


POLÍTICAS PÚBLICAS, EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA E EMPREENDIMENTOS ECONÔMICOS SOLIDÁRIOS DE RECICLAGEM

PUBLIC POLICIES, UNIVERSITY EXTENSION AND SOLIDARITY ECONOMY ENTERPRISES FOR RECYCLING

Submissão:
06/12/2025
Aceite:
22/04/2026

Fernanda Henrique Cupertino Alcantara ¹  <https://orcid.org/0000-0001-8396-147X>

Rosana Ribeiro Felisberto ²  <https://orcid.org/0000-0001-9998-7105>

Jamir Calili Ribeiro ³  <https://orcid.org/0000-0002-4957-748X>

Resumo

Este artigo discute o papel da *extensão universitária* junto a Empreendimentos Econômicos Solidários (EESs) de reciclagem e direcionados à implementação de Políticas Públicas (PPs) de gerenciamento de resíduos sólidos. Para tanto, utilizamos a metodologia pautada no tipo de pesquisa de *estudo de caso*, com *pesquisa documental*, e adotamos como amostra EES(s) atendidos pelo *Programa Ambiente-se*, em situações com características e localidades diferentes. Realizamos a descrição desses casos, selecionados para serem objeto de reflexão neste artigo, e correlacionamos os achados ao conceito de extensão. Os instrumentos jurídicos aqui analisados têm a capacidade de serem replicados em outras instituições que realizam esse tipo de trabalho extensionista com EES(s) constituídos por catadoras e catadores. Este trabalho objetiva refletir sobre as atividades de extensão e suas contribuições para docentes e discentes de cursos de graduação e de pós-graduação em Direito no Brasil. Por fim, problematiza a *assistência jurídica gratuita*, as principais formas de atendimento e suas consequências para a democratização do acesso à justiça.

Palavras-chave: políticas públicas; extensão universitária; empresas de reciclagem; acesso à justiça; direito

¹ Professora da Universidade Federal de Juiz de Fora, Campus de Governador Valadares - UFJF/GV fernanda.alcantara@ufjf.br

² Professora da Universidade do Estado de Minas Gerais - UEMG roribeirof@yahoo.com.br

³ Professor da Universidade Federal de Juiz de Fora, Campus de Governador Valadares - UFJF-GV jamir.calili@ufjf.br

Abstract

This article discusses the role of university extension programs in supporting Solidarity Economy Enterprises (SEEs) focused on recycling and contributing to the implementation of public policies (PPs) for solid waste management. To this end, we used the case study methodology with documentary research, and our sample consisted of SEEs served by the *Ambiente-se* Program, in situations with different characteristics and locations. In this article, we described selected cases for reflection and correlates the findings with the concept of extension. The legal instruments analyzed here have the potential to be replicated in other institutions that carry out this type of extension work with SEEs composed of waste pickers. This study aims to reflect on extension activities and their contributions to faculty and students in undergraduate and graduate law courses in Brazil. Finally, it examines free legal assistance, its main forms of service, and its consequences for the democratization of access to justice.

Keywords: Public Policies; University Extension; Solidarity Economy; Enterprises for Recycling. Access to Justice. Law.

Introdução

Este artigo propõe uma reflexão sobre o trabalho extensionista nos Cursos de Graduação em Direito, no Brasil, e a *assistência jurídica gratuita* empreendimentos econômicos solidários (EESs) de catadoras(es), nos últimos nove anos, junto ao *Programa Ambiente-se*, da UFJF, campus de Governador Valadares (UFJF-GV).

O *Ambiente-se* está vinculado ao Grupo de Pesquisa “Políticas Públicas de Geração de Renda, Associativismo, Sustentabilidade e Participação”, do CNPq. Ao longo desses anos, atendimentos, acompanhamentos judiciais e extrajudiciais foram realizados pela equipe do *Programa Ambiente-se*, e soluções jurídicas foram pensadas visando contribuir para o desenvolvimento das atividades de associações e cooperativas de catadoras(es).

Para realizar tal objetivo de análise, utilizamos como *objeto de estudo* a experiência com alguns instrumentos jurídicos mobilizados na relação entre academia e comunidade, tendo em vista a tentativa de solucionar problemas apresentados pelas(os) atendidas(os) na prática extensionista.

A metodologia utilizada foi a do *estudo de caso* da atuação do *Programa Ambiente-se*, tomando-se por amostra três situações envolvendo EES(s) com características e localização diferentes. O método escolhido foi o da descrição dos atendimentos e da assessoria jurídica prestados nesses casos, problematizando a relação entre a equipe do *Programa* e as necessidades dos EES(s) e suas(seus) integrantes. A abordagem privilegiou a *pesquisa documental*, ao mesmo tempo em que considerou as nossas percepções e avaliações, na qualidade de docentes envolvidas(o) nas situações que aqui serão relatadas e problematizadas, tanto como advogadas(o) quanto como orientadoras(r) no *Programa Ambiente-se*. Nesse caso, não é necessário o registro para parecer e autorização do Comitê de Ética em Pesquisa (CEP), visto que analisamos processos públicos que podem ser acessados por qualquer

pessoa cadastrada ou via secretaria de cada Comarca, por não conter dados sensíveis e não estarem em segredo de justiça.

Recorremos à bibliografia de referência nesse campo de estudos, associada à pesquisa sobre *assessoria jurídica gratuita* e à prática extensionista para analisarmos em que medida o trabalho realizado pelo *Programa Ambiente-se* contribui para a solução de problemas enfrentados pelos EES(s) de reciclagem e quais as limitações do modelo adotado até o momento.

Por fim, o artigo conclui que existem ao menos duas formas de *extensão universitária* possíveis na relação com EES(s) de reciclagem, bem como avalia os prós e os contras de cada uma delas, além de refletir sobre a combinação desses modelos em benefício da relação estabelecida entre a instituição universitária e os grupos de catadoras(es) atendidas(os).

