

JOSÉ HAROLDO GUIMARÃES FILHO

**DIREITO FUNDAMENTAL DE SOLIDARIEDADE E
REGULAÇÃO DO TRABALHO DO CATADOR DE LIXO NO
BRASIL: UM ESTUDO DA ESTRUTURA E DAS
TRANSFORMAÇÕES DO SISTEMA NORMATIVO SOCIAL
DO TRABALHO BRASILEIRO**

José Haroldo Guimarães Filho

Dissertação apresentada ao Mestrado de Direito da
Universidade Federal do Ceará – UFC como critério
parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Francisco Régis Frota de Araújo
Cavalcante

**Fortaleza - CE
2010**

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela vida, conquanto seja ela inexplicável e indomável para mim.

A meus pais, Haroldo Guimarães e Eliedira Trigueiro, pelo amor inexcedível, pelo exemplo de grandeza na dificuldade, pela reta formação moral legada, por terem financiado meus estudos.

A Elihara, Elidihara e Elihaldo Trigueiro, pela honra de chamá-los irmãos, e pelo estímulo inclusive na distância.

Aos meus amigos, que souberam entender a sensibilidade, tão rara nos dias de hoje, não como uma velharia, mas como flor que brota nesse chão de gente dura.

A quem amei, pela vibração, pela força e pela inspiração.

Aos meus alunos mais esforçados, espelho e paradigma.

Aos professores do Mestrado, a quem saúdo na pessoa de meu orientador - Francisco Régis Frota de Araújo Cavalcante, homem de fina sensibilidade - por serem norte e exemplo.

Aos milhares de catadores de lixo que nos ensinam todos os dias, sem embargo da carência, a bem transformar e a bem transformarem-se, mistério para muitos.

Palavras são pouco.

De todo o meu coração.

*"E se somos Severinos
iguais em tudo na vida,
morremos de morte igual,
mesma morte severina:
que é a morte de que se morre
de velhice antes dos trinta,
de emboscada antes dos vinte
de fome um pouco por dia
(de fraqueza e de doença
é que a morte severina
ataca em qualquer idade,
e até gente não nascida)."*

João Cabral de Melo Neto (Morte e Vida Severina)

*"Esta cova em que está, com palmos medida
É a conta menor que tiraste em vida
É de bom tamanho, nem largo, nem fundo
É a parte que te cabe deste latifúndio"*

Chico Buarque de Hollanda e João Cabral de Melo Neto (Funeral de um lavrador)

*Tomara meu Deus, tomara
Que tudo que nos separa
Não frutifique, não valha
Tomara, meu Deus*

*Tomara meu Deus, tomara
Que tudo que nos amarra
Só seja amor, malha rara
Tomara, meu Deus*

*Tomara meu Deus, tomara
E o nosso amor se declara
Muito maior, e não pára em nós*

*Se as águas da Guanabara
Escorrem na minha cara
Uma nação solidária não pára em nós*

*Tomara meu Deus, tomara
Uma nação solidária
Sem preconceitos, tomara
Uma nação como nós*

Alceu Valença e Rubem Valença Filho (Tomara)

RESUMO

A Constituição da República Federativa do Brasil ampara o Princípio da Solidariedade, e como princípio constitucionalizado, se faz chave de todo sistema normativo. Trata-se, outrossim, de fundamento do Estado Social. Tal princípio se revela também direito fundamental, classificado na 3.^a geração, diante da inclusão do ser humano em uma coletividade. A normatização do trabalho, historicamente considerada, é muito mais pujante e alvo de preocupação do Estado no que pertine ao trabalho subordinado, nos termos dos artigos 2.^o e 3.^o da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, deixando de fora outros tipos de trabalho, em razão do contexto social em que foi elaborada. Hoje há um contexto social diferenciado, em que a crescente formalização do trabalho é substituída pela escalada da "informalidade". A Lei Complementar 128/2008 aparece como uma tentativa de regulação do "trabalho informal". A nova Lei de Resíduos Sólidos (Lei n.^o 12.305/2010), apesar de ter como objetivo primordial incentivar a reciclagem de lixo e o correto manejo de produtos usados com alto potencial de contaminação após o descarte, estabelece – embora quase que programaticamente - vantagens para o catador de lixo. A situação social do catador de lixo antes da edição da Lei Complementar 128/2008 era de negação da cidadania, e continua até hoje; tal panorama, entretanto, ocorre antes da Nova Lei de Resíduos Sólidos, recém-sancionada. A cidadania foi critério para avaliar a eficácia da legislação em estudo no respeitante ao Catador de Lixo, concluindo-se pela ineficácia da mesma, até agora. A despeito disso, o Direito Fundamental de Solidariedade deve ser implementado eficazmente, e levado a sério tanto na perspectiva legislativa, executiva, judicante e acadêmica, razão pela qual a insistência no amparo ao catador de lixo, com transferência de renda, se impõe como conclusão.

ABSTRACT

The Constitution of Federative Republic of Brazil favors the principle of solidarity and the principle constitutionalized, becomes key to the whole regulatory system. It is, instead, the foundation of the welfare state. This principle was also reveals a fundamental right, classified in the third generation, before the inclusion of the human being in a community. The standardization of work, historically considered, is much more vibrant and the subject of concern of the state in respect to the employer and employee, in accordance with Articles 2 and 3 of the Consolidation of Labor Laws - CLT, leaving out other types work, because the social context in which it was drafted. Today there is a different social context in which the growing formalization of work is replaced by the escalation of "informality". Complementary Law 128/2008 appears as an attempt to regulate the "informal employment". The new Solid Waste Law (Law n.º 12.305/2010), although the main goal is to encourage waste recycling and proper management of used products with high potential for contamination after the culling down - although almost programmatically - Advantages to the collector of garbage. The social situation of the garbage collector before the issue of Complementary Law 128/2008 was the denial of citizenship, and continues today, this panorama, however, occurs before the New Law of Solid Waste, recently sanctioned. The citizenship test was to evaluate the effectiveness of legislation under consideration in respect of the Garbage Collector, concluding by the ineffectiveness of it, until now. Despite this, the Fundamental Law of Solidarity should be effectively implemented and taken seriously from the perspective of legislative, executive, adjudicative and academic, which is why the insistence on support to the garbage collector, transferring income, imposes itself as the conclusion.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 DIREITO FUNDAMENTAL DE SOLIDARIEDADE	13
2 A NORMATIZAÇÃO SOCIAL DO TRABALHO DO CATADOR DE LIXO NO BRASIL	19
2.1 Direito Do Trabalho Ou Direito Do Emprego?.....	19
2.2 A Mudança Do Contexto Social.....	22
2.3 A Lei Complementar 128/2008 – Uma Tentativa De Regulação Do “Trabalho Informal”.....	29
2.4 A Nova Lei De Resíduos Sólidos.....	31
3 EFICÁCIA DA LEGISLAÇÃO SOCIAL DISPONÍVEL PARA O CATADOR DE LIXO	35
3.1 A Situação Social Do Catador De Lixo Antes e Após a Edição Da Lei Complementar 128/2008 e Antes Da Nova Lei De Resíduos Sólidos.....	35
3.2 O Critério Para Avaliação De Eficiência: Exercício Da Cidadania Do Catador De Lixo.....	39
3.3 Ineficácia Da Lei Complementar 128/2008 Para O Catador De Lixo.....	46
3.4 Expectativas Acerca Da Eficácia Da Nova Lei De Resíduos Sólidos.....	49
4 LEVANDO O DIREITO FUNDAMENTAL DE SOLIDARIEDADE A SÉRIO – DEBATER, PESQUISAR, PROPOR, JUDICIALIZAR, LEGISLAR	50
CONCLUSÃO	56
REFERÊNCIAS	57

INTRODUÇÃO

Importantes temários de estudo nos meios acadêmicos são *as transformações nas relações de trabalho*; de fato, no Doutorado da Universidade Federal de Pernambuco - UFPE há uma linha de pesquisa chamada "Transformações sociais nas relações do trabalho", e existe uma disciplina na Universidade da Salamanca de nome "La regulación del mercado de trabajo - Estructura y transformaciones del sistema normativo de relaciones laborales".

Esta disciplina é ministrada pelo professor Dr. Percy O. Alarcón Bravo de Rueda, que visitou o Curso de Mestrado em Direito Constitucional da Universidade Federal do Ceará na fase internacional do projeto Diálogos Jurídicos, dia 25 de novembro de 2008, proferindo formidável explanação na Sala Professor Olavo Oliveira, da Faculdade de Direito da UFC.

Tal fato, aliado a uma inquietação com a quantidade de catadores de lixo em Fortaleza, a uma sugestão do Professor Doutor Fernando Ferraz – UFC para que se abordasse o trabalho informal, ao interesse pela Solidariedade como valor e regra e à linha do Mestrado cearense – Direitos Fundamentais - foram os elementos necessários para o início dessa pesquisa.

Interessante que, no dia da qualificação do autor desta obra para defesa de sua dissertação, fazia poucos dias que a Lei Complementar 128/2008 – que trata do Microempreendedor Individual - passara a vigor, trazendo consigo uma promessa de mudança nas duras condições de vida do catador de lixo; não fosse o bastante, oito dias após ser sancionada pelo Presidente da República a Lei de Resíduos Sólidos – nova promessa de melhoras -, este autor defende a sua dissertação, valendo-se da presente obra.

Tais circunstâncias, se de um lado enchem de atualidade o trabalho, emprestam especial dificuldade à sua confecção, uma vez que o decurso do tempo acomoda jurisprudências, cristaliza praxe e gera mais segurança nas avaliações de eficácia de qualquer lei.

Em que pese isso, o pesquisador que deseja enveredar por esta temática e lançar-lhe um olhar crítico faz serviço importante para a ciência brasileira e pela sociedade.

A esta altura, circula nos noticiários a constatação de que os catadores de lixo organizam-se na maioria das vezes sem o apoio oficial, no sentido de evitar a miséria que parece lhe ser compulsória.

Entretanto, a criação de uma legislação mínima protetiva são objetivos que não estão sendo alvo da vontade legislativa, nem objeto de estudo dos cultores do Direito, nem assunto debatido com freqüência nos palanques eleitorais. Ademais, não há o reconhecimento social de que o catador é o primeiro profissional do processo de reciclagem - e, portanto, colaborador da incipiente limpeza pública brasileira.

É necessário, e é objetivo da pesquisa, levantar as recentes mudanças na legislação que supostamente ampara o catador de lixo, reconhecer em tal legislação - ou, se for o caso, evocar - o Direito Fundamental à Solidariedade, e encontrar a eficácia deste arcabouço legislativo para garantir a cidadania de referido trabalhador.

Neste sentido, não é desnecessário ressaltar a importância do cientista do Direito em estimular o pensamento de vanguarda e mudar realidades ou estimular mudanças.

No presente caso a ciência reconhece que o direito posto e as políticas públicas estão em falha no respeitante ao tema, para que o atraso seja recuperado através dos poderes constituídos.

Ou, em linguagem mais simples, mostra o problema, sugere elementos de mudança e diz às autoridades, com inspiração na diuturna tarefa dos catadores de lixo: mãos à obra.

1 DIREITO FUNDAMENTAL DE SOLIDARIEDADE

É teor de nossa Constituição, bem como das Constituições de Estado Democrático de Direito, um núcleo principiológico, que ampara o Princípio da Solidariedade, no seu art. 3.º, I, embora esteja referido princípio, no texto das constituições germânica e ibéricas, mais evidente.¹

Os Princípios, uma vez constitucionalizados, se fazem a chave de todo sistema normativo². É de se observar que os princípios são como que o oxigênio das Constituições na época dos pós-positivismo, e é graças aos mesmos que os sistemas constitucionais granjeiam a unidade de sentido e auferem a valoração de sua ordem normativa. Postos no ponto mais alto da escala normativa, eles se tornam as norma supremas do ordenamento, se convertendo em *norma normarum*, ou seja, norma das normas.

O professor Arnaldo Vasconcelos também reforça a força vinculante dos princípios, apesar de entender que não são normas iguais às outras do ponto de vista formal. Veja-se:

Admitidos expressamente como fonte formal, do que lhes adviria eficácia vinculativa, os princípios gerais de Direito constituem o canal de comunicação entre a Filosofia (Direito ideal) e a Ciência do Direito (Direito real). Se sua presença não significa que o ordenamento jurídico é incompleto, pelo menos quer dizer que ele é provisório, no sentido de estar sempre se refazendo.

Predica-se, por necessidade de certeza e segurança jurídicas, a plenitude lógica – lógica, e não axiológica – do ordenamento jurídico, segundo as doutrinas pioneiras de Ernst Zitelmann e Donato Donati. O ordenamento jurídico está continuamente se completando, integrando-se. Distingue-se, no processo, a auto-integração e a hetero-integração. Verifica-se a auto-integração através da analogia legis, que opera com elementos internos do

¹ “Inicialmente, forçoso é reconhecer que os fenômenos da compensação financeira interterritorial e da solidariedade, enquanto normas-princípios consagrados, de modo explícito, pelos sistemas constitucionais germânicos e ibéricos, não encontram a mesma explicitude no diploma político brasileiro de 1988. Com efeito, enquanto as constituições de Espanha e Portugal revelam, clara e explicitamente, ser obrigação dos Estados espanhol e lusitano tornar efetivo o princípio constitucional da solidariedade, inclusive instituindo fundos de compensação com o fito de dar-lhe executoriedade, o texto federal brasileiro de 1988 claudica em dúvidas e tergiversações.” In ARAÚJO, Régis Frota. O princípio constitucional da solidariedade nos sistemas constitucionais ibérico e brasileiro: uma tentativa de inserção epistemológica deste princípio na teoria geral dos direitos fundamentais. Revista ibero-americana de direito constitucional econômico: jurisdição constitucional no mundo globalizado. Fortaleza : Banco do Nordeste, 2002. P. 31.

² BONAVIDES, Paulo. Curso de direito constitucional. 11.ª edição, ver. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2001. P. 231.

texto legal; a hetero-integração dá-se por meio de elementos externos à lei, mediante a analogia juris, quando se invocam os princípios gerais do Direito. Nas suas águas, navega a doutrina rumo ao porto seguro da positividade e a jurisprudência criadora encontra pretexto para fazer-se valer.

Referindo-nos à famosa imagem de Kant, segundo a qual 'una teoría dei Derecho meramente empírica es, como la cabeza de madera en la fábula de Fedro, una cabeza que puede ser muy hermosa, pero que no tiene senso', pode dizer-se que os princípios gerais de Direito formam o miolo da Teoria Geral do Direito, ou melhor, do Direito positivo de que ela cuida. Por aí penetra o Direito Natural no organismo do Direito positivo, revitalizando-o e cobrindo-lhe as lacunas.

Os princípios gerais de Direito, nada obstante sua força vinculante, não são, contudo, normas jurídicas no sentido formal do termo. Podem ser expressos através de qualquer das outras espécies de fontes, seja a lei, o costume, a jurisprudência, ou mesmo a doutrina. Não perdem, por isso, sua característica essencial. Há exagero positivista, inadmissível, quando se diz que tais tipos de normas, a exemplo dos textos constitucionais onde se proclamam os direitos e garantias do indivíduo, constituem apenas declarações políticas, afirmações doutrinárias, aspirações ideológicas ou coisas do mesmo jaez. Isso porque não se pode compor o imperativismo, que professam, com o modo indicativo pelo qual referidas normas se formulam. Na verdade, como se viu anterior mente, não representa mera aspiração ideológica o preceito da Constituição brasileira de 1967, onde se dispõe, por exemplo, que todos são iguais perante a lei, sem distinções de sexo, raça, trabalho, credo religioso e convicções políticas' (art. 153, § 1º, 1ª parte). É também isso, fora de qualquer dúvida. Porém, mais do que isso: uma norma jurídica igual às outras, sem mais, nem menos, tanto que não lhe falta a possibilidade de sancionamento.³

O constitucionalismo do Estado Social, ademais, se configura como um constitucionalismo estruturalmente solidário.⁴ Afirma Martín que o princípio da solidariedade é fundamento do Estado Social:

Frente a lo que ocurre en el sistema constitucional liberal, el constitucionalismo del Estado social se configura como um constitucionalismo estruturalmente solidário, o, lo que es lo mismo, la Solidaridad aparece como el principio constitucional definitorio y fundante de este constitucionalismo del Estado social.⁵

³ VASCONCELOS, Arnaldo. Teoria da norma jurídica. 5.ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 208-209.

