

## DIGNIDADE HUMANA, DESENVOLVIMENTO E O TRABALHO DOS CATADORES DE RESÍDUOS SÓLIDOS

*Francisco de Assis Aragão Neto\**  
*Ana Virgínia Moreira Gomes\*\**

**RESUMO:** No presente artigo realizou-se uma abordagem conjunta da dignidade humana, do desenvolvimento e do trabalho dos catadores de resíduos sólidos. A análise teve como ponto de partida a teoria de Amartya Sen e conclui que a promoção da dignidade desses trabalhadores exige o deslocamento desses da informalidade, resgatando-os de um trabalho precário e vulnerável para uma atividade que permita conjugar desenvolvimento e aproveitamento máximo de seus recursos humanos.

**Palavras-chave:** Dignidade humana. Catadores de resíduos. Desenvolvimento. Resíduos sólidos.

### INTRODUÇÃO

A limpeza urbana é uma preocupação constante nos grandes centros, porquanto a sociedade consumista, após a revolução industrial, passou a produzir resíduos em alta escala, fazendo-se necessário que o poder público pudesse organizar o recolhimento desse material, primando pelo meio ambiente saudável, desenvolvimento sustentável e pela saúde coletiva da população.

A despeito dessa responsabilidade pública, dados do CEMPRE (2014) – Compromisso Empresarial para a Reciclagem – retratam que 51% da coleta seletiva nos municípios é realizada por cooperativas de catadores de resíduos sólidos. Isso demonstra que são esses trabalhadores que realizam a atividade de coleta, de classificação e de destinação dos materiais descartáveis, permitindo o seu retorno à cadeia produtiva. Os catadores são trabalhadores com ampla importância social e ambiental em nossa sociedade, realizando trabalho que deveria ser feito pelo município.

Com a industrialização e o avanço tecnológico, a composição dos resíduos sólidos foi bastante alterada, sendo substituída paulatinamente por um denso e complexo material poluente capaz de produzir gases tóxicos, diametralmente oposto ao material recolhido antes do marco industrial que era eminentemente orgânico, o que justifica, atualmente, o aumento

---

\* Mestrando em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza. E-mail: <assisaragao@outlook.com>.

\*\* Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional e do Curso de Direito da Universidade de Fortaleza-UNIFOR. Doutora em Direito do Trabalho pela USP. E-mail: <avmgomes@gmail.com>

de acidentes no trabalho, como cortes, atropelamentos, além de doenças ocupacionais entre os catadores, em decorrência do gerenciamento inadequado dos resíduos (OLIVEIRA, 2011).

A Lei 12.305/2010 lançou a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) no Brasil, avançando no processo de reconhecimento da importância do catador de resíduos para a sociedade por parte do poder público. Essa lei introduziu o que ficou conhecido como responsabilidade compartilhada por todos aqueles que estejam envolvidos no ciclo de vida dos produtos: desde os fabricantes até os catadores. Esse dispositivo legal também favoreceu a criação e o desenvolvimento de cooperativas no setor, aspecto importante, visto que quando esses trabalhadores estão reunidos em cooperativas ou, de alguma forma associados, passam a ter mais força, aumentando o poder de barganha no momento da venda dos resíduos. Apesar disso, 60% das cooperativas no Brasil foram consideradas de baixa eficiência<sup>1</sup>(IPEA, 2012).

Os catadores são alvos de grande preconceito social por entrarem em contato direto com os resíduos, equivocadamente chamado lixo. Para realizarem o seu ofício, submetem-se a situações precárias e desumanas, tais como extenuantes jornadas de trabalho, na tentativa de suprirem suas necessidades materiais mais básicas sem proteção que possa diminuir o risco a que estão expostos no contato com os resíduos. No trabalho, perdem a sua dignidade.

Esse trabalho tem por objetivo desenvolver uma análise conjunta da dignidade humana, do desenvolvimento e do trabalho dos catadores de resíduos sólidos, tendo como ponto de partida a teoria de Amartya Sen. Dessa forma, a pesquisa sugere que esses trabalhadores necessitam de oportunidades que lhes permitam livremente escolher o seu próprio destino, assumindo sua “condição de agente”. O estudo explora soluções práticas para resgatar esses trabalhadores de uma situação que viola sua dignidade. Ao compreender o papel ambiental e social dessa atividade, a pesquisa analisa propostas para o melhor aproveitamento das potencialidades dos catadores, sendo um passo essencial seu resgate da informalidade.

O artigo abordará no primeiro tópico os aspectos sociais e institucionais dos catadores, contextualizando seu surgimento no Brasil. Em seguida, analisa-se a perspectiva ambiental da catação de resíduos, indicando que esses trabalhadores desempenham atividade imprescindível no que concerne à garantia de um meio ambiente sustentável. Na segunda parte do artigo faz-se uma explanação acerca da dignidade do catador, sobretudo da necessidade de expansão de suas capacidades com o intuito de extirpar as privações que lhes

---

<sup>1</sup> Cooperativas de baixa eficiência referem-se a grupos ainda não completamente organizados, possuindo poucos equipamentos e necessitam de aporte financeiros para aquisição dos equipamentos necessários e galpões próprios. Essas cooperativas não têm capital suficiente para treinamento e aprendizado de conhecimentos adicionais necessários para o desenvolvimento do grupo (ILO, 2012).

impossibilita de se desenvolverem. No último capítulo passa-se a desenvolver propostas para superar a atual conjuntura de abandono aos catadores. Conclui-se, por fim, que é possível investir nas capacidades dos catadores, por meio de projetos sociais centrados nos funcionamentos pessoais desses trabalhadores.

## **1. OS CATADORES DE RESÍDUOS SÓLIDOS NO BRASIL**

### **1.1. ASPECTO SOCIAL E INSTITUCIONAL**

A partir de uma expansão das atividades industriais percebeu-se uma crescente migração humana do campo para a cidade, movimento conhecido como êxodo rural. Esse fenômeno intrínseco à formação dos grandes centros brasileiros contribuiu para o crescimento desordenado das cidades.