Formação acadêmica, prática extensionista e direito

A primeira questão a ser respondida, para nos debruçarmos sobre o tema aqui apontado, é: em que consiste a *extensão universitária*? Esse conceito não é novo, mas é possível dizer que foi sendo institucionalizado ao longo dos anos e apenas mais recentemente ganhou um *status* e reconhecimento adequados. Ainda hoje, um grande esforço é realizado para que o tripé ensino, pesquisa e *extensão* seja de fato desenvolvido e valorizado de modo equânime. É fácil constatar uma sobrevalorização dos instrumentos de avaliação da produção acadêmica no que tange apenas à pesquisa.

Inobstante tal constatação seja provavelmente unânime, não se pode negar que instituições, como, por exemplo, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), em sua Plataforma Lattes (ao registrar e estimular a quantificação de atividades dessa natureza), ou a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) (ao estimular atividades de *extensão* e de impacto social também nos cursos de pós-graduações), têm estado envolvidas na estruturação de seus instrumentos e editais para que a equiparação entre ensino, pesquisa e *extensão* seja alcançada.

Além da previsão normativa (Brasil, 1988; 1996), as políticas públicas (PPs) de educação e de expansão universitária previram a *extensão* como uma ferramenta capaz de promover uma comunicação recíproca entre o ambiente acadêmico, com suas pesquisas e ensino, de um lado, e a comunidade, com seus saberes tradicionais e demandas por apoio técnico especializado, de outro (Paula, 2013). A essa interação crítica e transformadora damos o nome de *extensão universitária* (Silva, 2020).

A forma como essa interação se manifesta adquire roupagens variadas e pode ser observada de modo mais frequente com a oferta de cursos abertos à comunidade, bem como, de modo menos recorrente, com a assessoria técnica, que muitas vezes é confundida com a *prestação de serviços*. Outras modalidades que geralmente são promovidas pelas Instituições de Ensino Superior (IES) são *Programas* e projetos de *extensão*, além de eventos, de modo geral, como congressos, colóquios, feiras, simpósios e seminários. Obviamente, esse não é um conceito fechado (como nenhum outro o é) e remete, hoje, ao grau de compreensão e de desenvolvimento que temos com relação à prática extensionista (Silva, 2020).

De fato, as dificuldades conceituais e práticas da justa compreensão e implementação da extensão universitária decorrem, em grande parte, do fato de a extensão se colocar questões complexas, seja por suas implicações político-sociais, seja por exigir postura intelectual aberta à inter e à transdisciplinaridade, que valorize o diálogo e a alteridade. Para dizer de

forma simples, a extensão universitária é o que permanente e sistematicamente convoca a universidade para o aprofundamento de seu papel como instituição comprometida com a transformação social, que aproxima a produção e a transmissão de conhecimento de seus efetivos destinatários, cuidando de corrigir, nesse processo, as interdições e bloqueios, que fazem com que seja assimétrica e desigual a apropriação social do conhecimento, das ciências, das tecnologias. (Paula, 2013, p. 6)

Parece não haver dúvidas de que a *extensão* pode contribuir para melhorar a formação acadêmica em quaisquer dos cursos de graduação ou de pós-graduação oferecidos no Brasil (Lucena Neto *et al.*, 2025). A questão recorrentemente mencionada tem relação com perfis de acadêmicas(os) que teriam ou não maior afinidade com atividades extensionistas ou mesmo interesse em desenvolvê-las, já que, ainda hoje, não existe uma equiparação com os demais pés desse tripé, seja no Currículo Lattes, seja nos editais de agências de fomento ou em concorrências de outra natureza.

Nas três últimas décadas, no Brasil, a extensão universitária transformou-se em um novo padrão da relação entre universidade e sociedade. A prática extensionista na educação superior brasileira passou a ser configurada para promover a interação transformadora entre as instituições de ensino superior e os outros setores da sociedade, por meio da produção e da aplicação do conhecimento, constituindo-se em processo interdisciplinar, político, educacional, cultural, científico e tecnológico. A prática da extensão é operacionalizada por intermédio da articulação permanente com o ensino e a pesquisa, configurando os três pilares fundamentais das universidades brasileiras: ensino, pesquisa e extensão (Brasil, 1988). Cabe complementar que a extensão tem como fundamento o princípio da educação dialógica, que promove a contextualização da problemática com as práticas sociais e o cotidiano, fundamentada no diálogo como estratégia essencial da construção do conhecimento (Freire, 2006; Gonçalves; Quimelli, 2016; Quimelli, 2006). (Lucena Neto *et al.*, 2025, p. 2)

Quando consideramos o papel da *extensão* nos cursos de Direito, a resposta não é diferente, principalmente no que tange a mudanças quanto ao perfil do acadêmico que será formado e passará a atuar na área, advogando ou ocupando cargos públicos. Uma das características apontadas como fundamentais para a(o) discente é o contato direto com o público e o atendimento, a sistematização e a interpretação dos dados apresentados pela comunidade, além, evidentemente, da capacidade de pensar mecanismos e soluções para os problemas identificados.

Por outro lado, a(o) discente passa a ter contato não apenas com o conhecimento acadêmico, mas também com o conhecimento, as formas de organização e as soluções de problemas desenvolvidos pela comunidade. Essas contribuições impactam diretamente e de modo positivo na formação desses profissionais, desenvolvendo habilidades necessárias para o desempenho de diversas tarefas que lhes serão atribuídas e demandadas ao longo de sua vida adulta.

É fato que a universidade tem várias contribuições a fazer para a sociedade brasileira. Mas o inverso também é verdadeiro, pois a sociedade também tem contribuições a fazer à universidade. Para que a construção de uma universidade democrática possa acontecer, a complexidade do mundo deve ser reconhecida e não excluída da universidade. Trazer a complexidade para dentro de seus muros, estimulando a diversidade, compreendê-la são formas de avançar para o modelo mais inclusivo, mais democrático de universidade. (Silva, 2020, p. 23)

Inobstante, a forma como a *extensão* aparece para o Direito é algo que requer uma problematização que parece ter sido pouco aprofundada até o momento. Fato é que pouco avanço foi observado

nas últimas décadas a respeito do ensino do Direito e da formação profissional após a conclusão do Curso. Não podemos perder de vista que essas condições interferem também diretamente no *acesso à justiça* e na forma como os direitos são manuseados pelos diversos agentes que compõem a administração da justiça (Sousa Santos, 2011).

