução das desigualdades e desenvolvimento sustentável. A partir das contribuições teóricas de Martha Fineman sobre vulnerabilidade e Estado responsivo, discute-se a responsabilidade institucional do poder público na construção de estruturas aptas a promover resiliência social e autonomia dos grupos vulnerabilizados. Analisa-se ainda a importância do federalismo cooperativo para a implementação das políticas públicas ambientais e sociais, evidenciando que a efetividade da PNRS depende da articulação entre os entes federativos e da capacidade institucional de execução das ações previstas em lei. Conclui-se que a inclusão dos catadores constitui elemento central da política de resíduos sólidos e representa importante mecanismo de concretização simultânea dos direitos fundamentais ambientais, sociais e econômicos.

Palavras-chave: Vulnerabilidade; Direitos Fundamentais; Catadores de Materiais Recicláveis.

ABSTRACT

This study analyzes the role of public policies in the implementation

of fundamental rights from the perspective of the responsive state, focusing on the National Solid Waste Policy (PNRS) and the socioeconomic inclusion of recyclable waste pickers. The research is based on the understanding that the effectiveness of fundamental rights does not end with their formal recognition in constitutional texts, requiring the implementation of public policies capable of producing concrete social outcomes. The paper examines the PNRS as an instrument of environmental protection, human dignity promotion, and productive inclusion, highlighting its connection with constitutional goals of social justice, inequality reduction, and sustainable development. Drawing upon Martha Fineman's theory of vulnerability and the responsive state, the study discusses the institutional responsibility of public authorities in creating structures capable of fostering resilience and autonomy among vulnerable groups. It also examines the relevance of cooperative federalism in implementing environmental and social public policies, demonstrating that the effectiveness of the PNRS depends on coordination among governmental entities and institutional capacity for policy execution. The study concludes that the inclusion of waste pickers constitutes a central element of the National Solid Waste Policy and an important mechanism for the simultaneous realization of environmental, social, and economic fundamental rights.

Keywords: Vulnerability; Fundamental Rights; Waste Pickers.

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 inaugurou no Brasil um modelo de Estado Democrático de Direito comprometido não apenas com a proteção das liberdades individuais, mas também com a promoção da justiça social, da dignidade da pessoa humana e da redução das

desigualdades. Nesse contexto, os direitos fundamentais passaram a exigir prestações positivas do Estado, tornando indispensável a implementação de políticas públicas capazes de transformar garantias normativas em experiências concretas de cidadania.

As políticas públicas assumem, assim, papel estratégico na efetivação dos direitos fundamentais, funcionando como instrumentos institucionais destinados a enfrentar desigualdades estruturais e promover inclusão social. Entre essas políticas, destaca-se a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), instituída pela Lei nº 12.305/2010, que representa importante marco normativo na articulação entre proteção ambiental, desenvolvimento sustentável e inclusão produtiva dos catadores de materiais recicláveis.

A relevância da temática decorre do reconhecimento de que a gestão dos resíduos sólidos ultrapassa a dimensão estritamente ambiental, envolvendo questões relacionadas à dignidade humana, ao trabalho, à renda, à saúde pública e à justiça social. A inclusão dos catadores no sistema de gestão de resíduos evidencia a necessidade de construção de políticas públicas sensíveis às vulnerabilidades sociais e capazes de promover autonomia, participação e reconhecimento de grupos historicamente marginalizados.

Nessa perspectiva, o estudo adota como referencial teórico a teoria da vulnerabilidade e do Estado responsivo desenvolvida por Martha Fineman, segundo a qual a atuação estatal deve ser orientada pela criação de instituições aptas a reduzir vulnerabilidades e fortalecer a resiliência social. A análise também dialoga com a literatura constitucional acerca da efetividade dos direitos fundamentais, da responsabilidade institucional do Estado e do federalismo cooperativo.

O objetivo do trabalho consiste em analisar a PNRS como instrumento de concretização dos direitos fundamentais e de redução das vulnerabilidades sociais, examinando o papel das políticas públicas e da atuação coordenada dos entes federativos na promoção da inclusão socioeconômica dos catadores de materiais recicláveis. Para tanto, o estudo aborda a relação entre políticas públicas e direitos fundamentais, discute o conceito de Estado responsivo e investiga os desafios institucionais envolvidos na implementação da política nacional de resíduos sólidos.

POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTOS DE CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS: A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS (PNRS)

As políticas públicas constituem instrumentos indispensáveis para concretizar os direitos fundamentais positivados na Constituição Federal de 1988, converte preceitos normativos abstratos em ações estatais concretas, planejadas e dotadas de estruturas institucionais permanentes que garantem o acesso efetivo desses direitos pela população. Tais mecanismos são essenciais para que o Estado Democrático de Direito cumpra sua função primordial de promover a dignidade da pessoa humana, princípio norteador e axial de todo o ordenamento jurídico-constitucional brasileiro, articula normas programáticas com realidades sociais (Brasil, 1988).