Atrelado ao desenvolvimento econômico vieram, ironicamente, as grandes contradições do progresso: os problemas urbanos decorrentes do despreparo das metrópoles em acolher um contingente sem igual de migrantes. Essa nova camada social que emergia nos centros procurava melhores condições de vida por meio de emprego nas indústrias e desejava usufruir da vida moderna que não havia no campo.

No entanto, a demanda industrial não conseguiu absorver a mão de obra que estava disponível, surgindo uma “população marginal”, em sua maioria desqualificada profissionalmente. Excluída de diversos direitos como a saúde, uma boa moradia e a alimentação adequada, a única alternativa para essas pessoas foi responder à impossibilidade de inserção no mercado formal de trabalho, buscando na informalidade a alternativa para sua sobrevivência (ROMANSINI, 2005).

Nesse contexto, é que a catação de resíduos passa a constituir uma estratégia de sobrevivência para grupos marginalizados da sociedade. Atraídos pela oportunidade de uma vida melhor, muitos trabalhadores foram surpreendidos por um mercado exigente, de ampla concorrência que não lhes cabia. Muito ao contrário, lhes expurgava do eixo econômico-social para a periferia urbana. Fernandes (2013) identifica que os primeiros relatos acerca dos catadores datam do processo de urbanização que passou a ficar mais forte na década de 1950. O acúmulo não programado de resíduos urbanos foi intenso e a população sem espaço na sociedade consumista viu nessa nova necessidade urbana uma oportunidade para trabalhar.

Foi imperioso desenvolver meios que garantissem a sobrevivência pessoal e familiar do catador. Sobre essa perspectiva, começou-se uma formação de gerações de catadores de

resíduos sólidos. Os pais desde cedo ensinavam seus filhos a entrar no processo de catação, inserção facilitada por ser uma atividade informal e, por isso mesmo, distante do controle estatal. São várias as dimensões da vulnerabilidade do trabalho na catação de resíduos. Em pesquisa sobre o trabalho infantil na catação, Ferraz e Gomes (2013) citam que sua principal causa se deve a uma questão cultural, isto é, os pais também foram inseridos na atividade quando crianças. Ademais, os pais acreditam que, ao ocuparem os filhos na catação, os livram do ócio, das drogas e da violência que assolam os grandes centros. A “adultização” de crianças com a sua participação em trabalho tão penoso traz-lhes um dano crônico possivelmente insuperável ao longo da vida. Diante de condições de trabalho e vida tão adversas, Frota (2014) observa que, não raras vezes, os catadores são dependentes de drogas ilícitas e de álcool. Fernandes (2013) destaca ainda relatos de catadores que preferem atuação isolada às vantagens do trabalho cooperado para não terem que alterar seus hábitos de bebida e drogas.

A despeito de desenvolverem atividade de extrema necessidade para população urbana, os catadores o fazem sob o manto da invisibilidade social, em outras palavras, sem nenhum reconhecimento por parte da sociedade e sem auxílio e proteção estatal adequados. Uma consequência disso é que, apesar de fazerem parte da cadeia produtiva da reciclagem, atuando na sua base de sustentação, acabam por receberem menos nesse processo. Os catadores, então, ficam relegados a uma vida sub-humana e limitada, exercendo seu trabalho de forma degradante. A atividade desses trabalhadores assume contornos ainda mais dramáticos quando se leva em consideração a irresponsabilidade do poder público, corroborado pela sociedade, que transfere para um trabalhador autônomo vulnerável em situação precária a tarefa de reciclar o lixo (GOMES, 2015).

É pertinente dizer que, pelas condições nas quais os catadores realizam seus serviços no Brasil, a atividade de catação está enquadrada dentro do conceito que a Organização Internacional do Trabalho – OIT – está desenvolvendo sobre formas inaceitáveis de trabalho. Desse modo, sob o prisma da OIT, a maneira como é realizada, a catação de resíduos sólidos está abaixo das condições mínimas que a tutela da dignidade humana exige (ILO, 2013).

Inicialmente, a atividade desenvolvida pelos catadores se deu de maneira individual, visto que não existia uma organização por parte desses trabalhadores, fato que potencializou as violações de seus direitos. Somente em 2001, com a organização do Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR) é que houve um fortalecimento da atuação dos catadores, garantindo maior protagonismo da classe na cadeia produtiva da reciclagem. Esse movimento tem a missão de promover a autogestão da atividade do catador, além de

buscar criar consciência de um controle social na gestão de resíduos, sendo um dos vetores da vida útil do planeta e da sustentabilidade.

A mobilização do MNCR, juntamente com atuação governamental, foi fundamental para que, em agosto de 2010, pudesse ser aprovada a Lei 12.305 que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), representando uma “revolução legal” no que se refere ao destino dos resíduos, além de incluir o trabalho dos catadores no ciclo de vida dos produtos. (MAGALHÃES, 2012).

Essa inclusão se deu no que a lei chamou de responsabilidade compartilhada por todos os “atores sociais”: poder público, fabricantes, importadores, distribuidores, comerciantes, consumidores e catadores. Outrossim, o dispositivo legal em apreço estabelece a obrigatoriedade da gestão integrada e do gerenciamento de resíduos sólidos. (FERNANDES, 2013).

Dessa maneira, com o objetivo de regulamentar a matéria, o Poder Executivo Federal editou o Decreto 7.405/2010 que instituiu o programa Pró-Catador com o intuito de promover a expansão da integração social, econômica e, por fim, estabelecer políticas voltadas para a organização produtiva dos catadores. Esse decreto estabeleceu ainda, as normas para a execução da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) criado pela lei 12.305/2010. O referido decreto instituiu o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos que tem a incumbência de implementar as metas da lei através de uma articulação dos órgãos e entidades governamentais.

Ainda em 2007, houve uma alteração da lei 8.666/93, por meio da lei 11.445/2007, para incluir as associações e cooperativas de catadores entre as hipóteses de dispensa de licitação, representando um grande avanço no reconhecimento do trabalho dos catadores.

