



**VI CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:  
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS  
VII SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS VI  
CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

**Eixo Justiça Ambiental**

**Proposições do grupo de trabalho com múltiplos atores sociais  
para a reestruturação da coleta seletiva em Londrina**

Lilian Aligleri<sup>1</sup>  
Camila Santos Doubek Lopes<sup>2</sup>  
Edson Henrique Gaspar Massi<sup>3</sup>

**Resumo:**

O modelo de coleta seletiva de Londrina enfrenta severa crise estrutural, apesar de ter sido referência há 15 anos. Este trabalho descreve as contribuições de um Grupo de Trabalho instituído pelo Ministério Público do Estado do Paraná, que teve como objetivo o redesenho do sistema de coleta e tratamento dos resíduos recicláveis do município. As análises ocorreram na perspectiva da teoria dos Campos de Ação Estratégica de Fligstein e McAdam, com análise qualitativa documental e bibliográfica. O artigo revela e analisa os resultados do GT, que delega ações para diferentes atores locais, objetivando trazer eficiência para o sistema, amenizando as desigualdades contratuais que tradicionalmente segregam as cooperativas.

**Palavras-chave:** Campos de Ação Estratégica (CAE), Coleta seletiva, Catadores, Inovação social

**Abstract:** The selective waste collection model in Londrina faces a severe structural crisis, despite having been a benchmark 15 years ago, when door-to-door waste collection covered 100% of housing units. This work describes the contributions of a Working Group established by the Public Prosecutor's Office of the State of Paraná, which aimed to redesign the system for collecting and treating recyclable waste. The analyses were conducted from the perspective of Fligstein and McAdam's Strategic Action Fields theory, with qualitative documentary and bibliographic analysis. The article reveals and analyzes the results of the Working Group, which delegates actions to different local actors, aiming to bring efficiency to the system and mitigate the contractual inequalities that traditionally segregate cooperatives.

**Keywords:** Strategic Action Fields (CAE), Selective Collection, Waste Pickers, Social Innovation

<sup>1</sup> Docente, Universidade Estadual de Londrina (Professora Associada do Departamento de Administração), Doutora, [lilian.aligleri@uel.br](mailto:lilian.aligleri@uel.br)

<sup>2</sup> Designer, Universidade Estadual de Londrina (Professora Associada), Doutora, [camiladoubek@uel.br](mailto:camiladoubek@uel.br)

<sup>3</sup> Engenheiro Ambiental, Universidade Tecnológica Federal do Paraná (Doutorando), Mestre, [edsonmassi@alunos.utfpr.edu.br](mailto:edsonmassi@alunos.utfpr.edu.br)



## 1. INTRODUÇÃO

Londrina, a segunda maior cidade do estado do Paraná com mais de 555 mil habitantes, reconhece a coleta seletiva de resíduos do gerador doméstico ou pequeno gerador como um serviço público continuado. Há mais de 15 anos instituiu o sistema formal de coleta porta-a-porta de recicláveis, ancorado no Decreto Municipal nº 829/2009, que atende todo o território urbano. No decreto, a política de coleta seletiva tem entre os seus objetivos o estímulo à geração de trabalho e renda; o fomento e apoio à constituição de cooperativas de trabalho, o resgate da cidadania dos catadores, a defesa do meio ambiente e a qualificação e aprimoramento das práticas existentes entre os catadores (Art. 3º). Assim, as cooperativas são contratadas pelo município para realizar o serviço de coleta, triagem e armazenamento dos resíduos recicláveis, tendo também a receita advinda da comercialização dos materiais.

Todavia, a cidade reflete a realidade brasileira, na qual a infraestrutura e as ações das gestões municipais são incompatíveis com o disposto na Política Nacional de Resíduos Sólidos e com a magnitude dos desafios existentes. Esse descompasso é evidenciado pela baixa taxa de recuperação dos resíduos recicláveis frente ao potencial existente, o que acarreta custos ambientais e econômicos, além de perpetuar ciclos de pobreza e exclusão social (ABREMA, 2025; Besen, *et al.*, 2025). Assim, há mais de 10 anos, a coleta seletiva no município de Londrina apresenta gargalos e disfunções estruturais que requerem aprimoramentos numa abordagem multisetorial, integrando revisão de políticas públicas, mobilização social e aporte de investimentos público e privado (Aligleri; Borinelli; Luzio-dos-Santos, 2020; Santos, *et al.*, 2021; Aligleri, 2022; NINTER, 2022; NINTER, 2024; Borinelli, *et al.*, 2025). O acúmulo de problemas pode ser caracterizado como uma situação de crise, na perspectiva de Fligstein e McAdam (2012).