Teixeira (2009) enfatiza que a simples consagração formal de direitos no texto constitucional é insuficiente para assegurar sua efetivação plena, demanda intervenções estatais positivas e proativas que superem obstáculos materiais, econômicos e sociais que historicamente impedem populações vulneráveis de gozarem das prestações sociais básicas prometidas. Nesse prisma teórico e

prático, as políticas públicas funcionam como uma mediação dialética sofisticada entre o imperativo normativo abstrato e a realidade fática, preenche lacunas estruturais e promove inclusão efetiva.

Os direitos fundamentais sociais, incluindo o direito subjetivo a um meio ambiente ecologicamente equilibrado previsto no artigo 225 da CF/88, reclamam, conforme elucidado por Teixeira (2009), prestações estatais ativas e continuadas, em nítido contraste com os direitos de defesa ou liberdades negativas, cuja realização se opera primordialmente pela abstenção governamental de interferências indevidas. Políticas públicas estruturadas, com planejamento de longo prazo e avaliação periódica, surgem assim como o vetor idôneo para sua plena concretização no tecido social brasileiro contemporâneo.

A formulação e execução de políticas públicas envolve, segundo Gonçalves (2019), um processo complexo de planejamento estratégico setorial, alocação criteriosa de recursos orçamentários públicos e criação de aparatos institucionais duradouros como fundos, conselhos e agências reguladoras. Orientadas pelos princípios constitucionais da igualdade substancial, justiça distributiva e proteção à dignidade humana, catalisam transformações sociais profundas e sustentáveis, com ênfase particular no domínio da gestão ambiental integrada.

Gonçalves (2019) destaca que a gestão ambiental desponta como campo privilegiado para a atuação das políticas públicas, especialmente diante dos desafios impostos pela urbanização desordenada acelerada e pelo volume exponencialmente crescente de resíduos sólidos produzidos no contexto brasileiro. Geram

externalidades negativas sobre ecossistemas frágeis, recursos hídricos e a saúde pública coletiva, apontam intervenções estatais integradas, preventivas e de caráter sistêmico para mitigar impactos cumulativos.

No mesmo sentido, corroboram Bahia, Toledo e Toledo (2018, p. 146):

O direito fundamental ao meio ambiente, bem como o efetivo acesso a instrumentos que mitiguem tal impossibilidade de concreção, faz parte do chamado mínimo vital ecológico, ou seja, faz parte de um núcleo material indispensável e intangível, derivado da própria condição humana, de modo que toda a vez que o Estado deixa de cumprir com aquilo que é inerente a essência do homem, pode e deve ser responsabilizado por tais omissões ou descumprimentos.

Silveira (2021), por sua vez, observa com precisão que a ineficácia ou ausência de políticas públicas para resíduos sólidos agrava a poluição hídrica e solos, além de riscos sanitários epidêmicos, amplia desigualdades estruturais que recaem sobre catadores informais dependentes da reciclagem precária. Lixões a céu aberto, ainda prevalentes em municípios brasileiros, exemplificam falhas sistêmicas crônicas que demandam marcos regulatórios robustos e implementação imediata para superação definitiva.

A PNRS (Brasil, 2010) é um paradigma normativo inovador para a gestão integrada e ambientalmente adequada de resíduos em todo

o território nacional, instituindo princípios orientadores como a prevenção, precaução e hierarquia operacional vinculante. Seu escopo amplo compreende a proteção à saúde pública contra riscos associados, a salvaguarda contínua do equilíbrio ambiental como direito difuso de gerações presentes e futuras.

Silveira (2021) interpreta de forma perspicaz a PNRS ao consagrar os resíduos recicláveis como verdadeiros ativos econômicos e sociais de alto valor intrínseco, capazes de fomentar cadeias produtivas sustentáveis, geração de emprego formal e informal, além de promover cidadania ativa por meio da inclusão produtiva de excluídos. Tal visão paradigmática rompe com o modelo reducionista tradicional, transmutando o resíduo de mero passivo ambiental oneroso em recurso estratégico para uma economia circular inclusiva e regenerativa.

O princípio da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida integral dos produtos, tal como preconizado pela Lei nº 12.305/2010 imputa deveres solidários e proporcionais a todos os agentes da cadeia produtiva e de consumo, desde fabricantes e importadores até distribuidores, comerciantes e consumidores finais. Essa abordagem promove sinergias intersetoriais inéditas, distribui encargos de forma equânime e fomenta uma governança colaborativa na gestão pós-consumo.

Gonçalves (2019) argumenta que tal mecanismo de compartilhamento desonera os municípios historicamente sobrecarregados com os custos elevados de coleta e disposição final, ao instituir sistemas obrigatórios de logística reversa para setores específicos como embalagens, eletrônicos e pneus. Parcerias público-privadas são instrumentos operacionais para estabelecer

fluxos sustentáveis e economicamente viáveis de retorno de materiais ao ciclo produtivo.