O que se percebe é que, embora os catadores ainda estejam longe da condição que se espera para um trabalho que o dignifique, começaram a se organizar e ser reconhecidos como importantes agentes no retorno dos resíduos à cadeia produtiva, seja através do MNCR, seja por meio de ações concretas do governo como a edição de leis e políticas públicas que favoreçam a sua condição.

## 1.2. ASPECTO AMBIENTAL

De acordo com a OIT, o trabalho de coleta de resíduos sólidos é classificado como um *green job*, ou seja, um trabalho que contribui para o desenvolvimento sustentável, a preservação ambiental e a inclusão social (ILO, 2013). Essas metas, no entanto, envolvem

respostas efetivas a duas questões: como lidar com o acúmulo crescente de resíduos no ambiente urbano proveniente da produção de bens de consumo e de produtos descartáveis nos grandes centros urbanos?; e como combater na mesma medida esse avanço, isto é, a incompatibilidade entre os padrões de produção de consumo vigentes e desenvolvimento sustentável, sem uma contrapartida do Estado na conscientização da população sobre os riscos advindos de práticas aparentemente inofensivas, como o simples ato de descartar o lixo em sacolas plásticas, sobre o impacto que isso pode representar para as gerações futuras?

Em resposta a esses desafios, a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento ligado à ONU, publicou em 1987 o relatório Brundtland com título “*Our common future*” ou “nosso futuro comum”, numa tradução livre. Neste documento, o desenvolvimento sustentável é definido como: “o desenvolvimento que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades”. O estudo adverte ainda para os riscos do modelo de desenvolvimento adotado pelos países industrializados e em desenvolvimento, que deixam de considerar a relação entre o uso excessivo dos recursos naturais e a capacidade de suporte dos ecossistemas.

Em 1992, realizou-se no Rio de Janeiro a Eco-92, promovida pela Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento. Como resultado desse encontro, dois documentos foram produzidos: Carta da Terra e Agenda 21. Esses documentos enunciam valores e princípios que devem ser compartilhados por todos, a fim de promover um desenvolvimento sustentável e um ambiente saudável para as próximas gerações.

É importante destacar que, no Brasil, mesmo antes da Constituição de 1988 e da Eco-92, a Lei 6.938 de 1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente já estabelecia a necessidade de compatibilizar desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente, zelando pelo equilíbrio ecológico.

Além de estabelecer a necessidade de preservação ambiental, a Declaração do Rio de 1992 prescreveu que, para alcançar o desenvolvimento sustentável, é indispensável a tarefa de erradicar a pobreza, com o intuito de diminuir a desigualdade da população mundial. Portanto, há uma tríade indissociável ao tratar do alcance da sustentabilidade: a preservação ambiental, o crescimento econômico e a equidade social. Diversos outros encontros mundiais foram realizados tais como o de Quioto em 1997, o da África do Sul em 2002 e em Copenhague em 2009 todos com o mesmo fim: demonstrar a possibilidade de crescimento sem destruição (FROTA, 2014).

No que se refere à PNRS, houve uma determinação para fechamento de lixões e abertura de aterros sanitários, medida parcialmente cumprida pelos municípios, já que dados da Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (ABRELPE, 2013) apontam que apenas 58,3% do lixo obteve destinação final adequada em 2013. Embora esse número não configure um nível ideal de efetividade em relação ao cumprimento das normas estabelecidas pelo diploma legal que criou o PNRS, não se pode deixar de reconhecer que houve considerável avanço em outros aspectos, dentre esses, a noção da responsabilidade de cada um dos agentes envolvidos no ciclo de vida dos produtos, bem como, a obrigatoriedade da logística reversa, isto é, cada empresa deve se responsabilizar pelo retorno de embalagens e outros materiais à produção industrial após o consumo, demonstrando o avanço da legislação Federal. Cabe destacar, no entanto que, não houve qualquer menção à logística reversa no Decreto Federal 7.404/2010 a regulamentar este instituto, tampouco o Ceará, por exemplo, citou esse ponto na lei estadual para resíduos sólidos, o que dificulta sobremaneira sua implementação na prática. Frota (2014) afirma que a efetivação da logística reversa na cidade de Fortaleza somente acontecerá quando os lixões forem completamente extintos e houver uma aproximação por parte do poder público municipal com a sociedade capaz de lidar com esse problema de forma eficaz.

Dados estatísticos disponíveis no sitio eletrônico do CEMPRE (2014) demonstram que 927 municípios brasileiros operam programas de coleta seletiva, ou seja, apenas 17% dos municípios do Brasil, representando um atendimento de 28 milhões de habitantes pela coleta seletiva, ou seja, 13% da população. Apesar da baixa porcentagem de adesão à coleta seletiva, o índice vem crescendo paulatinamente no país, já que em 1994 a adesão era de apenas 81 municípios e, dez anos depois, em 2004, houve registro de 234 municípios participantes da coleta seletiva. Desses 927 municípios brasileiros que realizam a coleta seletiva 45% localizam-se na região sudeste, enquanto a região norte tem o índice mais baixo do país com apenas 2%. O nordeste tem uma adesão de 97 municípios, representando 10% do total, enquanto o sul e o centro-oeste estão com índice de 36% e 7%, respectivamente.

Em relação aos modelos de coleta, a pesquisa aponta que em 80% dos municípios há coleta porta a porta, enquanto 45% há postos de entrega voluntária; e em 76% a coleta é realizada por cooperativas de catadores. Quanto aos agentes executores da coleta tem-se que em 43% dos municípios a coleta é realizada pelo poder público; em 37%, por empresas privadas, e em 51% a coleta é feita por cooperativas de catadores. O custo da coleta seletiva, apesar de ainda ser alto – 4,6 mais caro que a coleta tradicional – se comparada com o custo

em 1994 quando era dez vezes mais caro, observa-se um avanço no custo/benefício, sobretudo quando se leva em conta que o valor dessa coleta refletirá diretamente na reciclagem dos produtos e, por isso mesmo, em um ambiente ecologicamente equilibrado (CEMPRE, 2014).

