



**Universidade do Estado do Rio de Janeiro**

Centro de Ciências Sociais

Faculdade de Direito

Marconi do Ó Catão

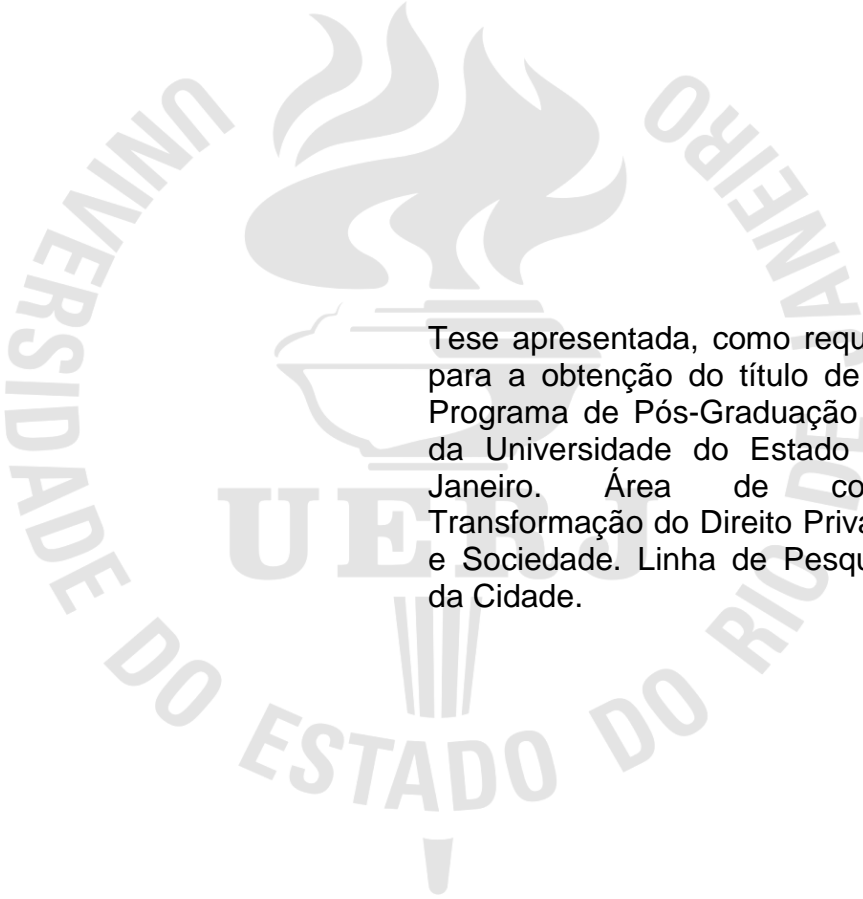
**A política nacional de resíduos sólidos (Lei n.º 12.305/10): uma  
análise dos mecanismos de proteção jurídica e promoção de  
cidadania dos catadores de materiais recicláveis**

Rio de Janeiro

2015

Marconi do Ó Catão

**A política nacional de resíduos sólidos (Lei n.º 12.305/10): uma análise dos mecanismos de proteção jurídica e promoção de cidadania dos catadores de materiais recicláveis**



Tese apresentada, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Transformação do Direito Privado, Cidade e Sociedade. Linha de Pesquisa: Direito da Cidade.

Orientador: Prof. Dr. Maurício Jorge Pereira da Mota

Rio de Janeiro

2015

CATALOGAÇÃO NA FONTE  
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA CCS/C

C369      Catão, Marconi do Ó.

A política nacional de resíduos sólidos (Lei nº 12.305/10) : uma análise dos mecanismos de proteção jurídica e promoção de cidadania dos catadores de materiais recicláveis / Marconi do Ó Catão. – 2015.

311 f.

Orientador: Prof. Dr. Maurício Jorge Pereira da Mota.

Tese (Doutorado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito.

1. Direitos fundamentais – Teses. 2. Inclusão social - Teses. 3. Desigualdade social – Teses. 4. Direito urbanístico – Teses. I. Mota, Maurício Jorge Pereira da. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Direito. III. Título.

CDU 342.7

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.

---

Assinatura

---

Data

Marconi do Ó Catão

**A política nacional de resíduos sólidos (Lei n.º 12.305/10): uma análise dos mecanismos de proteção jurídica e promoção de cidadania dos catadores de materiais recicláveis**

Tese apresentada, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Direito, da Universidade Estadual do Rio de Janeiro. Área de Concentração: Direito da Cidade.

Aprovada em: 24 de agosto de 2015.

Banca Examinadora:

---

Prof. Dr. Maurício Jorge Pereira da Mota (Orientador)  
Faculdade de Direito -UERJ

---

Prof<sup>a</sup>. Dra. Vânia Siciliano Aieta  
Faculdade de Direito -UERJ

---

Prof. Dr. Jorge Luís Fortes Pinheiro da Câmara  
Faculdade de Direito -UERJ

---

Prof. Dr. Jerson Carneiro Gonçalves Júnior  
Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais

---

Prof. Dr. Augusto Eduardo de Miranda Pinto  
Instituto Federal Fluminense

Rio de Janeiro

2015

## RESUMO

CATÃO, Marconi do Ó. **A política nacional de resíduos sólidos (Lei n.º 12.305/10)**: uma análise dos mecanismos de proteção jurídica e promoção de cidadania dos catadores de materiais recicláveis. 2015. 311 f. Tese (Doutorado em Direito da Cidade) – Faculdade Direito, Universidade do Estado Rio de Janeiro, 2015.