A hierarquia normativa da PNRS (2010), compreende a não geração, redução na fonte, reutilização direta, reciclagem prioritária e tratamento adequado, além disso, prioriza soluções preventivas alinhadas aos melhores padrões internacionais de gestão de resíduos. Essa escala vinculante preserva recursos naturais finitos, mitiga impactos ambientais cumulativos e pavimenta a transição do modelo linear de produção para um ciclo fechado de valorização integral (Brasil, 2010).

Silveira (2021) ressalta com ênfase a reciclagem como eixo estratégico e operacional central da PNRS, uma vez que ela reduz a dependência de matérias-primas virgens exauríveis e corta emissões de gases de efeito estufa associadas à extração e produção primária. Essa prática integra-se organicamente à economia circular emergente, gera cadeias produtivas verdes inovadoras e cadeias de valor locais resilientes.

Os catadores de materiais recicláveis, conforme evidenciado em análise empírica por Silveira (2021), exercem um papel pivotal e insubstituível na coleta seletiva domiciliar e comercial, elevando os baixos índices nacionais de reciclagem que rondam patamares incipientes de cerca de 3% do total gerado. Sua eficiência operacional comprovada posiciona-os como aliados estratégicos e indispensáveis dos sistemas municipais de gestão integrada de resíduos.

Silveira (2021) ressalta sobre a precariedade laboral estrutural dos catadores, caracterizada por informalidade absoluta, exposição

crônica a riscos sanitários e ausência de proteção previdenciária básica, em patente violação à dignidade do trabalho. A PNRS contrapõe-se a essa realidade excludente ao preconizar sua inclusão socioeconômica formal e prioritária, dignificando uma atividade essencial para o país.

A integração efetiva de cooperativas e associações de catadores em licitações públicas para coleta seletiva, conforme preconiza Silveira (2021), viabiliza sua participação remunerada com suporte técnico e financeiro municipal, promovendo a formalização gradual. A ênfase em autogestão coletiva, capacitação profissional contínua e parcerias intersetoriais fortalece sua autonomia organizacional e impacto social.

Conforme Gonçalves (2019), a inclusão socioeconômica planejada eleva as condições laborais e níveis de renda dos catadores, inserindo-os de forma orgânica na cadeia de valor global da reciclagem e beneficiamento. A articulação vincula a superação da vulnerabilidade social extrema à promoção simultânea do desenvolvimento sustentável em âmbito local e regional.

Silveira (2021) afirma que os programas obrigatórios de educação ambiental e coleta seletiva preconizados pela PNRS, que fomentam a separação correta na fonte e o consumo consciente entre a população urbana. A conscientização social ampla reforça o princípio da responsabilidade compartilhada como dever ético-cívico coletivo, ampliando a participação cidadã em práticas sustentáveis cotidianas.

A articulação interfederativa obrigatória, tal como exigida pela PRNS (Brasil, 2010), impõe a elaboração de planos municipais de gestão

integrada de resíduos sólidos (PGIRS) alinhados à PNRS e ao Plano Plurianual Federal. A coordenação vertical e horizontal entre União, estados e municípios assegura o cumprimento coerente de metas nacionais ambiciosas e integradas.

Os municípios, competentes constitucionalmente pela limpeza urbana e manejo de resíduos domiciliares (art. 30, V, CF/88), enfrentam limitações financeiras e administrativas crônicas para a elaboração tempestiva de PGIRS eficazes. Parcerias estratégicas com cooperativas de catadores revelam-se mecanismos custo-efetivos que otimizam eficiência operacional e reduzem encargos públicos excessivos (Brasil, 1988; Brasil, 2010).

Teixeira (2009) postula que políticas públicas ambientais demandam fundos específicos dedicados, programas extensivos de capacitação institucional e mecanismos de monitoramento e avaliação de resultados com indicadores objetivos. O controle judicial difuso ou concentrado supre omissões estatais graves, garantindo a efetividade concreta de direitos fundamentais difusos e coletivos.

A PNRS (Brasil, 2010) concretiza o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como verdadeira prestação social positiva de caráter complexo. Conforme Teixeira (2009), essa integra de forma harmônica a proteção ecológica com a promoção da equidade social, elevando esse direito a bem supremo de uso comum do povo e patrimônio irrenunciável das gerações futuras.

Gonçalves (2019) conecta organicamente a PNRS (Brasil, 2010) à transição paradigmática para a economia circular no Brasil, ao valorizar resíduos pós-consumo como insumos industriais estratégicos de alta qualidade. A inovação tecnológica em processos

de triagem automatizada, beneficiamento e transformação impulsiona a competitividade verde das indústrias nacionais.

Silveira (2021) alerta para o sistemático descumprimento da meta constitucional de erradicação integral de lixões até abril de 2024, agora prorrogada, demandando investimentos federais acelerados e massivos em infraestrutura. A transição urgente para aterros sanitários regionalizados exige governança reforçada e responsabilidade público-privado.

