



7º CONRESOL

7º Congresso Sul-Americano
de Resíduos Sólidos e Sustentabilidade

CURITIBA/PR - 14 a 16 de Maio de 2024

DESAFIOS E OPORTUNIDADES: ANÁLISE DA EFETIVAÇÃO DO ACORDO SETORIAL DE EMBALAGENS NO BRASIL, INCLUSÃO SÓCIO PRODUTIVA DOS CATADORES E ESTRUTURAÇÃO NAS CIDADES-SEDES ATRAVÉS DAS ENTIDADES GESTORAS DE CRÉDITO DE LOGÍSTICA REVERSA

DOI: <http://dx.doi.org/10.55449/conresol.7.24.II-003>

Marianna Carvalho Martins Albergaria

Pontifícia Universidade Católica-marianna.albergaria@gmail.com

RESUMO

A pesquisa visa aprofundar a compreensão da efetivação das diretrizes da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS - Lei 12.305/2010), no contexto das ações do Acordo Setorial de Embalagens, estabelecido em novembro de 2015, com base no Decreto Federal - Lei 11.413, de 2023. O foco será nas organizações de catadores de materiais recicláveis em cidades-sedes brasileiras, como Rio de Janeiro, Manaus, Natal, Porto Alegre e Brasília, representativas de suas localidades. A pesquisa partirá do artigo 7º, inciso XII da PNRS, sobre a integração dos catadores nas ações de responsabilidade compartilhada, e do artigo 3º, capítulo I do Decreto, que busca valor adicional para a cadeia de reciclagem. Os certificados de crédito, como o CCRLR, CERE e o Certificado de Crédito de Massa Futura, serão objeto de estudo. O estudo se concentrará no desenvolvimento da logística reversa e seus desdobramentos administrativos, econômicos e logísticos para garantir a implementação eficaz do princípio do poluidor-pagador. Identificará ações socioambientais para reuso, redução e reciclagem de produtos, visando integrar o Acordo Setorial na agenda pública de resíduos sólidos. A inclusão socio produtiva dos catadores, através da integração das cooperativas na gestão e logística reversa, será analisada para verificar sua efetividade e superar abordagens superficiais, especialmente na gestão integrada de resíduos.

PALAVRAS-CHAVE: Logística Reversa, Catadores, Decreto, Certificação Ambiental, Coleta Seletiva.

ABSTRACT

The research aims to deepen the understanding of the implementation of the guidelines of the National Solid Waste Policy (PNRS - Law 12.305/2010), in the context of actions from the Packaging Sector Agreement, established in November 2015, based on the Federal Decree - Law 11.413, of 2023. The focus will be on organizations of recyclable materials collectors in Brazilian host cities, such as Rio de Janeiro, Manaus, Natal, Porto Alegre, and Brasília, representative of their respective locations. The research will start from article 7, item XII of the PNRS, regarding the integration of collectors in shared responsibility actions, and article 3, chapter I of the Decree, which seeks additional value for the recycling chain. Credit certificates, such as CCRLR, CERE, and the Future Mass Credit Certificate, will be the object of study. The study will focus on the development of reverse logistics and its administrative, economic, and logistical implications to ensure the effective implementation of the polluter-pays principle. It will identify socio-environmental actions for reuse, reduction, and recycling of products, aiming to integrate the Sectorial Agreement into the public agenda for solid waste. The socio-productive inclusion of collectors, through the integration of cooperatives in management and reverse logistics, will be analyzed to verify its effectiveness and overcome superficial approaches, especially in integrated waste management.

KEY WORDS: Reverse Logistics, Collectors, Decree, Environmental Certification, Selective Collection.

INTRODUÇÃO

A Lei 12.305/2010 instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) (BRASIL, 2010), e delineia instrumentos importantes para permitir o avanço necessário ao país no enfrentamento dos principais problemas ambientais, sociais e econômicos. Tais problemas são reflexos do manejo inadequado dos resíduos sólidos. A PNRS instituiu, ainda, a responsabilidade compartilhada dos geradores de resíduos, incluindo fabricantes, importadores, distribuidores, comerciantes e o cidadão na Logística Reversa dos Resíduos e Embalagens Pós-Consumo (Marchil, 2011; Brasil, 2015).