Este estudo trata da atual Política Nacional de Resíduos Sólidos, regulamentada pelo Decreto nº 7.404/10, enfocando os mecanismos jurídicos garantidores da integração dos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis na responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, que historicamente tem um passado de exploração de trabalho e invisibilidade social. Com o objetivo de analisar as condições de aplicabilidade dos mecanismos presentes na Lei nº 12.305/10 voltados para o reconhecimento social e ambiental, como também para a proteção legal dos direitos desse grupo social, iremos inicialmente esclarecer os aspectos conceituais basilares para a compreensão da temática das iniquidades sociais, bem como verificar a importância da utilização da teoria das necessidades humanas fundamentais, como sendo um instrumento adequado para a interpretação dessa forma de exclusão social. Ademais, este trabalho se propõe a discutir as principais correntes teóricas contemporâneas utilizadas no estudo da otimização da satisfação das necessidades humanas fundamentais, como também teorizar, filosoficamente, que tais necessidades funcionam como pressuposto de justificação para atribuição de direitos específicos e obrigações institucionais. Do ponto de vista metodológico, trata-se de uma pesquisa qualitativa, tendo sido realizado, de forma dedutiva, levantamentos de dados por meio de revisão bibliográfica envolvendo consultas a jornais, revistas, livros, dissertações, teses, projetos, leis, decretos e pesquisas via *internet* em sites institucionais. O método de procedimento adotado foi o descritivo-analítico, ressaltando-se ainda que, de forma indutiva, foi igualmente desenvolvida uma pesquisa de campo em duas cooperativas de reciclagem da cidade de Campina Grande-PB. Os estudos desenvolvidos revelaram que o grupo social em análise se enquadra no contexto de pessoas que necessitam de otimização para satisfação das necessidades fundamentais, havendo uma consistente e sustentável argumentação teórica nesse sentido. Concluiu-se que, apesar do compromisso expresso na Lei nº 12.305/10, para com a valorização do trabalho dos catadores, deve ocorrer um esforço interpretativo dos mecanismos de inclusão social, empoderamento econômico e reconhecimento social e ambiental desta categoria. Foi igualmente concluído que as estratégias de integração dos catadores na responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, criadas pela legislação de resíduos sólidos, foram delineadas a partir do reconhecimento dos catadores pelo poder público na coleta seletiva e da inserção dos catadores na logística reversa, garantindo condições de mercado e acesso a recursos; contudo, o principal desafio parece ser o da inovação na própria forma de se pensar as políticas públicas para o setor.

Palavras-chave: Política Nacional de Resíduos Sólidos. Teoria das Necessidades Humanas Fundamentais. Catadores de Materiais Recicláveis e Reutilizáveis.

## ABSTRACT

CATÃO, Marconi do Ó. **The national solid waste policy (Law Nº 12.305/ 10):** an analysis of the legal mechanisms of protection and promotion of citizenship of recyclable material collectors. 2015. 311 f. Tese (Doutorado em Direito da Cidade) – Faculdade Direito, Universidade do Estado Rio de Janeiro, 2015.

This study addresses the current National Policy on Solid Waste, regulated by Decree Nº7.404 / 10, focusing on the legal mechanisms guaranteeing the integration of reusable and recyclable material collectors in the shared responsibility for the lifecycle of products, which historically has a history of exploitation work and social invisibility. In order to analyze the conditions of applicability of these mechanisms in Law Nº12.305 / 10 focused on the social and environmental recognition, but also for the legal protection of the rights of this social group, we will first clarify the conceptual basic aspects to understanding the theme social inequities and verify the importance of using the theory of basic human needs, as an appropriate tool for the interpretation of this form of social exclusion. In addition, this study aims to discuss the main contemporary theoretical perspectives used in the optimization study of satisfaction of basic human needs, but also theorize, philosophically, that such work needs to justify the assumption for assigning specific rights and institutional obligations. From a methodological point of view, it is a qualitative research, being accomplished, as deductions, data collections through bibliographic review involving consultation with newspapers, magazines, books, dissertations, theses, projects, laws, decrees and research internet in institutional sites. The method of procedure adopted was the descriptive and analytical, emphasizing also that, inductively, has also developed a field research in two cooperatives recycling of Campina Grande-PB. Developed studies revealed that the social group under consideration falls within the context of people needing optimization to meet the basic needs, with a consistent and sustainable theoretical argument in this regard. It was concluded that despite the commitment expressed by Law Nº12.305/10, towards the appreciation of the work of collectors, there should be an interpretive effort of the mechanisms of social inclusion, economic empowerment and social and environmental recognition in this category. It was also concluded that the collectors of integration strategies in the shared responsibility for the lifecycle of products, created by the law of solid waste, were drawn from the recognition of collectors by the government in the selective collection and insertion of waste pickers in reverse logistics, ensuring market conditions and access to resources; however, the main challenge seems to be the innovation in their own way of thinking public policies for the sector.

Keywords: National Solid Waste Policy. Theory of Fundamental Human Needs. Collectors of recyclable materials and reusable.

## RÉSUMÉ

CATÃO, Marconi do Ó. **La politique nationale de déchets solides (loi n° 12.305/10)**: une analyse des mécanismes de protection juridique et promotion de la citoyenneté des ramasseurs de matériaux recyclables. 2015. 311 f. Tese (Doutorado em Direito da Cidade) – Faculdade Direito, Universidade do Estado Rio de Janeiro, 2015.

Cette étude concerne à la politique nationale actuelle des déchets solides, réglementées par le Décret n° 7.404/10, mettant l'accent sur les mécanismes juridiques garantissant l'intégration des ramasseurs de matériaux recyclables et réutilisables sur la responsabilité partagée pour le cycle de vie des produits, qui autrefois a une histoire d'exploitation du travail et d'invisibilité sociale. Dans le but d'analyser les conditions d'applicabilité des mécanismes présents dans la loi n° 12.305/10 vers la reconnaissance sociale et environnementale, ainsi que pour la protection juridique des droits de ce groupe social, nous irons d'abord clarifier les aspects conceptuels de base permettant de comprendre le thème des inégalités sociales, ainsi que vérifier l'importance de l'utilisation de la théorie des besoins humains fondamentaux comme un instrument approprié pour l'interprétation de cette forme d'exclusion sociale. Par ailleurs, cet article vise à discuter les grands courants théoriques contemporains utilisés dans l'étude de l'optimisation de la satisfaction des besoins humains fondamentaux, mais aussi à théoriser, philosophiquement, que ces besoins sont comme prémisse de justification pour l'attribution des droits et des obligations institutionnelles. Du point de vue méthodologique c'est une recherche qualitative, où les données ont été relevés de manière déductible, à travers la littérature spécifique parmi la consultation de journaux, magazines, livres, rapport, thèses, projets, lois, décrets et recherche sur l'internet dans des sites institutionnels. La méthode de la procédure adoptée était descriptive-analytiques, notant qu'on a également développé une recherche de champ, de sorte inductif, sur deux coopératives de recyclage dans la ville de Campina Grande-PB. Les études ont révélé que le groupe social analysé s'encadre à la situation des personnes qui nécessitent d'optimisation des besoins fondamentaux, s'appuyant sur un argument théorique cohérent et durable en ce sens. On a conclu que, malgré l'engagement exprimé dans la loi n° 12.305/10, à l'appréciation du travail des ramasseurs, doit se produire un effort d'interprétation des mécanismes d'inclusion sociale, autonomisation économique et reconnaissance sociale et environnementale de cette catégorie. Il a également conclu que les stratégies d'intégration des ramasseurs sur la responsabilité partagée pour le cycle de vie des produits, créés par la législation sur les déchets solides, ont été décrits à partir du reconnaissance des ramasseurs par le gouvernement sur la tri sélective et de leur insertion dans une logistique inverse, garantissant des conditions de marché et l'accès aux ressources; Toutefois, le principal défi semble être l'innovation dans leur propre façon de penser sur les politiques publiques pour le secteur.