A inclusão prioritária de catadores alinha a PNRS aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS, 2015) da Organização Nacional das Nações (ONU), em especial o ODS 8 (trabalho decente e crescimento econômico) e ODS 11 (cidades e comunidades sustentáveis), conforme demonstra Silveira (2021). Tal abordagem combate à pobreza urbana endêmica por meio de reciclagem formalizada, inclusiva e economicamente escalável.

Efetividade plena da PNRS repousa na fiscalização ministerial competente e na atuação supletiva do Ministério Público em ações civis públicas, conforme autoriza a Lei nº 12.305/2010 (Brasil, 2010). Sanções administrativas ambientais progressivas e responsabilização judicial coletiva asseguram a concretização efetiva dos direitos fundamentais ambientais e sociais nela preconizados (Silveira, 2021).

Sendo assim, a PNRS exemplifica magistralmente as políticas públicas como via privilegiada para a concretização de direitos fundamentais. Articula a sustentabilidade ambiental avançada, a inclusão social produtiva e a justiça distributiva em um modelo desenvolvimentista nacional equilibrado, inclusivo e prospectivo.

MARCOS RELACIONADOS A RESÍDUOS SÓLIDOS E INCLUSÃO DE CATADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS

A trajetória normativa brasileira relacionada aos resíduos sólidos e à inclusão socioeconômica dos catadores é marcada por avanços graduais que revelam a transição de uma política meramente ambiental para um modelo que incorpora dimensões sociais, econômicas e de justiça distributiva.

O marco inaugural dessa consolidação normativa é a Lei nº 11.445/2007, que instituiu a Política Nacional de Saneamento Básico. Embora não trate especificamente dos catadores, estabelece as diretrizes gerais para os serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, reconhecendo a necessidade de organização municipal e planejamento integrado. Assim, contribuiu para a estruturação dos serviços públicos que, posteriormente, incorporaram a coleta seletiva.

Em seguida, destaca-se a Lei nº 12.305/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). Este diploma tem entre seus fundamentos diversos dispositivos da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que convergem para a estrutura do modelo constitucional brasileiro de proteção ambiental e de promoção da dignidade da pessoa humana, bem como de organização da ordem econômica com base na justiça social.

O principal fundamento constitucional da política de resíduos sólidos encontra-se no art. 225 da Constituição, que estabelece o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, qualificando-o como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. Esse dispositivo impõe ao Poder Público e à

coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

A PNRS introduziu princípios como a responsabilidade compartilhada, a logística reversa e metas de gestão integrada, além de reconhecer formalmente os catadores e incentivar sua organização em cooperativas.

Para regulamentar a PNRS, foi editado o Decreto nº 7.404/2010, que detalhou instrumentos como a logística reversa e instituiu o Comitê Interministerial da Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis, consolidando diretrizes voltadas à sua inclusão socioeconômica.

Posteriormente, no contexto de modernização da política ambiental e de saneamento, foi promulgada a Lei nº 14.026/2020, conhecida como Novo Marco Legal do Saneamento Básico. Essa norma alterou a Lei nº 11.445/2007 e introduziu metas de universalização dos serviços até 2033, reforçando a necessidade de eficiência e regionalização da gestão de resíduos.

Ainda que não trate diretamente dos catadores, impacta estruturalmente sua atuação, ao redefinir o modelo de prestação dos serviços públicos de limpeza urbana. Na sequência, a Lei nº 14.119/2021 instituiu a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA), criando mecanismos de remuneração por serviços ambientais e possibilitando a valorização econômica da atuação dos catadores no contexto urbano.

Essa legislação amplia as possibilidades de reconhecimento econômico da atividade dos catadores, ao permitir juridicamente sua remuneração pelos serviços ambientais urbanos que prestam,

especialmente no que se refere à redução de impactos ambientais e à promoção da economia circular.

Com o objetivo de atualizar a regulamentação da PNRS, foi publicado o Decreto nº 10.936/2022, que substituiu o Decreto nº 7.404/2010 e consolidou as normas relativas à gestão de resíduos sólidos.

O novo decreto reorganiza os instrumentos de logística reversa, reforça mecanismos econômicos e metas de recuperação de materiais, além de manter e reafirmar a diretriz de inclusão socioeconômica dos catadores nas políticas públicas.

Em 2022 foi publicada a versão atualizada do Plano Nacional de Resíduos Sólidos (Planares), com metas projetadas até 2040 para a gestão e reciclagem de resíduos, consolidando a coleta seletiva com participação de cooperativas como estratégia prioritária.

Por fim, em 2023, foi publicado o Decreto Federal 11.414/2023, que instituiu o Programa Diogo de Sant'Ana Pró-Catadoras e Pró-Catadores para a Reciclagem Popular e reinstalou o Comitê Interministerial para Inclusão Socioeconômica de Catadoras e Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis, cujo objetivo é integrar e articular ações, projetos e programas da administração pública federal, estadual, distrital e municipal voltados à promoção e à defesa dos direitos humanos das catadoras e dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis.