Para além das possibilidades que a *extensão universitária* oferece aos Cursos de graduação e de pós-graduação em Direito, precisamos considerar como essa atividade parece ser realizada atualmente nesse campo do conhecimento. Ainda é muito comum, no Direito, que a *extensão* seja reduzida a eventos ou ao atendimento em núcleos de prática jurídica (NPJs). Esse quadro provavelmente será modificado com o avanço do processo de *curricularização da extensão*, que já se encontra em andamento.

Pelo novo modelo, a *extensão* se torna uma atividade obrigatória nos Projetos Pedagógicos dos Cursos (PPCs) de graduação e de pós-graduação, com carga horária mínima a ser cumprida pelas(os) discentes para a conclusão da formação. O processo de transição tem sido encarado com resistências de origens diversas, mas segue sendo adotado Brasil afora (Lucena Neto *et al.*, 2025). Os resultados certamente estarão disponíveis em uma análise de painel, a longo prazo, que poderá permitir avaliar em que medida foi acertado, para a própria *extensão*, exigir que docentes e discentes realizassem um mínimo de carga horária de dedicação em ações da área.

Por fim, como dito anteriormente, a *extensão universitária* não deve ser confundida com a *prestação de serviços*, que também pode ser realizada no âmbito universitário e até mesmo regulada e coordenada pelas Pró-Reitorias de *Extensão* (Silva, 2020). Enquanto na *extensão* a atividade entende a comunidade como um sujeito e não como um objeto, na *prestação de serviços* ocorre uma relação em que o contrato, estabelecido por meio de cláusulas, define o que é esperado como produto pelo contratante, como uma transferência de conhecimento que parte de quem é contratado.

Economia solidária e assistência jurídica gratuita

A Economia Solidária (ES) é uma perspectiva teórica e prática que compreende a atividade produtiva e de *prestação de serviços* realizada por EES(s) (Alcântara, 2010b; 2013; 2014). A ES aparece como uma alternativa de geração de renda em momentos de crise, mas também em momentos considerados razoáveis nas taxas de ocupação e de emprego (Alcântara *et al.*, 2011). Particularmente, estamos aqui interessados nos EES(s) de reciclagem, que se constituem na base da cadeia produtiva e dos quais dependem todos os demais elos desta, embora sejam absurdamente desvalorizados quanto ao pagamento dos serviços prestados (Alcântara; Felisberto; Moura, 2023). Assim, as duas principais formas de ES aqui acompanhadas são as associações e cooperativas de catadoras(es) de material reciclável, na interface com as PP(s) municipais de geração de renda e de resíduos sólidos (Alcântara, 2010a).

A *assistência jurídica gratuita* está amparada na Constituição da República de 1988 (CF/1988), dispondo o inciso LXXIV do art. 5º que é dever do Estado prestar a “assistência jurídica integral e gratuita” para aquelas(es) que comprovem hipossuficiência para arcar com os custos dos serviços jurídicos (Brasil, 1988). A prestação da *assistência jurídica gratuita* pelo Estado se dá por meio da Defensoria Pública (DP) e de outros mecanismos, em situações em que a Defensoria não tenha condições de atuar. Vale destacar que a DP, a partir da Emenda Constitucional Federal nº 80/2014, ganhou um novo perfil constitucional, uma vez que tornou o *acesso à justiça* uma PP de viés universal, com a obrigatoriedade da institucionalização de DP(s) em todas as unidades jurisdicionais do país.

Apesar da elevação do papel das DP(s), a *assistência jurídica gratuita* ainda pode ser realizada

por meio da nomeação de advogadas(os) dativas(os) e pelo atendimento por parte de NPJ(s) dos cursos de Direito das IES, o que merece atenção específica neste artigo, uma vez que podem extrapolar a mera *assistência jurídica processual* como prática profissional e se aliar a propostas e a objetivos extensionistas mais amplos e transformadores.

A regulamentação da *assistência jurídica gratuita* encontra amparo principalmente na Lei Federal 1.060/1950, que trata da concessão de assistência jurídica aos necessitados (Brasil, 1950), bem como em suas diversas alterações. Inicialmente, a previsão era de gratuidade apenas para as taxas judiciárias, mas o conceito vem sendo ampliado. Com o novo Código de Processo Civil (CPC), foi alterada a regulamentação acerca da *gratuidade da justiça*, conforme se depreende dos artigos 98 a 102 do referido código. O item mais relevante foi a ampliação da isenção de pagamento de custas processuais, uma vez que o novo CPC estendeu o alcance do benefício às taxas, custas às processuais, aos honorários de sucumbência, aos honorários de peritas(os), contadoras(es) e tradutoras(es), às eventuais indenizações a testemunhas, às custas em exames (como o de DNA - ácido desoxirribonucleico), aos depósitos para interposição de recursos ou outros atos processuais, às despesas com envio de documentos e de publicações, entre outros (Brasil, 2015).

Essa nova regulamentação trouxe mais empoderamento para a atividade de *extensão*, aliada à *assistência jurídica gratuita* realizada pelos NPJ(s) das universidades, que igualmente tiveram suas atividades reconhecidas no mesmo patamar das Defensorias, gozando de prerrogativas, como, por exemplo, a *extensão* de prazos processuais, entre outras. A grande vantagem dessa nova visão sobre a assistência jurídica e seu papel dentro dos projetos de *extensão* é que a lógica do conflito passa a ser vista por um olhar mais amplo, não só sob a perspectiva da disputa processual, o que, inclusive, se alinha aos *princípios de mediação* e de *conciliação* instituídos pela nova legislação processual.