Frente às falhas e a ineficiência aguda do sistema local evidenciadas pela mídia, cooperativas de coleta seletiva e pesquisadores do Núcleo Interdisciplinar de Estudos em Resíduos da Universidade Estadual de Londrina (NINTER/UEL), o órgão municipal titular dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos – Companhia Municipal de Trânsito e Urbanização de Londrina (CMTU), responsável pela organização e prestação direta ou indireta do serviço de coleta seletiva, sugeriu a terceirização da coleta porta a porta para uma empresa privada como a solução definitiva para os entraves do setor. Para tanto, agendou um pregão eletrônico em setembro de 2022 para licitar o serviço.

A ação considerada pontual e insuficiente para a solução dos problemas complexos que assolam o campo, excluía direitos e reduzia o papel histórico e de liderança dos catadores de materiais recicláveis na cidade. Além de explicitar a descontinuidade de uma política pública, a medida falha em sua função social de gerar renda e cidadania para grupos vulneráveis e em promover a participação de atores locais. Tal tentativa de terceirização evidencia o microcosmo das disputas pelo controle e produção do espaço urbano e uma tensão direta com as diretrizes do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), especificamente no que tange à



gestão democrática do espaço urbano (Brasil, 2001).

A partir daí, a 20ª Promotoria de Justiça do Ministério Público do Estado do Paraná (MPPR), que tem atribuição na área de Meio Ambiente e Urbanismo, solicitou a suspensão da licitação, instaurou um procedimento administrativo - MPPR nº 0078.22.04452-9, ajuizou ação civil pública para garantir a presença das cooperativas no sistema e instituiu um grupo de trabalho (GT) para identificar as fragilidades do sistema e repensar a estruturação e o modelo de gestão da coleta seletiva em Londrina-PR. Assim, apesar do seu poder de legal e de coerção, buscou usar sua prerrogativa institucional para promover mudanças negociadas no campo da coleta seletiva em Londrina.

Desta forma, este artigo parte da premissa de que a coleta seletiva do município de Londrina não é apenas um serviço público, mas um sistema social dinâmico e estrategicamente organizado. Assim, tem o propósito de apresentar as contribuições do grupo de trabalho instituído entre os anos de 2022 e 2024 pela 20ª Promotoria de Justiça do Ministério Público do Estado do Paraná (MPPR) para a reestruturação do sistema local de coleta seletiva, que foram condensados numa Recomendação Administrativa (RA nº 02/2024) .

Este artigo tem uma abordagem qualitativa a partir de uma análise documental e de conteúdo e utiliza a abordagem teórico-metodológica da teoria dos Campos de Ação Estratégica (CAE) proposta por Fligstein e McAdam, 2012 e o conceito de inovação social. As análises estão estruturadas de modo a evidenciar as determinações presentes na Política Nacional de Resíduos Sólidos (BRASIL, 2010).

## **2. DESENVOLVIMENTO**

Sob a ótica de Fligstein e McAdam (2012), a sociedade estrutura-se em uma teia de Campos de Ação Estratégica (CAE), unidades de nível intermediário definidas pela articulação de atores a partir de recursos, regras e habilidade social. Segundo os autores (2012, p. 109), esses elementos não apenas fundam os campos, mas garantem sua estabilidade ou transformação. Nessa perspectiva, a estabilidade de um campo resulta da posição e dos recursos dos atores sociais mais poderosos, embora suas fronteiras sejam permeáveis e sujeitas a coalizões políticas e diferentes interesses.

Tal arcabouço permite analisar a coleta seletiva de Londrina como um campo de ação estratégico, onde a estabilidade não é um dado natural, mas o resultado de interações contínuas entre atores sociais estatais, societais e de mercado, num jogo de interesses. O episódio da tentativa de terceirização ilustra precisamente a permeabilidade dessas fronteiras e a disputa pela definição da ordem social local: ao romper com os entendimentos compartilhados que garantiam o protagonismo das cooperativas, o poder público intensifica uma crise já vigente no campo, que se arrastava com o uso de várias estratégias e dinâmicas institucionais (Borinelli, *et al.*, 2025).



A reação da 20ª Promotoria de Justiça do MPPR à tentativa de privatização da coleta de recicláveis desestabilizou a dinâmica habitual do campo, visto tratar-se de um ator detentor de significativos recursos no âmbito legal e coercitivo. A proposição de um GT para a construção coletiva de uma proposta de reestruturação do sistema local de coleta seletiva criou um novo espaço social e abriu oportunidades políticas para que atores desafiantes, que não eram participantes ativos, se envolvessem em ações estratégicas com o objetivo de alterar o arranjo. Assim, serviu como uma instância temporária de democratização das decisões ambientais, movendo a gestão de resíduos de um modelo tecnocrático para um modelo participativo. Veja na Figura 1 os atores sociais e os papéis que executam.