A evolução normativa demonstra que a política pública brasileira deixou de enxergar os resíduos apenas sob a perspectiva sanitária e ambiental, passando a reconhecer sua dimensão social e produtiva. Contudo, embora o robusto arcabouço jurídico, persistem

importantes desafios em função de limitações administrativas, insuficiência de recursos, fragilidades institucionais e dificuldades de coordenação federativa, que comprometem a plena execução dos instrumentos previstos em lei, impedindo que os objetivos de inclusão produtiva e emancipação social sejam integralmente alcançados.

ESTADO RESPONSIVO E A REDUÇÃO DE VULNERABILIDADES

A efetividade dos direitos fundamentais demanda que o Estado assuma um papel proativo na promoção de condições materiais capazes de proteger indivíduos e grupos em situação de vulnerabilidade, reconhecendo que a mera normatização abstrata é insuficiente frente às desigualdades estruturais da sociedade brasileira. Nesse contexto teórico e prático, surge a noção de Estado responsivo, caracterizado pela capacidade institucional de identificar assimetrias sociais profundas e adotar medidas públicas diferenciadas voltadas à sua mitigação, promovendo assim a concretização material da dignidade humana como princípio constitucional basilar (Sarlet, 2009).

Piovesan (2018) argumenta que o conceito de Estado responsivo parte da premissa crítica de que a igualdade formal proclamada pelo artigo 5º da CF/88 não basta para assegurar a efetividade plena dos direitos fundamentais. Isso porque as desigualdades fáticas enraizadas na realidade social brasileira exigem respostas institucionais diferenciadas e positivas. Faz-se necessário considerar as condições desiguais em que os indivíduos e as coletividades se encontram. Tal abordagem responsiva implica uma releitura em perspectiva isonômica, priorizando ações afirmativas e políticas redistributivas para equalizar oportunidades reais.

A atuação estatal deve considerar, conforme Canotilho (2019), que determinados grupos sociais, como populações periféricas, minorias étnicas e trabalhadores informais, enfrentam obstáculos estruturais persistentes que limitam o exercício pleno de direitos fundamentais, decorrentes de fatores econômicos conjunturais, sociais históricos, culturais discriminatórios ou institucionais deficientes que perpetuam ciclos viciosos de exclusão e marginalização social.

Álvarez (2020) concebe a vulnerabilidade não como mera condição individual transitória, mas como fenômeno social estrutural relacionado à distribuição desigual de recursos materiais, oportunidades econômicas e poder político-decisório na sociedade. De modo que grupos subalternos experimentam níveis exacerbados de vulnerabilidade em razão de sua posição periférica nas hierarquias sociais dominantes.

Diante dessa realidade complexa, o Estado responsivo assume, segundo Graziano (2019), a responsabilidade institucional primordial de desenvolver políticas públicas e estruturas organizacionais capazes de reduzir desigualdades socioeconômicas crônicas e ampliar as condições de autonomia individual e coletiva. Assim, por meio da criação de mecanismos como fundos de assistência social e programas de inclusão produtiva, pode-se promover efetivamente a cidadania plena.

A responsabilidade institucional estatal não se exaure na proteção repressiva contra violações diretas de direitos, mas impõe, conforme Sarlet (2009), a obrigação positiva de adotar medidas preventivas e redistributivas destinadas a mitigar situações de vulnerabilidade estrutural. Atuando o poder público de maneira proativa na

formulação e implementação de políticas sociais que promovam justiça distributiva material.

Streck (2021) postula que a perspectiva responsiva reconhece o papel estruturante das instituições estatais na configuração das oportunidades sociais disponíveis. Considerando que o acesso seja equânime à educação pública de qualidade, serviços de saúde universais, trabalho decente e outros recursos essenciais depende da eficácia operacional e da orientação principiológica dessas instituições públicas. Instituições falhas reproduzem desigualdades; instituições responsivas as superam.

Quando as instituições públicas operam com eficiência e equidade, essas contribuem, conforme Álvarez (2020), para ampliar as capacidades humanas dos indivíduos e fortalecer sua autonomia decisória frente às adversidades cotidianas, funcionando como catalisadores de empoderamento social. A disfuncionalidade ou ineficiência operacional agrava desigualdades preexistentes, perpetua exclusões estruturais sob o manto da neutralidade formal.

A atuação estatal deve orientar-se para a construção de estruturas institucionais resilientes capazes de oferecer suporte efetivo e contínuo aos indivíduos diante de adversidades sociais. Assim, envolve a edição de normas jurídicas programáticas, a implementação operacional de políticas públicas e programas sociais monitorados que gerem resultados concretos mensuráveis (Fineman, 2008; 2019; 2023a).

A promoção de condições materiais que permitam aos indivíduos enfrentar riscos sociais relaciona-se intimamente, conforme Sen (2010), ao conceito de resiliência social. Assim, entendido como a

capacidade dinâmica de indivíduos e comunidades de absorver choques adversos, superar obstáculos estruturais e reconstruir trajetórias de vida dignas em contextos de vulnerabilidade persistente.