Mots clés: La Politique Nationale des déchets solides. La théorie des besoins fondamentaux de l'homme. Des ramasseurs de de matériaux recyclables et réutilisables.

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

APAM Associação de Proteção Ambiental

ASP Aterro Sanitário de Puxinanã

CATAMAIS Cooperativa de Catadores e Catadoras de Materiais Recicláveis  
de Campina Grande Ltda.

CBO Classificação Brasileira de Ocupações

CDC Código de Defesa do Consumidor

CENIPA Central de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos

CMTs Centrais Mecanizadas de Triagem

CNM Confederação Nacional dos Municípios

CONAMA Conselho Nacional do Meio Ambiente

COOPAMARE Cooperativa dos Trabalhadores Autônomos de Papel, Aparas  
e Materiais Reaproveitáveis de São Paulo

COTRAMARE Cooperativa dos Trabalhadores de Materiais Recicláveis de  
Campina Grande-PB

CSS Coleta Seletiva Solidária

IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INEA Instituto Estadual do Ambiente

IPEA Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IDH Índice de Desenvolvimento Humano

IPC Indicador de Penúria de Capacidade

IPH Indicador de Pobreza Humana

LDNSB Lei de Diretrizes Nacional de Saneamento Básico

MNCR Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis

PMGIRS Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos

PNEA Política Nacional de Educação Ambiental

PNRS Política Nacional de Resíduos Sólidos

PNUD Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPA Plano Plurianual

SINIMA Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente

SINIR Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão de Resíduos Sólidos

SINISA Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico

SISNAMA Sistema Nacional do Meio Ambiente

SNSA Secretaria Nacional de Saneamento Básico

## SUMÁRIO

	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	10
1	<b>MODERNIDADE, CIDADE E POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS</b> .....	25
1.1	A problemática dos lixões na sociedade contemporânea.....	26
1.2	A inclusão social como exercício do direito à igualdade.....	34
1.3.	Da legislação urbana brasileira à Lei nº 12.305/10.....	58
2	<b>SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA E INIQUIDADES SOCIAIS</b> .....	91
2.1	Exclusão e desigualdade social.....	93
2.2	A globalização e seus efeitos.....	110
2.3	Da pobreza à teoria das necessidades humanas fundamentais.....	122
3	<b>TEORIAS JUSTIFICADORAS DA OTIMIZAÇÃO DA SATISFAÇÃO DE NECESSIDADES HUMANAS BÁSICAS: PRINCIPAIS CORRENTES</b> .....	138
3.1	Considerações gerais.....	142
3.2	John Rawls e sua Teoria da Justiça.....	155
3.3	Amartya Sen: capacidades, funcionamentos e desenvolvimento.....	168
3.4	Thomas Piketty: desigualdade, distribuição, capital e “utilidade comum”.....	189
3.5	Robert Nozick: cidadania, proteção social e “teoria do intitlamento”.....	200
3.6	Jürgem Habermas: esfera política pública e teoria do agir comunicativo.....	204
4	<b>POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS: DESAFIOS E POSSIBILIDADES</b> .....	209
4.1	Da invisibilidade à mobilização social dos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis.....	211
4.2	Uma abordagem sobre a cadeia produção-consumo-descarte-coleta-transformação à luz da PNRS e da PNEA.....	219
4.3	Mecanismos jurídicos garantidores da integração dos catadores na responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos.....	233

4.4	<b>Direito ao reconhecimento da relevância social e ambiental do trabalho dos catadores de recicláveis.....</b>	<b>244</b>
4.5	<b>Das necessidades humanas fundamentais aos direitos: o pressuposto de uma argumentação teórica para a justificação à atribuição de direitos e obrigações institucionais.....</b>	<b>256</b>
	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>278</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>289</b>

## INTRODUÇÃO

A sociedade globalizada chega ao século XXI em condições de perceber que as estruturas em que está fundamentada, com sua cultura de produção e consumo competitivos e excludentes, vêm comprometendo as riquezas naturais e gerando um grande volume de resíduos e de pessoas excluídas das mais variadas maneiras.<sup>1</sup> Nessa conjuntura, surge um momento pertinente para o questionamento das práticas sociais hodiernas, alertando as pessoas e sinalizando para a necessidade de busca de opções que viabilizem outro modo de estar em relação, em substituição da atual, sob a perspectiva do que está acarretando variadas formas de exclusão social e ameaçando até mesmo as condições materiais que garantem a sobrevivência da própria humanidade.

Assim sendo, mudanças de rumo revelam-se oportunas para a superação desse cenário, sobretudo nas grandes metrópoles, onde os problemas socioambientais são potencializados pelas construções, intensas e desordenadas, no espaço urbano e pela geração, em grande quantidade, de resíduos tanto industriais quanto domésticos, sem a adequada disposição final. Acrescente-se a isto o fato de que o presente sistema globalizado de produção e consumo desencadeia, cada vez mais, a exclusão social, não como uma realidade residual e indesejada, mas antes como uma condição necessária ao próprio desenvolvimento do sistema. Contudo, existe a possibilidade de transformação dessa realidade, até porque o atual momento histórico exterioriza um nível elevado de tensão, indicativo para a compreensão da importância de uma mudança significativa, abrindo, então, caminhos para novos olhares.