Após a publicação da Política Nacional de Resíduos Sólidos em 2010 (PNRS - Lei Federal nº12.350 de 10 de Agosto de 2010), a gestão e o gerenciamento de resíduos sólidos do país passou a ter regras que devem ser cumpridas por todos. Em seu art 9º diz, que a gestão e o gerenciamento dos resíduos sólidos, deve ser observada na seguinte ordem de prioridade: não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e, por fim, disposição final dos rejeitos. Além de citar que a coleta seletiva e a logística reversa são instrumentos a serem utilizados durante o gerenciamento (ou gestão) e de incentivar a integração de catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis durante este processo.

As Organizações de Catadores existem antes da publicação da PNRS, e por isso, foram contempladas na mesma. Alguns representantes participaram das discussões que duraram mais de 20 anos, antes que a PNRS fosse publicada. Estes espaços normalmente são negligenciados pelo poder público e são compostos por pessoas de baixa renda, excluídas e que, em sua maioria das vezes, não conseguiram trabalhar em nenhum outro ramo de atividade.

O desenvolvimento sustentável tem sido temática crescente em discussões no mundo, como nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) promovidos pela organização das Nações Unidas (ONU) para serem alcançados até 2030. Entretanto, é perceptível que empresas têm se apropriado cada vez mais do discurso ambiental, por políticas socioambientais, para obterem benefícios como isenções fiscais e uma imagem positiva que minimizem denúncias de movimentos sociais (Bastos et al., 2020).

Em janeiro de 2022 foi publicado o Decreto Federal Nº 10.936, que consolida todas as regulamentações relacionadas à PNRS em um único instrumento normativo, além disso, cria o Programa Nacional de Logística Reversa, como instrumento de coordenação e de integração dos sistemas de logística reversa. O Decreto nº 11.413/2023, que “Institui o Certificado de Crédito de Reciclagem de Logística Reversa, o Certificado de Estruturação e Reciclagem de Embalagens em Geral e o Certificado de Crédito de Massa Futura, no âmbito dos sistemas de logística reversa de que trata o art. 33 da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010” entrou em vigor em 14/04/2023. Segundo as legislações citadas anteriormente, uma marca que venda seu produto embalado pode utilizar os créditos como uma das formas de comprovar o cumprimento da meta inicialmente estabelecida de 22% de reciclagem de suas embalagens pós consumo.

Essa meta é definida pelo Acordo Setorial de Embalagens, assinado em 2015 por vinte e duas entidades de produtores, importadores, usuários e comerciantes de embalagens. Após quase cinco anos de negociação entre uma coalizão empresarial liderada por grandes empresas de marcas internacionais (Coalizão Empresarial, 2015) e o Ministério do Meio Ambiente, o Acordo Setorial de embalagens em geral foi assinado em novembro de 2015 (Brasil, 2015).

Reconhecendo essa realidade, a Política Nacional de Resíduos Sólidos destaca a necessidade de envolvimento dos catadores em qualquer política adotada face aos desafios encarados por diversos setores industriais afetados por essa legislação. Ao mesmo tempo, o envolvimento de catadores nessa atividade tem o potencial de contribuir para a inclusão socioeconômica desse grande grupo no ciclo de produção (Brasil, 2010; IADB, 2013). E também no texto do Acordo Setorial é previsto o investimento em Organizações de Catadores. O que veio a ficar cada vez mais em destaque com a cobrança que as empresas vêm obtendo a partir de seus próprios consumidores.

Nos últimos 15 anos, o governo brasileiro tem promovido a organização de catadores em cooperativas, contribuindo com sua emancipação, melhoria de seu bem-estar social e desenvolvimento econômico. Isso tem sido feito por meio de uma série de programas liderados pelo governo. (Costa et al., 2017)

Tanto o Programa Nacional de Logística Reversa como o Decreto nº 11.413/2023 foram instituídos recentemente em 2022 e 2024, respectivamente, apesar da PNRS já destacar a necessidade do envolvimento dos catadores nas políticas adotadas. O pouco tempo dessas legislações torna fundamental uma análise mais profunda sobre o apoio à estruturação das Organizações de Catadores através dos Certificados de Reciclagem. O presente estudo representa o primeiro passo para responder questões, como: Quais documentos e instrumentos são necessários para que uma Organização de Catadores seja considerada estruturada? Os atuais programas que se dizem estruturantes estão de fato apoiando estas Organizações para este processo de estruturação?