Tanto as DP(s) quanto os NPJ(s) têm percebido que sua atuação não pode ser restrita a questões processuais. Hoje, tanto um quanto o outro, já possuem em suas estruturas núcleos destinados a ações preventivas na resolução de conflitos, estabelecimento da paz e na efetividade de PP(s), como é o caso dos núcleos de Direitos Humanos, da Defesa da Mulher, do Combate à Discriminação etc. A *extensão universitária* possui um caráter muito mais amplo, mas a assistência jurídica às associações de catadoras(es), como é o caso aqui analisado, é extremamente necessária como elemento de implementação de uma PP por meio do trabalho extensionista universitário.

Como indicamos na Introdução deste artigo, utilizamos a pesquisa de *estudo de caso* e a *pesquisa documental* (Silveira; Córdova, 2009; Cellard, 2014), adotando o método descritivo (Babbie, 1999). O *estudo de caso* se justifica na medida em que o recorte se dá a partir das atividades desenvolvidas pelo *Programa Ambiente-se* e de um sub-recorte aqui efetuado quanto ao acompanhamento relativo a alguns EES(s), em algumas situações específicas. Porém, a atividade de *assistência jurídica gratuita* não se limita ao atendimento aos EES(s), alcançando também, até bem pouco tempo atrás, o atendimento às demandas das famílias associadas, sendo este também uma face da ação que precisa ser aqui problematizada.

De um modo geral, existe uma grande dificuldade de continuidade em projetos e *Programas* de *extensão*, não do ponto de vista institucional e de falta de identidade, mas do ponto de vista do treinamento e da permanência de discentes de graduação e, mais ainda, de pós-graduação. A alta rotatividade de discentes faz com que um grande esforço seja despendido com treinamentos sucessivos e pouco espaço fica disponível para a prática. Isso faz com que docentes sejam sobrecarregadas(os) com a atividade de acompanhamento processual e atendimento direto, esvaziando o papel da formação.

Os projetos de *extensão* baseiam-se na ideia de que discentes receberão a informação necessária de suas(seus) orientadoras(es) e serão capazes de conjugá-las com o conteúdo recebido nas atividades de ensino para que elas(es) próprias(os) sejam capazes de realizar o atendimento e modelá-lo de acordo com as necessidades identificadas. O fato de o período de permanência e de dedicação aos projetos e *Programas* ser bastante curto faz com que esse mecanismo não seja desenvolvido a contento, e docentes passem a atuar não apenas nas ações de orientação, mas também executando o atendimento em si. Repensar essa relação docente, discente e atendidas(os) é fundamental para que possamos ser mais assertivas(os) na condução das atividades e estabelecer um cronograma compatível com nossa rotina de trabalho, sem precarizar o atendimento e sem agravar as condições de exercício da nossa profissão.

Um segundo ponto a ser destacado diz respeito ao próprio caráter do atendimento que se quer prestar. Afinal, trata-se de uma ação que busca promover o *acesso à justiça*, mas a ausência de alcance em escala e de capacidade de replicabilidade é um entrave importante que pode, inclusive, levar ao questionamento do tipo de relação que queremos manter com a comunidade. Embora o atendimento em si já seja relevante e contribua para a prática profissional, importa também produzir tecnologias capazes de atender demandas semelhantes em outros territórios. Este artigo visa contribuir neste sentido, à medida em que socializa essas experiências, refletindo acerca de seus processos e resultados alcançados.

Dito isso, analisaremos aqui apenas alguns instrumentos jurídicos que utilizamos, ressaltando sua importância, resultados e limitações.

Estudos de caso

Os casos aqui analisados contaram com a atuação direta do *Programa Ambiente-se*, por meio de professoras(r) do curso de Direito da UFJF-GV. O alcance das atividades não é apenas local, fornecendo atendimento a vários municípios do Estado de Minas Gerais. Para a reflexão aqui proposta, escolhemos três casos que envolvem *assistência jurídica gratuita*, em diferentes municípios, com abordagens e demandas também distintas.

Quadro 1 – Casos de demandas por *assistência jurídica gratuita* EES(s) acompanhados

EES(s)	Ano de fundação	Município	Problema identificado	Instrumento jurídico	Resultados
Associação dos Catadores de Resíduos Sólidos Reciclando Hoje por um Futuro Melhor (ASCARF)	20/8/2018	Governador Valadares	Direito à infraestrutura para o seu funcionamento	Defesa processual e permissão de uso de área verde	Terreno cedido pelo município para a instalação da ASCARF e mantido por decisão judicial.
Associação dos Seletores de Materiais Recicláveis de Caratinga (ASMARC)	1/8/2002	Caratinga	Chamamento público para fins de implementação da coleta seletiva no município	Ação civil pública	Não provido na primeira instância e a decisão foi mantida pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG). O MPMG interpôs Recurso Especial, ainda sem julgamento.
Associação de Catadoras e Catadores de Material Reciclável de Frei Inocência (ASCARFREI)	2/5/2021	Frei Inocência	Intervenção do MPMG para a política de eliminação do descarte irregular de resíduos, os chamados lixões	Inclusão na ação de cumprimento de sentença decorrente de Ação Civil Pública movida pelo MPMG	Inclusão da ASCARFREI como interessada. Cumprimento de sentença ainda não demonstrado.

Fonte: Autoria própria.

Tais estudos de caso foram realizados a partir da *pesquisa documental* (Cellard, 2014) no acervo do *Programa Ambiente-se* e nos processos judiciais sobre os quais passaremos a tratar de agora em diante.

ASCARF/GV e o direito a infraestrutura para a execução de suas atividades

O *Programa Ambiente-se* assessora e acompanha a ASCARF, tendo contribuído para a sua institucionalização e seu desenvolvimento. Há inúmeras questões trabalhadas com a Associação, desde os instrumentos jurídicos de sua criação, a aquisição de materiais, seu reconhecimento pelo Município de Governador Valadares, a contratação pública de seus serviços e o treinamento das(os) catadoras(es) para a gestão da associação. Também existe o envolvimento amplo em várias esferas da atuação da associação na comunidade local, especialmente na jurídica (Alcântara; Felisberto, 2023).