Contudo, há que se alertar que a sustentabilidade exige uma escala de produção cuja exigência da natureza seja cada vez menor, consumindo o necessário para satisfação, evitando o desperdício, o que levará a uma geração adequada de resíduos, e, conseqüentemente, um meio ambiente equilibrado para gerações presentes e futuras.

## **2. DIGNIDADE HUMANA DOS CATADORES DE RESÍDUOS SÓLIDOS.**

### **2.1. ASPECTOS GERAIS**

Os catadores de resíduos sólidos realizam o serviço de catação de papeis, garrafas, vidros e materiais recicláveis nos grandes centros urbanos. Sua atividade é marcada, de maneira geral, por ser um trabalho marginal, isto é, colocado à margem da tutela jurídica pelo próprio Direito e por ser potencialmente violador de direitos fundamentais. Os catadores constituem um das camadas mais fragilizadas do ambiente urbano moderno, dada as condições de trabalho a que se submetem. Esses trabalhadores coletam resíduos, puxando carroças extremamente pesadas pelo trânsito das grandes cidades do país, enfrentando o risco de atropelamento. Reciclam resíduos em ambientes de trabalho precários, por vezes, ao ar livre, sem máquinas e equipamentos de proteção, sujeitando-se a atravessadores que pagam valores irrisórios pela compra.

Diante da vulnerabilidade e precariedade a que esses trabalhadores estão comumente expostos, os catadores no dia a dia de seu trabalho têm a sua dignidade constantemente violada. Tendo em vista esse quadro degradante, Fernandes (2013) questiona “Por que no mundo capitalista atual há gente vivendo de lixo, no lixo e como lixo?”.

Para responder a essa questão é necessário, antes, compreender o significado de dignidade humana, fixando seus limites e seu alcance para melhor aplicar objetivamente o seu conceito ao caso do catador no Brasil. O termo dignidade tem origem no verbo em latim *decet* de onde advém o adjetivo *dignus* e o substantivo *dignitas*, tendo como significado “aquele que merece honra”. A antiguidade greco-romana, bem como o cristianismo medieval,

exerceram grande influência na construção do conceito de uma dignidade propriamente humana, sendo impreciso determinar o momento exato de seu surgimento. (WEYNE, 2012)<sup>2</sup>

Barroso (2010), procurando estabelecer o conteúdo mínimo da dignidade humana, detectou algumas de suas características essenciais com o propósito de aplicá-lo na solução de casos reais. O autor procurou imprimir em seus apontamentos um conceito que pudesse ser aplicado de maneira universal, distante de qualquer posição religiosa ou filosófica cerrada, associado a uma posição política neutra e a valores ligados ao multiculturalismo, capazes de serem aceitos em qualquer parte do mundo.

Se de um lado não parece uma tarefa fácil dar conceito universal à dignidade humana, porquanto a cultura de cada Estado, aparentemente, determinaria o que seria o homem naquela região, dando um viés empirista, segundo o qual não há uma essência humana partilhada por todos os seres humanos; por outro, agora sob o ângulo do realismo e, por consequência, fundamentado em um universalismo analógico, o homem seria o mesmo em qualquer parte do mundo, no entanto, o seus direitos poderiam sofrer modulações (BARZOTTO, 2005).

Barroso (2010) enfatiza que os conteúdos mínimos da dignidade humana estão presentes no valor intrínseco da pessoa humana. Esse seria um valor ontológico da dignidade, ou seja, pertencente à sua natureza, dele derivando o direito à integridade física. A autonomia corresponderia ao elemento ético da dignidade humana constituindo sua capacidade de autodeterminação. Por fim, o valor comunitário da dignidade refletiria os valores socialmente partilhados pela comunidade e que limitam a liberdade individual com o fim de proteger valores sociais albergados pela coletividade, sendo um instrumento de proteção do indivíduo contra atos autorreferentes.

Dentre os autores que reiteram essa concepção, encontra-se aporte significativo em Moraes (2011) quando afirma que o substrato material do princípio da dignidade da pessoa humana pode ser desdobrado em quatro postulados, cujos subprincípios são a igualdade, a integridade psicofísica, a liberdade e a solidariedade. Segundo a autora, somente esses subprincípios poderiam ser relativizados em eventual conflito de ordem subjetiva, devendo, portanto, ser preservado o supra princípio da dignidade humana.

Em 1788, por meio da publicação da obra *Crítica da razão prática*, Immanuel Kant continua sua análise sobre os princípios da moral iniciada em publicação antecedente, *Fundamentação da Metafísica dos Costumes*, apresentando o dever não como

---

<sup>2</sup> Para um maior aprofundamento acerca da dignidade humana ver SARLET, 2005, p. 37.

uma forma de conteúdos fixos, mas como uma ordem incondicional, ou seja, uma forma que valesse para qualquer ação moral, tornando-se verdadeiro imperativo.

Trata-se do imperativo categórico, do qual se depreende que o ser humano deve ser considerado como um fim em si mesmo, jamais como meio. Esse valor atribuído ao homem é base da dignidade humana, já que confere ao homem um valor absoluto em sua dignidade. A visão antropológica de Kant se acentua quando afirma que somente as pessoas são dotadas de dignidade em razão de sua racionalidade. Somente o homem, como ser racional, pode seguir as próprias leis que elabora, e tais leis devem, em qualquer instância, ser orientadas para o homem como um fim.

No plano jurídico, observou-se que as Constituições advindas do pós guerra passaram a reconhecer a dignidade da pessoa humana como princípio. Não foi diferente com a Constituição brasileira de 1988 que garante esse valor como fundamento da República, expresso no seu artigo 1º, III. A dignidade do ser humano torna-se o núcleo do ordenamento jurídico brasileiro, por clara opção do constituinte, em reação ao período de ditadura militar e, ao mesmo tempo, influenciado pelas Constituições da Alemanha, da Espanha e de Portugal, que também fizeram menção ao mesmo princípio em seus textos. Essa posição na qual se encontra a dignidade humana traduz, em última instância, que essa se completa no Estado Democrático de Direito, na medida em que busca assegurar o bem-estar a todos, garantindo aquilo que seja necessário a uma vida digna (POZZOLI, 2011).