⁴ MARTÍN, Carlos de Cabo. Teoria constitucional de La solidaridad. Madrid: Marcial Pons, 2006, p. 45.

⁵ MARTÍN, Carlos de Cabo. Teoria constitucional de la solidaridad. Madrid: Marcial Pons, 2006, p.45.

O Princípio da Solidariedade tem na sua estrutura semântica um valor, e, como tal, cambiável; entretantes, podem ser definidas como de seu conteúdo quatro diretrizes:

- a) a necessidade de priorização da coletividade, de forma que as condutas tomadas visem à perpetuação da espécie em primeiro lugar;
- b) em segunda instância, a convivência pacífica e de forma que se mantenha e se obtenha um progresso;
- c) em sequência, a dignidade da pessoa humana, priorizando-se a individualidade de seus próprios membros, portanto a igualdade que favorece o respeito e a liberdade, que favorece a individualização de cada um;
- d) depois, a divisão dos bens e das tarefas, de forma a atender uma função social.⁶

Ao lado do Princípio da Solidariedade, constam direitos correlatos, mas não sinônimos, em nossa Constituição Federal, que indisfarçavelmente reforçam sua magnitude.

Como é cediço, por exemplo, figura o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, no rol de corolários do art. 2.º da Constituição Federal.

Cite-se, outrossim, o fundamento da cidadania, dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, que também apresentam o *status* constitucional, ao lado do extenso elenco de direitos sociais disposto no artigos 6.º - educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados - e 7.º - que elenca uma relação de prerrogativas ainda maior para os trabalhadores brasileiros.

⁶ MACHADO, Patrícia Marla Farias Lima. A solidariedade e o estado: do valor à norma jurídica. 2007. 218 f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional). – Universidade Federal do Ceará. 2007. p. 172.

O Princípio da Solidariedade é, também, Direito Fundamental, *pois insculpido como norma-princípio na Constituição Federal de 1988*, devendo ser eficazmente concretizável; assim, se os Direitos Fundamentais são proposições com conteúdo normativo, o Princípio da Solidariedade é uma dessas proposições.

A solidariedade, *como Direito Fundamental*, encontra pouso como expressão em várias passagens do texto constitucional, quando o constituinte demonstra o interesse em "construir uma sociedade livre, justa solidária; de garantir o desenvolvimento nacional; e "de erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais" (art. 3º, I a III, CF/88), bem como de "assegurar o exercício do bem-estar social, do desenvolvimento e da justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social" – isto, conforme preâmbulo.

Para Dantas, os princípios insculpidos nos arts. 1.º a 4.º da Constituição Federal se encontram acima das demais matérias que compõem o próprio texto constitucional, sobre estas exercendo uma força vinculante, sobretudo, no instante do exercício interpretativo.⁷

No dizer de Régis Frota Araújo⁸:

Há razão suficiente, portanto, para se afirmar que o princípio constitucional da solidariedade, enquanto Direito Fundamental a perpassar todo o sistema da nossa Constituição de 1988 - do Preâmbulo, aos Princípios Fundamentais (arts. 1º e 3º - Título I); da parte orgânica (da organização do Estado - art. 43 - Título III) à parte ideológica (Da tributação e do Orçamento e das Finanças Públicas- art. 151, inciso I, bem como os arts. 157 a 159 e art. 165, §§ 7º e 9º - Capítulos I e II; da parte social (Da ordem social - da seguridade social - arts. 194 e 195- Seção I) à parte econômica e financeira (da Ordem econômica e financeira - arts. 170, inciso VII - Capítulo I), inclusive ao ADCT (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a exemplo do que é tratado no artigo 34 §§ 10 e 11-, é um Direito Fundamental de terceira geração, inteiramente passível de concretização, de condensação ou adensamento constitucional, no melhor estilo das

⁷ DANTAS, Ivo. Princípios Constitucionais e Interpretação Constitucional. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 1995. p. 86.

⁸ ARAÚJO, Régis Frota. O princípio constitucional da solidariedade nos sistemas constitucionais ibérico e brasileiro: uma tentativa de inserção epistemológica deste princípio na teoria geral dos direitos fundamentais. Revista ibero-americana de direito constitucional econômico: jurisdição constitucional no mundo globalizado. Fortaleza : Banco do Nordeste, 2002, p. 53.

doutrinas pós-modernas ou pós-positivistas, cujos expoentes vão de um Friedrich Müller a um Peter Häberle, na Alemanha, de um Domingo García Belaunde a um Nogueira Alcalá, nos altiplanos andinos do Peru e Chile, de um Gomes Canotilho, em Portugal, a um Fernandez Segado, na Espanha, enfim, de toda uma plêiade de doutrinadores pós-positivistas que agregam ao Direito Constitucional da contemporaneidade sua alta linhagem.

Para Marques de Lima, o Princípio da Solidariedade é mais que um Princípio: "é um *megaprincípio*, estando acima dos Princípios Fundamentais". Senão, veja-se:

Partindo dessa base, ainda em relação à Constituição de 88, pode-se simplificar essa primeira forma de classificação lógico-sistemática em Princípios Fundamentais > Princípios Gerais > Princípios Específicos > Regras. Contudo, conforme exposto no item 5 acima, existem ainda aqueles megaprincípios, nem sempre escritos, que imantam e informam todo o ordenamento, como o princípio constitucional (aquele que impõe a primazia da Constituição), o da solidariedade social, o internacionalista, o da proporcionalidade, deduzidos dos valores supremos e que foram a base do bloco de constitucionalidade.⁹

Em definitivo, o princípio constitucional da solidariedade não se trata apenas de norma programática, e sim, de norma-princípio e Direito Fundamental constitucional com efetividade plena. Nem mesmo mera norma-regra.

É cediço que o *direito fundamental de solidariedade* é classificado na 3.^a geração ou dimensão, diante da *inclusão* do ser humano em uma coletividade. Nesse sentido, Francisco Régis Frota Araujo:

Entre os princípios de integração estão a liberdade e igualdade, ou seja, a dimensão jurídica da solidariedade se manifesta através de um capítulo de garantias jurídicas destes princípios constitucionais: a igualdade de direitos e obrigações, a livre circulação e estabelecimento de bens e pessoas.¹⁰

A seguir, afirma o mesmo jurista diz que:

⁹ LIMA, Francisco Meton Marques de. O Resgate dos Valores na Interpretação Constitucional: por uma hermenêutica reabilitadora do homem como «ser-moralmente-melhor». Fortaleza, ABC Editora, 2001. p. 146.

¹⁰ ARAÚJO, Francisco Régis Frota. Direito Constitucional Econômico e Tributário, página 123.

[...] a solidariedade num sistema constitucional como o brasileiro, se constitui norma-princípio eficazmente concretizável. Ou seja, que a Constituição ou a norma constitucional que consagrou a solidariedade como princípio de integração se concretiza, é dizer, se submete à concretização e não carece de interpretação; Em outras palavras, os Direitos Fundamentais que encontram expressão na solidariedade social e regional – objeto do desejo do constituinte originário de 88 de “construir uma sociedade livre, justa e solidária; de garantir o desenvolvimento nacional; e de erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (art. 3º, I a III, da CF/88), bem como de “assegurar o exercício do bem-estar social, do desenvolvimento e da justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social...” (vide preâmbulo da CF/88), portanto, tais Direitos Fundamentais não se interpretarão, e sim, se concretizarão.¹¹

É de realçar, outrossim – prossegue o estudioso -, que:

[...] O conceito de solidariedade, assim plasmado, contém seus elementos fundamentais, na órbita jurídica, que poderiam ser definidos, como o faz José Penalosa em três níveis: a) a necessidade de um projecto compartilhado; b) que a solidariedade não seja uma noção inerte, senão que tenha virtualidade na vida social; e, c) que a solidariedade tenha o respaldo jurídico próprio de toda norma.

Em realidade, a solidariedade somente pode sustentar-se quando aparece baseada em um projeto comunitário, de todo um grupo social posto de acordo, como a sociedade espanhola, por exemplo, que através de seus partidos políticos, durante a transição política, depois do regime de Franco, que respaldou e transformou em norma jurídica constitucional o texto fundamental de 1978 -, a virtualidade, efectividade e operatividade do princípio de solidariedade interregional, convertendo em direito-obrigação a esta “novidade” desde o ponto de vista do Direito escrito na regulação de uma distribuição territorial do poder.¹²

¹¹ Ibid., p. 126-127.

¹² ARAÚJO, op. cit., p. 40.

2 A NORMATIZAÇÃO SOCIAL DO TRABALHO DO CATADOR DE RESÍDUOS SÓLIDOS - “CATADOR DE LIXO”

O catador de resíduos sólidos, vulgarmente conhecido como “catador de lixo” é o profissional do qual se pode dizer que não possui uma real proteção legal, a despeito das últimas normas criadas para tratar do trabalhador informal. Cabe indagar, afinal existe alguma forma jurídica de amparar esse trabalhador?

2.1 Direito Do Trabalho Ou Direito Do Emprego?

A normatização do trabalho, historicamente considerada, é muito mais pujante e alvo de preocupação do Estado no que pertine ao trabalho subordinado, nos termos dos artigos 2.º e 3.º da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT. Com efeito, o nome Direito do Trabalho diz respeito a um ramo do saber jurídico que estuda a relação de trabalho subordinado e outras relações de trabalho a ela assemelhadas, e, apenas para fazer diferenciações, é que outros tipos trabalhos são lembrados por esta ciência.¹³

O Direito do Trabalho, ademais, surge como reação à surpresa e ensimesmamento experimentados pela sociedade e intelectuais durante a época da chamada Revolução Industrial¹⁴; esta fatia do tempo apresentava ao mundo um trabalho novo, que corroía seres livres, conforme exposto numa série de trabalhos da época; a legislação que surgia esparsamente para proteger esse serviço subordinado, oneroso, não-eventual, pessoal e sob risco do empregador ganhara, então, pouco a pouco, o nome *Direito do Trabalho*.

A legislação, de um modo geral, assim, se acomodara em regular o trabalho formal, nos moldes dispostos na CLT, e isso tem razão de ser também no fato de que esse novo modelo de trabalho causou a expectativa, no mundo capitalista, de

¹³ DELGADO, Maurício Godinho. Curso de direito do trabalho. 2. Ed. São Paulo: Ltr, 2003. PP. 51-60.

¹⁴ HOBBSBAWN, Eric J. A era das revoluções: Europa 1789-1848, tradução de Maria Tereza Lopes Teixeira e Marcos Penchel. 16.ª Ed. Rio de Janeiro: Paz e Temi, 1977. P. 50.

resolver, sozinho, todos os problemas da sociedade. Pode-se dizer que no mundo ocidental, principalmente durante o pós-guerra, a intervenção do Estado sustentou, de uma maneira geral, um crescimento constante do nível de vida e um balanceamento entre a produção e o consumo de massa, enquanto as empresas experimentaram um nível elevado de produtividade. Apesar de se intensificar a separação entre os trabalhadores da produção, da área técnica e da área gerencial, a força de trabalho foi contida pelos freqüentes aumentos dos salários, pela segurança no emprego – que no Brasil é representada pela “carteira assinada”, pelas oportunidades de crescimento e pela expansão do bem-estar social. A inclusão de pessoas marginalizadas, a elevação dos salários e da participação da grande massa trabalhadora no mercado foi efeito indisfarçável, a despeito do acirramento de diferenças sociais. “Capital e trabalho”, em seu entrelaçamento, foi algo consagrado no discurso político, nos planejamentos e no âmbito da legislação laboral. Sob o regime do “Alto Fordismo” os direitos civis, políticos e sociais foram expandidos e a legislação regulatória foi ampliada. No Brasil, muito embora leis trabalhistas e modalidades contratuais fossem quase inexistentes, no início do século XX, culminando a explosão de postos de trabalho e o surgimento de maneiras novas de trabalhar, iniciou-se uma predominância na sociedade do trabalho subordinado. Esse é o capitalismo Fordista, que, como conceito, tem o mérito de representar parte significativa do contexto histórico em que as últimas grandes mudanças do direito do trabalho se estabeleceram.¹⁵

Foi nesse contexto que, entre 1930 e 1940, a Era Vargas consolidou reformas trabalhistas que desaguaram numa espécie de código de leis do trabalho, ainda hoje vigente, o que certamente marcou a noção de “formalidade” e “informalidade”, estando no senso comum, a partir de então, a idéia de que o empregado com carteira assinada, nos moldes da Consolidação das Leis do Trabalho, realiza trabalho formal, em contraposição ao informal, sem carteira assinada – conceito falho, mas eficiente no vulgo.

O momento e a circunstância em que surgiu a Consolidação das Leis do Trabalho no Brasil demonstram que esse conceito errôneo de trabalho – em que

¹⁵ ARAÚJO, Maria Neyara de Oliveira. Transformações no mundo do trabalho: realidade e utopias. Fortaleza: Editora UFC, 2005. P. 35-47.

trabalhador é apenas aquele que tem carteira assinada – era o mais disseminado, além de muito útil para Getúlio Vargas.

Getúlio Vargas desejava ganhar a simpatia dos “trabalhadores” do país, dizendo-se seu grande bem-feitor, e usava a expressão “trabalhador” com uma carga político-publicitária.

O certo é que é que do Dossiê Vargas consta:

(...) o estádio de São Januário, de propriedade do Club de Regatas Vasco da Gama, servia de palco para comícios e manifestações públicas. Em tempos pré-Maracanã, São Januário prestava-se a eventos grandiosos. No estádio, Getúlio Vargas assinou, em 1º de maio de 1943 (Dia Internacional do Trabalho), o Decreto-Lei nº 5.452. O decreto colocava em vigor a Consolidação das Leis do Trabalho, a CLT, até hoje a base jurídica legal do Direito do Trabalho e do Direito Processual do Trabalho.

Com a casa cheia, Getúlio Vargas fez a sua moral com a população presente. A CLT regulamentava, estatua e normatizava as várias leis trabalhistas vigentes, muitas das quais determinadas em seus primeiros anos de administração. Getúlio procurava ‘namorar’ com os movimentos sindicais e seduzir as massas trabalhadoras. Para cooptá-los, realizava concessões paternalistas. Aparentemente, existia entre Getúlio e as ‘bases de trabalhadores’ uma relação imediata de benefício mútuo. Logo o presidente seria associado ao trabalhismo. **Trabalho; trabalhadores, trabalhismo!** Essa plataforma de, por assim dizer, ‘ideologia política’ fundada no trabalho não necessariamente significa uma defesa automática dos interesses das classes trabalhadoras. Basta recordar a inscrição “Arbeits macht frei” (‘O Trabalho Liberta’) no portão de entrada do campo de concentração nazista de Auschwitz.

Em 15 de maio de 1945, ‘inspirado nas ideias de Getúlio’, o ministro do Trabalho estado-novista, Alexandre Marcondes Filho, coordenou a fundação do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), a sigla da qual Getúlio Vargas seria o patrono, o líder máximo e disputaria cargos públicos após a queda do Estado Novo(O original da citação acima não está em negrito).¹⁶

Eram, então, *slogans* do Estado Novo os seguintes dizeres: ""Trabalhadores! Alerta pelo Brasil! Vitória pelo Trabalho!" e "por ínfimo que seja no presente, o trabalho de cada brasileiro em bem da coletividade apressará o renovamento no futuro."¹⁷

A legislação do trabalho, desta feita, estabelece, de maneira cada vez mais sofisticada, as regras do trabalho subordinado, e, como é natural no fenômeno jurídico, estabelecendo o que a sociedade acha justo.

2.2 A Mudança Do Contexto Social

Em contraposição à centralidade do trabalho subordinado – que mantinha essa posição fulcral, até bem pouco tempo, inclusive na sociologia - há um contexto diferenciado, hoje em dia: o do trabalho informal, alheia ao Direito do Trabalho.