**Figura 1 – Atores sociais do Grupo de Trabalho**



**Fonte: Os autores**

Assim, a proposta desafiou a ordem vigente por meio de uma nova forma de estruturação e organização no campo, considerada legítima. Pode-se afirmar, a partir das premissas da teoria de CAE, que grupos relativamente desprovidos de poder de decisão e ação se uniram sob a tutela de um ator estratégico qualificado para contrapor o ator histórico local (órgão municipal titular dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos) mais bem dotado de recursos e poder, de modo a desestabilizar relações e forjar novas interações, acordos e concepções de controle. O GT pode ser considerado uma coalizão, já que reflete uma aliança entre dois ou mais grupos em resposta a outros grupos, baseada na cooperação (Fligstein, 2013).

Cabe destacar que a composição do GT não incorporou as cooperativas de catadores como membros deliberativos, visando assegurar a isenção técnica e administrativa da reestruturação já que elas atuam como prestadoras de serviço contratadas pelo sistema municipal. Entendeu-se que sua participação na concepção das regras configuraria conflito de interesses,



ferindo o princípio da impessoalidade. Contudo, adotou-se a estratégia de escuta ativa delas e dos catadores autônomos.

A criação do GT pelo MPPR evidenciou as diversas ferramentas que dispõe, com destaque para sua habilidade social em engajar atores em dinâmicas tanto cooperativas quanto competitivas. Consoante a teoria de Fligstein e McAdam, atores habilidosos distinguem-se pela capacidade de induzir a cooperação através da construção de significados compartilhados e identidades coletivas. Nesse contexto, a 20ª Promotoria de Justiça de Londrina/PR assumiu a posição de empreendedor institucional ao mobilizar interações intersubjetivas, a equipe utilizou inteligência cognitiva para interpretar o cenário, empatia para compreender as motivações dos distintos atores e capacidade de comunicação para a construção coletiva de propósitos comuns. Essa atuação exigiu que a Promotoria ampliasse sua perspectiva para além de seus próprios interesses individuais e formulasse um problema de interesse coletivo que mobilizasse a adesão de múltiplos atores a um projeto de governança colaborativa.

### **3. RESULTADOS**

Os resultados do GT evidenciam que a ação pontual de terceirização proposta pelo poder municipal não resolveria a complexidade da crise e dos problemas existentes no campo.

Para compreender a diversidade de fragilidades do sistema de coleta seletiva o grupo segmentou as atividades do campo em 8 dimensões, sendo: armazenamento/acondicionamento; coleta e transporte; local de triagem; destinação de materiais recicláveis; destinação de rejeitos e materiais não vendáveis; gestão das cooperativas; modelo de contrato público de prestação de serviço; gestão pública municipal. As dimensões foram analisadas a partir de 65 temáticas distintas, sendo que elas orientaram as propostas de melhoria e reestruturação da coleta seletiva. As propostas construídas no âmbito do GT foram compiladas numa ata final com 50 páginas emitida em 19 de março de 2024 e, posteriormente, inseridas pela 20ª Promotoria de Justiça do MPPR na Recomendação Administrativa nº 02/2024, publicada em 04 de maio de 2024, com 31 páginas e 141 providências direcionadas ao diretor presidente da CMTU, ao prefeito do município e ao secretário de ambiente de Londrina.

As contribuições mais relevantes e inovadoras referem-se à modelagem do novo contrato de prestação de serviços junto às cooperativas. Ele necessariamente deveria considerar o custo real das atividades, e garantir uma remuneração justa para os cooperados, permitindo uma renda mínima de um salário-mínimo para cada cooperado, o pagamento da insalubridade e INSS no seu percentual integral, além dos custos com equipamentos de proteção individual e uniformes. Demais, o contrato foi estruturado abarcando uma remuneração fixa e outra variável.

A remuneração fixa compreende o pagamento por todos os custos existentes para a prestação



de serviços e operação das cooperativas, sendo que a formação de preço se dará por serviço prestado. Para a remuneração dos serviços de coleta e transporte, deve-se considerar a estimativa da frota utilizada, a quilometragem percorrida, o número de domicílios atendidos e a frequência de coleta semanal por residência. Quanto aos serviços de triagem e processamento, a composição dos custos abrange o aluguel do galpão, despesas fixas (água, energia, internet e telefone) e a contratação de serviços administrativos, contábeis, jurídicos e de assessoria ambiental. Além disso, incluem-se gastos com a manutenção de equipamentos imprescindíveis à operação, como prensas e compactadores. Para o serviço de educação ambiental, devem ser computados os insumos necessários à sua execução.