Tendo definido o conteúdo mínimo da dignidade humana, bem ainda seu alcance constitucional no Brasil, parte-se para apontar a condição do catador de resíduos sólidos em relação à promoção ou afronte à sua dignidade, por meio de seu trabalho, na sociedade brasileira.

## 2.2 ABORDAGEM DAS CAPACIDADES HUMANAS DOS CATADORES

Inicialmente, pretende-se traçar um breve quadro das características demográficas e das condições de trabalho dos catadores no Brasil, observando os reflexos desses fatores na vida dos trabalhadores em relação às suas capacidades.

Apesar da divergência de dados acerca da quantidade global de catadores no Brasil, pesquisas do IPEA (2013) apontam que a média de idade desses trabalhadores é de 39,4 anos. Gomes (2015) comenta que esse registro é relevante por demonstrar que os catadores não se encontram temporariamente nessa atividade, uma vez que estão no auge de sua idade produtiva. O analfabetismo marca 20,5% dos catadores inseridos na catação possivelmente

ainda na infância. A média geral de remuneração dos catadores em 2010 foi de apenas R\$ 571,56, caindo para R\$ 459,34 na região nordeste (IPEA, 2012).

Esses dados refletem a ausência de oportunidades sociais e econômicas dos catadores. Acabam enveredando por um destino sem perspectiva, com baixa auto-estima e com bastante risco de envolvimento com entorpecentes ilícitos. Outrossim, é comum existir nesse tipo de atividade, até mesmo, situações de servidão por dívidas advinda da relação com os atravessadores que exploram seu trabalho, motivo pelo qual se destaca o importante papel de desenvolver projetos para fortalecimento das associações e cooperativas de catadores para orientação sobre esse risco nas suas atividades. A condição do catador de resíduos expõe de forma explícita a impossibilidade desses trabalhadores desenvolverem suas capacidades. Esse é o primeiro aspecto para o qual políticas voltadas ao resgate da dignidade do catador devem atentar.

Sen (2010) explica que a expansão das liberdades do ser humano é fator essencial para o desenvolvimento. Nessa perspectiva, o autor passa a defender que esse desenvolvimento está diretamente ligado à ampliação das capacidades do ser humano, isto é, a possibilidade de escolher ser e fazer aquilo que livremente valoriza, manifestando, portanto, a sua “condição de agente”.<sup>3</sup>

Yunus (2008) propõe uma identificação similar quando afirma que a primeira tarefa do desenvolvimento é despertar a criatividade dentro de cada indivíduo. Para esse economista, programas sociais que apenas saciam as necessidades mais básicas do homem não são adequados àquilo que o desenvolvimento pretende realizar, pois não fornecem a “energia criativa” a eles.

Essa “condição de agente” cuja consequência seria um agir segundo valores livremente escolhidos capazes de provocar mudanças no ambiente ou a “força criativa”, principal consequência do desenvolvimento, não é vivenciada, via de regra, pelos catadores, quando excluídos de oportunidades e relegados a uma conjuntura estatal que os imobiliza nas suas potencialidades, não possuem a liberdade de exercer plenamente suas capacidades.

Com efeito, a condição de agente poderá ser limitada pela tirania política, pela falta de oportunidade econômica, pela exclusão social, pela intolerância, motivo pelo qual as políticas de desenvolvimento consistem em se desfazer desses fatores externos (PINHEIRO, 2012). Conforme argumentou Sen (2000), deve-se eliminar as privações de liberdade daqueles que estão à margem da sociedade para que possam ter suas capacidades ampliadas. Isso

---

<sup>3</sup> Sen, 2000, p.71.

significaria, em última instância, dar oportunidades àqueles que foram excluídos dos direitos mais básicos.

Nessa linha de raciocínio é que se encaixa o pensamento Muhammad Yunus por enxergar que existe uma relação de causa e efeito entre “oportunidade” e “desenvolvimento econômico”. A ideia de Yunus era a de proporcionar crédito às pessoas menos favorecidas, provocando uma reação positiva que teria como resultado certo incremento na renda que, por sua vez, promoveria maior desenvolvimento econômico.

Para testar essa predição, Yunus resolveu ajudar uma comunidade pobre em Bangladesh por meio da criação de um programa econômico inovador, o qual oferecia microcrédito, contrariando um preceito existente nas instituições financeiras de que, oferecer crédito à classe menos favorecida seria gerar inadimplência. O banqueiro dos pobres, como ficou conhecido, constatou que os mais humildes pagavam seus empréstimos dentro do prazo, o que possibilitou libertá-los dos agiotas, promovendo a retirada dessas pessoas da pobreza extrema.

Na experiência de Yunus (2008) ao criar o banco "Grameencredit" para oferecer microcrédito aos mais pobres, pode-se refletir o papel das instituições na promoção das liberdades, uma vez que esse banco ao emprestar dinheiro aos pobres, na verdade, ofereceu oportunidade para realizar transações econômicas a quem antes não podia, ampliando a liberdade substantiva dos pobres de Bangladesh.

Se uma instituição criada por um particular foi capaz de expandir as liberdades dos cidadãos de um país extremamente pobre, com mais propriedade se deve uma instituição como o governo se preocupar com o desenvolvimento de quem vive na linha da miséria dentre seus cidadãos.