Para que estas associações e cooperativas de catadores sejam capazes de participar como operadores parceiros destas entidades gestoras, elas precisam apresentar uma série de documentos, que podem variar de estado para estado, além de terem que ter um controle fiscal efetivo, como emissão de nota fiscal e manifesto de transporte de resíduo para cada uma das cargas vendidas no dia a dia. Muitas das Associações e cooperativas que existem atualmente no Brasil não possuem este documentos e não fazem emissão de notas fiscais, além de estarem presas a atravessadores ou sucateiros



que juntam os recicláveis de diversas cooperativas e vendem para grandes recicladores. Parte destes sucateiros compram o material das cooperativas sem nota fiscal. O que faz com que esta associação não possa participar de programas de logística reversa.

OBJETIVOS

O objetivo geral deste estudo é realizar uma análise abrangente da efetivação do Acordo Setorial de Embalagens no Brasil, com foco na inclusão sócio produtiva dos catadores e na estruturação das cidades-sedes por meio das entidades gestoras de crédito de logística reversa. Este trabalho utilizará a Lei 12.305/2010 e o Decreto nº 11.413/2023 como norteadores.

Para alcançar esse objetivo geral, diversos objetivos específicos serão abordados. Primeiramente, será investigada a implementação e os desdobramentos do Acordo Setorial de Embalagens em municípios-sede selecionados, incluindo Brasília, Cuiabá, Curitiba, Fortaleza, Manaus, Natal, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, São Luís e São Paulo.

Além disso, será feita uma avaliação da inclusão sócio produtiva dos catadores de materiais recicláveis, examinando o impacto das medidas propostas pelo acordo e identificando as melhorias necessárias para a qualidade de vida desses trabalhadores.

Por fim, será realizada uma análise da atuação das entidades gestoras de crédito de logística reversa nas cidades-sede, examinando seus programas, relatórios anuais e a eficácia na promoção da reciclagem e na integração dos catadores nesse contexto. Esses objetivos específicos, em conjunto, visam fornecer uma visão abrangente sobre a implementação e os resultados do Acordo Setorial de Embalagens no Brasil, com destaque para sua impacto na inclusão social dos catadores e na estruturação das cidades por meio da logística reversa.

METODOLOGIA

Partindo do nosso ponto de partida, a PNRS. É notável que a Política estabelece marcos importantes, como a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, a promoção da coleta seletiva, a instituição da logística reversa e o reconhecimento da importância dos catadores de materiais recicláveis como sujeitos sociais nos sistemas de gestão integrada de resíduos sólidos. Apesar desses avanços, a implementação efetiva da PNRS em muitos municípios brasileiros é notadamente baixa.

O Decreto nº 11.413/2023, que “Institui o Certificado de Crédito de Reciclagem de Logística Reversa, o Certificado de Estruturação e Reciclagem de Embalagens em Geral e o Certificado de Crédito de Massa Futura, no âmbito dos sistemas de logística reversa de que trata o art. 33 da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010” entrou em vigor em 14/04/2023, e revogou expressamente o Decreto nº 11.044/2022 (Certificado de Crédito de Reciclagem – Recicla+) devido a pressões políticas de representantes de catadores. Por se tratar de uma regulamentação recente, é válido avaliarmos o seu cumprimento correto.

Nesse cenário, considerando a importância de avançar na análise voltada para a inclusão dos catadores de materiais recicláveis no mercado de resíduos, mais especificamente neste estudo sobre os créditos de logística reversa. Inclusão, essa, respaldada pelas legislações mencionadas anteriormente e impulsionada pelo acordo setorial de embalagens, é evidente a necessidade de uma avaliação abrangente tanto qualitativa quanto quantitativa.

Na condução da análise quantitativa, é viável utilizar relatórios de entidades significativas do mercado, como entidades gestoras e verificadores independentes. Esses atores geralmente divulgam anualmente em suas redes os resultados de seus programas, fornecendo dados valiosos para a avaliação numérica do impacto e eficácia das iniciativas relacionadas à inclusão dos catadores de materiais recicláveis no mercado de créditos de logística reversa. Essa abordagem baseada em informações concretas e confiáveis contribuirá para uma análise mais sólida e fundamentada.

Confiamos bastante em dados numéricos, porém, com certeza, a análise qualitativa desempenha um papel crucial nesse estudo, pois é por meio dela que conseguimos integrar os catadores como atores fundamentais na determinação do que é mais benéfico para eles. Essa abordagem permite capturar opiniões próprias e históricos específicos do mercado de créditos de reciclagem, proporcionando uma compreensão mais profunda das experiências e perspectivas dos catadores. Ao considerar aspectos subjetivos, experiências pessoais e percepções, a análise qualitativa enriquece a compreensão do impacto social e individual das iniciativas relacionadas à logística reversa, contribuindo para a formulação de



estratégias mais inclusivas e eficazes. A pesquisa visa abordar, no mínimo, uma organização de catadores em cada um dos municípios sede mencionados no acordo setorial de embalagens, incluindo Manaus, Rio de Janeiro, Natal, Brasília, entre outros. Além disso, planeja-se dialogar com lideranças de coletivos de catadores relevantes por meio de entrevistas semi-estruturadas.