Tal proposta fundamenta-se no fato de que a CMTU não adotava um detalhamento de custos operacionais reais das cooperativas para definir o valor por domicílio. Esse modelo comprometia a saúde financeira dos empreendimentos, dada a instabilidade das receitas. Em contrapartida, a implementação de uma remuneração fixa assegura a dignidade e o combate à precariedade laboral, favorecendo a longevidade das organizações perante a volatilidade de preços do mercado de recicláveis.

Já a remuneração variável envolve o pagamento por serviços ambientais e está vinculada ao total, em toneladas, de resíduos recicláveis destinados a novos ciclos de transformação, bem como à adoção de boas práticas de gestão e desempenho das cooperativas. Esse modelo abarca uma avaliação por indicadores (sociais, econômicos e de autogestão) proposta pelo Núcleo Interdisciplinar de Estudos em Resíduos da Universidade Estadual de Londrina. Os atores do GT deliberaram que a remuneração variável compreenderia um acréscimo de até 30% sobre o valor da remuneração fixa. Essa estrutura justifica-se pela natureza jurídica das cooperativas: diferentemente de uma empresa tradicional, na qual o lucro é destinado a acionistas, no modelo cooperativista as 'sobras' são partilhadas entre os cooperados. Assim, o bônus por desempenho reflete-se diretamente na melhoria da renda individual e no fortalecimento do capital social da organização.

A proposta de remuneração pelos serviços prestados transcende a realidade atual da maioria dos municípios brasileiros que, frequentemente, carecem de formalização contratual junto às cooperativas de catadores para as etapas de coleta, triagem e destinação final dos resíduos recicláveis domiciliares. Pode-se dizer que esta perspectiva converge com a definição de inovação social, uma vez que busca não apenas uma melhoria técnica, mas uma transformação nas relações de poder e valor, ao mesmo tempo que atende as necessidades sociais de forma mais eficaz que as alternativas existentes. Tal perspectiva converge com a definição de Mulgan *et al.* (2007, p. 8), para quem as inovações sociais são “atividades e serviços inovadores que são motivados pelo objetivo de atender a uma necessidade social e que são predominantemente desenvolvidos e difundidos por meio de organizações cujos propósitos primários são sociais”. Outra importante publicação canadense, Westley *et al.*, (2014) complementa a definição afirmando que a inovação social se refere a novos processos e práticas que buscam responder demandas sociais complexos, sendo que mais do que



resoluções pontuais, a iniciativa busca reconfiguração institucional, mudando dinâmicas de poder, fortalecendo ações coletivas para promover mudanças sistêmicas profundas.

No caso em estudo, essa colaboração se materializa na transição de um modelo de remuneração deficitária — que sequer cobria os custos operacionais integrais das organizações — para um sistema que assegura a viabilidade econômica, a dignidade do catador e a autogestão cooperativista. A proposta também corrobora com as ideias de Sen (1999; 2009), já que o modelo de custeio real e remuneração digna promove a expansão das capacidades e liberdades humanas dos cooperados, permitindo que a autogestão deixe de ser um esforço de sobrevivência e torne-se um exercício de cidadania ativa.

Além da proposição do novo modelo de contrato, o grupo de trabalho também sugere que o órgão municipal titular dos serviços públicos manejo de resíduos faça o reordenamento do mapeamento e georreferenciamento da coleta de recicláveis e a ampliação da periodicidade de coleta envolvendo, inclusive, distritos e regiões rurais. Indica também que o município estabeleça políticas de investimento para o aprimoramento de processos internos e de infraestrutura das cooperativas, realize um plano anual de cursos e capacitações técnicas dos catadores como também amplie e aprimore as ações de sensibilização e educação ambiental formal e informal. Vale destacar ainda a proposição de várias outras medidas administrativas, de prestação de contas e fiscalização, conforme apresentado na Figura 2.

Como pode ser visto na figura, as cooperativas de catadores, como prestadoras de serviço público, também foram chamadas a melhorar alguns de seus processos e atividades, dentre eles: a realização da coleta nos dias e horários definidos pelo órgão público municipal; a adequação dos veículos de coleta e da infraestrutura dos barracões de triagem às normas técnicas vigentes, a ampliação do fracionamento dos tipos de resíduos triados; a formação continuada dos cooperados e a comprovação da venda dos resíduos ao órgão municipal, por meio de nota fiscal emitida, ou justificativas que comprovem a não comercialização.

Assim, o GT endereçou ações específicas para múltiplos atores que precisam engendrar novos compromissos, ações e práticas.