A modernidade contemporânea, composta de indivíduos ávidos por produzir e consumir, se caracteriza por uma cultura que exacerba a volatilidade das relações entre as pessoas e destas com as coisas, elevando a geração de “lixo” (rejeitos), excluindo tudo aquilo e todos aqueles considerados não mais

---

<sup>1</sup> Cf. SALE, K. **Inimigos do futuro**. Rio de Janeiro: Record, 1999; SANTOS, A. R. dos. **Por uma globalização**. 16.ed. Rio de Janeiro: Record, 2008; GONÇALVES, P. **A cultura do supérfluo**. Rio de Janeiro: Garamond, 2011; WACQUANT, L. **As prisões da miséria**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001; DUPAS, G. **Economia global e exclusão social**. 3.ed. São Paulo: Paz e Terra, 2001; BAUMAN, Z. **Vidas desperdiçadas**. Rio de Janeiro: Zahar, 2004; KEMP, V. H.; CRIVELLARI, H. M. P. (Orgs.). **Catadores na cena urbana: construção de políticas socioambientais**. Minas Gerais: Autêntica, 2008.

necessários. Nesse sentido, *Bauman*<sup>2</sup> alerta para o aumento crescente da geração de refugo, não apenas de coisas, mas também de pessoas. De forma que isto acaba por desencadear um estado de permanente tensão, exigindo políticas de administração da pobreza e controle dos excluídos.<sup>3</sup>

Portanto, a sociedade civilizada procura respostas para a construção das realidades coletivas e individuais, simbólicas e materiais, acionada pelo ímpeto de como controlar a natureza e o espírito humano, no intuito de direcioná-los na busca incessante pela riqueza e pelo poder<sup>4</sup>, sendo este inventado na vontade das pessoas pela sua própria servidão voluntária, recusa de autonomia e rejeição à alteridade, e aquela produzida pela exploração desenfreada das reservas naturais e dos recursos humanos.

Diante desse cenário, observa-se um quadro ainda mais preocupante nos países de periferia, suscetíveis aos reflexos das decisões e oscilações dos mercados centrais. No Brasil, políticas públicas vêm sendo inseridas desde as últimas décadas, nos governos Fernando Henrique Cardoso, Luis Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, respectivamente, a fim de minimizar os impactos do modelo de desenvolvimento nas camadas menos favorecidas da população. Para tanto, foram criados, alguns ampliados e outros extintos, Programas Sociais como “Fome Zero”, “Bolsa Família”, “Bolsa Escola”, “Minha Casa Minha Vida”, dentre outros, buscando reduzir os efeitos da insuficiente distribuição de renda no país. Certamente, o governo atual da presidente Dilma Rousseff deverá manter alguns programas assistenciais, em continuidade às políticas públicas de “inclusão social”.

Mas, apesar de todos esses esforços, a pobreza continua, com a população de rua, notadamente nas grandes cidades brasileiras, ainda representando um sério problema, bem como as “comunidades” (favelas), que permanecem crescendo e ocupando áreas impróprias. Ressalte-se, que isto acontece em um momento em que as políticas públicas de inclusão econômica e estímulo ao crédito, desde o fim dos anos 90 do século passado, vêm aumentando significativamente o poder de consumo dos brasileiros, elevando, conseqüentemente, a geração de resíduos.

---

<sup>2</sup> BAUMAN, 2004, *passim*.

<sup>3</sup> WACQUANT, 2001, *passim*.

<sup>4</sup> LA BOÉTIE, E. **Discurso da servidão voluntária**. Trad. Laymert Garcia dos Santos. São Paulo: Brasiliense, 1982. (Coleção Elogio da Filosofia).

Nesse contexto, um número expressivo de pessoas que vivem sem trabalho fixo encontra nas ruas uma fonte de renda. De fato, nas grandes cidades, principalmente, é comum ver trabalhadores vendendo variados produtos em bancas de camelô, ou nos semáforos de trânsito, ônibus e trens; já outros, que disputam com os “guardadores” de automóveis cadastrados pelas prefeituras dos municípios, são conhecidos como “flanelinhas”. De modo igual, é numeroso outro grupo de trabalhadores, identificados com a população de rua, que lutam pelo seu sustento revirando sacos de lixo à procura de algo que possa ser vendido para reciclagem ou reuso<sup>5</sup>; em suma, muitas dessas pessoas, adultos, idosos e crianças, buscam em lixões a céu aberto, ainda presentes em grande parte das cidades brasileiras, a sua sobrevivência.

Por outro lado, é importante destacar a presença dos debates sobre resíduos sólidos e seu impacto no meio ambiente, como também da vigente política nacional que disciplina a matéria dos resíduos e de suas implicações quanto às responsabilidades da sociedade como um todo, sobretudo, nesse período de grandes eventos mundiais que vem ocorrendo no Brasil, como a Rio+20, a Copa Mundial de Futebol de 2014 e as Olimpíadas de 2016, que ocorrerá igualmente no Rio de Janeiro. Enfim, tudo isso faz com que sejam almeçadas iniciativas mais efetivas por parte do poder público, no sentido de tratar adequadamente as questões socioambientais.

Então, no intuito de melhorar as condições de vida dos catadores de materiais recicláveis, em 2006 foi promulgado o Decreto Federal nº 5.940/06, estabelecendo a Coleta Seletiva Solidária (CSS), a qual determina que todos os materiais recicláveis gerados em órgãos públicos, da administração direta e indireta, devem ser destinados à cooperativas e associações de catadores,

---

<sup>5</sup> Encontramos esse tipo de perspectiva nos estudos de *Bursztyn e Escorel*, quando, na década de 90 do século passado, buscaram compreender as causas originárias da ausência de enfrentamento de problemas sociais que, em geral, exige um Estado forte e atuante. O primeiro autor realizou um pesquisa em Brasília, enquanto que a segunda autora desenvolveu estudos em Porto Alegre, São Paulo e Rio de Janeiro. Assim, foi nesse contexto dos anos de 1990 que entra em cena um personagem que já existia antes, mas em escalas reduzidas: os “perambulantes”, vira-mundos, que são pessoas desterradas e sem vínculos com locais fixos. Em síntese, são brasileiros que não entram nas estatísticas e nas contagens demográficas realizadas pelo IBGE, mas que são cada vez mais visíveis, circulando pelas cidades. Cf. BURSZTYN, Marcel. *Vira-mundos e “rola-bostas”*. In: \_\_\_\_\_. (Org.). **No meio da rua**: nômades, excluídos e viradores. 2.ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2003. p.230-258; ESCOREL, Sarah. **Vidas ao léu**: uma etnografia da exclusão social. 1998. 290 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de Brasília, Brasília, 1998. V.tb. BURSZTYN, Marcel; ARAUJO, Carlos Henrique de. **Da utopia à exclusão**: vivendo nas ruas em Brasília. Rio de Janeiro: Garamond, 1997; KEMP; CRIVELLARI, 2008.