E não é só: se o Direito do Trabalho não contempla o trabalhador informal, isso também acontece no panorama geral da legislação brasileira, sendo praticamente inexistentes as menções àqueles que não tem ou não devem ter "carteira assinada", nem são prestadores de serviços formalizados, nos termos da Lei Civil.

A alvorada dos anos de 1990 é palco da substituição da crescente formalização do trabalho pela escalada da "informalidade". Com efeito, a porcentagem de empregados sem carteira cresceu de 20%, em janeiro de 1991, para 28,1%, em janeiro de 2001, e a de empregados com carteira decresceu 12,8%.¹⁸

Verifica-se hodiernamente que fenômenos como a globalização, a mecanização, exploração de mão-de-obra estrangeira a preços nunca imaginados no cenário antigo, bem como o acirramento da concorrência do mercado

¹⁷ Ibid., p. 84.

¹⁸ NORONHA, Eduardo G. "Informal", ilegal, injusto: percepções do mercado de trabalho no Brasil. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol.18, n.53. São Paulo: Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 2003. PP. 111-129.

internacional, forçam as empresas a reduzirem seus gastos ao máximo, potencializando o desemprego e a exploração.

O decantado Fordismo no começo dos anos 70 já estava enfraquecendo e expondo sérias contradições, com o crescimento dos novos movimentos sociais.

Como diz Fernando Basto Ferraz:

a exclusão crescente de trabalhadores do mercado de trabalho e de consumo se dá nos dias atuais em função da presença da tecnologia de ponta como força produtiva, em que o capital pode ser acumulado e reproduzido com a mão-de-obra reduzida.¹⁹

A Europa e a Ásia se recuperariam do pós-guerra; surge uma intermitente crise do petróleo; em 1971 ocorre o fim do acordo de Bretton Woods; grassa uma severa recessão em 1973 – tudo isso, mudando a maneira do mundo se comportar frente à economia e a produção, e acontece uma improvável “volta em U” do capitalismo mundial, caracterizada pelos baixos salários, trabalho em tempo parcial e desintegração do já citado no entrelaçamento do capital e trabalho.²⁰

Trata-se de um processo continuado, a exemplo de todas as mudanças importantes do mundo, e ao qual comumente tem-se dado o nome de globalização. Para Fernandez²¹, “a globalização nada mais é que um produto da metalurgia da história, que se encontra na forja, não é uma obra acabada, ainda está em construção”.

Se as políticas de intervenção do Estado eram tidas como o carro-chefe do crescimento do pós-guerra, passaram a ser tratadas como as causas da retração econômica. Passa-se a dizer que o acordo capital-trabalho produziu uma pressão insuportável nas taxas de lucro razoável, o que afetou o complexo institucional e o ideário fordistas.

¹⁹ FERRAZ, Fernando Basto. Terceirização e demais formas de flexibilização do trabalho / Fernando Basto Ferraz. - São Paulo: LTr, 2006. P. 25.

²⁰ NORONHA, op. cit., p. 117.

²¹ FERNANDEZ Y FERNANDEZ, Eloi. As origens do consórcio entre saber e poder. Folha de São Paulo. São Paulo, 17 jul. 1997. Opinião, p. 2.

A integração do mercado mundial é evidente e nunca foi tamanha. O que acontece num país interfere no outro. Ao perder fatias do mercado norte americano, a Itália, por exemplo, vende seu Fiesta 16% mais barato que o Fiat, que coloca um terço de seus operários em desemprego. "Vencer a guerra" é reduzir ao máximo todos os custos - inclusive os de mão-de-obra.²²

Diante da breve explanação acima, a ruína do modelo fordista, que contemplava o trabalho formal, coincide com o surgimento ou crescimento alarmante do trabalho informal.

No Brasil, o entendimento popular de "trabalho formal" ou "informal" deriva da ordem jurídica. Segundo essa concepção são informais os empregados que não possuem carteira de trabalho assinada – assim entende o senso comum, como leciona Eduardo G. Noronha, sendo bem claro, entretanto, que quem não tem carteira de trabalho pode até ser empregado, nos termos dos arts. 2.º e 3.º da CLT, bastando restarem presentes os requisitos da relação de emprego.

Demais disto, prestadores de serviço de diversas modalidades de labor não tem a "formalidade" em seus serviços, como médicos, professores, advogados, cabeleireiros, que não tem "carteira assinada" e, mais que isso, muitas vezes dispensam anotações, registros, pagamentos de taxas e contribuições sociais.

Resta oportuno, a esta altura, indicar o conceito científico e, portanto, mais *eficiente*, de trabalho informal.

O trabalho informal tem as seguintes características para Cacciamali²³:

I) o produtor direto é o possuidor dos instrumentos de trabalho, ou de estoque de bens para a realização de seu trabalho, e se insere na produção sob a forma simultânea de patrão e empregado;

II) emprega a si mesmo e pode usar o trabalho familiar ou de ajudantes;

²² GOUNET, Thomas. Fordismo e toyotismo na civilização do automóvel. São Paulo: Bomtempo, 1999. P. 15.

²³ CACCIAMALI, M. C. Setor informal urbano e formas de participação na produção. Série Ensaios Econômicos. São Paulo, IPE/USP., n. 26, 1983.

III) o produtor direto, vendendo seus serviços ou mercadorias, recebe valores que são utilizados principalmente para o consumo individual e familiar, bem como para a manutenção da atividade econômica;

IV) a atividade é orientada apenas pela renda ao trabalhador e não por uma taxa de retorno competitiva;

V) não há vínculos impessoais ou meramente mercadológicos;

VI) o trabalho pode ser fragmentado em tarefas.

Para Ivan Alemão²⁴:

o trabalho informal é aquele que está fora do regulamento, não-registrado na forma da lei, não conhecido dos órgãos públicos e que não gera impostos. Num primeiro estudo, a OIT diz que o conceito de setor informal tem a ver com a forma de organização da produção.

A seguir, num sofisticado esforço conceitual, a OIT²⁵ encerra uma classificação que se baseia nas formas pelas quais os indivíduos encontram-se integrados à produção, obedecendo às seguintes peculiaridades:

1) o setor informal é identificado inicialmente na forma de unidade econômica ou de produção, e não no trabalhador individual ou na ocupação por ele exercida;

2) são classificadas como de trabalho informal as unidades econômicas não-agrícolas que produzem bens e serviços com o principal objetivo de gerar emprego e rendimento para as pessoas envolvidas, excluídas as unidades para autoconsumo;

3) as unidades do setor informal caracterizam-se pela produção em pequena escala, baixo nível de organização e pela quase inexistência de separação entre capital e trabalho;

²⁴ ALEMÃO, I. Curso de direito do trabalho. São Paulo: Ltr, 2004. p.255.

²⁵ OIT: ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Directrices sobre una definición estadística de empleo informal, adoptadas por la Decimoséptima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (noviembre – diciembre de 2003). 17ª Conferência Internacional de Estatísticas do Trabalho – OIT. Site: <<http://www.ilo.org>>. Acesso em: 10 mar. 2008.

4) embora seja útil, a ausência de registros não serve de critério para a definição do informal, na medida em que, como já pontuado, o substrato da informalidade se refere ao modo de organização e funcionamento da unidade econômica, sendo desimportante para o conceito o status legal e as relações que tecidas o Estado. Além disso, esse critério não se presta a comparações temporais e internacionais, e;

5) a definição de uma unidade econômica como informal não depende do local, da utilização de ativos fixos, da duração das atividades (se permanente, sazonal ou ocasional) ou de ser atividade principal ou secundária do proprietário da empresa.

Assim, para a Organização Internacional do trabalho – OIT, o setor informal é caracterizado, numa apertada síntese, pela produção em pequena escala, baixo nível de organização e inexistência prática de divisão entre capital e trabalho, ademais da ausência de anotação em carteira de trabalho.

Sendo o trabalho informal uma realidade, já se sabe, e como se ilustrará em seção adequada, que ele não é garantidor de direitos mínimos do cidadão trabalhador, inclusive da dignidade da pessoa humana.

Como preleciona Gerhard Reinecke²⁶, o aumento do trabalho informal diante do formal indica uma queda de qualidade deste, afirmando que a diminuição relativa do emprego assalariado com carteira significa em si mesma uma mudança significativa na qualidade de emprego, dado que trabalhar com carteira dá acesso a uma série de benefícios estipulados pela legislação trabalhista brasileira, como também aos benefícios previstos no caso de demissão.

Sabe-se é e notório na doutrina que a informalidade no mercado de trabalho é uma tendência marcante tanto na atualidade quanto nos primórdios do Brasil e que pode ser vista primeiro como consequência da escravidão e da sua abolição sem qualquer preocupação do Governo de criar uma estrutura para a sobrevivência dos escravos libertos, segundo, como resultado da alta concentração de terras e

²⁶ REINECKE, G. "Qualidade de emprego e emprego atípico no Brasil". In: Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil: políticas para conciliar os desafios de emprego e competitividade". São Paulo, OIT/TEM, Editora 34, 1999. p.143.

da inexistência de políticas de acesso à saúde e educação – o que faz com que muitos recebam baixíssimos salários e se submetam a condições desumanas de trabalho.

Entretanto, apesar de consagrados expressamente tal direitos, os trabalhadores informais não são beneficiados, na prática, com tais previsões, e essa é a situação do catador de lixo no Brasil.²⁷

Até mesmo a cobertura previdenciária é pensada para quem exerce trabalho formal. Mesa-Lago afirma que:

o sistema privado foi desenhado principalmente para trabalhadores assalariados urbanos do setor formal (especialmente homens), com emprego estável, salários médios e altos, elevada densidade de contribuição e aposentados na idade normal.

Entretanto, na América Latina, a maioria dos trabalhadores não cumpre com essas condições: por razões óbvias como:

1. boa parte trabalha no setor informal: trabalhadores por conta própria, empregados em microempresas excluídas da seguridade social ou que fogem dela, empregados domésticos, trabalhadores em domicílio, sazonais, de meio período e sem contrato, e familiares sem remuneração;
2. em sete países a população rural flutua entre 44% e 66%, e a força de trabalho agrícola entre 33% e 68%;
3. devido à natureza do trabalho informal e agrícola, o emprego é instável;
4. os salários nesses dois setores são baixos e variáveis;
5. a densidade de contribuição também é baixa (pela instabilidade de emprego, períodos de desemprego ou trabalho temporal, assim como o abandono do emprego pela mulher para criar seus filhos); e

²⁷ GUIMARÃES, Mônica Cabanas. Políticas para a expansão da cobertura dos trabalhadores e trabalhadoras domésticas: a experiência do Brasil. / Mônica Cabanas Guimarães. – Brasília: MPS, 2008. (Coleção Previdência Social. Série Estudos; v. 26). P. 38.

6. os trabalhadores braçais sofrem um deterioramento físico e não podem esperar a idade normal para aposentadoria.

Devido a essas características da maior parte da força de trabalho, a maioria dos segurados enfrentará um duplo problema: filiar-se ao sistema e, caso filiem-se, poupar o suficiente a fim de alcançar o benefício mínimo (Arenas de Mesa, 2000; Bertranou, 2001; Mesa-Lago, 2004).

A análise anterior é confirmada por pesquisas domiciliares realizadas entre 1993-1998 em dez países (três depois da reforma e sete antes dela²⁹), com base naquelas em que o Banco Mundial fez um estudo de regressão para determinar os grupos da força de trabalho com menor probabilidade de filiar-se ao sistema privado e de contribuir: os trabalhadores de renda e educação inferiores, os autônomos, rurais, de meio período ou sem contratação, as microempresas, as mulheres casadas e os setores agrícolas e de serviços, onde abunda a informalidade.

Outras pesquisas feitas no Chile e no Peru mostram que 30% dos homens e 50-60% das mulheres filiados em 2000 não se qualificarão para receber o benefício mínimo²⁸ :

[...] Os trabalhadores autônomos ou por conta própria, o grupo mais importante dentro do setor informal, constituem uma proporção importante e com tendência crescente na América Latina, e sua cobertura é muito inferior a dos empregados ou assalariados. Em 2000, a porcentagem dos trabalhadores por conta própria na força de trabalho urbana ocupada flutuava entre 15% e 19% no Chile, na Argentina, na Costa Rica e no Uruguai (os países com cobertura mais alta), mas oscilava entre 31% e 46% na República Dominicana, em El Salvador, no Equador, na Nicarágua, na Colômbia, no Peru e na Bolívia, países com uma cobertura muito mais baixa (quadro 2, penúltima coluna).

A cobertura de autônomos é obrigatória na Argentina e no Uruguai; além disso, as leis da reforma na Colômbia (2002), na Costa Rica, no Equador e na

²⁸ Gill, Packard e Yermo, 2003

República Dominicana estabelecem a obrigatoriedade, mas ainda não foram implementadas (na Costa Rica os autônomos estão excluídos do segundo pilar).

A cobertura é voluntária na Bolívia, no Chile, em El Salvador, no México, na Nicarágua e no Peru. Em 2001, duas décadas depois da reforma e com base nos contribuintes ativos, o sistema chileno só cobria 5% dos autônomos (incluindo os profissionais com renda relativamente alta); 2,5% do total de contribuintes eram trabalhadores por conta própria, mas esse grupo constituía 25% da força de trabalho chilena e os cobertos eram essencialmente os qualificados (Acuna e Iglesias, 2001).³¹ Na Colômbia, 97,3% dos filados eram empregados e somente 2,7% eram autônomos em 2001; menos de 10% dos autônomos estavam cobertos (Ayala e Acosta, 2002; SBC, 2002). No México, menos de 1% dos contribuintes do sistema de previdência são autônomos (Hernández 2001). Na Costa Rica, a cobertura dos autônomos do primeiro pilar chegava a 24% em 2001 (Martínez e Mesa-Lago, 2003).³² Na Argentina, onde os autônomos têm cobertura obrigatória, 30,4% eram cobertos e contribuintes ativos em 2001, cerca de 20% da cobertura total; além disso, havia outro grupo com cobertura obrigatória, os pequenos empregadores de baixa renda (monotributaristas), mas não há informação sobre seu grau de cobertura (Schulthess e Felippone, 2003).²⁹

2.3 A Lei Complementar 128/2008 – Uma Tentativa De Regulação Do “Trabalho Informal”

Em vigor desde 7 de julho de 2009, a Lei Complementar 128/2008 foi implementada visando a minimizar problemas como a comprovação de renda, a falta de comprovação de aquisição de suas mercadorias e, principalmente, a falta de benefícios previdenciários para o trabalhador informal, que é chamado por referida lei de *Microempreendedor Individual* quando adere à previdência nos moldes previstos.

²⁹ MESA-LAGO, Carmelo. As reformas de previdencia na america latina e seus impactos nos principios de seguridade social; tradução da Secretaria de Políticas de Previdência Social. – Brasília: Minsitério da Previdência Social, 2007.. 53-54.

Assim, a *formalização* é a ideia mestra da Lei.

Os valores de hoje para a formalização são impressionantes: conforme informa o portal do empreendedor – sítio eletrônico oficial -, imposto "zero" para o Governo Federal; "valores simbólicos" para o Município (R\$ 5,00 a título de Imposto sobre Serviços - ISS) e para o Estado (R\$ 1,00 de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS); e mais 11% do salário mínimo (hoje, alcançando apenas R\$ 56,10). Com isso, o Empreendedor Individual terá direito aos benefícios previdenciários pagando apenas R\$ 62,10. Tais regras valem para quem pretende ter faturamento anual até 36 mil reais no primeiro ano do empreendimento.

Os benefícios para o chamado Microempreendedor são:

- a) Aposentadoria por idade, alcançando tal benefício a mulher aos 60 (sessenta) anos e homem aos 65 (sessenta e cinco). É necessário contribuir durante 15 (quinze) anos pelo menos e a renda é de um salário mínimo;
- b) Aposentadoria por invalidez, sendo necessário 1 (um) ano de contribuição;
- c) Auxílio doença, sendo é necessário 1 (um) ano de contribuição;
- d) Salário maternidade, sendo necessários 10 (dez) meses de contribuição;

A família do Microempreendedor terá como benesses:

- a) pensão por morte, a partir do primeiro pagamento em dia;
- a) auxílio reclusão, a partir do primeiro pagamento em dia;

Ademais, uma teia de serviços oferecida por outras entidades estendem ao Microempreendedor acesso a serviços bancários, incluindo crédito, e apoio técnico do SEBRAE sobre a atividade exercida.