**Figura 2** – Principais ações indicadas pelo GT para a reestruturação do campo local da coleta seletiva



## CMTU e SEMA

### Políticas e Medidas Administrativas

- Estabelecer políticas de investimento para o aprimoramento de processos internos e da infraestrutura das cooperativas e do sistema de gestão de resíduos em geral (2.a.1.t)
- Realizar plano anual de cursos de capacitações técnicas contínuas dos catadores, visando o aprimoramento da gestão e das práticas laborais nas cooperativas (2.a.2.g)
- Criar plano de ampliação, implantação e aprimoramento dos

Pontos de Entrega Voluntária (PEVs) (2.a.1.s)

- Incentivar a implantação de centrais de separação multissetiva de resíduos em condomínios residenciais (2.a.5.c)
- Exigir das empresas locais o Manifesto de Transporte de Resíduos (MTR) como forma de minimizar a destinação inadequada dos resíduos (2.a.1.f.)
- Fomentar e incentivar a instalação de indústrias de transformação no território do Município de Londrina, bem como de geração de energia a partir dos rejeitos (2.a.1)

### Fiscalização

- Traçar plano, fluxo e estratégias de fiscalização da execução de atividade de catadores informais, do descarte irregular de resíduos e dos pontos críticos de queima irregular de resíduos recicláveis (2.a.1.n, 2.a.3.b)
- Criar um plano de fiscalização para o devido acondicionamento e destinação adequada dos resíduos (2.a.5.d)

### Grandes Geradores

- Criar mecanismos de reembolso para a Prefeitura de Londrina por parte do grande gerador que indevidamente encaminha os resíduos recicláveis para as cooperativas, sem a remuneração devida (2.a.1.q)
- Aprimorar a fiscalização do enquadramento de grandes geradores e da destinação final dos resíduos por eles gerados (2.a.1.l)

### Educação Ambiental

- Ampliar e aprimorar as ações de sensibilização e educação ambiental, formal e informal, envolvendo programa e plano de ação de comunicação, direcionadas a evitar a queima de materiais e a separação seletiva em âmbito doméstico e do

pequeno gerador (2.a.3)

- Criar um programa de gestão, comunicação e educação ambiental específica para gestores de condomínio e moradores para o devido acondicionamento e destinação ambientalmente adequada dos resíduos e de encaminhá-los preferencialmente às cooperativas que realizam o serviço público de coleta de materiais recicláveis (2.a.5.e)

### Medidas Administrativas de Articulação de Rede

- Acionar o CONSEMMA para que mobilize editais destinados à estruturação e melhoria dos trabalhos promovidos pelas cooperativas (2.a.1.o)
- Mobilizar indústrias e entidades gestoras representantes de empresas para assumir a responsabilidade co-solidária do pagamento dos custos municipais de gestão de materiais recicláveis com logística reversa obrigatória e com dificuldade de comercialização local (2.a.1.c)
- Fomentar a articulação e a criação de rede de cooperativas, sendo o Poder Público o agente mobilizador, com encontros frequentes

para troca de experiências, definição de metas/propostas de melhoria, entre outras questões pertinentes (2.a.2.a)

- Buscar e identificar, junto a outros Municípios, indústrias e/ou compradores de resíduos recicláveis e reaproveitáveis apontados pelas cooperativas como de difícil destinação (2.a.1.i)
- Buscar aproximação junto a entidades estaduais e nacionais representantes dos catadores, como o Movimento Nacional dos Catadores, para troca de experiência e de informações a respeito de compradores de materiais recicláveis (2.a.1.j)

## CMTU

### Modelo de Contrato

- Pagamento as cooperativas de reciclagem por cada um dos serviços prestados: coleta porta a porta por domicílio e transporte; triagem e armazenamento por massa de processamento e serviço de educação ambiental (1.b.1)
- Composição e planilhamento detalhado de custos reais e formação de preço específica para cada um dos serviços prestados com pagamento total de todos os custos envolvidos (1.b.3)
- Prever na composição de custos a garantia de um salário-mínimo a todos os cooperados, insalubridade em seu percentual integral e INSS no seu percentual integral (1.b.3.a)
- Inserir no contrato uma composição de pagamento por remuneração fixa, baseada nos custos dos serviços e em um salário-mínimo para cada cooperado, e por remuneração variável, com base nos Indicadores de Práticas de Gestão e Desempenho Operacional das Cooperativas (indicadores econômicos, sociais e de autogestão) e no Pagamento por Serviço Ambiental (PSA) (1.b.4; 1.b.6.d)