Conforme argumentou Sen (2000), há cinco formas de liberdades instrumentais, quais sejam: liberdade política, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantia de transparência e segurança protetora. Para ele, essas cinco formas de liberdade se suplementam e contribuem para a capacidade de a pessoa viver uma vida longa e feliz, gozando das coisas que escolhe livremente valorizar. Seguindo o argumento de Sen, Mariano (2012), destaca que as liberdades políticas são aquelas que estão relacionadas com o voto, com a liberdade de organização dos partidos políticos. Já as facilidades econômicas dizem respeito ao consumo, à troca e à liberdade de produção; oportunidades sociais são aquelas que estão diretamente ligadas à saúde, à educação e ao saneamento, enquanto a garantia de transparência reflete a confiança mútua que existe em uma sociedade; a segurança protetora, por sua vez, é composta pela previdência, pelo seguro desemprego e por uma série de benefícios sociais que oferecem

segurança às pessoas. A seguir, serão exploradas propostas para a ampliação das capacidades humanas dos catadores de resíduos.

### 3. PROPOSTAS PARA O CASO DO CATADOR.

Realizar um estudo acerca do desenvolvimento, tomando como base apenas dados econômicos, como renda per capita e aumento do PIB, tornou-se obsoleto. Isto implicaria em restringir significativamente o seu conceito, que, com o passar do tempo, fora ampliado para além de dados sugeridos pela teoria econômica tradicional. Especialmente após os anos 1970, diversos termos foram incorporados ao vocábulo *desenvolvimento*, formando verdadeiras expressões, tais como “desenvolvimento sustentável” e “desenvolvimento humano”. Essas novas concepções de alguma maneira contribuíram para a expansão do conteúdo normativo do que seja desenvolvimento nos dias atuais (PINHEIRO, 2012).

Sen ofereceu essa mudança de foco, ou seja, retirar a atenção de dados exclusivamente econômicos para deter-se no cerne da questão: o ser humano em sua inteireza. Não se nega que o aspecto econômico tem sua importância, mas, como tal, nem de longe reflete o homem em todos os seus aspectos, mostrando apenas uma dimensão de todo o seu universo.<sup>4</sup>

A obra de Sen propiciou uma direção importante para políticas públicas voltadas ao desenvolvimento, que abarcam primordialmente as privações de liberdades enfrentadas na sociedade. Essas ações e programas desenvolvidos pelo Estado voltadas para redução da desigualdade, tendo como ponto de partida não somente a dimensão econômica, mas incluindo também a dimensão das capacidades e liberdades dos indivíduos, seria uma forma de real investimento no ser humano como um todo, implicando em uma nova perspectiva para solucionar questões como o desemprego, a pobreza e a desigualdade. Seria o caso, por exemplo, de programas sociais que investissem na promoção humana para além de doações em dinheiro, incluindo a capacidade produtiva por meio de oportunidade de estudo e profissionalização (PINHEIRO, 2012).

Ao fazer um recorte para análise específica dos catadores, percebe-se que há uma omissão estatal e social histórica em relação a esses trabalhadores, principalmente se levado em consideração o tempo em que perdura o esquecimento dessa classe, demandando profundas políticas públicas para corrigir essa distorção, com utilização de métodos eficientes

---

<sup>4</sup> Essa ampliação do que se considera desenvolvimento torna-se particularmente sensível ao se observar que o Brasil está entre as oito economias do mundo, apesar de ocupar a posição 79º de um total de 187 países com relação ao índice de desenvolvimento humano (PNUD, 2013).

que permitam escolher programas sociais adequados, baseados na análise de vários fatores, que possam inseri-los novamente na sociedade: alfabetização, proteção da saúde, profissionalização etc.

Uma solução para esse grave problema social causado pela ausência do Estado em relação aos catadores seria a possibilidade de serem trabalhadores da Administração Pública, já que realizam o serviço que deveria ser feito pelo lixeiro, mostrando-se uma forma eficaz de tirá-lo da informalidade. Desse modo, os catadores teriam acesso a todo aparato legal por meio de uma relação de emprego tradicional, inclusive com possibilidade de gozo de benefícios previdenciários (GOMES, 2015).

Outra solução igualmente útil, sugerida pela referida autora, decorreria da possibilidade de elaboração pelo Congresso Nacional de uma lei que conferisse direitos básicos aos autônomos, o que abrangeria os catadores. Entretanto, deve-se levar em consideração sua condição de autônomo vulnerável, devendo o diploma legal prever soluções para problemas específicos, enquanto trabalhador submetido a condições que põem em risco seus direitos fundamentais, o que lhe coloca em situação peculiar em relação aos demais autônomos. Nesse sentido, no direito comparado, pode-se observar a Espanha como pioneira ao elaborar a lei 20/2007 com a finalidade de regular o trabalho do autônomo e combater a precarização desses trabalhadores, uma vez que, se comparada com os demais empregados protegidos pela legislação laboral, estavam em situação de bastante insegurança.

A atividade de catação pode ser considerada um trabalho que diminui o impacto ambiental no planeta, porquanto dá uma destinação final adequada aos resíduos por meio da reutilização, reciclagem, compostagem e aproveitamento energético, diminuindo o impacto que tais resíduos poderiam causar ao meio ambiente. Logo, importante medida que traria como consequência maior inserção dos catadores na sociedade seria a promoção desse trabalho verde, por meio, por exemplo, de estímulos aos entes federados para que pudessem dar efetividade às leis já promulgadas que preveem o exercício da catação na sociedade, como é o caso da lei 12.305/2010, que propõe uma responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, passando a incluir os catadores nesse processo.

A contratação de cooperativas ou associações de catadores para realizar a coleta de resíduos nos municípios é outra medida para se efetivar a previsão legal de licitação dispensável, promovendo o trabalho ambientalmente sustentável dos catadores.

De forma imediata, a maneira mais efetiva de se alcançar de modo amplo os catadores em suas necessidades mais básicas é agir por meio de suas cooperativas. O trabalhador cooperado goza de melhores condições laborais como limitação de jornada de trabalho e um

ambiente de trabalho mais seguro. Políticas que busquem, primeiramente, o fortalecimento dessas associações, regularizando seus estatutos e, segundo, a capacitação profissional das cooperativas a fim de que essas possam ter autonomia na sua gestão, devem ser prioritárias. A seguir, examina-se a implementação de boas práticas já adotadas na formação de duas cooperativas de catadores de resíduos.