Constatável é que os valores pagos e os benefícios disponíveis são discrepantes em relação aos outros contribuintes sociais.

Fica evidenciado, assim, que os que podem mais contribuem mais para que os mais desfavorecidos possam adentrar na faixa de proteção social da Previdência Social brasileira, o que revela cristalina a utilização do Princípio da Solidariedade.

Entretanto, a presente iniciativa é tímida, máxime se for lembrado que, no primeiro terço do século passado o Estado brasileiro consolidou, não sem algum esforço, um grande arcabouço legislativo suficiente para amparar um outro modelo de produção, que não é - nem gera mais a sensação de ser - um modelo totalitário.

O modelo proposto pela Lei Complementar é eficaz para várias situações de trabalho outrora informal – como vendedores ambulantes, costureiros e artesãos - mas parece ser ineficaz para o Catador de Lixo, embora esteja previsto em sítio eletrônico oficial que o mesmo pode aderir ao programa.

2.4 A Nova Lei De Resíduos Sólidos

O Presidente da República Federativa do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, sancionou dia 2 de agosto de 2010 a Lei n.º 12.305, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos - PCRS, que tem por objetivo primordial incentivar a reciclagem de lixo e o correto manejo de produtos usados com alto potencial de contaminação após o descarte.

Dentre outras coisas, a lei traz a chamada "logística reversa", que obriga os fabricantes, distribuidores e vendedores a recolher embalagens usadas, valendo para materiais agrotóxicos, pilhas, baterias, pneus, óleos lubrificantes, lâmpadas e eletroeletrônicos. O novo diploma determina, outrossim, que se faça a separação do lixo doméstico nas cidades onde há coleta seletiva, bem como que os municípios só receberão recursos do governo federal para projetos de limpeza pública e manejo de resíduos depois de aprovarem planos de gestão.

Referida lei ainda carece, na data de hoje, de regulamentação, estabelecendo, por exemplo, um prazo de adaptação para as empresas e a disciplina do tipo de tratamento que deve ser dado a cada tipo de material.

As novidades da lei que repercutem diretamente com o catador de lixo podem ser definidas em 13 (treze) pontos.

1. O art. 6.º, VIII de referida Lei admite como Princípio da Política Nacional de Resíduos Sólidos o reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania.
2. A integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos é objetivo da Política Nacional de Resíduos Sólidos, a teor do que diz o art. 7.º, XII de tal lei.
3. Outra menção está no art. 8.º, IV, que diz serem instrumentos da Política Nacional de Resíduos Sólidos, entre outros, o incentivo à criação e ao desenvolvimento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis.
4. O art. 15 diz que a União elaborará, sob a coordenação do Ministério do Meio Ambiente, o Plano *Nacional* de Resíduos Sólidos, com vigência por prazo indeterminado e horizonte de 20 (vinte) anos, a ser atualizado a cada 4 (quatro) anos, tendo como conteúdo mínimo, dentre outras coisas, metas para a eliminação e recuperação de lixões, associadas à inclusão social e à emancipação econômica de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis.
5. O art. 17, IV, impõe também que planos *estaduais* de resíduos sólidos serão elaborados para vigência por prazo indeterminado, abrangendo todo o território do Estado, com horizonte de atuação de 20 (vinte) anos e revisões a cada 4 (quatro) anos, e igualmente tendo como conteúdo mínimo, dentre outras coisas, metas para a eliminação e recuperação de lixões, associadas à inclusão social e à emancipação econômica de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis.
6. O art. 18, § 1.º, II proclama que a elaboração de plano *municipal* de gestão integrada de resíduos sólidos é condição para o Distrito Federal e os Municípios terem acesso a recursos da União, ou por ela

controlados, destinados a empreendimentos e serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos, ou para serem beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para tal finalidade, e que serão priorizados no acesso tais recursos da União os Municípios que implantarem a coleta seletiva com a participação de cooperativas ou outras formas de associação de *catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda*.

7. O art. 19, XI, o plano *municipal* de gestão integrada de resíduos sólidos, a ser criado por cada município, tem como conteúdo mínimo, dentre outras coisas, programas e ações para a participação dos grupos interessados, em especial das cooperativas ou outras formas de associação de *catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda*, se houver.
8. Segundo o art. 20 desta lei, os produtores de resíduos dos serviços públicos de saneamento básico, resíduos industriais, de serviços de saúde e os de quem elaboram um regulamento, bem como os estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços que gerem resíduos perigosos, dentre outros, "estão sujeitos à elaboração" (sic) de um plano de gerenciamento de resíduos sólidos, conforme art. 21. O mesmo art. 21, §3.º, I, prediz que regulamento definirá normas sobre a exigibilidade e o conteúdo do plano de gerenciamento de resíduos sólidos relativo à atuação de cooperativas ou de outras formas de associação de *catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis*.
9. Apesar de o § 3.º do art. 21 prever a necessidade de um regulamento, sua inexistência não obsta a atuação, nos termos de referida Lei, das cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, o que dá caráter de imediatidade à possibilidade de ajuda da União, a teor do que prediz o art. 50.
10. Podem atuar em parceria com cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de: agrotóxicos,

seus resíduos e embalagens, assim como outros produtos cuja embalagem, após o uso constitua resíduo perigoso; pilhas e baterias; pneus; óleos lubrificantes, seus resíduos e embalagens; lâmpadas fluorescentes, de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista; produtos eletroeletrônicos e seus componentes, a teor do art. 33, § 3.º, III.

11. Conforme art. 36, no âmbito da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, cabe ao titular dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, dentre outras coisas, priorizar a organização e o funcionamento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda, bem como sua contratação.
12. Consoante o art. 42, III, o poder público poderá instituir medidas indutoras e linhas de financiamento para atender, prioritariamente, às iniciativas de implantação de infraestrutura física e aquisição de equipamentos para cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda.
13. A teor do art. 44, II, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no âmbito de suas competências, poderão instituir normas com o objetivo de conceder incentivos fiscais, financeiros ou creditícios, respeitadas as limitações da Lei de Responsabilidade Fiscal, a projetos relacionados à responsabilidade pelo ciclo de vida dos produtos, prioritariamente em parceria com cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda.

Tal lei se revela uma iniciativa interessante, na medida em que, pelo menos em treze situações, parece beneficiar diretamente o catador de lixo.

3 EFICÁCIA DA LEGISLAÇÃO SOCIAL DISPONÍVEL PARA O CATADOR DE LIXO

Notícia recente³⁰ que ensimesmou grande sorte de cearenses deu conta de que o catador de lixo José Carlos Ferreira de Sousa, de 39 anos, que provavelmente vinha de uma vida sofrida, em suas últimas horas de vida e mesmo depois de morto foi protagonista de cenas de abandono: morreu nas primeiras horas da manhã de 6 de março de 2008, após procurar um hospital da rede pública, sem que os médicos tenham se entendido sobre a doença de que padecia.

3.1 A Situação Social Do Catador De Lixo Antes e Após a Edição Da Lei Complementar 128/2008 e Antes Da Nova Lei De Resíduos Sólidos

Após seu óbito, como sua família não conseguiu melhor transporte para levar seu corpo ao Sistema de Verificação de Óbitos (SVO), a despeito de diversos pedidos de ajuda a órgãos públicos, decidiu-se transportá-lo na carroça de guardar lixo em que trabalhava, no trajeto entre o Bairro Jangurussu – um dos mais pobres de Fortaleza - e aquele destino, num cortejo de pelo menos 20 (vinte) quilômetros.

O corpo estava enrolado com um simples lençol e já exalava um cheiro forte, atraindo a atenção de curiosos.

Interessante estudo³¹ constatou, dentre as dificuldades de trabalho vivenciadas por um grupo de catadores de lixo aproveitável num “lixão” situado na malha urbana de Fortaleza, inúmeros fatores de risco e danos à saúde relacionados a esse tipo de ocupação. Os resultados evidenciaram uma atividade perigosa e

³⁰ Família transporta corpo de catador em carro de reciclagem. Disponível em <<http://www.opovo.com.br/opovo/fortaleza/771240.html>> Acesso em: 20 mar. 2008.

³¹ CAVALCANTE, S.; FRANCO, M. F. A. Profissão perigo: percepção de risco à saúde entre os catadores do Lixão do Jangurussu. In: Revista Mal-estar e Subjetividade. Vol. VI. Nº 1. Fortaleza: UNIFOR, 2007, p. 211-231.

insalubre, embora, maior das vezes, se constitua a única forma de sobrevivência para um grande número de pessoas.

Os dados revelaram ainda que os catadores utilizam estratégias defensivas improvisadas e inócuas, à falta de equipamento de proteção individual ou outros mecanismos, para minimizar e acobertar os riscos presentes no ambiente da catação de lixo, para poderem dar continuidade à sua rotina de trabalho.

Outra investigação³² do trabalho dos catadores de materiais recicláveis, desta vez no município de Goiânia, acusa que, embora gere vantagens ambientais indiscutíveis, sobressaem os aspectos que passam longe do que se entende por dignidade da pessoa humana.

Os dados desta pesquisa também revelaram, além de relações de trabalho precárias e informais entre catadores e organizações de reciclagem, a exposição dos catadores à periculosidade – não necessariamente na acepção da Norma Regulamentadora -, ao preconceito e à exclusão de alguns ambientes sociais.

Estudo com procedimento estatístico realizado em Uberlândia – MG lança interessantes conclusões:

A atividade da coleta de lixo, mesmo sendo uma técnica alternativa de trabalho que garante a sobrevivência de vários indivíduos fora dos moldes tradicionais de trabalho (vínculo empregatício, relação patrão-empregado, jornada de trabalho...) estabelecidos pela sociedade capitalista, só é possível porque esta mesma sociedade produz o lixo e precisa que o mesmo seja coletado.

Cada sociedade cria sua técnica e seu tipo de saber, em específico na sociedade capitalista há uma forma de expansão ilimitada das forças produtivas da burguesia e do capital, o que resulta inevitavelmente num consumo exacerbado da população, produzindo lixo e necessitando de mecanismos que eliminem pelo menos parte deste lixo.

Os "catadores do lixo" buscam outras formas de sobrevivência diferente daquelas que estão postas pelo sistema técnico-produtivo, o que não significa que

³² Medeiros, L.F.R.; Macedo, K.B. Catador de material reciclável: uma profissão para além da sobrevivência? In: Psicologia & Sociedade; 18 (2): 62-71; mai./ago. 2006. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/psoc/v18n2/08.pdf>> Acesso em: 23 abr. 2008.

estão sendo autônomos no seu processo de sobrevivência. Só buscaram tal alternativa porque não conseguiram se incluir nos padrões estabelecidos pelo sistema. E, quando saem às ruas para “catar” lixo, não saem por uma nova consciência, com o desejo de mudança. Pelo o que foi constatado nesta pesquisa, eles saem às ruas, trabalhando nesta atividade, para, de certa forma, se manterem incluídos no sistema, para adquirirem os bens de consumo postos por este.³³

Magera informa que, muitas vezes, o trabalho do catador de lixo ultrapassa doze horas ininterruptas, carregando por dia mais de 200 quilos de lixo (cerca de 4 toneladas por mês),³⁴ mais de vinte quilômetros por dia, sendo, no final, muitas vezes explorados pelos donos dos depósitos de lixo (sucateiros) que, num gesto de paternalismo, trocam os resíduos coletados do dia por bebida alcoólica ou pagam-lhe um valor simbólico insuficiente para seu sustento.

A Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílio (PNAD)³⁵ do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE atesta que em 2002 havia 200 mil catadores vivendo e trabalhando em lixões brasileiros.

Todos esses dados foram colhidos antes da edição da Lei Complementar 128/2008, mas verificou-se, junto ao Ministério da Previdência, dia 8 de julho de 2010, que nenhum catador de Lixo do Estado do Ceará aderiu ao Programa MEI – Microempreendedor Individual, apesar do sucesso do instituto para outros tipos de trabalhadores, conforme anexo.

Em anexa pesquisa realizada na Cidade de Sobral no período de 17 a 25 de maio de 2010, no centro da cidade e periferia, chega-se facilmente à conclusão de que a aderência dos catadores de lixo ao programa não será fácil.

Para tal, entrevistou-se 50 catadores, os quais foram abordados aleatoriamente desconsiderando sexo ou idade, sendo 100% homens e 0% mulheres, com baixo nível de escolaridade. Os mesmos possuem perfis sociais e

³³ FERREIRA, Simone de Loiola. Os “Catadores do Lixo” na construção de uma nova cultura: a de separar o lixo e da consciência ambiental. Revista Urutágua - revista acadêmica multidisciplinar Centro de Estudos Sobre Intolerância - Maurício Tragtenberg. Disponível em <<http://www.urutagua.uem.br//007/07ferreira.htm>> Acesso em 17 de maio de 2010.

³⁴ MAGERA, M. Os Empresários do Lixo: um paradoxo da modernidade. Campinas. SP: Átomo, 2003. P. 34.

³⁵ PESQUISA NACIONAL DE AMOSTRA DE DOMICÍLIOS. Informação Demográfica e Socioeconômica. Número 7. Mapa mercado de trabalho. Rio do Janeiro: IBGE, v. 7, 2001. Suplemento.

econômicos parecidos ou quase idênticos, pois são, em grande maioria, pais de família, todos possuindo no mínimo uma pessoa para sustentar além de si.

De acordo com os depoimentos dos entrevistados foi possível observar que os catadores de lixo, em sua totalidade, não utilizam nenhum equipamento de proteção em sua atividade laborativa e não há nenhum órgão responsável para fiscalizar esse aspecto, estando sujeitos aos diversos tipos de acidentes de trabalho, podendo inclusive, obviamente, adquirir graves doenças.

Saliente-se que se ficarem impossibilitado de trabalhar temporária ou definitivamente, não possuem as garantias e benefícios previstos para os trabalhadores formais em nossa Constituição Federal de 1988.

Referidos trabalhadores iniciam os trabalhos nos horários que entendem melhores para obtenção de maiores lucros e folgam um dia na semana, geralmente os domingos, por ser o dia que os depósitos fecham, trabalhando, portanto, pela manhã e pela tarde, encerrando seu expediente antes do fechamento dos depósitos para os quais vendem o lixo.

Vale ressaltar que, quando por algum problema de saúde, não estão dispostos para o trabalho, "perdem o dia", o que significa dizer ficam sem o lucro daquela jornada. De acordo com a pesquisa realizada 39% dos entrevistados já passaram por tal situação ou já sofreram acidente no trabalho.

No que se refere ao objetivo principal das entrevistas, ou seja, saber se possuem condições financeiras de contribuir para previdência na condição de microempreendedores individuais, conclui-se, analisando seus resultados, que 61% dos entrevistados podem pagar R\$ 67,10 para previdência enquanto que 39% acreditam que suas condições econômicas os impedem de aderir a esse programa.

Porém, nenhum dos entrevistados aderiu à previdência na condição de micro empreendedor individual nem demonstrou ânimo para fazê-lo brevemente, muito provavelmente pelo valor que dizem ganhar mensalmente: em média R\$ 350,00 (trezentos e cinquenta reais) por mês.

A adesão às incipientes cooperativas não muda muito a realidade dos catadores de lixo.

Na cidade de Salvador – BA, por exemplo, existem apenas duas cooperativas de catadores: a Cooperativa dos Agentes Autônomos de Reciclagem (Coopcicla), pioneira, e a Cooperativa de Catadores Agentes Ecológicos de Canabrava (Caec), que absorvem apenas 150 catadores, geram um ganho individual para cada um entre R\$ 430,00 e R\$ 450,00³⁶, valor que torna qualquer adesão à previdência muito cara, considerado o montante da remuneração. Muitas vezes, tão rudimentar é a cooperativa que não há no seio da organização orientação para que o trabalhador adira à previdência nem na qualidade autônomo, o que mantém o catador sem qualquer benefício ou segurança.