devidamente cadastradas para esse fim. Nos anos seguintes, alguns Estados e Municípios replicaram tal legislação em benefício desse grupo social; mas, ainda faltava uma política nacional para tratar o tema dos resíduos sólidos, que foi institucionalizada em 2010, por meio da Lei nº 12.305/10, muito embora esse assunto viesse sendo debatido no Congresso Nacional desde 1990.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), Lei nº 12.305/10, regulamentada pelo Decreto nº 7.404/10, consolidou uma trajetória de mudanças legislativas que buscaram, desde o final dos anos 90, reconhecer juridicamente o valor do produto e do trabalho dos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis. Para tanto, ela assegurou, por meio de mecanismos jurídicos próprios, a integração dos catadores nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos. No âmbito socio-histórico, alguns elementos deram suporte à elaboração dessa legislação, destacando-se a participação do Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR), na defesa do desenvolvimento integral dos catadores, para que possam atuar como profissionais formalmente organizados e adequadamente remunerados pelos serviços realizados; a caracterização do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social; e a necessidade de se eliminar as inúmeras formas de exploração de trabalho, historicamente presentes na cadeia produtiva de reciclagem.

Dessa forma, nesta Tese busca-se verificar a aplicabilidade e os processos de gestão integrada de resíduos sólidos, em atendimento ao Decreto nº 7.404/10, como efetivação principal da política pública para inclusão social, à luz de um diálogo entre a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS/Lei nº 12.305/10) e a Teoria das Necessidades Humanas Fundamentais.

Hodiernamente, pode-se dizer que uma sociedade respeita os Direitos Humanos quando é livre de todas as formas de discriminações, isto é, onde o Direito e a Igualdade são respeitados; onde a *satisfação de necessidades fundamentais* esteja assegurada, portanto, onde cada pessoa possa levar uma vida decente; onde a liberdade individual para o desenvolvimento e realização do destino esteja garantida; entre outros pressupostos básicos. Registre-se que todos esses componentes foram retomados em 1993, na oportunidade da *Conferência Mundial de Direitos Humanos, na Declaração Internacional de*

*Viena*, que representa o marco referencial contemporâneo dos valores morais universais sobre os quais se fundamentam os Direitos Humanos.

A Declaração de Viena tem o mérito de assinalar que, ao lado dos Direitos Políticos e Civis, onde memoráveis progressos têm sido verificados, os Direitos Humanos também incluem os direitos sociais e a satisfação das necessidades fundamentais. Com efeito, esta conferência mundial igualmente afirmou que a exclusão social e principalmente a pobreza são violações da dignidade humana. Nessa discussão, saliente-se que quando tratamos desta iniquidade social é particularmente justificável falarmos em contradições sociais, pois, se de um lado estão aqueles que usufruem plenamente do desenvolvimento disponível, por meio dos bens e serviços de consumo (tecnológico, era espacial, revolução virtual etc.); de outro, há um significativo contingente de pessoas vivendo em condições totais de indigência, abandono e exclusão. Outrossim, a *Declaração de Viena* reitera que cada Estado deve adotar um plano nacional de ação que procure aplicar os valores morais e os Tratados e Convenções Internacionais a sua realidade específica. Sem dúvida, tal recomendação é essencial, tendo em vista que se apoia na experiência internacional, onde todas as ações em prol dos Direitos Humanos devem ser integradas aos programas nacionais de luta contra a pobreza. Por conseguinte, as políticas de redução desta forma de exclusão têm mais possibilidades de ser eficazes, duráveis e justas, se norteadas pelos valores e compromissos internacionais inerentes aos direitos humanos.

Em resumo, a pobreza<sup>6</sup> é, indiscutivelmente, uma questão de extrema pertinência, haja vista que ela significa, essencialmente, a não satisfação dos direitos fundamentais, tais como alimentação, saúde, educação, desenvolvimento etc. De maneira que, os mais pobres estão sujeitos a diferentes formas de exclusão social, isolamento, discriminação ou desigualdade. Logo, o não respeito aos princípios dos direitos humanos, seja no campo público ou privado, desencadeia a pobreza; e, concomitantemente, esta pode originar a discriminação e o não respeito aos direitos fundamentais. De fato, tal situação de injustiça social surge quando estes direitos não estão

---

<sup>6</sup> Originariamente, esta palavra advém do latim, *paupertas, paupertatis*, que designa o estado de uma pessoa sem meios materiais. Cf. BARRAT, Claude-françois. **La pauvreté: que sais-je?** Paris: P. U. F., 1988. p. 5.

na base das políticas e das práticas governamentais, bem como não se encontram nos textos norteadores das corporações, organismos internacionais e instituições locais. Em consequência disso, é possível que a pobreza seja a principal causa da negação dos direitos humanos porque ela transgride os direitos fundamentais.

Realmente, é visível que as pessoas mais vulneráveis não têm acesso aos direitos econômicos e sociais, como a educação, saúde, moradia etc., sendo evidente que tais grupos também não podem exercer efetivamente os direitos civis e políticos, que não somente exigiria a compreensão da dinâmica da sociedade e o acesso às instituições públicas, mas também a credibilidade nas mesmas. Além disso, ressalte-se que esta categoria encontra-se, frequentemente, excluída dos mecanismos legítimos e legais para exigir seus direitos fundamentais. Nessa ótica, a pobreza é uma articulação de precariedades e carências, com influências negativas recíprocas, criando assim um círculo vicioso; conseqüentemente, isto nos revela até que ponto a pobreza traduz o caráter indivisível e interdependente dos direitos humanos.<sup>7</sup>

Tradicionalmente, pobres são aqueles que não dispõem de renda suficiente para satisfazer suas necessidades elementares; mas, tal expressão igualmente possibilita a inscrição em uma perspectiva dinâmica, que significa a noção de exclusão e o fato de que ela não é mais um problema de falta de adaptação, e sim uma questão estrutural associada ao funcionamento social e aos mecanismos de proteção de determinados direitos.