RESULTADOS ESPERADOS

O cenário atual no Brasil revela desafios significativos na gestão de resíduos, onde a área ainda é, em muitos casos, negligenciada quanto à sua relevância. Em diversas regiões do país, notamos a escassez de iniciativas robustas de coleta seletiva e investimentos insuficientes nas organizações de catadores, refletindo a persistente visão de que o descarte de resíduos é uma questão secundária. No Panorama da Abrelpe de 2022, temos os seguintes dados: “o número de municípios que apresentaram alguma iniciativa de coleta seletiva foi de 4.183, representando 75,1% do total de municípios do país, quantidade ligeiramente superior àquela verificada em 2020. Importante destacar, porém, que em muitos municípios as atividades de coleta seletiva ainda não abrangem a totalidade da população, podendo ser iniciativas pontuais.”

A realidade dos catadores de materiais recicláveis evidencia uma dura verdade: muitos enveredam por essa atividade por não encontrarem alternativas profissionais viáveis. A falta de oportunidades de emprego em outras áreas impulsiona a adesão a essa forma de subsistência, ressaltando a necessidade de abordar questões sociais para uma efetiva gestão de resíduos, esta teoria é comprovada por Braga, N. L., Lima, D. M. A., Maciel, R. H. (2015) que entrevistou dois catadores de materiais recicláveis de Fortaleza, e disse que “a catação de materiais recicláveis apareceu como uma oportunidade de trabalho, manifestando uma forma de resistência frente ao desemprego prolongado e a necessária luta pela sobrevivência. Foi através da informalidade que esses sujeitos resgataram suas fontes de renda”.

Apesar da existência de legislação recente que delinea parâmetros para o funcionamento dos créditos de logística reversa, ainda enfrentamos desafios relacionados à disseminação dispersa das informações. A complexidade e a origem diversificada dessas informações tornam a tarefa de consolidá-las em um diagnóstico preciso; uma empreitada desafiadora. O entendimento uniforme dessas diretrizes é crucial para a implementação eficaz dos acordos setoriais, promovendo a sustentabilidade e a inclusão socioeconômica.

Este trabalho representa um ponto de partida nesse amplo debate. A análise da efetivação do Acordo Setorial de Embalagens no Brasil e a inclusão socio produtiva dos catadores sinalizam a necessidade de um olhar mais atento sobre a estruturação nas cidades-sedes, com foco nas Entidades Gestoras de Crédito de Logística Reversa. Acredita-se que, nos próximos anos, testemunharemos um avanço substancial no debate e na implementação de políticas mais eficientes, impulsionando ações concretas em prol da gestão sustentável de resíduos e da promoção da inclusão social.

Antecipamos que a estruturação das organizações de catadores por meio das Entidades Gestoras de Crédito de Logística Reversa promoverá uma melhoria significativa na eficiência da coleta seletiva, aumentando a quantidade de resíduos recicláveis recuperados. Espera-se também que esse modelo proporcione benefícios econômicos sustentáveis para os catadores, estimulando a formalização e a inclusão social. Além disso, prevê-se que a implementação bem-sucedida dessas estratégias contribuirá para o cumprimento das metas estabelecidas no Acordo Setorial de Embalagens em Geral e fortalecerá o compromisso geral com os princípios da PNRS.

CONCLUSÕES

Em síntese, a promulgação da Lei 12.305/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), marcou um importante avanço no enfrentamento dos desafios ambientais, sociais e econômicos decorrentes do inadequado manejo dos resíduos sólidos no Brasil. A legislação estabeleceu a responsabilidade compartilhada dos diversos agentes na gestão dos resíduos, destacando a relevância da inclusão dos catadores nesse processo.

A PNRS, ao priorizar a não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, sinaliza um comprometimento com a sustentabilidade e alinha-se aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) estabelecidos pela ONU. No entanto, a instrumentalização das diretrizes da PNRS foi reforçada com a publicação do Decreto Federal Nº 10.936 em 2022, consolidando as regulamentações e criando o Programa Nacional de Logística Reversa.