- Inserir no contrato a previsão de ajuste anual do pagamento fixo e variável (1.b.6.a.4)
- Inserir no contrato a adequação e padronização dos caminhões de coleta às normas técnicas vigentes com a instalação de sistema de rastreamento via satélite e sistema de som com alto-falante externo (1.b.6.b.2)
- Exigir para a contratação das cooperativas a apresentação de documentos mínimos como licenças e alvarás (1.b.6.a.6)
- Inserir no contrato como infração grave a compra, venda, recebimento, entrega, doação de resíduos de/à pessoas físicas ou jurídicas não autorizados pelo órgão municipal, inclusive de coletores informais de resíduos (1.b.6.a.10)
- Inserir no contrato o dever das cooperativas de empreenderem esforços para venderem os materiais nos melhores preços possíveis, conforme valores médios de comercialização de outras cooperativas (1.b.6.b.3.a)
- Inserir no contrato o rol de materiais mínimos que devem ser comercializados pelas cooperativas, dentre eles: papel, papelão, plástico, PET, PEAD, PEBD, PP, PS, ISOPOR (EPS), metal, alumínio, embalagens longa vida, vidro (1.b.6.b.3.c)



## CMTU (cont)

### Prestação de Contas

- Criar um modelo de análise de gasto financeiro evitado e o benefício social líquido do reaproveitamento dos materiais recicláveis (1.c.1.h)
- Comunicar e explicar, adequada e detalhadamente, aos catadores das cooperativas, a forma de cálculo e de remuneração pelos serviços prestados (1.c.1.i)
- Aprimorar o layout e as informações da dashboard da coleta seletiva e apresentar o balanço dos resultados de cada cooperativa no website oficial do órgão municipal de gestão dos resíduos e manter as informações atualizadas (1.d.1; 1.d.2)

### Fiscalização

- Intensificar a periodicidade da fiscalização nos barracões de triagem no que tange ao acondicionamento de resíduos em áreas descobertas (1.b.6.c.4)
- Intensificar as ações de fiscalização, criando plano e fluxo de fiscalização com órgãos competentes e promover, para tanto, o incremento no número de fiscais (1.c.1.c)

### Medidas Administrativas para a Coleta e Transporte

- Reordenamento do mapeamento e georreferenciamento da coleta de recicláveis para otimização de rotas com ampliação da previsão semanal de coleta de recicláveis em locais com alta densidade populacional sem conflitar com a coleta de orgânicos e rejeitos feitos pelo Município de Londrina (1.b.5)
- Realizar estudo de balanceamento de massa dos setores de coleta seletiva porta a porta utilizando-se do sistema de georreferenciamento, visando uma melhor distribuição dos setores entre as cooperativas (1.b.5.b, 1.c.1.a)
- Ampliar a periodicidade de coleta de recicláveis na sede dos distritos e regiões rurais (1.b.5.i)

### Outras Medidas Administrativas

- Realizar gravimetria trimestral dos setores de coleta seletiva para viabilizar o planejamento de ações de informações e educação ambiental da população. (1.b.6.c.6)
- Realizar medidas administrativas necessárias para que a entrega dos resíduos seja destinada às cooperativas, em especial dos condomínios e residenciais (1.b.6.c.8)
- Realizar cálculo do custo da gestão de cada tonelada de rejeito no aterro, com a indicação do valor de tonelada (1.c.1.g)

## COOPERATIVAS CONTRATADAS PELO MUNICÍPIO

### Armazenamento/Acondicionamento

- Dever de informar ao órgão público municipal os condomínios e residenciais que não fazem a entrega dos resíduos ao sistema formal de coleta (1.b.6.b.2.b)

### Coleta e Transporte

- Realizar a coleta porta a porta nos dias e horários definidos pelo órgão público municipal (1.b.6.b.2)
- Realizar a adequação dos veículos de coleta às normas técnicas vigentes com instalação de sistema de rastreamento e sistema de som (1.b.6.b.2e; 1.b.6.b.2g)

### Práticas de Gestão

- Obrigatoriedade de contratação de profissional com atribuição/qualificação adequada na área ambiental com carga horária mínima de 20 horas semanais. (1.b.6.b.1.a)
- Contratar assessoria administrativa, contábil e jurídica com comprovação mensal dos comprovantes de pagamento (1.b.6.b.1.f)
- Adotar formas de triagem e armazenamento dos materiais que possibilitem a venda a preços melhores (1.b.6.b.3.b)
- Aumentar o fracionamento nos tipos de resíduos que são triados, inclusive separando os materiais mais limpos dos mais contaminados por sujidades (2.a.2.c.)
- Dever de adquirir, trocar e disponibilizar EPI e uniformes aos cooperados (1.b.6.b.1.e)
- Realizar formação continuada e capacitação dos cooperados (1.b.6.b.1.g)