3.2 O Critério Para Avaliação De Eficiência: Exercício Da Cidadania Do Catador De Lixo

A garantia – ou não – de *cidadania* é critério para avaliar a eficácia da legislação em estudo no respeitante ao Catador de Lixo.

Não se pode pensar que a noção de cidadania, que inclui os Catadores de Lixo numa vida plena de Direitos e Deveres, seja através de políticas públicas ou justiciabilidade, é algo moderno ou distante demais. O conteúdo da cidadania tem evoluído e hoje, ao contrário de antes, admite-se que todos tem a condição de cidadão.

Houve uma reação ao conceito antigo de cidadania, em algum momento da História; entretanto, houve não só a alteração de conteúdo do conceito, mas de reação frente ao que é chamado cidadania, bastando lembrar, para ilustrar o fato, que a cidadania grega segregava as mulheres, crianças e escravos.³⁷

Como explicita FACHIN:

Com o caminhar da história, o desenvolvimento da sociedade em que a burguesia ascende e substitui o modelo feudal, o exercício da cidadania recebe outros contornos. A Declaração dos Direitos do Homem e do

³⁶ Correio da Bahia. BA: Miséria resiste às cooperativas de catadores. Disponível em <<http://www.reciclaveis.com.br/noticias/00409/0040928catadores.htm>>. Acesso em 17 de maio de 2010.

³⁷ FACHIN, Zulmar. Direitos fundamentais e cidadania. São Paulo: Método, 2008. p. 32.

Cidadão (1789) evidencia a separação da personalidade jurídica (*status personae*) em relação à cidadania (*status civitatis*). Tanto é verdade que o próprio artigo 1.º atribuía ao homem a titularidade de todos os direitos, enquanto o artigo 6.º concedia ao cidadão alguns direitos e deveres políticos.³⁸

Ora, sendo certo que, na clássica definição de cidadania de T. Marshall, trata-se a mesma de um *status* atribuído ao homem de direitos e obrigações³⁹, nada menos o Estado deve fazer senão garantir os direitos do Catador de Lixo, eis que é cidadão. A cidadania é atributo de todos os homens – o *exercício* da cidadania é que avaliado. Com efeito,

A cidadania pode ser conceituada como sendo a qualidade de todo ser humano, como destinatário final do bem comum de qualquer Estado, que o habilita a ver reconhecida toda a gama de seus direitos individuais e sociais, mediante tutelas adequadas colocadas a sua disposição pelos organismos institucionalizados, bem como a prerrogativa de organizar-se para obter esses resultados ou acesso àqueles meios de proteção e defesa.⁴⁰

Para Comparato, a chamada nova cidadania consiste em fazer com que o povo seja parte no seu desenvolvimento e promoção social, instaurando-se em cinco níveis: a) distribuição dos bens materiais e imateriais, indispensáveis a uma existência socialmente digna; b) na proteção dos interesses difusos ou transindividuais; c) no controle do poder político; d) na administração da coisa pública; e) na proteção dos interesses transnacionais.⁴¹

Não se há de negar que Cidadania é direito fundamental. Resta que inexistente dúvida de que a cidadania é um direito fundamental. Não se faz razoável a exigência ao constituinte pela inclusão literal da cidadania junto ao Título II (Dos Direitos e Garantias Fundamentais) da Constituição. Antes de qualquer forma de interpretação deve-se pautar pela razão, pelo fim e pela análise sistemática do referido Texto, pois inimaginável seria admitir o

³⁸ Ibid., p. 32.

³⁹ T. MARSHALL. *Citizenship and Social Class*, Cambridge: University Press, 1950. p.37.

⁴⁰ FILOMENO, José Geraldo Brito. Ministério Público como guardião da cidadania. In: FERRAZ, Antonio Augusto (org.) *Ministério Público - Instituição e Processo*. São Paulo: Atlas, 1997. p. 131.

⁴¹ COMPARATO, Fabio Konder. *Direito público estudos e pareceres*. São Paulo: Saraiva, 1996, p. 10-11.

contrário quando carinhosamente denomina-se a Constituição da República Federativa do Brasil o a "Constituição Cidadã".

O fato de a cidadania estar gravada no artigo 1º, inciso II, como fundamento do Estado Democrático de Direito já é, por si só, fator suficiente para aplicação direta e imediata a todos, principalmente quando se aplica o mencionado dispositivo em conjunto com o art. 5º, inciso L. Como se não bastasse, o § 2º desse artigo determina que os direitos e garantias expressos na Constituição não excluem todos os outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou ainda daqueles existentes nos tratados inter-nacionais aprovados por essa República.⁴²

Não só a pobreza e exclusão social se relacionam com a ausência de dignidade da pessoa humana – há conexão, também, com o déficit de autodeterminação e à privação do mínimo existencial, gerando humilhação e perda de autoestima, como refere Sarlet⁴³.

O mesmo professor, na mesma obra, refere ainda que autonomia e autodeterminação – algo que os catadores de lixo não tem hoje – são elementos nucleares da noção de cidadania. Veja-se:

Assim, à luz do que dispõe a Declaração Universal da ONU, bem como considerando os entendimentos colacionados em caráter exemplificativo, verifica-se que o elemento nuclear da noção de dignidade da pessoa humana parece continuar sendo reconduzido – e a doutrina majoritária conforta esta conclusão – primordialmente à matriz kantiana, centrando-se, portanto, na autonomia e no direito de autodeterminação da pessoa (de cada pessoa)." Nesta mesma linha de entendimento, Gomes Canotilho refere que o princípio material que subjaz à noção de dignidade da pessoa humana consubstancia-se 'no princípio antrópico que acolhe a ideia pré-moderna e moderna da dignitas-hominis (Pico della Mirandola) ou seja, do indivíduo conformador de si próprio e da sua vida segundo o seu próprio projeto espiritual (plastes et factor)'.⁴⁴

⁴² FACHIN, Zulmar (org.). Direitos fundamentais e cidadania. São Paulo: Método, 2000. P. 35-36.

⁴³ SARLET, Ingo Wolfgang. Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais. 8 ed. ver. atual. e ampl. – Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010. p. 108.

⁴⁴ Ibid., p. 53.

Os Direitos Fundamentais Sociais do Catador de Lixo são reconhecidos, mas devem ser garantidos, máxime porque em cada direito fundamental se faz presente o conteúdo da dignidade da pessoa. Nesse sentido, Ingo Wolfgang Sarlet anota que

Nesse contexto, verifica-se ser de tal forma indissociável a relação entre a dignidade da pessoa e os direitos fundamentais que mesmo nas ordens normativas onde a dignidade ainda não mereceu referência expressa, não se poderá - apenas a partir deste dado - concluir que não se faça presente, na condição de valor informador de toda a ordem jurídica, desde que nesta estejam reconhecidos e assegurados os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana. Com efeito, sendo correta a premissa de que os direitos fundamentais constituem - ainda que com intensidade variável - explicitações da dignidade da pessoa, por via de consequência e, ao menos em princípio (já que exceções são admissíveis, consoante já frisado), em cada direito fundamental se faz presente um conteúdo ou, pelo menos, alguma projeção da dignidade da pessoa.⁴⁵

A seguir, reforçando os Direitos Sociais como reflexo da Dignidade da Pessoa Humana, afirma que;

Em suma, o que se pretende sustentar de modo mais enfático é que a dignidade da pessoa humana, na condição de valor (e princípio normativo) fundamental, exige e pressupõe o reconhecimento e proteção dos direitos fundamentais de todas as dimensões (ou gerações, se assim preferirmos), muito embora - importa repisar - nem todos os direitos fundamentais (pelo menos não no que diz com os direitos expressamente positivados na Constituição Federal de 1988) tenham um fundamento direto na dignidade da pessoa humana. Assim, sem que se reconheçam à pessoa humana os direitos fundamentais que lhe são inerentes, em verdade estar-se-á negando-lhe a própria dignidade, o que nos remete à controvérsia em torno da afirmação de que ter dignidade equivale apenas a ter direitos (e/ou ser sujeito de direitos), pois mesmo em se admitindo que onde houver direitos fundamentais há dignidade, a relação primária entre dignidade e direitos, pelo menos de acordo com o que sustenta parte da doutrina, consiste no fato de que as pessoas são titulares de direitos humanos em função de sua inerente dignidade. Aliás, a partir de tais premissas, há como investir na diferenciação entre direitos humanos, no sentido de direitos fundados

⁴⁵ Ibid., p. 96.

necessariamente na dignidade da pessoa, e direitos fundamentais, estes considerados como direitos que, independentemente de terem, ou não, relação direta com a dignidade da pessoa humana, são assegurados por força de sua previsão pelo ordenamento constitucional positivo, temática que, todavia, aqui não será explorada.⁴⁶

A propósito, é conceito importante o de "qualidade de vida", intrinsecamente ligado à cidadania e dignidade da pessoa humana. Se antes, no dizer de Cristovam Buarque, via-se qualidade de vida quando o homem se esforçava apenas em adaptar-se às incertezas e adversidades da natureza, quando "a vida era a rotina, a qualidade dela era não quebrar a rotina"⁴⁷, hoje tem-se a qualidade de vida como a possibilidade de satisfação das necessidades e expectativas do cidadão, associado ao bem-estar, à segurança, à expectativa de vida, à paz de espírito e ao desfrute das condições essenciais a que o cidadão deve ter ao seu alcance.

Existem indicadores científicos a avaliar a chamada qualidade de vida.

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) é o mais importante órgão multilateral de cooperação para o desenvolvimento no âmbito internacional, e publica anualmente o Relatório de Desenvolvimento Humano. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), utilizado pelo PNUD, tem como base principal os estudos de Mahbub Ul Haq em sua obra "Reflexões sobre o Desenvolvimento Humano"⁴⁸.

De engenhosa lavra, o Índice de Desenvolvimento Humano -IDH busca operacionalizar este conceito através de um indicador numérico que combina de forma engenhosa três índices conhecidos:

- a) a expectativa de vida ao nascer;
- b) o grau de escolaridade e alfabetização da população; e

⁴⁶ Ibid., p. 97-98

⁴⁷ BUARQUE, Cristovam. Qualidade de vida: a modernização da utopia. P. 157. Citado em Direitos fundamentais e qualidade de vida, Paulo Afonso Linhares, Mestrado UFC 1998, p. 24.

⁴⁸ Desenvolvimento Humano e IDH. Disponível em <<http://www.pnud.org.br/idh/>>. Acesso em 17 de maio de 2010.

c) o nível de renda 'per capita', mas ajustado à paridade do poder de compra da moeda (para evitar as distorções da conversão pela taxa de câmbio oficial) ⁴⁹.

O IDH, pelo prestígio e dimensionamento que produz das carências sociais de cada nação, é, sem sombra de dúvidas, paradigma importante do que seria qualidade de vida.

A qualidade de vida, assim, pode ser entendida como algo que pode ser obtido pela implementação das espécies de direitos fundamentais de terceira geração – direito ao desenvolvimento, direito ao meio ambiente, direito à comunicação, direito à propriedade do patrimônio comum da humanidade e o direito à paz e segurança.

O bem-estar social e o desenvolvimento deve ser compartilhado por todos – é premissa intuitiva que decorre do Princípio da Solidariedade. No dizer de Régis Frota "Constitui um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a redução das desigualdades sociais e regionais, preconizado no artigo 3.º, III da Constituição de 1988'.

O desenvolvimento econômico deve ser compartilhado por todos. Assim, tendo em vista a existência de desigualdades regionais gritantes em nosso país, mister se faz a adoção de políticas que priorizem o desenvolvimento das regiões mais carentes. Regional e social são os dois níveis de problemas de disparidade de desenvolvimento. **Cada um deles será resolvido por políticas próprias.**

Cabe à União elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.⁵⁰ O original não contém grifos. Segundo Doyal e Gough⁵¹, e para Maria José Añon Roig⁵², citados

⁴⁹ FONSECA, Eduardo Giannetti da. O que é desenvolvimento econômico. Folha de São Paulo, JAN 2, 1994, Ed. Nacional, Seção: Economia Ilustrada, p. 6.

⁵⁰ DIREITO CONSTITUCIONAL ECONOMICO E TRIBUTARIO – FRANCISCO RÉGIS FROTA ARAUJO – PAG 148.

⁵¹ DOYAL, L. GOUGH, I. A Theory of human need. New York: The Guilford Press, 1991, p. 50; ROIG, Maria José Añon. Necesidades y derechos. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1994, p. 287 apud LEIVAS, Paulo Gilberto Cogo. Idem, p. 317.

⁵² ROIG, 1994 apud LEIVAS, Paulo Gilberto Cogo. Teoria dos direitos fundamentais sociais. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2006. P.317.

por Paulo Gilberto Cogo Leivas, as necessidades básicas se vinculam à prevenção de prejuízos graves. Para Doyal e Gough, “as necessidades humana básicas estipulam o que as pessoas precisam alcançar se elas querem evitar prejuízos graves”.

Para Añon Roig, “não se trata de contratempos, problemas ou prejuízos passageiros, senão de uma degeneração permanente da qualidade de vida humana que se manterá enquanto não se obtenha uma satisfação”.

Segundo Doyal e Gough, ainda na citação de Leivas:

[...] há dois níveis ótimos de satisfação de necessidades: ótimo mínimo e ótimo máximo. No nível ótimo, a saúde física e autonomia são tais que o indivíduo é capaz de optar por atividades nas quais deseje tomar parte dentro de sua própria cultura, possui as aptidões cognitivas, anímicas e sociais para fazê-lo e tem acesso aos meios que permitam adquirir ditas aptidões. No segundo nível, chamado também de ótimo crítico, a saúde e autonomia são tais que o indivíduo pode formular os objetivos e idéias necessárias para questionar sua forma de vida, participar de um processo político encaminhado para tal fim e, se o deseja, adotar outro tipo de cultura.⁵³

Prosseguem as importantes citações:

São necessidades intermediárias ou agentes de satisfação: alimentos nutritivos e água limpa, moradia protegida, um ambiente laboral desprovido de riscos, um ambiente físico desprovido de riscos, atenção à saúde apropriada, segurança na infância, relações primárias significativas, segurança física, segurança econômica, educação apropriada, segurança no controle de nascimentos, na gravidez e no parto.⁵⁴

E, num arremate, Leivas entende importante citar que:

As condições prévias de toda ação individual, em qualquer cultura, são a saúde e autonomia, portanto, estas constituem as necessidades humanas

⁵³ DOYAL e GOUGH, 1970, apud LEIVAS, *ibid.*, p. 126.

⁵⁴ DOYAL e GOUGH, 1970, apud LEIVAS, *ibid.*, p. 124-125.

mais elementares e formam as condições básicas para evitar prejuízos graves.⁵⁵

L. B. Brage, também citado por Leivas, identifica os conceitos de necessidades sociais básicas, ou mínimo de subsistência, ou mínimo vital, mas recusa a ideia de quantidade fixa, estabelecida por fatores biológicos ou outros fatores, eis que variáveis conforme tempo e lugar; desta feita, espousa uma leitura do mínimo vital a uma formulação em que as necessidades estão relacionadas com o mínimo de vida aceitável em uma sociedade.⁵⁶

No Brasil, principalmente no que se refere à assistência social, o conceito de necessidade encontra brigo expresso em normas constitucionais e infraconstitucionais, como acusa Roig, em citação de Leivas.⁵⁷

3.3 Ineficácia Da Lei Complementar 128/2008 Para o Catador De Lixo

Cruzando-se a realidade social dos catadores de lixo, exposta no item 4.2, com o conteúdo da cidadania, exposto no item 4.3, vê-se que os atributos de cidadania não foram alcançados com a edição da Lei Complementar 128/2008.

O foco da nova lei, numa simples leitura, parece ser os pequenos comerciantes, e, com o tempo, consolidou-se essa visão, máxime se observadas as políticas que setores da sociedade desenvolvem para estimular a adesão à formalização como Microempreendedor Individual.