A construção efetiva da resiliência social não repousa somente nas competências individuais isoladas, mas depende, segundo Graziano (2019), da disponibilidade de recursos institucionais e redes sociais que possibilitem aos indivíduos elaborar estratégias de enfrentamento das adversidades. Destaca-se o papel relevante das instituições públicas na provisão de tais suportes estruturais e na articulação interfederativa de políticas integradas.

A atuação do Estado responsivo envolve a criação de ambientes institucionais favoráveis ao desenvolvimento de capacidades adaptativas (resiliência social). Dessa forma, inclui a implementação focalizada de políticas públicas de proteção social básica, inclusão econômica produtiva e fortalecimento de redes comunitárias de apoio mútuo que ampliem a cobertura e a eficácia das intervenções estatais (Fineman, 2008; 2019; 2023a; 2024).

Entre os recursos materiais indispensáveis à promoção da resiliência destacam-se, conforme Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2022), o acesso universal à moradia digna, alimentação nutritiva adequada, transporte público eficiente e infraestrutura urbana básica. Esses são elementos constituintes das condições mínimas de dignidade humana que o Estado deve assegurar para mitigar vulnerabilidades cotidianas derivadas da pobreza extrema.

Além dos recursos materiais, a resiliência social depende, segundo Piovesan (2019), do acesso ampliado a recursos humanos formativos

como educação formal de qualidade. Assim como da qualificação profissional e serviços de saúde preventivos e curativos universais, fatores que expandem as oportunidades de inserção social plena e mobilidade ascendente na estrutura classista brasileira.

Os recursos sociais envolvem redes orgânicas de apoio familiar, comunitário e cooperativo existentes na base da sociedade, sendo essenciais nesse processo. Conforme Álvarez (2020), onde organizações de base, associações civis e cooperativas de trabalhadores desempenham papéis complementares cruciais na proteção cotidiana de indivíduos em situação de vulnerabilidade aguda e na promoção de solidariedade horizontal.

Nesse contexto, as instituições públicas devem atuar em sinergia orgânica com a sociedade civil organizada. Assim, podem promover modalidades inovadoras de coparticipação e cogestão capazes de fortalecer essas redes de suporte social informais. Restarão ampliadas as possibilidades concretas de enfrentamento coletivo das desigualdades, para a construção de soluções compartilhadas sustentáveis a médio e longo prazos.

O papel do Estado Responsivo é justamente garantir que as instituições forneçam os "ativos" ou recursos que, cumulativamente, proporcionam aos indivíduos construir resiliência para enfrentar as vulnerabilidades (Fineman, 2008; 2017; 2023a). Fineman (2008; 2010; 2023a) aborda o conceito de "resiliência social" como um conjunto de capacidades socialmente produzidas que permitem a indivíduos e grupos enfrentar adversidades e reconstruir suas trajetórias a partir do acesso a recursos institucionais adequados.

O acúmulo desses ativos é o que permite que um indivíduo não apenas sobreviva, mas produza resiliência social, ou seja, prospere e se recupere de desastres ou crises. Os ativos de resiliência propostos por Fineman (2008; 2023a) foram adaptados a partir do estudo de Peadar Kirby, e consistem em: Recursos Físicos, Recursos Humanos; Recursos Sociais; Recursos Ecológicos ou Ambientais; e Recursos Existenciais.

Nesse sentido, a resiliência é compreendida como resultado da atuação de instituições responsivas, capazes de prover os meios necessários à recuperação diante das contingências da vida (Fineman, 2008; 2010; 2023a). A perspectiva do Estado responsivo impõe, conforme Streck (2021), o monitoramento sistemático e independente das políticas públicas implementadas, com avaliação de sua capacidade real de reduzir vulnerabilidades mensuráveis e promover inclusão social efetiva, sob pena de que a ausência de mecanismos avaliativos comprometa a legitimidade e a efetividade das ações estatais pretensamente transformadoras.

Quando o Estado falha em implementar políticas públicas capazes de mitigar desigualdades estruturais (Fineman, 2021; 2023b), configura-se um grave déficit de proteção institucional que compromete a própria efetividade dos direitos fundamentais sociais, contribuindo para a perpetuação intergeracional de situações de vulnerabilidade e exclusão, conforme critica Sarlet (2009). A atuação estatal deve nortear-se por princípios basilares de responsabilidade institucional ativa, transparência gerencial plena e compromisso ético-político inafastável com a promoção da justiça social material (Fineman, 2019).

Desse modo, o desenvolvimento de políticas públicas depende da capacidade adaptativa das instituições em reconhecer e priorizar as necessidades específicas e diferenciadas dos grupos vulneráveis historicamente negligenciados. Assim, o Estado responsivo é apresentado por Fineman como a alternativa necessária para garantir a justiça social e a resiliência, reconhecendo que a autonomia individual é, na verdade, um produto de políticas sociais e do apoio institucional, e não uma condição natural (Fineman, 2008; 2017; 2023a; 2023b).