### Local de Triagem

- Adequação da infraestrutura dos barracões conforme Programa de Prevenção de Riscos Ambientais (PPRA) (1.b.6.b.4.a)

### Destinação de Materiais Recicláveis

- Informar ao órgão público municipal os condomínios e residências que não destinam resíduos ao sistema formal de coleta (1.b.6.b.2.b)

### Prestação de Contas

- Comprovação da venda dos resíduos ao órgão municipal por meio de nota fiscal ou justificativas que comprovem a não comercialização (1.b.6.b.3.d)
- Comunicação formal ao órgão municipal da quantidade de rejeitos oriundos da coleta de grandes geradores e da destinação dada aos resíduos (1.b.6.b.5.a)

Fonte: Os autores, baseado na Recomendação Administrativa nº 02/2024 da 20ª Promotoria de Justiça do Ministério Público do Estado do Paraná com data de 04 de maio de 2024.

## 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS



As análises permitem concluir que as contribuições do GT vinculam-se fortemente ao conceito de justiça ambiental, uma vez que reconheceram a identidade e a importância histórica das cooperativas de coleta seletiva, grupo vulnerável cujos direitos e dignidade vinham sendo negligenciados, e propuseram o enfrentamento das assimetrias contratuais que historicamente as marginalizam. Já a Recomendação Administrativa nº 02/2024, fruto das construções realizadas no âmbito do GT, consolida-se não apenas como um instrumento jurídico, mas como uma ferramenta de reparação e equidade para um novo acordo distributivo no campo. O documento assegura que a reestruturação do sistema local de coleta seletiva, além de cumprir metas ambientais, promova a inclusão socioeconômica e o respeito aos direitos fundamentais dessa categoria de trabalhadores.

Ademais, observando a arquitetura do conflito sobre a terceirização em Londrina, a partir das premissas da teoria de CAE (Fligstein; McAdam, 2012; Fligstein, 2013), a 20ª Promotoria de Justiça do MPPR atuou como um agente decisivo de reconfiguração do campo, operando através de três mecanismos de poder distintos. Primeiramente, exerceu poder coercitivo ao mobilizar recursos jurídicos formais (ações civis, liminares) para constranger a ação do executivo municipal, considerado ator principal e mais poderoso do campo (incumbente). Em segundo lugar, usou um poder de competição posicional sobre o campo, que envolve o domínio de oportunidades e vantagens sem recorrer a violência, suspendendo a eficácia das decisões municipais e impondo um novo arranjo de governança transitória do campo com implicações na hierarquia e na interação social. O uso deste poder redefiniu, temporariamente, as regras para a deliberação sobre a estrutura futura do serviço. E, por fim, demonstrou seu poder de cooperação com a elevada capacidade de articulação, valendo-se de habilidade social para orquestrar um grupo de trabalho plural, mobilizando significados compartilhados e identidades coletivas para induzir a colaboração entre múltiplos atores locais.

Cabe ainda destacar que, artigos acadêmicos vêm apontando que políticas públicas de saneamento básico e resíduos sólidos estão sendo impulsionadas pela intervenção do Ministério Público, que ao utilizar instrumentos como o inquérito civil e a recomendação administrativa para orientar a gestão municipal, atua como mediador estratégico frente à omissão estatal (Valadão; Silva, 2024; Amaral, 2021). Ao intervir nas políticas de coleta seletiva, as iniciativas dos Ministérios Públicos refletem uma postura essencial na tutela de grupos vulneráveis. Essa atuação consolida o papel da instituição, evidenciando sua função precípua na salvaguarda dos direitos coletivos e na inclusão socioproductiva dos catadores de materiais recicláveis.

Finalmente, ressalta-se que apesar do avanço institucional representado pela formalização das propostas do Grupo de Trabalho apensadas na Recomendação Administrativa (RA) de maio de 2024, verifica-se, até fevereiro de 2026, um persistente hiato entre a definição das novas regras e sua adoção no campo. O período temporal de quase dois anos revela que a existência do documento não foi suficiente para mobilizar a capacidade executória do poder



público municipal. Assim, o novo arranjo de governança permanece como uma promessa institucional, sem que as diretrizes de modernização e justiça distributiva tenham alterado a realidade concreta. Esse cenário de inércia sugere que, embora o MPPR, com o apoio dos atores do GT, tenha alterado o arcabouço normativos (“regras do jogo”), o incumbente (CMTU) manteve o controle sobre a dinâmica e a temporalidade da implementação (“ritmo do jogo”), postergando a tradução das diretrizes em práticas operacionais. Portanto, segundo a teoria de CAE, pode-se dizer que o órgão municipal, fez uso hábil de suas vantagens materiais, existenciais e políticas para resguardar e reproduzir sua posição.