Saliente-se que, em outras Conferências Mundiais das Nações Unidas, especialmente na *Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social*, ocorrida no ano de 1995 em Copenhague, foi uma oportunidade na qual a comunidade internacional se comprometeu a planejar políticas, estratégias e ações concretas para a erradicação da pobreza. Assim, a *Declaração de Copenhague* reiterou de maneira clara que o *direito ao desenvolvimento*, que implica na

---

<sup>7</sup> Nesse sentido, vide: CATÃO, M. O. Uma análise sobre a pobreza a partir da justificação moral dos direitos humanos pela teoria das necessidades básicas / An analysis of poverty from the moral justification of human rights by the theory of basic needs. **Revista Quaestio Iuris**, PPGDIR / UERJ, v. 06, nº 02, Rio de Janeiro. 2013. p. 86-97. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/issue/view/814>>. Acesso em: 12 set. 2014.

eliminação da pobreza, é um direito humano fundamental. Nesse sentido, lembramos a preocupação de *Amartya Sen*, quando elenca as liberdades substantivas e a condição de agente inerente ao ser humano, como sendo requisitos imprescindíveis para se alcançar o pleno desenvolvimento da humanidade. Na verdade, quando uma pessoa não tem recursos torna-se impossível cobrir as suas necessidades básicas ou mesmo gozar alguns direitos humanos estabelecidos na Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Sem dúvida, o esforço para erradicar a pobreza requer o conhecimento das causas e fatores econômicos que a produzem e a fazem aumentar, como também pressupõe a compreensão dos mecanismos jurídicos, políticos e institucionais relacionados à proteção dos direitos humanos fundamentais. Dessa forma, eliminar a pobreza é um desafio social, ético, político e, sobretudo, jurídico, que questiona o Estado e seu papel, bem como o Direito, em seus fundamentos e práticas, particularmente, os Direitos Humanos, que são hoje reconhecidos como fundamento da dignidade humana. Em outras palavras, a existência da pobreza é um convite para uma reflexão generalizada sobre o sentido destes direitos, em suas exigibilidades e efetividades. Portanto, falar da relação existente entre direitos e pobreza é supor que o pobre não é sujeito da caridade ou da bondade, mas sim é titular de direitos e, conseqüentemente, tem direito a um padrão de vida decente, devendo isto ser o critério fundamental para a elaboração e definição das políticas públicas.

No decorrer do desenvolvimento deste texto, serão analisadas as seguintes questões centrais: a implantação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/10), estabelecendo os mecanismos jurídicos voltados para a proteção dos catadores de materiais recicláveis, representa uma efetiva política pública de inclusão social para esta categoria? Considerando a exaustão do prazo determinado pela Lei nº 12.305/10, de 03 de agosto de 2014, para a erradicação dos lixões a céu aberto nos municípios brasileiros, e o fato de que praticamente metade das cidades ainda destinam seus resíduos a estes vazadouros<sup>8</sup>, como será solucionada a situação específica dos catadores de

---

<sup>8</sup> Com o término do prazo para que os municípios cumprissem a determinação da Política Nacional de Resíduos Sólidos, até 03 de agosto de 2014, menos de metade deles tem destinação adequada do lixo; ou seja, o Brasil tem atualmente 2.202 municípios com aterros

resíduos recicláveis e reutilizáveis que ainda se encontram nesses lixões? Na análise articulada entre a teoria das necessidades humanas fundamentais e os mecanismos jurídicos de proteção aos catadores de materiais recicláveis presentes na PNRS, o que viria a ser uma necessidade fundamental? Como o reconhecimento empírico das necessidades fundamentais (plano descritivo) poderá ensejar direitos morais (plano normativo)? Enfim, qual o papel do Estado na identificação e satisfação de tais necessidades?

Nesta Tese, de início serão enfocadas algumas construções conceituais oriundas do campo das ciências sociais, mas que têm extrema pertinência para uma melhor compreensão da temática que será desenvolvida no decorrer deste estudo. Aliás, o próprio caráter interdisciplinar deste trabalho já é suficiente para justificar que em análises jurídicas que envolvem determinados grupos sociais de sociedades como a nossa, a primeira preocupação que se coloca é a construção do objeto. Assim, em função da urgência de certos assuntos, partiremos de um problema de Direito da Cidade, exteriorizado pela problemática dos lixões a céu aberto, ainda presentes em grande parte das cidades brasileiras, que concomitantemente com as consequências causadas pela Globalização, tem como resultado um considerável contingente populacional em situação de plena exclusão social. Então, a partir dessa perspectiva, o trabalho do jurista começa na transformação de um problema originariamente social, mas que tem uma dimensão jurídica, em um objeto de estudo que tenha um sentido pluridimensional, de modo que possa responder não apenas às demandas jurídicas, mas também as questões morais, sociais, econômicas e políticas.

Este trabalho tem como objetivo geral analisar as condições de aplicabilidade dos mecanismos jurídicos presentes na PNRS voltados para a proteção legal dos direitos dos catadores de materiais recicláveis. Assim, buscamos entender tais instrumentos como expressão jurídica de uma luta legítima por reconhecimento da relevância social, ambiental e econômica do trabalho dessas pessoas, devido a uma trajetória histórica, sobretudo, de

---

sanitários, o que representa 39.5% das cidades do país. Cf. AQUINO, Iara. Prazo para fim dos lixões nas cidades acaba hoje. **Jornal Brasil 247**, Brasília, 02 ago. 2014. Disponível em: <<http://brasil247.com/pt/247/brasil247/>>. Acesso em: 02 ago. 2014. V.tb. MACHADO, Kátia. Lixo: o primo pobre do saneamento básico. **Revista Radis** - Comunicação em Saúde. Rio de Janeiro, n.102, p. 8-14, fev. 2011.

invisibilidade social e exploração econômica, no sentido de possibilitar a inclusão social e emancipação econômica desse grupo social.