Em 2019, a Associação tornou-se ré em processo de *tutela cautelar antecedente*, promovido pela IMCEL INDÚSTRIA DE MÓVEIS CENTAURO LTDA, em curso na 1ª Vara Cível da Comarca de Governador Valadares, do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, processo 5022386-14.2019.8.13.0105. Na ocasião, o Município de Governador Valadares havia dado *permissão de uso* de um espaço para

que a Associação exercesse suas atividades. Essa permissão ocorreu em cumprimento a uma de suas obrigações constantes em termos de compromisso (TACs) firmados com o MPMG e às legislações relativas ao tema, que o obrigavam a promover o desenvolvimento da PP de resíduos sólidos em parceria com associações de catadoras(es), para fins de reciclagem (Governador Valadares, 2019).

A empresa demandante solicitou, em juízo, a suspensão das atividades da associação, alegando ser legítima possuidora do imóvel em questão, uma vez que exercia sua posse por mais de 20 anos, sem interrupção e sem oposição. Além disso, alegou: a) que o imóvel estava estabelecido em *área verde* não desafetada, havendo incompatibilidade entre os fins da Associação e a função da *área urbana*; e b) que a Associação estava construída em desacordo com as normas da Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais (CODEMIG), gestora do Distrito Industrial, área onde está localizado o referido terreno, arrogando para si a legitimidade de defender os interesses de terceiros.

Como se pode notar, a pretensão da empresa não era apenas a *reintegração de posse*, o que provavelmente pediria em processo de outra natureza, mas a interrupção dos trabalhos da Associação. Com isso, aspirou demonstrar que a ASCARF sequer poderia ter a posse do imóvel. O *Programa Ambiente-se* atuou na defesa processual da Associação com base nos seguintes argumentos, resumidos na sentença e transcritos a seguir. Após citada, a ASCARF:

Informou ser uma associação popular de catadores de materiais recicláveis e, como tal, possui o propósito de contribuir para a adequada gestão de resíduos sólidos do Município de Governador Valadares, no intuito de promover sustentabilidade socioeconômica e ambiental. Assim, afirmou que existe uma enorme diferença entre a atividade de uma associação de catadores que é “triar, classificar, enfardar e comercializar material reciclável” com a prática indevida de qualquer empresa que promove “depósito de lixo ou resíduos sólidos” em seu terreno. Esclareceu que as famílias dos catadores associados não residirão no local e sustentou que a instalação da Ascarf no imóvel objeto da ação representa a concretização de medidas que a muito já deveriam ter sido tomadas pelo Estado, conforme seus Termos de Compromisso (TACs) firmados com o MPMG e às legislações. Mencionou que quando da ocupação do terreno pela Ascarf o imóvel se encontrava em situação de abandono, demonstrando que a requerente não exercia, de fato, nenhum dos poderes inerentes à propriedade. (Governador Valadares, 2019)

Tanto o Município quanto a CODEMIG se manifestaram pela ilegitimidade da parte autora, uma vez que as questões debatidas por ela não eram de seu interesse processual. A CODEMIG, inclusive, manifestou que suas regras não se aplicam aos terrenos da municipalidade, somente àqueles diretamente sob sua responsabilidade. A sentença afastou as teses da autora, reconhecendo como legítimos os interesses da ASCARF, sendo fundamentada com as seguintes razões: a) a *permissão de uso* concedida à ASCARF é legítima, uma vez que encontra amparo na Lei Orgânica do Município de Governador Valadares (Governador Valadares, 2017) e na legislação que lhe é própria, que confere discricionariedade à Administração Pública Municipal (APM) para gerir a questão; b) o uso de *área verde* pela Associação é compatível com as finalidades desse tipo de *área urbana*; e c) conforme a Súmula 619, do Superior Tribunal de Justiça (STJ), “[...] a ocupação indevida de bem público configura mera detenção, de natureza precária, insuscetível de retenção ou indenização por acessões e benfeitorias”.

A sentença judicial expôs uma interessante argumentação em defesa das funções das(os) catadoras(es) e da sua necessidade de infraestrutura. Os principais pontos a serem destacados são:

a) a compatibilidade de funções da *área verde* e da Associação de catadoras(es). O juízo afirma

que “[...] observa-se uma certa analogia entre a atividade desenvolvida pela ASCARF e a *função social das áreas verdes*, ambas relacionadas à *função ecológica*, contribuindo para a melhoria da qualidade ambiental e funcional da cidade” (Governador Valadares, 2019). E, ainda, destaca que a Associação desempenha um papel fundamental na implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS);

b) A compatibilidade do uso da área pela Associação com a *função social da propriedade*. Nesse ponto, a sentença destaca que a “[...] atuação da ASCARF resulta em benefícios tangíveis para o município, como a redução dos custos de limpeza *urbana* e a geração de emprego e renda para as(os) catadoras(es) e suas famílias” (Governador Valadares, 2019). Desta forma, a destinação da área estaria compatível com a *função social da propriedade urbana*;

c) A fundamentalidade do *direito ao trabalho digno* das(os) catadoras(es), uma vez que a ação do Município, além de estar realizando compromissos legais e firmados com o MP, ainda concretiza o *direito fundamental ao trabalho*, configurando-se como “[...] uma medida para garantir a sobrevivência econômica das(os) catadoras(es) após o fechamento do transbordo municipal” (Governador Valadares, 2019); e, por fim,

d) A *fungibilidade* da função da área *urbana* em razão do seu efetivo uso ou do desvio de finalidade ao longo do tempo, desde que assegurada a sua *função social*. Argumenta o juízo que “[...] de mais a mais, é relevante ressaltar que a área pleiteada não mantinha sua vegetação nativa preservada, uma vez que já havia sido ocupada e desmatada anteriormente” (Governador Valadares, 2019). O laudo técnico da própria Secretaria Municipal de Obras e Serviços Urbanos atestou que o imóvel não cumpria, ao tempo da posse pela Associação, a sua *função ecológica*. Deste modo, a área não seria, de fato, uma *área verde*, mas uma área de uso institucional, o que não representaria, no caso concreto, nenhum prejuízo adicional ao meio ambiente.