## 5. REFERÊNCIAS

ALIGLERI, L.; BORINELLI, B.; LUZIO-DOS-SANTOS, L. M. Cooperativismo solidário, universidade e a crise no campo da coleta seletiva de resíduos urbanos na cidade de Londrina, Paraná. In: MUÑOZ, C. P.; ARTEAGA, I. H. (ed.). **Economía social y solidaria en la educación: un espacio para la innovación**. Tomo 3. Bogotá: Universidad Cooperativa de Colombia, jun. 2020. p. 191-226. Disponível em: <https://ediciones.ucc.edu.co/index.php/ucc/catalog/view/177/210/2666-1>. Acesso em: 12 jan. 2026.

ALIGLERI, L. Modelo de Gestão da Coleta Seletiva no Município de Londrina – PR: estruturação, resultados e desafios. In: GONÇALVES-DIAS, S. L. F.; ZIGLIO, L.; CSEH, A. (org.). **Coleta Seletiva de Resíduos Sólidos Urbanos: experiências internacionais e nacionais**. São Paulo: Blucher, 2022. p. 167-188. DOI: 10.5151/9786555502411-09.

AMARAL, R. C. F. Coleta seletiva de resíduos sólidos e reciclagem: a tutela do Ministério Público de direitos fundamentais. **De Jure: Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 20, n. 36, p. 53-77, 2021.

BESSEN, G. R.; SILVA, C. L.; JACOBI, P. R.; DEMAJOROVIC, J.; SGUAREZI, S. B. **14 Anos da Política Nacional de Resíduos Sólidos: instrumentos de implementação, inovação e reflexões críticas**. IEE-USP: OPNRS, 2025. DOI: 10.11606/9786588109571.

BORINELLI, B.; ALIGLERI, L.; SANTOS, L. M. L. dos; FIDELIS, R. Threats for popular cooperativism: the crisis in recycling in the city of Londrina. **Interações**, Campo Grande, v. 26, p. e26424742, 2025. DOI: 10.20435/inter.v26i2.4742.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001.

BRASIL. **Lei Nº 12.305, de 2 de agosto de 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei Nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, 3 ago. 2010.

FLIGSTEIN, N. Understanding stability and change in fields. **Research in Organizational Behavior**, v. 33, p. 39-51, 2013. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.riob.2013.10.005>.

FLIGSTEIN, N.; MCADAM, D. **A theory of fields**. New York: Oxford University Press, 2012.

MULGAN, G.; TUCKER, S.; ALI, R.; SANDERS, B. **Social Innovation: what it is, why it matters, how it can be accelerated**. Londres: The Young Foundation, 2007. Disponível em: <https://youngfoundation.b-cdn.net/wp-content/uploads/2012/10/Social-Innovation-what-it-is-wh>



[y-it-matters-how-it-can-be-accelerated-March-2007.pdf](#). Acesso em: 17 fev. 2026.

NINTER. Núcleo Interdisciplinar de Estudos em Resíduos. **Estudo das implicações da proposta de terceirização da coleta seletiva do município de Londrina**. Universidade Estadual de Londrina. Londrina, 2022.

NINTER. Núcleo Interdisciplinar de Estudos em Resíduos. **Relatório do Observatório de Resíduos Sólidos de Londrina: ano base 2024**. Universidade Estadual de Londrina. Londrina, 2024. Disponível em: [https://sites.uel.br/ninter/wp-content/uploads/2025/12/relatorio-Observatorio-2024\\_compressed-1.pdf](https://sites.uel.br/ninter/wp-content/uploads/2025/12/relatorio-Observatorio-2024_compressed-1.pdf). Acesso em: 08 jan. 2026.

SANTOS, F. N. C; BORINELLI, B.; FLOR, C. N. M; ALIGLERI, L. Public policy selectivity in solid waste in the covid-19 pandemic: exponentiating the vulnerability of the waste pickers' cooperatives in Londrina- PR. **Revista de Administração da UFSM**, v. 14, n. esp., p. 1201–1220, 2021. DOI: 10.5902/1983465965023.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SEN, A. **A ideia de justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

VALADÃO, M. A. P.; SILVA, R. A. da. Política Nacional de Resíduos Sólidos: Analisando os Direitos Coletivos e Difusos dos Catadores de Materiais. **Ambiente & Sociedade**, v. 27, e0011, 2024. DOI: 10.1590/1809-4422asoc0111vu27L2AO.

WESTLEY, Frances; OLMSTEAD, Katie; ANTADZE, Nino; RIDDEll, Darcy; ROBINSON, Kathryn; GEOBEY, Sean. **Social innovation**: the experience of social innovation in Canada. Waterloo: University of Waterloo, 2014.