Quanto aos objetivos específicos, iremos esclarecer os aspectos conceituais basilares para a compreensão da temática das iniquidades sociais; verificar a importância da utilização da teoria das necessidades humanas fundamentais, como sendo um instrumento adequado para a interpretação da exclusão social, revelada pelo fenômeno da pobreza; discutir as principais correntes teóricas contemporâneas utilizadas no estudo da identificação e otimização da satisfação das necessidades humanas fundamentais; teorizar, filosoficamente, que as necessidades humanas fundamentais funcionam como pressuposto de justificação para atribuição de direitos específicos e obrigações institucionais; demonstrar a necessidade de reconhecimento legal das reivindicações dos catadores de materiais recicláveis, a partir dos princípios da autogestão, organização, ação direta, independência de classe, apoio mútuo e direito às funções sociais da cidade, buscando a consolidação dos respectivos direitos de cidadania jurídico-político e socioeconômico; e analisar os mecanismos jurídicos de proteção dos catadores de materiais recicláveis, de forma articulada com a Teoria das Necessidades Humanas Fundamentais, como meio de reconhecimento de legítimos direitos inerentes a esse grupo social.

A justificativa central deste estudo advém do fato dos lixões a céu aberto ainda serem o principal destino final dos resíduos sólidos de aproximadamente 50% das cidades brasileiras<sup>9</sup>, sendo estes vazadouros responsáveis pela

---

<sup>9</sup> GAMA, Mara. Lixo: país não conseguiu erradicar os lixões no prazo; coleta avançou. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 01 ago. 2014a, ano 04, n.21.166, Folha Opinião; IBGE. **Pesquisa Nacional de Saneamento Básico** – 2008. Disponível em: <[http://www1.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia\\_visualiza.php?id\\_noticia\\_1691&id\\_pagina\\_1](http://www1.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia_1691&id_pagina_1)>. Acesso em: 2 abr. 2011. Dados do IBGE, fornecidos por meio da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico, informam que o aspecto do *destino final dos resíduos sólidos* no Brasil por unidade de destino: 22,3% dos municípios destinam seus resíduos sólidos em aterros controlados – espaços remediados adjacentes aos lixões, que recebem cobertura de argila e grama para proteger o lixo da água da chuva, sendo que podem captar chorume; enquanto que 27.7% das cidades possuem aterros sanitários, que é a medida considerada mais adequada para o despejo do resíduo sólido – preparados previamente, com nivelamento da área e selamento da base com mantas de PVC, impedindo que o lençol freático se contamine com o chorume; já 50.8% das cidades destinam seu lixo aos vazadouros a céu aberto, sendo as regiões Nordeste (89,3%) e Norte (85,5%) que mais depositam seus resíduos nos lixões, e as regiões Sudeste (18,7%) e Sul (15,8%) são as que apresentam menores percentuais. Cf. IBGE. **Pesquisa Nacional de Saneamento Básico** – 2008. Disponível em: <[http://www1.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia\\_visualiza.php?id\\_noticia\\_1691&id\\_pagina\\_1](http://www1.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia_1691&id_pagina_1)>. Acesso em: 2 abr. 2011.

decomposição de matéria orgânica, que liberam gases carbono e metano na atmosfera, bem como poluem o solo e os lençóis freáticos, provocando assim fortes impactos ambientais e estando também diretamente associados a determinadas doenças e proliferação de vetores (moscas, baratas, ratos etc.). Ademais, outros problemas relacionados com o destino inadequado do lixo são a poluição dos mananciais pelo chorume (líquido altamente infectante presente no lixo) e a contaminação do ar pela queima dos resíduos, provocada ou natural.

Em geral, quando se discute a relação existente entre saúde e meio ambiente, é rápida a associação que se faz entre a destinação (ou não) dos resíduos sólidos e a ocorrência de doenças; se bem que a preocupação não é apenas com o potencial tóxico dos dejetos sobre as pessoas e comunidades – o que já sinaliza para uma obrigatória e sistemática vigilância no que se refere aos procedimentos de coleta e destinação dos dejetos, bem como indica a cobrança por necessárias políticas efetivas de saneamento -, mas também com medidas educativas que incentivem a coleta seletiva e reciclagem de materiais nos mais diversos níveis. Com efeito, de imediato, quando se fala em lixo, surge a representação social associada à proteção da população dos riscos de adoecer e, mais que isso, a ideia de conservar o planeta saudável para as presentes e futuras gerações. Contudo, há outro lado da discussão sobre resíduos sólidos e saúde que com frequência escapa à maioria das análises, estando praticamente ausente na abordagem dos meios de comunicação social, que é aquele que diz respeito à exclusão social, ou seja, a produção social de seres humanos em condições mínimas e degradantes.

Nesse sentido, *Zygmunt Bauman*<sup>10</sup> adverte que a produção do “refugo humano” é consequência direta da modernidade contemporânea e da globalização da economia. De acordo com este autor, imigrantes, pessoas em busca de asilo e refugiados são apenas a parcela mais visível deste grupo de seres humanos redundantes, dispensáveis, consumidores falhos, “sem-teto sociais”, excluídos da cena pública, inaptos para participação na sociedade de consumo e, por isso mesmo, irrelevantes com relação às tomadas de decisões e deliberações de políticas públicas. Continuando, salienta *Bauman* que: “[...]”

---

<sup>10</sup> BAUMAN, 2004.

removemos os dejetos de maneira mais radical e efetiva: tornando-os invisíveis, por não olhá-los, e inimagináveis, por não pensarmos neles”. Nessa mesma perspectiva, o “*Mapa da Injustiça Ambiental e Saúde no Brasil*”<sup>11</sup> indica a existência de determinados grupos sociais que são vulneráveis aos processos políticos, econômicos e culturais, geradores de discriminações e desigualdades relacionadas à distribuição de ônus e bônus da modernidade.

Em suma, é a partir dessa realidade que justificamos o desenvolvimento deste trabalho, pois os catadores de lixo, em sua grande maioria, são pessoas desempregadas e sem expectativas de melhorar de vida; então, desamparados, eles procuram se afastar da grande massa, até porque são invisíveis para esta, indo para áreas distantes do núcleo urbano e ambientalmente degradadas, fixando-se, muitas vezes, nos próprios lixões a céu aberto, que surgem como único meio de sobrevivência, onde separam materiais recicláveis e vendem para os atravessadores. Ressalte-se que os catadores de vazadouros a céu aberto e das ruas das cidades são grupos frequentemente formados por crianças, adolescentes, adultos e idosos, estando todos eles expostos a inúmeras situações de risco.