Com efeito, a Câmara Municipal de Fortaleza realiza importa função de promover a formalização e estimular o empreendedorismo, mas a festejada iniciativa não repercute dentre os catadores de lixo, como se vê na anexa matéria publicada no Jornal O Povo, que realça a história de Joana de Fátima Costa, Maria de Fátima

⁵⁵ DOYAL e GOUGH, 1970, apud LEIVAS, *ibid.*, p.125.

⁵⁶ BRAGE, 1999, apud LEIVAS, *ibid.*, p. 127.

⁵⁷ ROIG, 1994, apud LEIVAS, *ibid.*, p. 128

Nascimento e Simone Socorro da Silva, dentre outras, que fazem pequenas vendas e optaram pela aderência ao programa.

Verifica-se ainda, na citada matéria, a opinião de Alci Porto, diretor técnico do Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Estado do Ceará (Sebrae-CE), quando diz que o perfil do empreendedor do futuro é de “pessoas com os olhos voltados para o crescimento empresarial”. Como chamar de empresário um catador de lixo? Mais que claro, portanto, que esta Lei não repercute como algo direcionado para este tipo de trabalhador informal.

A resposta – atenciosa à boa técnica científica - é sim, a ser considerados os argumentos a seguir.

Existência, validade e eficácia são três dimensões conhecidas da norma.

Para Sérgio Ferreira⁵⁸:

[...] a existência de uma norma jurídica verifica-se quando presentes seus elementos constitutivos legais, da mesma maneira em que, para a existência do ato jurídico, é necessário agente, objeto e forma e, para atos jurídicos específicos, outra categoria de elementos; já a validade de uma norma jurídica manifesta-se quando presentes os requisitos estabelecidos pelo ordenamento, como competência do agente, licitude ou possibilidade de seu objeto e forma adequada.

Já a eficácia de uma norma jurídica é "sua aptidão para a produção de efeitos, para irradiação das conseqüências que lhe são próprias"⁵⁹.

Para Meireles Teixeira, que divide a eficácia em duas categorias – jurídica e social -, a eficácia jurídica da norma jurídica é a qualidade de produzir em maior ou menor grau, como possibilidade de aplicação; a eficácia social é a realização à sua finalidade ou adequação à realidade social e valores em voga⁶⁰.

⁵⁸ FERREIRA, Sérgio de Andréa. Invalidez de norma. Revista de Direito Público. 11.57/58, p. 150.

⁵⁹ BARROSO, Luís Roberto. O direito constitucional e a efetividade de suas normas. 7.ª ed.. São Paulo: Renovar, 206. p. 83.

⁶⁰ TEIXEIRA, J. H. Meireles. Curso de direito constitucional. Porto Alegre: Fabris, 1997, p. 289.

Para Tércio Sampaio Ferraz⁶¹, eficácia é a qualidade da norma vigente (sentido estrito) de ter a possibilidade de produzir, concretamente, seus efeitos jurídicos, não só em suas relações internormativas, como também relativamente à realidade social, aos valores positivos e ao seu elaborador e destinatários.

Nesse mesmo sentido é a explicação de Couto Santos, quando diz que uma norma ordinária ou constitucional se concretiza quando "tem seus elementos completos ou integrados sistematicamente em sua estrutura lógica (eficácia jurídica)", quando "os valores que estão plasmados na norma correspondem ao plexo axiológico médio da comunidade (eficácia jurídico-social)" e "há um empenho e esforço natural de governantes e de governados no cumprimento das leis e preceitos normativos (eficácia social)."⁶²

Para Bobbio, o problema da eficácia de uma norma é o problema de ser ou não seguida pelas pessoas a quem é dirigida (os chamados destinatários da norma jurídica) e, no caso de violação, ser imposta através de meios coercitivos pela autoridade que a evocou. Que uma norma exista como norma jurídica não implica que seja também constantemente seguida. Não é nossa tarefa aqui indagar quais possam ser as razões para que uma norma seja mais ou menos seguida. Limitamo-nos a constatar que há normas que são seguidas universalmente de modo espontâneo (e são as mais eficazes), outras que são seguidas na generalidade dos casos somente quando estão providas de coação, outras, ainda, que não são seguidas apesar da coação, e outras, enfim, que são violadas sem que nem sequer seja aplicada a coação (e são as mais ineficazes). A investigação para averiguar a eficácia ou a ineficácia de uma norma é de caráter histórico-sociológico, se volta para o estudo do comportamento dos membros de um determinado grupo social e se diferencia, seja da investigação tipicamente filosófica em torno da justiça, seja da tipicamente jurídica em torno da validade. Aqui também, para usar a terminologia doutra, se bem que em sentido diverso do habitual, pode-se dizer que o problema da eficácia das regras jurídicas é o problema fenomenológico do direito.⁶³

⁶¹ FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. Introdução à ciência do direito. São Paulo: Atlas, p.181.

⁶² SANTOS, Marcos André Couto. A efetividade das normas constitucionais (as normas programáticas e a crise constitucional). Revista de Informação Legislativa, Brasília, n. 147, jul/set. 2000. p.7.

⁶³ Bobbio, Norberto. Teoria da norma jurídica. Trad. Fernando Pavan Baptista e Ariani Bueno Sudatti / apresentação Alaôr Caffé Alves -- Bauru, SP: EDIPRO, 3a ed. revista, 2005. p. 47-48.

Assim, é demonstrável, do ponto de vista teórico, a *ineficácia* da norma que forceja trazer o Catador de Lixo para fora da situação de risco social, pela negação da eficácia.

3.4 Expectativas Acerca Da Eficácia Da Nova Lei De Resíduos Sólidos

A Nova Lei de Resíduos Sólidos tem pontos positivos, que pode assim se resumir: estabelece como princípio e objetivo o incentivo ao catador de lixo; estabelece a obrigação de planos a nível nacional, estadual e municipal contemplando o catador; reforça a imediatidade no apoio ao catador, a despeito de não haver ainda os regulamentos a que se refere a lei; estimula parcerias com cooperativas, e; prevê incentivos para infraestrutura das cooperativas, fiscais e creditícios.

Já existem, entretanto, cooperativas, e as mesmas não tem o condão de mudar a situação de extrema carência material dos catadores. Não é crível que estímulo às cooperativas possa mudar a natureza de sua relação com os catadores, uma vez que estas organizações apenas conseguem facilitar parte do trabalho dos catadores.

Entrementes, a bem do rigor científico, não é adequado que um trabalho científico faça um juízo de adivinhação sobre a eficácia da mesma, máxime porque, na data de hoje, não há em vigor um só regulamento e plano nacional, estadual ou municipal de Resíduos Sólidos a que se refere a lei.

Num remate, porém, pode se dizer que não se trata de uma lei social, mas uma lei ambiental, que resvala na temática social enfrentada neste trabalho.

4 LEVANDO O DIREITO FUNDAMENTAL DE SOLIDARIEDADE A SÉRIO – DEBATER, PESQUISAR, PROPOR, JUDICIALIZAR, LEGISLAR

Há trabalhadores no Brasil que estão à margem da cidadania – os catadores de lixo.

A cidadania é atributo de todos que pode – e deve - ser garantido através do Direito Fundamental de Solidariedade.

É necessário levar os direitos a sério – logo, o Direito Fundamental de Solidariedade deve ser implementado eficazmente, e levado a sério pelas autoridades e comunidade jurídica – acadêmica e de operadores do Direito, sob penas de o Direito, genericamente considerado, não ser visto com seriedade.

Como diz Ronald Dworkin, citado por Canotilho, *“si el Gobierno no se toma los derechos en serio, entonces tampoco se está tomando con seriedad el derecho.”*⁶⁴

O professor português, a esse propósito, sustenta que o problema actual dos “direitos sociais” (Soziale Grundrechte) ou direitos a prestações em sentido restrito (Leistungsrechten im engeren Sinn) está em “levarmos a sério” o reconhecimento constitucional de direitos como o direito ao trabalho, o direito à saúde, o direito à educação, o direito à cultura, o direito ao ambiente. Independentemente das dificuldades (reais) que suscita um tipo de direitos subjectivos onde falta a capacidade jurídica poder (= jurídico, competência) para obter a sua efectivação prática (= accionabilidade), não podemos considerar como simples “aleluia jurídico” (C. Schmitt) o facto de as constituições (como a portuguesa de 1976 e a espanhola de 1978) considerarem certas posições jurídicas de tal modo fundamentais que a sua garantia não pode ser deixada aos critérios (ou até arbítrio) de simples maiorias parlamentares.⁶⁵

⁶⁴ Canotilho, José Joaquim Gomes. Estudos sobre direitos fundamentais. Coimbra: 2004, Ed. Coimbra Editora. p. 51-53.

⁶⁵ Ibid., p. 52.

Canotilho prossegue citando R. ALEXY, e expõe que:

- 1) Direitos fundamentais são posições de tal modo importantes que a sua garantia ou não garantia não pode ser deixada a simples maiorias parlamentares;
- 2) Um cidadão encontra-se, com base numa norma garantidora de direitos fundamentais, numa posição jurídico-prestacional, quando esta for de tal modo importante, sob o ponto de vista do direito constitucional, que a sua garantia ou não garantia não pode ser deixada a simples maiorias parlamentares.⁶⁶

Ora, o Brasil, como um Estado Social e Democrático de Direito, conforme diz Constituição da República Federativa do Brasil nos artigos 4.º a 10 (Dos Princípios Fundamentais), reflete o conceito materialmente aberto de direitos fundamentais, incluindo os direitos sociais dispostos nos artigos 5.º, § 2.º, e 6.º.

O Princípio da Solidariedade autoriza – ou impõe – que a previdência social transfere recursos dos grupos com maior capacidade contributiva para aqueles em desvantagem no mercado de trabalho, inclusive transferências de renda, sendo seu objetivo a redistribuição de renda de sorte que os de alta renda transfiram recursos aos grupos de baixa renda. **Legislar** nesse sentido é ecoar o Princípio da Solidariedade.

Com efeito, estudos da previdência social apontam que:

Para proteger os grupos da população de maior vulnerabilidade à pobreza, incluindo as mulheres, a previdência social transfere recursos dos grupos com maior capacidade contributiva para aqueles em desvantagem no mercado de trabalho. O objetivo desta seção é mensurar a magnitude das transferências entre homens e mulheres ao longo do ciclo de vida. A medida escolhida para examinar as transferências inter-gêneros é a razão entre o valor esperado de benefícios e o valor esperado de contribuições (RBC) (EBRI, 1996). Esta medida é calculada trazendo a uma determinada idade (normalmente o nascimento ou a idade típica de entrada no mercado de trabalho), o valor de todos os benefícios e contribuições a serem feitos ao longo do ciclo de vida. Os valores

esperados são estimados segundo uma taxa de desconto e as probabilidades de sobrevivência em cada idade. (...) Os resultados apresentados demonstraram que a previdência cumpre de alguma forma, o seu papel de proteção social no que se tange à redução da pobreza entre homens e mulheres idosas. Sua importância é significativamente maior para as mulheres, dado que estas têm menor acesso ao mercado de trabalho nas idades avançadas e menor capacidade contributiva e de poupança ao longo da vida laboral, como resultado da dupla jornada de trabalho, da maternidade e da precariedade da trajetória da vida ativa (Camarano e Pasinajn. 2002; Beltrão et al., 2002). As simulações indicaram também que a proteção garantida às mulheres implica, como contrapartida, em um volume considerável de transferências de renda entre os gêneros, com perdas atuariais não triviais para os homens.⁶⁷

Existe uma forte inter-relação entre os princípios da universalidade, igualdade e solidariedade, de forma que, se um deles não funciona adequadamente, afeta os outros dois. Segundo a OIT, em atenção ao princípio da solidariedade, todos os trabalhadores devem filiar-se e contribuir com o sistema geral, mas há grupos com regimes separados que resistem à integração. **Economicamente, o objetivo e efeito geral da seguridade social deve ser a redistribuição de renda de maneira horizontal e vertical.** Na horizontal, os ativos transferem recursos aos inativos; entretanto, esse efeito é significativo quando a cobertura populacional é universal ou está muito ampla, mas reduzido ou nulo quando a cobertura é pequena. **Na vertical, os grupos de alta renda transferem recursos aos grupos de baixa renda por meio das contribuições (os de maior renda pagam mais, ainda que possa haver um teto que limite o efeito), das prestações (como o benefício mínimo — caso ele exista) e dos subsídios estatais, especialmente se o sistema tributário geral é progressivo (OIT-AISS, 2001).**⁶⁸

O original não contém grifos.

Mesa-Lago sentencia pela necessidade, na concepção de Beveridge, de a assistência social cuidar dos pobres, financiada pelos que podem contribuir:

⁶⁷ Mudança populacional: aspectos relevantes para a previdência.- Brasília: MPS, SPPS, 2008. 112 p. – (coleção Previdência Social; v. 27) p. 64-66.

⁶⁸ MESA-LAGO, op. cit., p. 26.

Na concepção de Beveridge, toda a população deve estar filiada ao sistema de seguridade social e deve contribuir com seu financiamento para garantir a sua sustentabilidade; também deve haver solidariedade entre as gerações; ou seja, os trabalhadores ativos devem contribuir para financiar as prestações dos inativos; tudo isso terá um efeito redistributivo progressivo. Segundo ele, para elevar o nível de vida e eliminar a pobreza, não basta apenas o aumento da produção, também é necessária uma adequada redistribuição do produto. A seguridade social contribui com isso, por um lado, por meio do financiamento tripartite (contribuições de trabalhadores e empregadores — o trabalhador por conta própria paga apenas a sua própria contribuição — e o Estado aporta um subsídio, baseado nos impostos gerais); **por outro lado, as prestações universais ajudam os grupos de baixa renda, e a assistência social (totalmente financiada pelo Estado) se encarrega dos pobres.** Os seguros voluntários adicionais não recebem subsídios fiscais, pois são financiados pelos próprios segurados ou por seus sindicatos ou mutualidades, ou ainda pela compra de seguros de vida. "O plano da seguridade social é, antes e acima de tudo, um método de redistribuição de renda, de maneira a ante por as primeiras e mais urgentes necessidades e fazer o melhor uso possível de quaisquer recursos de que se possa abrir mão" (Beveridge, 1942: 210, 214).⁶⁹

O original não contém grifos.

Além, então, de uma **política executiva** previdenciária mais agressiva, que promova transferência de renda para o catador de lixo, sem exigência de prévia contribuição social, impende ressaltar, como consequência da posituação dos direitos fundamentais, o complexo de instrumentos processuais está à disposição dos mesmos. A intuitiva conclusão, pela **judicialização**, é reforçada por Mauro Capelletti:

El derecho procesal no es em verdad um fin em si mismo, sino instrumento para el fin da la tutela Del derecho sustancial, público o privado; está, en suma, pro decirlo ai, al servivio del derecho sustancial, del cual tiende a garantizar la

efectividad, ou ea, la observância, y, para el caso de inobservância, la reintegracion.⁷⁰

Assim, ficam a disposição do catador de lixo a Ação Civil Pública, a ser manejada pelo Ministério Público, o Mandado de Segurança Coletivo e o Mandado de Injunção.

Para Sarlet, as prestações sociais, e a satisfação do mínimo existencial, merecem justiciabilidade. Veja-se:

Por outro lado, em que pese eventual divergência a respeito da fundamentalidade dos direitos sociais de um modo geral e dos limites de sua exigibilidade em Juízo, constata-se - pelo menos entre nós e em expressiva parcela da doutrina (...) e da jurisprudência - um crescente consenso no que diz com a plena justiciabilidade da dimensão negativa (defensiva) dos direitos sociais em geral e da possibilidade de se exigir em Juízo pelo menos a satisfação daquelas prestações vinculadas a mínimo existencial, de tal sorte que também nesta esfera a dignidade da pessoa humana (notadamente quando conectada com o direito à vida) assume a condição de metacritério para as soluções tomadas no caso concreto, que, de resto, acabou sendo objeto de reconhecimento em decisão recente do Supremo Tribunal Federal. (p. 107)

O julgamento a que se refere Sarlet é o da ADPF nº 45 MC/DF, com decisão proferida em 29.04.04, tendo como Relator o Ministro Celso de Mello. Em tal caso houve decisão apenas monocrática e o mérito restou prejudicado eis que houve suprimento da omissão que deu origem à demanda, mas há ênfase da possibilidade de um controle judicial, também em sede de Arguição de Descumprimento, de políticas públicas na esfera dos direitos sociais.