O FEDERALISMO E A RESPONSABILIDADE ESTATAL

A Constituição de 1988 distribui competências administrativas e legislativas entre União, Estados e Municípios, estabelecendo um modelo de federalismo voltado à realização de objetivos constitucionais, em princípio, “indelegáveis, salvo expressa autorização constitucional” (Anselmo, 2006, p. 127).

As competências administrativas privativas da União encontram-se previstas no artigo 21 da Constituição Federal de 1988, enquanto as competências administrativas comuns atribuídas aos entes federativos estão estabelecidas no artigo 23. Por sua vez, as competências legislativas privativas da União estão disciplinadas no artigo 22, ao passo que as competências legislativas concorrentes entre União, Estados e Distrito Federal estão previstas no artigo 24 da Constituição Federal (Brasil, 1988).

Conforme observa Bercovici (2004), o federalismo brasileiro instituído pela Constituição de 1988 possui dimensão cooperativa diretamente vinculada ao projeto constitucional de desenvolvimento e redução das desigualdades regionais. Nesse

contexto, a concretização dos direitos fundamentais pressupõe articulação entre os entes federativos e capacidade institucional para implementação coordenada das políticas públicas.

Bucci (2006) ressalta que as políticas públicas constituem arranjos institucionais complexos, envolvendo planejamento, gestão e atuação integrada de múltiplos atores estatais. Assim, a efetividade dos direitos fundamentais não depende apenas de seu reconhecimento normativo, mas também da existência de estruturas administrativas capazes de viabilizar sua concretização material.

A estrutura federativa brasileira, marcada pela repartição de competências comuns e concorrentes entre União, estados e municípios, exige mecanismos permanentes de coordenação institucional para implementação das políticas sociais previstas constitucionalmente. Nessa perspectiva, Abrucio (2005) destaca que a efetividade das políticas públicas em sistemas federativos depende da cooperação e do compartilhamento de responsabilidades entre os diferentes níveis de governo. Em contextos caracterizados por desigualdades territoriais e assimetrias administrativas, como ocorre no Brasil, a fragilidade dessa coordenação tende a comprometer a implementação das políticas públicas e aprofundar déficits de efetividade dos direitos fundamentais.

O Estado responsivo é, portanto, um modelo normativo-institucional comprometido com a promoção da igualdade material substantiva e com a redução progressiva das vulnerabilidades sociais enraizadas. Ao se reconhecer a existência de desigualdades estruturais, deve-se orientar a ação pública para a construção de uma sociedade

inclusiva e democraticamente madura, especialmente quando determinados grupos sociais permanecem inseridos em contextos de precariedade e exclusão mesmo diante da existência de políticas públicas voltadas à sua inclusão.

CONCLUSÃO

A análise desenvolvida evidencia que a Política Nacional de Resíduos Sólidos representa importante instrumento de concretização dos objetivos constitucionais de promoção da dignidade humana, redução das desigualdades sociais e efetivação dos direitos fundamentais. Ao reconhecer os catadores de materiais recicláveis como sujeitos de direitos e agentes essenciais à gestão ambientalmente adequada dos resíduos, a política pública supera perspectivas meramente assistencialistas e incorpora uma dimensão inclusiva, voltada à promoção da cidadania, da autonomia e da participação social.

Sob a perspectiva do Estado responsivo e da teoria da vulnerabilidade, a inclusão dos catadores revela-se medida necessária para o enfrentamento de vulnerabilidades historicamente produzidas por processos de exclusão econômica, social e institucional. Mais do que assegurar acesso ao trabalho e à geração de renda, a incorporação desses trabalhadores aos sistemas formais de gestão de resíduos contribui para ampliar capacidades, fortalecer a autonomia individual e coletiva e promover formas mais substantivas de justiça social.

Não obstante, a efetivação da Política Nacional de Resíduos Sólidos exige o fortalecimento das capacidades institucionais dos entes federativos, a ampliação dos mecanismos de apoio às cooperativas e

associações de catadores e a adoção de estratégias permanentes de governança participativa. Conclui-se, portanto, que a Política Nacional de Resíduos Sólidos possui significativo potencial de promoção da justiça social e ambiental, mas sua capacidade de reduzir vulnerabilidades e produzir inclusão depende da atuação responsiva do Estado e do compromisso permanente das instituições públicas com a implementação concreta dos direitos constitucionalmente assegurados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 41-67, 2005.

ÁLVAREZ, Antônio Ricardo. **Vulnerabilidade social e políticas públicas**. São Paulo: Cortez, 2020.

ANSELMO, José Roberto. **O papel do Supremo Tribunal Federal na concretização do federalismo brasileiro**. 2006. 248 f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.

BAHIA, Claudio José Amaral; TOLEDO, Claudia Mansani Queda de; TOLEDO, Flávio Euphrásio Carvalho de. Pacha mama: la madre tierra e a ressignificação da tutela da dignidade humana em face do novo constitucionalismo da América Latina. **Revista Direitos Culturais**, Santo Ângelo, v. 13, n. 31, p. 121-151, set./dez. 2018.

BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado federal brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

BRASIL. Conselho Nacional de Saúde. **Resolução CNS nº 510/2016**. Secretaria de Ciência e Tecnologia – Brasília: Ministério da Saúde, 2016. Disponível em: https://conselho.saude.gov.br/images/comissoes/conep/documentos/NORMAS-RESOLUCOES/Resoluo_n_510_-_2016_-_Cincias_Humanas_e_Sociais.pdf. Acesso em: 21 jan. 2024

BRASIL. Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). **Decreto-Lei nº 5.452**, de 1º de maio de 1943. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Rio de Janeiro, RJ, 9 jun. 1943. Última alteração: Lei nº 14.457, de 2023. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 14 mar. 2026.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 5 out. 1988. Última emenda publicada em 5 out. 2023. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 mar. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 10.936**, de 12 de janeiro de 2022. Regulamenta a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 4 mar. 2026.

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. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível

em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11414.htm

BRASIL. **Decreto nº 7.404**, de 23 de dezembro de 2010. Regulamenta a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Brasília, DF: Presidência da República, 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 4 mar. 2026.

BRASIL. **Lei nº 11.445**, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 4 mar. 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 4 mar. 2026.

BRASIL. **Lei nº 14.026**, de 15 de julho de 2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 4 mar. 2026.

BRASIL. **Lei nº 14.119**, de 13 de janeiro de 2021. Institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA). Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 4 mar. 2026.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Plano Nacional de Resíduos Sólidos (Planares)**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2022.

Disponível em: <https://www.gov.br/mma>. Acesso em: 4 mar. 2026.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e vulnerabilidade: o sujeito constitucional contemporâneo**. Coimbra: Almedina, 2019.

FINEMAN, M. A. Introduction: Understanding Vulnerability. In: FINEMAN, Martha Albertson Fineman; GREAR, Anna Grear (org.). **Law, Vulnerability, and the Responsive State: Beyond equality and liberty**. London: Routledge, 2024.

FINEMAN, M. A. Más allá de la igualdad y la discriminación. **Revista Sarance**, n. 54, p. 11 - 28, 2025.

FINEMAN, M. A. O sujeito vulnerável: ancorando a igualdade na condição humana (*The Vulnerable Subject: anchoring equality in the human condition*). **Rev. Direito e Práx.**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 2, 2023a.

FINEMAN, M. A. The Significance of Understanding Vulnerability: Ensuring Individual and Collective Well-Being. **Int J Semiot Law**, n. 36, p. 1371–1383, 2023b. <https://doi.org/10.1007/s11196-023-10021-2>

FINEMAN, M. A. The Vulnerable Subject and the Responsive State. Atlanta: **Emory University School of Law**, 2010. (Public Law & Legal Theory Research Paper Series, Research Paper n. 10-130).

FINEMAN, M. A. The Vulnerable Subject: anchoring equality in the human condition). **Yale Journal of Law & Feminism**, New Haven, v.

20, n. 1, p. 1–23, 2008.

FINEMAN, M. A. Vulnerability and Inevitable Inequality. **Oslo Law Review**. v. 4, n. 3, p. 133-149, 2017.

FINEMAN, M. A. Vulnerability and Social Justice. **Val. U. L. Rev**, v. 53, n. 2, 2019. Disponível em: <https://scholar.valpo.edu/vulr/vol53/iss2/2>

FINEMAN, M. Albertson. Universality, Vulnerability, and Collective Responsibility. **Les ateliers de l'éthique / The Ethics Forum**, v. 16, n. 1, 2021.

GONÇALVES, Paulo Vitor dos Santos. Responsabilidade compartilhada sobre os resíduos sólidos urbanos. **Revista Brasileira de Educação Ambiental, Revbea**, São Paulo, V. 14, No 4: 360-373, 2019. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/338086966_Responsabilidade_compartilhada_sobre_os_residuos_solidos_e_Educacao_Ambiental_no_contexto_urbano_amazonico. Acesso em: 15 mar. 2026.

GRAZIANO, Yves. A proteção social no Brasil. In: DELGADO, Gabriela (Org.). **Estado e políticas sociais**. São Paulo: Cortez, 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/wp-content/uploads/2022/12/sintese-indicadores-sociais-ibge-2022.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2026.

Organização das Nações Unidas (ONU). Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. New York: ONU,

2015.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:redede.virtual.bibliotecas:livro:2011;000901615>. Acesso em: 10 out. 2025.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVEIRA, Raquel Maria da Costa. Caminhos da inclusão social à luz da Política Nacional de Resíduos Sólidos. **Observatório das Metrôpoles**, 2021.

STRECK, Lênio Luiz. **Verdade e consenso**. 7. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

TEIXEIRA, Diego Carvalho. **Políticas públicas e a efetividade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado**. 2009. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Alagoas, Maceió.