A entrada em vigor do Decreto nº 11.413/2023, que institui certificados relacionados à logística reversa, representa um marco adicional ao estabelecer metas específicas para reciclagem de embalagens pós-consumo. Contudo, a participação



efetiva das organizações de catadores nesse processo demanda uma análise aprofundada sobre o apoio proporcionado pelos certificados de reciclagem.

O estudo destaca a importância crucial do envolvimento das organizações de catadores, historicamente marginalizadas, no ciclo de produção e na gestão de resíduos. A ênfase na inclusão socioeconômica desses grupos, conforme previsto na PNRS e em acordos setoriais, é um passo significativo para a promoção do desenvolvimento sustentável.

No entanto, a necessidade de documentos específicos para que as organizações de catadores sejam consideradas estruturadas e a recente implementação dos programas de logística reversa levantam questões pertinentes. É fundamental analisar se os atuais programas estão efetivamente apoiando essas organizações no processo de estruturação, permitindo que elas se tornem operadores parceiros das entidades gestoras.

Portanto, a consolidação das regulamentações, aliada à implementação de certificados e programas específicos, representa avanços palpáveis no cenário da gestão de resíduos sólidos no Brasil. Entretanto, a análise cuidadosa do suporte oferecido às organizações de catadores é imperativa para assegurar que esses atores fundamentais sejam efetivamente integrados e beneficiados, contribuindo assim para um ciclo sustentável de produção e consumo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Abrelpe, 2023, **Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2022** Associação Brasileira das Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais. Disponível em <https://abrelpe.org.br/panorama> Acesso: 26 de Fevereiro de 2024.
2. Bastos, V.; Dutra, A.S.; REGALADO, R.T. **Questões socioambientais, desastres e suas consequências no século XXI**. O Social em Questão, nº 48: 9-24. Set a Dez/2020.
3. Bastos, V., **Logística reversa e a inclusão socioproductiva de catadores e catadoras de materiais recicláveis: equação difícil de resolver [recurso eletrônico]**. - 1. ed. - Rio de Janeiro : Letra Capital, 2023. Disponível em < Acesso: 21 de Dezembro de 2023.
4. Braga, N. L., Lima, D. M. A., Maciel, R. H. **“Não Tinha Trabalho, mas Tinha Reciclagem”**: Sentidos do Trabalho de Catadores de Materiais Recicláveis Temas em Psicologia, vol. 23, núm. 4, dezembro, 2015, pp. 1051-1059 Sociedade Brasileira de Psicologia Ribeirão Preto, Brasil. Disponível em <https://www.redalyc.org/pdf/5137/513751493019.pdf> Acesso: 26 de Fevereiro de 2024.
5. Corrêa, A. **O impacto de contratos públicos na atuação de cooperativas de coleta seletiva: estudo de casos no interior de São Paulo**. 2022. 117f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana) - Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia, Universidade Federal de São Carlos, São Paulo, 2022.
6. Costa, P.; Costa, M.M; Freitas, L. **Créditos de logística reversa para gestão de resíduos sólidos urbanos: estudo de caso da BVRio no Brasil**, 2017 Disponível em <http://www.iee.usp.br/sites/default/files/anexospublicacao/publicacaoPoliticaNacionaldeResiduosSolidos.pdf#page=91>> Acesso: 30 setembro de 2022.
7. Marchi, C.M.D.F. **Cenário mundial dos resíduos sólidos e o comportamento corporativo brasileiro frente à logística reversa. Perspectivas em Gestão e Conhecimento**, v. 1, n. 2: 118-135. jul./dez. 2011.
8. Gonçalves, R. D. F., & Günther, W. M. R. (2013). **Catadores de materiais recicláveis e a coleta seletiva solidária: considerações sobre a inclusão social e a sustentabilidade**. Revista Ambiente & Sociedade, 16(1), 1-18.
9. Mendonça, J.C.A.; Vasconcelos, P.E.A.; Nobre, L.B.O.; Casarotto, E.L. **Logística reversa no Brasil: um estudo sobre o mecanismo ambiental, a responsabilidade social corporativa e as legislações pertinentes**. Revista Capital Científico – Eletrônica, v. 15, n. 2. 18p. abr./jun. 2017.
10. Santos, M. L., Oliveira, A. S., & Leite, G. F. (2018). **Logística Reversa de Embalagens: Um Estudo de Caso do Setor Supermercado Brasileiro**. Revista de Gestão, Inovação e Sustentabilidade, 5(1), 52-72.