Cuidava-se do direito à saúde, e foi realçado que onde estiverem em causa prestações vinculadas ao direito à vida e à dignidade da pessoa humana o controle jurisdicional é possível.

Sarlet lembra que:

⁷⁰ CAPELLETTI, Mauro. *Proceso, ideologia, sociedad.* p. 5., Citado por Paulo Afonso Linhares, *Direitos fundamentais e qualidade de vida*, Mestrado UFC 1998, p. 206.

Há famoso precedente da Suprema Corte Americana - *Marbury v. Madison*, de 1803, quando restou afirmada a competência para o controle jurisdicional de contitucionalidade dos atos dos demais poderes públicos. O Tribunal Administrativo Federal (*Bundesverwaltungsgericht*) e, posteriormente, o Tribunal Constitucional Federal (*Bundesverfassungsgericht*) reconheceu um direito fundamental implícito a um mínimo existencial, apesar do fato de a Lei Fundamental da Alemanha não agasalhar, salvo raríssimas exceções, direitos sociais em seu texto. Há notícias, outrossim, de que o Tribunal Constitucional da Colômbia tem reconhecido um direito implícito a um mínimo existencial.⁷¹

Assim, promoção e proteção do Catador de Lixo, no sentido de garantir-lhes Direitos Fundamentais Sociais, são medidas que se impõem. Entretanto, é bom que se diga, não só o mínimo existencial pode ser justiciável; como diz Sarlet,

De todos os exemplos colacionados - que de longe não esgotam o rol dos direitos fundamentais embasados na dignidade da pessoa humana - já transparece a sua referida dupla função defensiva e prestacional (negativa e positiva), inclusive na condição de posições jurídicas subjetivas. Com efeito, tal caráter dúplice manifesta-se não apenas pela circunstância - já suficientemente demonstrada - de que tanto os assim denominados direitos de defesa (ou direitos negativos), mas também os direitos a prestações fáticas e jurídicas (direitos positivos) correspondem, ao menos em regra, às exigências e constituem - embora em maior ou menor grau - concretizações da dignidade da pessoa humana, mas também pelo fato de que da dignidade decorrem, simultaneamente, obrigações de respeito e consideração (isto é, de sua não violação) mas também um dever de promoção e proteção, a ser implementado inclusive - consoante já referido relativamente aos assim designados direitos sociais - por medidas positivas não estritamente vinculadas ao mínimo existencial (...) ⁷²

⁷¹ SARLET, op. cit., p. 108.

⁷² SARLET, op. cit., p. 113.

CONCLUSÃO

Chegou-se ao objetivo do estudo de identificar as mudanças na legislação do catador de lixo. Foi encontrada relação da Lei Complementar 128/2008 com o Direito Fundamental de Solidariedade, muito embora essa relação tenha se mostrado tímida e ineficaz para garantir o pleno exercício da cidadania desse tipo de trabalhador informal.

Destaca-se, no que pertine à chamada Nova Lei de Resíduos Sólidos, o seguinte: traz proposições sociais programáticas para o catador de lixo; é carente de regulamentos e planos a nível nacional, estadual e municipal para efetivação, e; não tem como foco uma política social para o catador de lixo, apesar de incentivar as cooperativas – entidades estas que, já existentes hoje, não tem demonstrado o poder de garantir direitos sociais aos recolhedores de resíduos sólidos cooperados.

Conclui-se, outrossim, a despeito da ineficácia das leis estudadas, que os direitos fundamentais permanecem, devendo ser levados a sério; assim, nova conclusão intimamente ligada a anterior se impõe: é necessário insistir no direito ao exercício pleno da cidadania através do Direito Fundamental de Solidariedade, mesmo que, *por exemplo*, apenas um programa de transferência de renda dê cabo à carência do catador de lixo.

Não se propôs, entretanto, investigar e concluir por uma política pública específica, como a própria transferência de renda, mas chegou-se ao resultado de que o Princípio da Solidariedade deve fundar esta política para que seja eficaz em garantir dignidade ao catador.

O presente trabalho, por fim, gera uma provocação, e um ponto de partida para uma nova pesquisa: com o passar do tempo, tornar-se-á eficaz, do ponto de vista da situação social do catador de lixo, a Nova Lei de Resíduos Sólidos?

REFERÊNCIAS

ALEMÃO, Ivan. **Curso de direito do trabalho**. São Paulo: Ltr, 2004.

ARAÚJO, Francisco Régis Frota. **Direito Constitucional Econômico e Tributário**.

ARAÚJO, Régis Frota. **O princípio constitucional da solidariedade nos sistemas constitucionais ibérico e brasileiro: uma tentativa de inserção epistemológica deste princípio na teoria geral dos direitos fundamentais**. Revista ibero-americana de direito constitucional econômico: jurisdição constitucional no mundo globalizado. Fortaleza : Banco do Nordeste, 2002.

ARAÚJO, Maria Neyara de Oliveira. **Transformações no mundo do trabalho: realidade e utopias**. Fortaleza: Editora UFC, 2005.

AURÉLIO, Daniel Rodrigues. **Dossiê Getúlio Vargas**. São Paulo: Universo dos Livros, 2009.

BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas**. 7.^a ed.. São Paulo: Renovar, 2006.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 11.^a edição, ver. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2001.

BOBBIO, Norberto. **Teoria da norma jurídica**. Trad. Fernando Pavan Baptista e Ariani Bueno Sudatti / apresentação Alaôr Caffé Alves -- Bauru, SP: EDIPRO, 3a ed. revista, 2005.

CACCIAMALI, M. C. **Setor informal urbano e formas de participação na produção**. *Série Ensaios Econômicos*. São Paulo, IPE/USP., n. 26, 1983.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Estudos sobre direitos fundamentais**. Coimbra: 2004, Ed. Coimbra Editora. p. 51-53.

CAPELLETTI, Mauro. **Processo, ideologia, sociedade**. p. 5.. Citado por Paulo Afonso Linhares, *Direitos fundamentais e qualidade de vida*, Mestrado UFC 1998, p. 206.

CAVALCANTE, S.; FRANCO, M. F. A. **Profissão perigo: percepção de risco à saúde entre os catadores do Lixão do Jangurussu**. In: *Revista Mal-estar e Subjetividade*. Vol. VI. Nº 1. Fortaleza: UNIFOR, 2007, p. 211-231.

VASCONCELOS, Arnaldo. **Teoria da norma jurídica**. 5.^a ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

Centro de Estudos Sobre Intolerância - Maurício Tragtenberg. Disponível em <<http://www.urutagua.uem.br//007/07ferreira.htm>> Acesso em 17 de maio de 2010.

COMPARATO, Fabio Konder. **Direito público estudos e pareceres**. São Paulo: Saraiva, 1996.

Correio da Bahia. BA: Miséria resiste às cooperativas de catadores. Disponível em <<http://www.reciclaveis.com.br/noticias/00409/0040928catadores.htm>> Acesso em 17 de maio de 2010.

DANTAS, Ivo. Princípios Constitucionais e Interpretação Constitucional. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 1995.

DELGADO, Maurício Godinho. Curso de direito do trabalho. 2. Ed. São Paulo: Ltr, 2003.

Desenvolvimento Humano e IDH. Disponível em <<http://www.pnud.org.br/idh/>>. Acesso em 17 de maio de 2010.

FERNANDEZ Y FERNANDEZ, Eloi. As origens do consórcio entre saber e poder. Folha de São Paulo. São Paulo, 17 jul. 1997. Opinião, p. 2.

GOUNET, Thomas. Fordismo e toyotismo na civilização do automóvel. São Paulo: Bomtempo, 1999.

FACHIN, Zulmar. Direitos fundamentais e cidadania. São Paulo: Método, 2008.

Família transporta corpo de catador em carro de reciclagem. Disponível em <<http://www.opovo.com.br/opovo/fortaleza/771240.html>> Acesso em: 20 mar. 2008.

FERRAZ, Antonio Augusto (org.) Ministério Público - Instituição e Processo. São Paulo: Atlas, 1997. p. 131.

FERRAZ, Fernando Basto. **Terceirização e demais formas de flexibilização do trabalho** / Fernando Basto Ferraz. - São Paulo: LTr, 2006.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **Introdução à ciência do direito**. São Paulo: Atlas.

FERREIRA, Sérgio de Andréa. **Invalidade de norma**. *Revista de Direito Público*. 11.57/58.

FERREIRA, Simone de Loiola. **Os “Catadores do Lixo” na construção de uma nova cultura: a de separar o lixo e da consciência ambiental**. *Revista Urutágua - revista acadêmica multidisciplinar*.

FONSECA, Eduardo Giannetti da. **O que é desenvolvimento econômico**. Folha de São Paulo, JAN 2, 1994, Ed. Nacional, Seção: Economia Ilustrada.

GUIMARÃES, Mônica Cabanas. **Políticas para a expansão da cobertura dos trabalhadores e trabalhadoras domésticas: a experiência do Brasil**. / Mônica Cabanas Guimarães. – Brasília: MPS, 2008. (Coleção Previdência Social. Série Estudos; v. 26). p. 38.

HOBBSBAWN, Eric J. **A era das revoluções: Europa 1789-1848**, tradução de Maria Tereza Lopes Teixeira e Marcos Penchel. 16.^a Ed. Rio de Janeiro: Paz e Temi, 1977.

LEIVAS, Paulo Gilberto Cogo. **Teoria dos direitos fundamentais sociais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2006.

LIMA, Francisco Meton Marques de. **O Resgate dos Valores na Interpretação Constitucional: por uma hermenêutica reabilitadora do homem como «ser-moralmente-melhor»**. Fortaleza, ABC Editora, 2001.

LINHARES, Paulo Afonso, **Mestrado UFC 1998**, p. 24.

MACHADO, Patrícia Marla Farias Lima. **A solidariedade e o estado: do valor à norma jurídica**. 2007. 218 f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional). – Universidade Federal do Ceará. 2007.

MAGERA, M. **Os Empresários do Lixo: um paradoxo da modernidade**. Campinas. SP: Átomo, 2003. P. 34.

MARTÍN, Carlos de Cabo. **Teoria constitucional de La solidaridad**. Madrid: Marcial Pons, 2006.

MEDEIROS, L.F.R.; MACEDO, K.B. **Catador de material reciclável: uma profissão para além da sobrevivência?** In: *Psicologia & Sociedade*; 18 (2): 62-71; mai./ago. 2006. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/psoc/v18n2/08.pdf>> Acesso em: 23 abr. 2008.

MESA-LAGO, Carmelo. **As reformas de previdencia na america latina e seus impactos nos principios de seguridade social**; tradução da Secretaria de Políticas de Previdência Social. – Brasíloia: Minsitério da Previdência Social, 2007.

Mudança populacional: aspectos relevantes para a previdência.- Brasília: MPS, SPPS, 2008. 112 p. – (coleção Previdência Social; v. 27)

NORONHA, Eduardo G. **"Informal", ilegal, injusto: percepções do mercado de trabalho no Brasil**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol.18, n.53. São Paulo: Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 2003.

OIT: ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Directrices sobre una definición estadística de empleo informal, adoptadas por la Decimoséptima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (noviembre – diciembre de 2003)**. 17ª Conferência Internacional de Estatísticas do Trabalho – OIT. Disponível em <<http://www.ilo.org>>. Acesso em: 10 mar. 2008.

PESQUISA NACIONAL DE AMOSTRA DE DOMICÍLIOS. **Informação Demográfica e Socioeconômica**. Número 7. Mapa mercado de trabalho. Rio do Janeiro: IBGE, v. 7, 2001. Suplemento.

REINECKE, G. **"Qualidade de emprego e emprego atípico no Brasil"**. In: **Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil: políticas para conciliar os desafios de emprego e competitividade**". São Paulo, OIT/TEM, Editora 34, 1999.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais**. 8 ed. ver. atual. e ampl. – Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010.

SANTOS, Marcos André Couto. **A efetividade das normas constitucionais (as normas programáticas e a crise constitucional)**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, n. 147, jul/set. 2000.

T. MARSHALL. **Citizenship and Social Class**, Cambridge: University Press, 1950.

TEIXEIRA, J. H. Meireles. **Curso de direito constitucional**. Porto Alegre: Fabris, 1997.

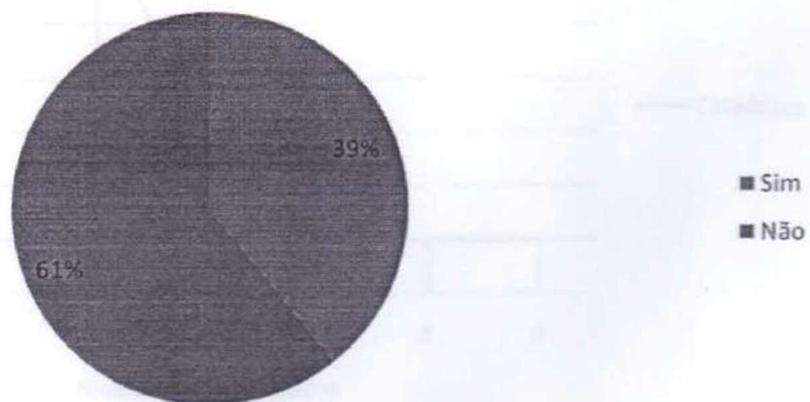
Anexo 1

Pesquisa com Catadores de Lixo da Cidade de Sobral – CE, realizada em 17 de março de 2010-08-07. Dados informados em entrevistas

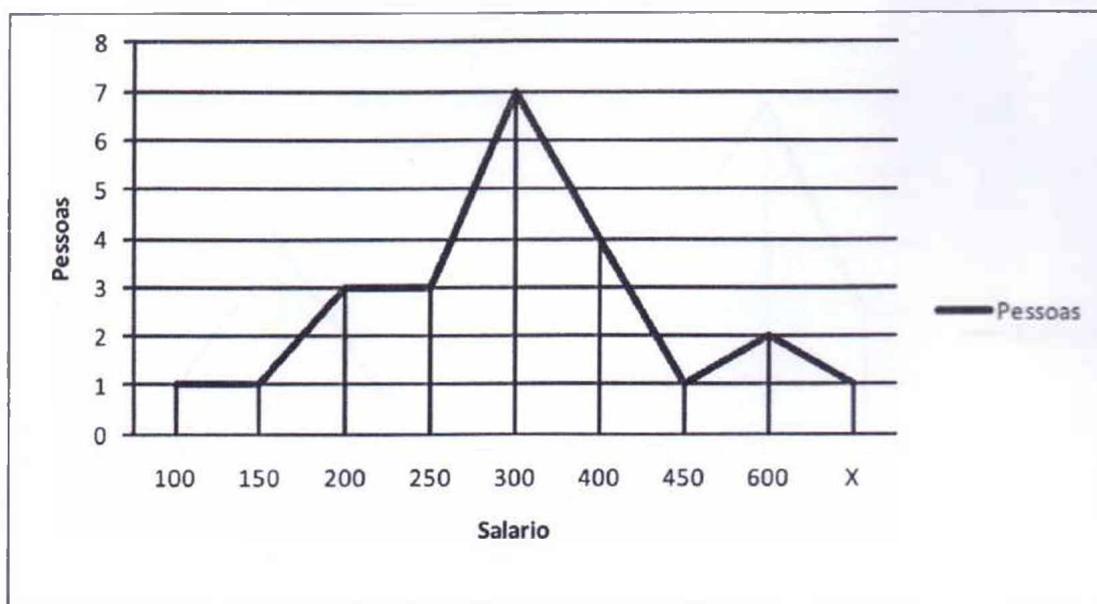
Voce pagaria o valor de R\$ 56,10 para a previdência, mensalmente, para ter direito a cobertura previdenciária?