### 3.1. DO LIXO À CIDADANIA: A ATUAÇÃO DAS COOPERATIVAS

A cooperativa de Recicladores de Itapecerica da Serra foi organizada em 2007 por meio de um convênio com o poder público para implantação do programa sócio-ambiental de coleta seletiva de resíduos sólidos no município. A prefeitura iniciou o contato com os catadores no entorno, cadastrando-os e oferecendo-lhes apoio técnico para a construção de uma central destinada à triagem e compra de equipamentos essenciais à coleta de resíduos. Para a implantação da cooperativa, os catadores receberam apoio fundamental de empresas privadas, como a Natura Cosméticos, que ofereceu suporte financeiro para implementação do projeto social.

A cooperativa de catadores começou a receber uma densa formação com intuito de capacitar os cooperados em temas como administração, produção, educação ambiental, cooperativismo, elaboração de projetos e outros assuntos afins. O resultado foi o crescimento dos cooperados em diversos âmbitos, sobretudo no aspecto profissionalizante, compreendendo melhor o ciclo da catção de resíduos, assim como ampliação da percepção do que podem conseguir por meio da cooperativa. Juntamente com o IPESA, a cooperativa viabilizou uma conta bancária para os cooperados e o pagamento de INSS, o que revela nítido avanço nos direitos de cidadania e emancipação social dos catadores.

Em 2011, foi detectado uma coleta de 70 toneladas de material reciclado em Itapecerica da Serra, atingindo 30% do território municipal com apenas quatro anos de atuação da cooperativa. A sustentabilidade da própria cooperativa também apresentou evoluções significativas, saindo de um índice de pouco investimento para um cenário favorável de aplicação em sua sustentabilidade, comprovado pelo aumento da receita líquida da cooperativa (IPESA, 2012).

Além das medidas apontadas, houve um crescimento substancial da renda média dos cooperados e do número de postos de trabalhos, demonstrando o melhor manejo dos resíduos

sólidos no município e o sucesso do programa de recuperação dos catadores por um investimento em suas capacidades.

Desenvolvimento semelhante pode ser percebido no município de Santana de Parnaíba em São Paulo que realizava o descarte de resíduos em lixões a céu aberto. Os catadores passaram a se instalar próximo ao lixão, formando uma comunidade cujo nome passou a ser Vila Esperança. A partir de um termo de ajustamento de conduta realizado pelo ministério público houve uma mudança no processo de trabalho ilegal realizado no lixão que culminou com a promulgação da lei 2.855/2007 e, posteriormente, promoveu a criação da cooperativa de catadores da Vila Esperança.

Com o apoio da prefeitura foi construído um galpão para triagem dos resíduos e aumento da frota de caminhões para coleta, além da instalação de um bazar eletrônico com implementação de projetos paralelos, como o projeto cozinha, desfile de moda com roupa feita com material reciclado, cujo retorno financeiro ajudou a elevar a renda da cooperativa. Concomitantemente, a cooperativa passou a receber ampla formação de administração, o que possibilitou, inclusive, a participação dos catadores em diversos eventos externos com o MNCR e também a divulgação do trabalho da cooperativa em empresas. Nas formações profissionalizantes, houve a sensibilização dos cooperados para importância do uso de uniformes e equipamentos de proteção individual.

A renda dos cooperados cresceu consideravelmente, estabelecendo um sistema misto de remuneração: por hora trabalhada e por produção. Com essas medidas, a cooperativa passou a apresentar excelentes índices de sustentabilidade, atingindo em pouco tempo uma área municipal de 50% com serviço de coleta seletiva. A cooperativa contava com 86 cooperados em 2012 com a coleta de 430 toneladas de resíduos mensais, contribuindo para o descarte adequado de resíduos do município e para a inclusão social dos catadores (IPESA, 2012).

A atuação conjunta do poder público municipal e da iniciativa privada, apoiando a criação e o funcionamento da cooperativa, constituiu o elemento inicial indispensável para o sucesso desse projeto, que possibilitou a melhoria das capacidades dos catadores, a sustentabilidade da própria cooperativa, assim como a colaboração para a destinação final ambientalmente adequada dos resíduos nos respectivos municípios.

## CONCLUSÃO

A Constituição Federal de 1988 gravou já na sua porta de entrada o caráter antropológico ao apontar a dignidade humana não apenas como princípio, mas como fundamento da República, ou seja, uma lente sobre a qual se deve interpretar todos os demais direitos. Assim, a dignidade, como valor absoluto inerente à condição humana, garante que o homem deva ser tratado como um sujeito cujo valor supera a todos os demais.

Os catadores foram alvos da omissão estatal materializada pela ausência de ações governamentais eficientes e de leis pouco efetivas. Tornaram-se, portanto, objeto de fortes preconceitos provenientes de uma sociedade que se utiliza de seu trabalho sem pudor, não lhes concedendo em troca qualquer espaço no qual que pudessem desenvolver minimamente uma existência digna. Esses trabalhadores passaram a realizar a atividade de catação de modo informal e degradante. A precariedade e a vulnerabilidade são as principais marcas da atividade. Sem oportunidades de crescimento, com baixo rendimento para lhes garantir o necessário à sua sobrevivência, obrigados a dobrar a jornada de trabalho e inserir seus filhos no ciclo da catação, o catador perde sua dignidade no trabalho.

As violações à dignidade dos catadores podem ser combatidas não simplesmente concedendo-lhes valores em dinheiro, mas através de um forte investimento em suas capacidades, por meio de projetos sociais centrados nos funcionamentos pessoais, tais como a educação básica e o fortalecimento de sua saúde. Essas ações devem ter o intuito de expandir as liberdades dos catadores a fim de extirpar as privações que limitam seu desenvolvimento como seres humanos. São medidas possíveis de serem implementadas, como ficou demonstrado nos casos de boas práticas realizadas nos municípios de Itapeçerica da Serra e Santana de Parnaíba. Nesses municípios, a expansão das capacidades dos catadores se deu quando o poder público municipal implementou ações favoráveis por meio convênios com outros atores sociais, reconhecendo os catadores como importantes agentes no processo de adequado manejo de resíduos sólidos.