A análise jurídica desta questão demonstra como uma atividade de *extensão* aliada à prática jurídica processual, que é essencial para a formação acadêmica, gerou um impacto real na comunidade, resolvendo uma demanda diretamente relacionada à PP de resíduos sólidos, abordando de maneira integrada elementos de pesquisa, ensino e *extensão*.

ASMARC/Caratinga e Ação Civil Pública (ACP) para Chamamento Público

O *Programa Ambiente-se* também atuou no processo 5005376-93.2021.8.13.0134, que tramitou na 2ª Vara Cível da Comarca de Caratinga/MG. O processo teve como partes a ASMARC, no polo ativo, e tanto o Município de Caratinga quanto a empresa Alvimar & Filho Locação de Veículos EIRELI-ME, no polo passivo (Caratinga, 2021).

O caso configura outro bom exemplo de atuação do *Programa* em assistência jurídica, abrangendo orientações sobre regularização da associação de catadoras(es), assessoria sobre PP(s) de logística reversa e, por fim, a propositura de uma ACP. A ASMARC iniciou a ACP tendo como objetivo que a APM promovesse um Chamamento Público para a realização de serviços de coleta seletiva no município, dando prioridade para associações e/ou cooperativas de catadoras(es) que atuam na região, conforme prevê a PNRS (Brasil, 2010). O Município, sinteticamente, alegou discricionariedade administrativa e inexistência de recursos financeiros para promover a realização do Chamamento Público e a contratação para coleta seletiva (Caratinga, 2021).

Nos autos do processo, foram trazidos os argumentos de que, conforme consta no Portal da

Transparência e dados abertos do próprio município, existe a cobrança de *Taxa de Resíduo Sólidos* (TRS) destinada à coleta de resíduos e à limpeza *urbana*. Além disso, não se trata de mera discricionariedade da APM por se tratar de previsão legal constante na PNRS. Tais argumentos foram reforçados pelas manifestações do MP, que atua como *custos legis* nos autos do processo. Em decisão de primeiro grau, o posicionamento do judiciário foi no sentido de corroborar a posição do Município no sentido de que se trataria de caso de discricionariedade da APM, não cabendo ao judiciário analisar a oportunidade e a conveniência do Chamamento Público. Não houve, assim, o enfrentamento da necessidade de se implementar a PNRS por parte da Administração Pública local (Caratinga, 2021).

Frisa-se, a implantação de coleta seletiva de lixo sólido recicláveis e contratação de Associações e Cooperativas de Catadores de Materiais Recicláveis, inserem-se na competência discricionária do Poder Executivo Municipal, dependendo inclusive de fatores externos à atividade governamental, tais como a regularidade das associações de catadores existentes no Município, a aquisição de bens e a disponibilização de recursos. Desse modo, em que pesem as relevantes questões suscitada (sic) pela Associação autora, a improcedência dos pedidos iniciais é medida que se impõe, em virtude da intromissão indevida do Poder Judiciário no âmbito da discricionariedade do Poder Administrativo. (Caratinga, 2021)

Em recurso de apelação proposto pela ASMARC e pelo MP, o TJMG cassou a sentença de primeira instância e acolheu *preliminar de ilegitimidade passiva*, determinando o retorno dos autos à primeira instância para que fosse incluída no polo passivo a empresa contratada à época para fazer o serviço de coleta seletiva. Os autos retornaram à primeira instância para a regularização do feito. Quanto ao caso, o judiciário não enfrentou de maneira direta a questão sobre a inobservância da PNRS pela municipalidade, tanto na primeira instância, ao se posicionar pela discricionariedade, quanto na segunda instância, ao acolher *preliminar de ilegitimidade passiva*. Em consequência, também não foram tratadas questões que envolvem diretrizes de preservação ambiental e de impacto social das medidas tomadas pelo Poder Público. O Município também não reviu seu posicionamento sobre a questão.

Passados quase 6 anos de proposto o processo, ainda não foi realizado Chamamento Público para a coleta seletiva que pudesse viabilizar a participação de associações de catadoras(es). Além disso, no acórdão publicado em 21/02/2025, o TJMG entendeu que o Município cumpre a PNRS ao contratar empresa privada para fazer coleta seletiva e que exigir que seja priorizada a contratação de associações e/ou cooperativas de catadoras(es) seria invadir a esfera decisória administrativa de competência da APM (Minas Gerais, 2025). O MPMG interpôs Recurso Especial (RE) ao STJ (Superior Tribunal de Justiça) contra a decisão, contudo ainda não houve julgamento.

ASCARFREI/Frei Inocêncio e a PP de eliminação de lixões

O processo de ACP 2190025-31.2007.8.13.0105 foi proposto pelo MP em face do Município de Frei Inocêncio, objetivando o encerramento do lixão da localidade e a adoção de formas para gerenciamento e destinação adequada dos resíduos sólidos. O processo tramitou na 7ª Vara Cível da Comarca de Governador Valadares, depois redistribuída para a 6ª Vara Cível em razão de extinção daquela unidade judiciária (Governador Valadares, 2007).

Nos autos, foi feito um acordo entre as partes, MP e Município de Frei Inocêncio, o qual foi homologado em sentença judicial. O acordo previa a obrigação do Município de promover a destinação

adequada dos resíduos sólidos urbanos e o encerramento do lixão, atendendo ao disposto na legislação ambiental e ao solicitado pelo MP. Passados os prazos para o cumprimento do acordo, sem que este fosse efetivado, o MP solicitou o *cumprimento de sentença*, sob pena de multa. Em sua defesa, o Município alegou que, embora tenha tomado as medidas necessárias para tentar cumprir o acordo firmado em juízo, encontrou entraves legais e financeiros para conseguir uma área adequada para a destinação dos resíduos sólidos (Governador Valadares, 2007).