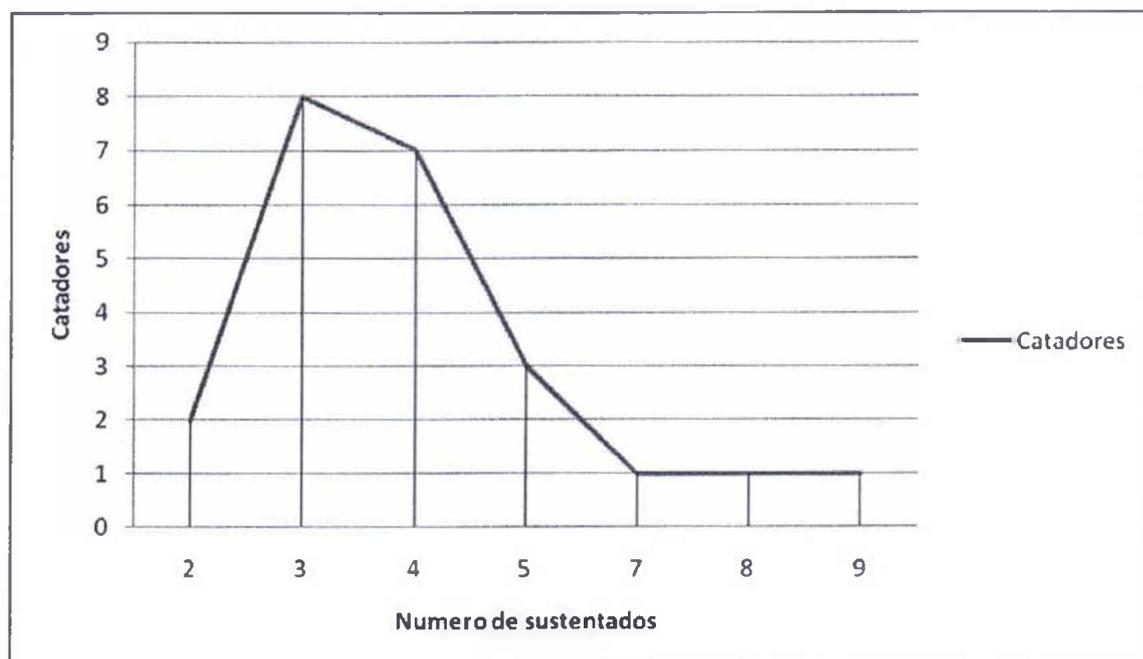
Você já ficou sem trabalhar por doença ou acidente de trabalho?



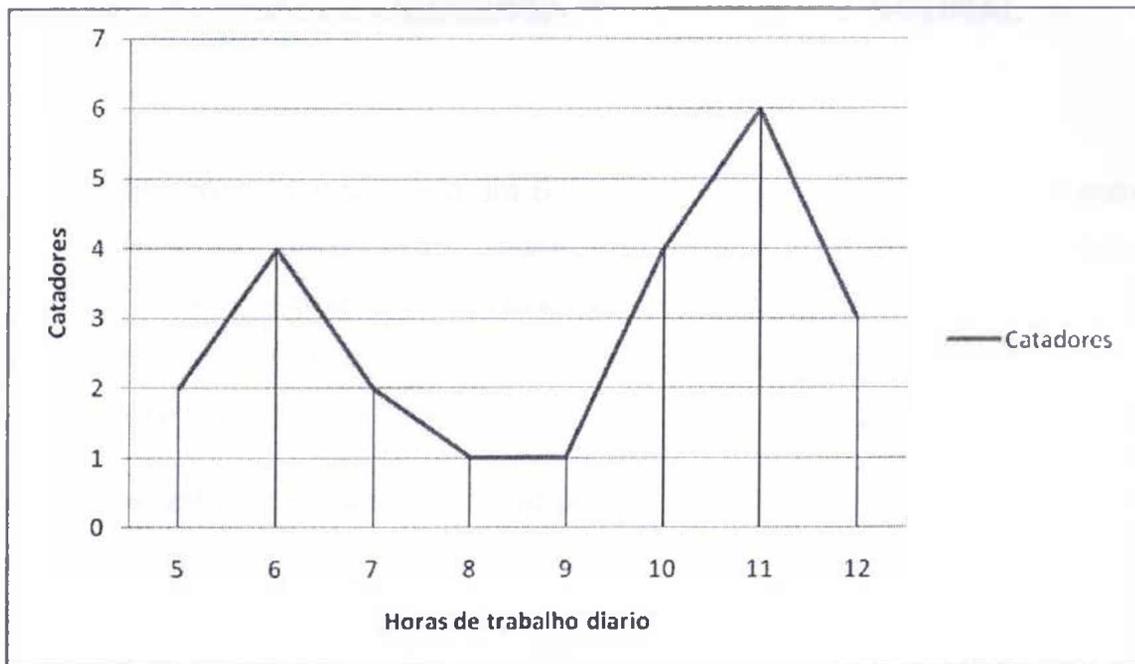
Amostragem do valor da remuneração auferida por Catadores de Lixo, conforme entrevistas



Amostragem da quantidade de dependentes por Catador de Lixo, conforme entrevistas



Amostragem das horas de trabalho por Catador de Lixo, conforme entrevistas



Anexo 2

RELATÓRIO DE PESQUISA REALIZADA EM SOBRAL

Realizamos uma pesquisa em Sobral, uma cidade de médio porte e com boas referências universitárias, visando conhecer a situação do trabalhador informal, especificamente os catadores de lixo, para sabermos se os mesmos possuem condições financeiras de contribuir para previdência na condição de microempreendedores individuais.

O levantamento foi realizado no período de 17 a 25 de maio de 2010 no centro da cidade e periferia.

Para tal, entrevistamos 50 catadores, os quais foram abordados aleatoriamente desconsiderando sexo ou idade, sendo 100% homens e 0% mulheres, destacando que possuem um baixo nível de escolaridade. Os mesmos possuem perfis sociais e econômicos parecidos ou quase idênticos, pois são, em grande maioria, pais de família, tendo responsabilidades com relação ao sustento desta família, ressaltando que todos possuem, no mínimo, uma pessoa para sustentar além de si.

No decorrer das entrevistas de acordo com os depoimentos dos entrevistados foi possível observar que os catadores de lixo, em sua totalidade, não utilizam nenhum equipamento de proteção em sua atividade laborativa e não há nenhum órgão responsável para fiscalizar esse aspecto, estando sujeitos aos diversos tipos de acidentes de trabalho, podendo inclusive adquirir graves doenças. Saliente-se que, se por ventura, ficarem impossibilitado de trabalhar temporária ou definitivamente, não possuem as garantias e benefícios previstos para os trabalhadores formais em nossa Constituição Federal de 1988.

Referidos trabalhadores iniciam os trabalhos nos horários que entendem melhores para obtenção de maiores lucros e folgam um dia na semana, geralmente os domingos, por ser o dia que os depósitos fecham, trabalhando,

portanto, pela manhã e pela tarde, encerrando seu expediente antes do fechamento dos depósitos para os quais vendem o lixo. Vale ressaltar que, quando por algum problema de saúde, não estão dispostos para o trabalho, "perdem o dia", o que significa dizer que suas famílias ficam sem o lucro daquela jornada. Destacando que de acordo com a pesquisa realizada 39% dos entrevistados já passaram por tal situação ou já sofreram acidente no trabalho.

Os Catadores de Lixo da cidade de Sobral não possuem nenhuma organização sindical, no entanto há comentários de que estão buscando formar um sindicato para a categoria, propósito este que contribuiria bastante para a melhoria das condições de trabalho dessas pessoas e que causa nesses trabalhadores uma nova expectativa no que se refere à conquista de direitos essenciais ao trabalhador ou mesmo conseguir melhorar suas condições de trabalho.

No que se refere ao objetivo principal das entrevistas, ou seja, saber realmente se os catadores de lixo possuem condições financeiras de contribuir para previdência na condição de micro empreendedores individuais, conclui-se, analisando os resultados da pesquisa, que 61% dos entrevistados podem pagar R\$ 67,10,00 para previdência enquanto que 39% acreditam que suas condições econômicas os impedem de aderir a esse benefício.

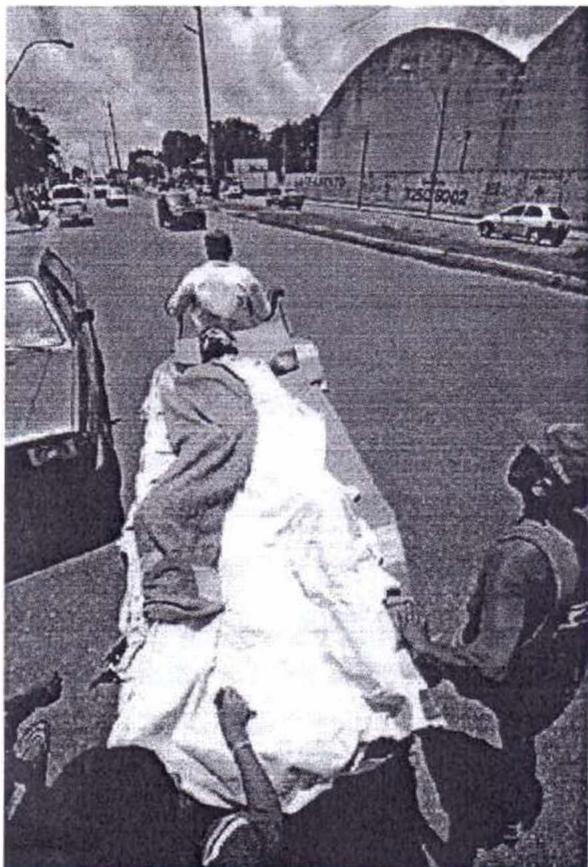
Nenhum dos entrevistados aderiu à previdência na condição de micro empreendedor individual nem demonstrou ânimo para fazê-lo brevemente.

Apesar de nítida a importância do trabalho desempenhado pelo catador de lixo, máxime pela repercussão ambiental e social, seja na cidade de Sobral ou em qualquer outro lugar do Brasil, é uma atividade que atrai preconceitos ou discriminações, além de privar o trabalhador que a desenvolve das garantias constitucionais no âmbito trabalhista, máxime pelos prejuízos causados a sua saúde.

Anexo 3

CATADOR DE LIXO (7/3/2008)

Indigência na vida e na morte



Martirio da família: cortejo entre o Jangurussu ao SVO passou por ruas e avenidas de Fortaleza

DANIEL ROMAN

7/3/2008

A família do catador de lixo morto não consegue ajuda de órgãos públicos para transportar o corpo ao SVO

O catador de lixo José Carlos Ferreira de Sousa, de 39 anos, mesmo depois de morto, foi protagonista ontem de cenas de desumanidade, abandono e crueldade.

Ele morreu nas primeiras horas da manhã de ontem e, sem conseguir transporte para levar o corpo, após pedir ajuda a diversos órgãos públicos, a comunidade e sua família decidiram transportá-lo na carroça de guardar lixo em que ele trabalhava, num cortejo entre o Jangurussu, passando pelo Frotinha de Messejana até chegar no Sistema de Verificação de Óbitos (SVO), na BR-116, sob o sol escaldante.

Maria José da Costa Rodrigues, irmã de Sousa, disse que, desde a última segunda-feira ele estava doente, com sintomas de febre, diarreia e vômitos. No entanto, somente na última quarta-feira, por volta das 16h30, levou o irmão ao Frotinha de Messejana, onde foi atendido e liberado no mesmo dia. Lá, conforme Maria José, ele tomou quatro litros de soro, fez exames de sangue e ficou em observação.

"Ele foi atendido por dois médicos, que disseram que poderia ser dengue. Eu disse para o doutor que não podia levar um homem daquele jeito para casa, até porque não tinha nem o dinheiro do transporte", relata. Mesmo assim, o paciente foi liberado pelo hospital.

Chegando em casa, Maria José conta que deu um banho no irmão, um copo de suco e ele foi se deitar. Por volta das 5h da manhã, ela o encontrou morto, fora da rede e sentado no chão, envolto de fezes. Foi daí, então, que começou a peregrinação para tentar levá-lo ao Frotinha de Messejana.

A família pediu ajuda à líder comunitária do bairro, Antônia do Socorro dos Santos, para levar o irmão ao SVO. Ligaram para o 190, telefone da Coordenadoria Integrada de Operações Policiais (Ciops), 192 do Serviço de Atendimento Médico de Urgência (Samu) e para o a Secretaria Executiva Regional (SER) VI.

Cortejo

Sem conseguir transporte, informação ou orientação de como proceder, a líder comunitária sugeriu à família que colocasse o corpo de José Carlos no carrinho em que trabalhava catando lixo, já que a família também não tinha dinheiro para pagar os R\$ 60,00 cobrados pela funerária para levar o corpo.

Em cortejo, seguiram de onde a família mora, num barraco no pé da rampa do antigo aterro do Jangurussu, passaram pela Avenida Perimetral, em direção ao Hospital Frotinha de Messejana.

Foi quando a reportagem os encontrou, sob o sol forte de mais de 11h. O corpo estava enrolado com um lençol e acompanhado de pessoas da comunidade. O cortejo fúnebre do catador de lixo chamava a atenção da população. No entanto, por insensibilidade, medo ou indiferença, nesse trajeto, nenhuma pessoa sequer parou para oferecer ajuda.

Ao chegar no Frotinha de Messejana, somente um familiar pôde entrar e novamente o corpo de catador de lixo ficou do lado de fora do portão. Nem mesmo os policiais do Ronda do Quarteirão, parados em frente ao hospital, manifestaram-se para ajudar.

Como a unidade hospitalar não aceitou José Carlos morto, a família recebeu encaminhamento social para os serviços de funeral e orientação para levá-lo ao Sistema de Verificação de Óbitos (SVO), que fica localizado na BR-116.

Chegando lá, a pele de José Carlos já estava esverdeada e seu corpo exalava mau cheiro. Sem dignidade, desrespeitado e excluído, o catador de lixo foi levado para necropsia.

De acordo com Maria de Fátima Rodrigues, irmã do catador de lixo, o SVO irá liberar o corpo hoje, às 7h, e o sepultamento ocorrerá às 8h, no cemitério do Bom Jardim.

DESINFORMAÇÃO

Falta regulamentação para o traslado

O transporte de pessoas mortas é uma dificuldade. Além de muita desinformação, não há a regulamentação de um serviço voltado especificamente para isso. O Instituto Médico Legal (IML), com o rabeção, só busca e transporta pessoas que morreram vítimas de algum tipo de violência. Quando o óbito acontece por motivos de doença, a população desconhece como proceder.

De acordo com o diretor administrativo do Serviço de Verificação de Óbitos (SVO), José Xavier de Oliveira, a unidade não dispõe de veículos específicos para este fim e destaca que o traslado de pessoas mortas deve ser realizado pelos órgãos municipais.

Conforme ressaltou, quando uma pessoa morre no hospital, é a própria instituição ou serviço de funerária, quando a família possui, que faz o transporte. No entanto, quando a pessoa falece em casa, o traslado geralmente é feito pela funerária, com custo para família.

“É muito raro acontecer o que vimos hoje, um corpo sendo transportado numa carroça. Só vi caso semelhante em 2005, logo que o SVO foi criado”, disse Oliveira.

Conforme o diretor administrativo do Serviço, não cabe, em hipótese alguma ambulâncias realizarem esse transporte. “Ambulância serve para transportar doente e jamais pode levar um corpo. Quando acontece da pessoa morrer em atendimento na ambulância, é completamente diferente”, explica.

Ele ressalta, ainda, que o impedimento acontece porque a causa da morte pode ser uma doença infecciosa.

Além disso, como não existe uma regulamentação para o serviço, Oliveira afirmou que ainda acontece de ambulâncias do Interior do Estado fazerem o transporte de mortos para o SVO. "Falta um órgão municipal para cuidar disso. Não é papel do SVO, que existe para identificar a causa da morte e gerar subsídios para a aplicação das políticas públicas".

A Secretaria da Saúde do Estado informou, por meio de sua assessoria de imprensa, que o transporte de pessoas mortas e assistência é de responsabilidade irrestrita do território onde ocorreu, portanto, de cada município. Além disso, acrescentou que não está prevista na função do Serviço de Verificação de Óbitos disponibilização de veículos para este fim.

Paola Vasconcelos

Repórter