O pensamento de Sen relaciona valores como democracia e eficiência econômica-institucional com justiça social, encontrando, no caso dos catadores, significativa realização. A partir disso, parte-se para uma análise sob a ótica de suas capacidades, motivando políticas públicas e fortalecendo as instituições para que promovam a expansão de suas liberdades, o que representaria uma maneira de enxergar quem sempre esteve invisível à sociedade, já que essa foi, e continua a ser, a maior disseminadora da discriminação em relação a esses trabalhadores.

## REFERÊNCIAS

- ABRELPE. **Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil**, Associação Brasileira das Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais, 2011. Disponível em: <<http://www.abrelpe.org.br/Panorama/panorama2013.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2016.
- BARROSO, Luís Roberto. **A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo: Natureza jurídica, conteúdos mínimos e critérios de aplicação**. São Paulo: Fórum, 2010.
- BARZOTTO, Luís Fernando. **Os Direitos Humanos como Direitos Subjetivos – da dogmática jurídica à ética**. In: Anuário 2004/2005- V.1, tomo 1- Escola Superior da Magistratura do Rio Grande do Sul – Juris.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 10 out. 2016.
- CEMPRE, Compromisso Empresarial para a Reciclagem, 2014.
- Comissão Mundial para o Ambiente e o desenvolvimento, 1988, *Notre avenir à tous*, Montreal: Editions du Fleuve (relatório Brundtland), traduzido do inglês <our common Future> (1997).
- FERNANDES, Sabrina Bowen Farhat. Os catadores de materiais recicláveis e a nova lei das cooperativas de trabalho. In: Souto Maior, Jorge Luiz; Gnata, Noa Piatã. In: **Trabalhos Marginais**, LTr, São Paulo, 344-358, 2013.
- FERRAZ, Lucimare.; GOMES, Mara H. de Andréa. Uma existência precarizada: o cuidado da prole no trabalho de catação de material reciclável. **Revista Sociedade e Estado**, v.27, n.3, 2012.
- FREITAS, Lúcio Flávio da Silva; FONSECA, Igor Ferraz da. Diagnóstico sobre Catadores de Resíduos Sólidos: Relatório de pesquisa. Brasília: IPEA. 2012.
- FROTA, Antônio Jackson. **Coleta seletiva na cidade de Fortaleza- Ce: Desafios e perspectivas de sustentabilidade nas associações de catadores de resíduos sólidos**. Dissertação (Mestrado), UNIFOR, Fortaleza, 2014.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **Os que sobrevivem do lixo**, 2013. Base de dados. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=comcontent&view=article&id=2941:catid=28&Itemid=23>> Brasília: Ipea, 2013. Acesso em: 10 out. 2016.
- GOMES, Ana Virgínia Moreira. **Regulação de formas inaceitáveis de trabalho: o caso da proteção legal dos catadores de lixo no Brasil**. São Paulo : LTr 2015.
- MAGALHÃES, B.J. **Liminaridade e Exclusão: os catadores de materiais recicláveis e suas relações com a sociedade brasileira**. Dissertação (mestrado), Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências, 2012.
- MARIANO, Enzo Barberio. **Crescimento econômico e desenvolvimento humano: uma análise mundial da eficiência social de estado-nação**. Tese (Doutorado), Universidade de São Paulo, São Carlos, 2012.
- MORAES, Maria Celina Bodin, de. **Na medida da pessoa humana**. São Paulo: Saraiva, 2011.
- MOVIMENTO NACIONAL DOS CATADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS (MNCR). **Princípios e Objetivos**. 24/05/2015. Disponível em: <<http://www.mnccr.org.br/sobre-o-mnccr/principios-e-objetivos>>. Acesso em: 10 out. 2016.
- YUNUS, Muhammad . **Um mundo sem pobreza: a empresa social e o futuro do capitalismo**. São Paulo: Ática, 2008.

OLIVEIRA, Denise Alves Miranda, de. **Percepção de riscos ocupacionais em catadores de materiais recicláveis**: estudo em uma cooperativa em Salvador-Bahia, Dissertação(mestrado), Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011.

PINHEIRO, Maurício Mota Saboya. **As liberdades humanas como bases do desenvolvimento**: uma análise conceitual da abordagem das capacidades humanas de Amartya Sen. Rio de Janeiro: Ipea, 2012.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Ranking**, 01/06/2015. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/Ranking-IDH-Global-2013.aspx.oya>>. Acesso em: 10 out. 2016.

POZZOLI, Lafayette. **Ensaio sobre a filosofia do direito: dignidade da pessoa humana, democracia, justiça**. São Paulo, Fapesp, 2011.

ROMANSINI, Sandra Regina Medeiros. **O catador de resíduos sólidos recicláveis no contexto da sociedade moderna**. Dissertação (Mestrado) - Universidade do Extremo Sul Catarinense, Criciúma, 2005.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SARLET, Ingo Wolfgang (org.). **Dimensões da dignidade**: ensaios de filosofia do direito e direito constitucional. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2005.

WEYNE, Bruno Cunha. **O Princípio da Dignidade Humana**: Reflexões a partir da filosofia de Kant. São Paulo: Saraiva, 2012.

### ***HUMAN DIGNITY, DEVELOPMENT AND THE WORK OF WASTE PICKERS***

**ABSTRACT:** This paper develops an integrated approach on human dignity, development and the work of waste pickers. The multifaceted analysis of these complex issues takes as its starting point the theory of Amartya Sen and concludes that the promotion of the dignity of these workers requires their displacement from informality, rescuing the waste pickers from a precarious and vulnerable work to an activity that allows to combine development and the maximum use of their human resources.

**Keywords:** Human dignity. Waste pickers. development. Solid waste.