Na localidade, existe a ASCARFREI, acompanhada pelo *Programa Ambiente-se* desde a sua criação. O *Programa* prestou assistência jurídica para que a Associação pudesse se formalizar e, posteriormente, solicitou a inclusão desta nos autos do referido processo como parte interessada. No caso em análise, fica evidente a morosidade em se resolver a questão, pois já se passaram mais de 10 anos desde a propositura do *cumprimento de sentença* e, até o momento, o acordo firmado e homologado não foi cumprido. A morosidade processual também se expressa na movimentação e nos atos processuais. Como exemplo, passaram-se meses desde o pedido de inclusão no feito para que este fosse analisado e houvesse a inclusão da Associação e suas procuradoras nos autos (Governador Valadares, 2007).

Outra situação que importa destacar é o fato de que, quando houve a propositura da ACP, já existiam trabalhadoras(es) que catavam materiais recicláveis no lixão e no entorno. Mesmo com a demora na tramitação do processo judicial e no cumprimento do acordo, as(os) catadoras(es) não foram ouvidas ou chamadas a participar das decisões. Essas(es) trabalhadoras(res) são impactadas(os) diretamente pela atuação da APM e do judiciário, pois sua subsistência depende diretamente da renda auferida com a catação no lixão e entorno. Além disso, há que se considerar também as condições de trabalho, que muitas vezes apresentam situações de risco e de insalubridade para essas(es) catadoras(es).

Desconsiderá-las(os) no processo de encerramento de lixões implica invisibilizar e precarizar ainda mais as condições de trabalho e a existência de uma população socialmente vulnerável (Bastos; Figueiredo, 2018). Tal desconsideração também vai contra as diretrizes da PNRS, que prioriza a contratação de associações e cooperativas de catadoras(es) de materiais recicláveis, conjugando políticas ambientais e sociais (Brasil, 2010). Apesar do avanço com a organização de algumas(uns) catadoras(es) de materiais recicláveis em associação, tanto o processo judicial quanto a efetivação da PP ainda estão pendentes. Mesmo não havendo uma oposição formal ao encerramento dos lixões, à coleta seletiva e reciclagem ou à PNRS, as determinações legais não foram implementadas.

Considerações finais

As universidades brasileiras, especialmente as públicas e as comunitárias, têm uma responsabilidade inquestionável quanto à promoção de transformações sociais e da autonomia frente à realidade de desigualdade, carências e violência que atinge diuturnamente boa parcela da sociedade. O ensino e a pesquisa certamente são instrumentos importantes para que tais transformações sejam concretizadas, mas é necessário que as universidades estabeleçam condutas mais dialógicas. Implica dizer que não se deve considerar a comunidade como “público-alvo” para receber acrítica e passivamente conteúdos endereçados por docentes e discentes universitários.

Trabalhamos e nos empenhamos para que a universidade pública e de qualidade continue a existir, ampliando suas áreas de competência e de atuação e desempenhando um papel crucial no

desenvolvimento de políticas públicas. Muito provavelmente, essas são gestadas e pensadas a partir de projetos de *extensão*. Cabe lembrar que, se para a realização da *extensão* são necessários o estudo, o conhecimento e a pesquisa, para estas também são necessárias as atividades extensionistas. Cabe, agora, uma rotinização dessa prática, para que a correlação entre tais pilares seja verificada com o avanço da *curricularização da extensão* nas universidades brasileiras.

Contudo, por si só, não adianta incrementar ou reformar os currículos sem que ocorra uma qualificação de docentes para atuarem nesse campo, tendo em vista que muitos sequer tiveram contato com a *extensão* ao longo de toda a sua formação universitária ou mesmo no exercício da profissão. Haverá um claro lapso de habilidades entre as gerações anteriores e as que agora estão sendo formadas, considerando a aquisição de competências extensionistas e a experiência com ações dessa natureza. Em particular, no caso do Direito, precisamos repensar a prática de assistência jurídica limitada apenas ao atendimento individualizado, passando a pensar em formas de contribuir efetivamente para a transformação social e a autonomia dos grupos atendidos.

Além disso, é importante destacar que a formação da(o) discente ficará mais completa e desenvolverá habilidades essenciais para a vida como profissional que conhece as demandas sociais e é capaz de encontrar soluções para questões complexas da comunidade na qual está inserida(o). Em particular, entenderá a complexidade e as especificidades inerentes às relações jurídicas dos EES(s), como exemplos de organizações populares, constituídas por trabalhadoras(es) marginalizadas(os), e seu papel protagonista na gestão dos resíduos sólidos.

Nos casos da ASCARFREI e da ASMARC, é possível observar que, mesmo que as associações de catadoras(es) utilizem de suas prerrogativas legais e acionem mecanismos jurídicos, como a ACP, para requerer o cumprimento de PP(s) estabelecidas em lei, estes não são eficientes ou suficientes para garantir os direitos decorrentes, o que indica que o Judiciário desconhece e ignora essa realidade e a legislação de referência, ao mesmo tempo em que prefere dar autonomia ao Executivo à revelia dos dados científicos. Por outro lado, no caso da ASCARF, percebemos que a vontade política foi respeitada e mantido o direito de uso determinado pela municipalidade.

Embora o objetivo não seja produzir uma generalização a respeito, percebemos que, nestes casos, a questão política e o posicionamento dos governantes municipais foram decisivos. Implica dizer que, para além dos recursos jurídicos, mobilizar politicamente os agentes envolvidos parece ser mais relevante.

Referências

- ALCÂNTARA, Fernanda Henrique Cupertino. Municipalização e Políticas Públicas. **Revista CSOnline**, Juiz de Fora, ano 4, 10.ed., 2010a.
- ALCÂNTARA, Fernanda Henrique Cupertino. Políticas Públicas Municipais: poderes e poderes. **Revista Perspectivas em Políticas Públicas**, Belo Horizonte, v. III, n. 5, 2010b.
- ALCÂNTARA, Fernanda Henrique Cupertino. Políticas Públicas Municipais e Economia Solidária. **Revista Interações**, Campo Grande, v. 15, n. 1, 2014.
- ALCÂNTARA, Fernanda Henrique Cupertino. Economia Solidária: projetos e práticas. **Revista Semina - Ciências Sociais e Humanas**, Londrina, v. 34, n. 1, 2013.
- ALCÂNTARA, Fernanda Henrique Cupertino; FELISBERTO, Rosana Ribeiro. Arranjo institucional socioambiental para política pública de resíduos sólidos. **REDAP**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 3, 2023.
- ALCÂNTARA, Fernanda Henrique Cupertino; FELISBERTO, Rosana Ribeiro; MOURA, Emerson Affonso da Costa. Catadoras(es) de material reciclável e políticas públicas de Covid-19. **Revista GEAS - Revista de Gestão Ambiental e Sustentabilidade**, v. 12, n. 1, 2023.
- ALCÂNTARA, Fernanda Henrique Cupertino; FELISBERTO, Rosana Ribeiro; OLIVEIRA, Taysnara Sabrine Ferreira. Princípio da associação, artesanias das práticas e saber poder: o caso da ASMARC em Caratinga/MG. **Revista de Políticas Públicas**, Maranhão, UFMA, v. 27, n.1, 2023.
- ALCÂNTARA, Fernanda Henrique Cupertino; NAGEM, Fernanda Abreu; TEIXEIRA, Ildefonso Toledo; GOMES, André Luís. Precarização do trabalho e alternativas de renda. **Revista Cooperativismo & Desarrollo**, Bogotá, Colômbia, v. 19, n. 98, 2011.
- BABBIE, Earl. **Métodos de pesquisa de survey**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.
- BASTOS, Valéria Pereira; FIGUEIREDO, Fábio Fonseca. Os desafios de efetivar a Política de Resíduos Sólidos brasileira: o caso do lixão de Jardim Gramacho. **REB - Revista de Estudos Brasileños**, v. 5, n. 10, 2018.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 6 abr. 2026.
- BRASIL. **Emenda Constitucional Federal 80, de 4 de junho de 2014**. Altera o Capítulo IV - Das Funções Essenciais à Justiça, do Título IV - Da Organização dos Poderes, e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc80.htm. Acesso em: 6 abr. 2026.
- BRASIL. **Lei Federal n 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2005. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm. Acesso em: 6 abr. 2026.
- BRASIL. **Lei Federal n 1.060, de 05 de fevereiro de 1950**. Estabelece normas para a concessão de assistência judiciária aos necessitados. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1060.htm. Acesso em: 6 abr. 2026.
- BRASIL. **Lei Federal n 12.305, de 02 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, 2025. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm. Acesso em: 6 abr. 2026.

BRASIL. **Lei Federal n 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 6 abr. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Turma). **Súmula 619**. A ocupação indevida de bem público configura mera detenção, de natureza precária, insuscetível de retenção ou indenização por acessões e benfeitorias. Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, 2018. Disponível em: Acesso em: 6 abr. 2026.

CELLARD, André. A análise documental. *In*: POUPART, Jean; DESLAURIERS, Jean-Pierre; GROULX, Lionel-H.; LAPERRIÈRE, Anne; MAYER, Robert; PIRES, Álvaro P. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2014.

GOVERNADOR VALADARES. **Lei Orgânica Municipal, de 13 de novembro de 2017**. Governador Valadares: Câmara Municipal de Governador Valadares, 2026. Disponível em: www.legislador.com.br/legisladorweb.asp?WCI=Estatuto&tpEstatuto=3&ID=344&obj=1,2,3,4,6,8&inEnquete=0. Acesso em: 6 abr. 2026.

LUCENA NETO, Manoel Tibúrcio; OLIVEIRA, Giselle Borges Lima de; SANTOS JUNIOR, Antônio Dantas dos; LUZ, Luiz Fillipe Barbosa da; CAVALCANTI, Flávio Luiz Carneiro; TAVARES, Everkley Freire Tavares. A prática extensionista no percurso formativo do gestor de políticas públicas. **Revista Conexão UEPG**, v. 21, n.1, 2025.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. 2ª Vara Cível da Comarca de Caratinga. Ação Civil Pública. **Processo n 5005376-93.2021.8.13.0134**. Autor: Associação dos Seletores de Materiais Recicláveis de Caratinga - ASMARC. Réus: Município de Caratinga e Alvimar & Filho Locação de Veículos EIRELI – ME. Juiz de Direito: Alexandre Ferreira. Julgado em: 10 de agosto de 2022. Disponível em: www.pje.tjmg.jus.br. Acesso em: 7 abr. 2026.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. 1ª Vara Cível da Comarca de Governador Valadares. Ação Cautelar. **Processo n 5022386-14.2019.8.13.0105**. Autor: IMCEL INDÚSTRIA DE MÓVEIS CENTAURO LTDA; Réus: Associação dos Catadores de Resíduos Sólidos Reciclando Hoje por um Futuro Melhor, Municípios de Governador Valadares e CODEMIG. Juiz de Direito: Marco Anderson Almeida Leal. Julgado em: 18 de março de 2024. Disponível em: www.pje.tjmg.jus.br. Acesso em: 7 abr. 2026.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. 6ª Vara Cível da Comarca de Governador Valadares. Cumprimento de Sentença em Ação Civil Pública. **Processo n 2190025-31.2007.8.13.0105**. Autor: Ministério Público; Réu: Município de Frei Inocência. Juiz de Direito: Paulo Victor de Franca Albuquerque Paes. Ação ajuizada: 18 de janeiro de 2023 [em curso]. Disponível em: www.pje.tjmg.jus.br. Acesso em: 7 abr. 2026.

PAULA, João Antônio De. A extensão universitária: história, conceito e propostas. **Interfaces - Revista de Extensão da UFMG**, v. 1, n. 1, p. 5-23, 2013.

SILVA, Wagner Pires. Extensão universitária: um conceito em construção. **Revista Extensão & Sociedade**. v.XI, 2020.2. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/extensaoesociedade/issue/view/1070/569>. Acesso em: 7 abr. 2026.

SILVEIRA, Denise Tolfo; CÓRDOVA, Fernanda Peixoto. A pesquisa científica. *In*: GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo (org.). **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFMG, 2009.

SOUSA SANTOS, Boaventura. **Para uma revolução democrática da justiça**. São Paulo: Cortez, 2011.