Do ponto de vista metodológico, esta Tese trata-se de uma pesquisa qualitativa, na medida em que se propõe, pelo método dedutivo, abordar questões do cotidiano da modernidade contemporânea, a partir da observação crítica de políticas públicas de interesse social. A abordagem é descritiva, tendo em vista o propósito de apresentar uma análise sobre os mecanismos jurídicos de proteção aos catadores de materiais recicláveis, no âmbito da PNRS, enquanto proposta de política pública de inserção social. Com relação aos procedimentos para a coleta de dados, a revisão bibliográfica envolveu consultas à jornais, revistas, livros, dissertações, teses, projetos, leis, decretos, pesquisas via *internet* em sites institucionais (IBGE, IPEA, MNCR, INEA, dentre outros) e no *Google*.

O método de procedimento adotado foi o descritivo-analítico, tendo sido realizadas consultas à textos jurídicos, sociológicos e legislativos, envolvendo a temática da Política Nacional dos Resíduos Sólidos, das iniquidades sociais, da teoria das necessidades humanas fundamentais e do reconhecimento da

---

<sup>11</sup> BRASIL. **Mapa de Injustiça Ambiental e Saúde no Brasil**. 2010. Disponível em: <[HTTP://www.conflitoambiental.icict.fiocruz.br](http://www.conflitoambiental.icict.fiocruz.br)>. Acesso em: 2 abr.2011.



reivindicação de direitos de determinadas categorias, havendo todo um encadeamento entre os eixos desse estudo. Saliente-se ainda que, de forma indutiva, foi igualmente utilizada para o levantamento bibliográfico uma pesquisa de campo em duas cooperativas<sup>12</sup> de reciclagem da cidade de Campina Grande-PB<sup>13</sup>, tendo como sujeitos participantes catadores e catadoras de lixo que trabalhavam nestes galpões. Além disso, em 2011, na fase inicial do estudo, foram feitas algumas visitas ao principal (oficial) vazadouro a céu aberto onde eram destinados os resíduos sólidos deste município, chamado de “Lixão do Mutirão”.<sup>14</sup> Quanto às técnicas de pesquisa,

<sup>12</sup> A COTRAMARE (Cooperativa dos Trabalhadores de Materiais Recicláveis de Campina Grande-PB), constituída em 2001, conta atualmente com 30 cooperados; e a CATAMAIS (Cooperativa de Catadores e Catadoras de Materiais Recicláveis de Campina Grande Ltda), criada em 2008, possui na época atual 22 cooperados. Cf. PROJETO da UEPB beneficia catadores de lixo de Campina Grande. **Recicláveis**. 2011. Disponível em: <<http://www.reciclaveis.com.br/>>. Acesso em: 23 fev. 2015; COOPERATIVA DE TRABALHADORES DE MATERIAIS REICLÁVEIS DE CAMPINA GRANDE-PB - COTRAMARE, 2015. Disponível em: <[cotramare.org](http://cotramare.org)>. Acesso em: 23 fev. 2015; COOPERATIVA DE CATADORES E CATADORAS DE MATERIAIS REICLÁVEIS DE CAMPINA GRANDE LTDA - CATAMAIS, 2015. <<http://catamais.blogspot.com.br/>>. Acesso em: 23 fev. 2015.

<sup>13</sup> O município de Campina Grande está situado na Microrregião com o mesmo nome, na Mesorregião do Agreste Paraibano; a sede possui altitude de 551 m, e dista da Capital, João Pessoa, 113,0 km. Sua área é de 644,1 km<sup>2</sup>. Segundo dados da contagem do IBGE (Censo 2010), a população no município é de 402.912 habitantes, deste total, 367,278 da população residente se concentrava na área urbana e apenas 17,998 na área rural. IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Dados do Censo Demográfico 2010. Estimativa Populacional**. Brasília, 2014. Disponível em: <[www.ibge.gov.br/.../censo2010/default\\_resultados\\_amostra.shtm](http://www.ibge.gov.br/.../censo2010/default_resultados_amostra.shtm)>. Acesso em 27 jun. 2015.

<sup>14</sup> Em Campina Grande, maior cidade do interior paraibano, o principal vazadouro oficial para resíduos sólidos que atende o município, “Lixão do Mutirão”, criado em 1992, localizado a 8 km do centro urbano e 6,5 km do aeroporto João Suassuna, está com sua capacidade de utilização próxima ao esgotamento, com a prefeitura local já se mobilizando para as devidas adequações com a Lei nº 12.305/10. Conforme dados do setor de pesagem, diariamente, são coletados nas ruas de Campina Grande em torno de 240 toneladas de lixo, incluindo resíduos domiciliares, de serviços de saúde, industriais, de construção civil, entre outros, sendo este material recolhido por funcionários da prefeitura ou por empresas contratadas, destinando todo esse volume de resíduos sólidos no Lixão do Mutirão; sem dúvida, pelo porte da cidade, já deveria existir um aterro sanitário dentro das exigências ambientais. Esse vazadouro localiza-se próximo a uma rodovia federal, BR 230, e vem funcionando há mais de 30 anos, sendo essa área localizada no bairro Mutirão do Serrotão, de 35 ha., próximo aos bairros da Catingueira e do Mutirão, causando sérios impactos ambientais, além de uma série de problemas sociais, jurídicos, educacionais, de saúde pública e econômicos; além de ser um ambiente propício a proliferação de micro e macro vetores, bem como urubus que representam grande perigo à aviação civil campinense. Existem em torno de 400 pessoas catando materiais recicláveis neste lixão, incluindo adultos, idosos e crianças, com muitas famílias morando em casebres improvisados no próprio lixão. Cf. ALVES, Telma Lúcia Bezerra; et al. Lixão de Campina Grande-PB versus aterro sanitário de Puxinanã: transferência de um problema socioambiental. **Revista Polêmica**, Rio de Janeiro, Labore – Laboratório de Estudos Contemporâneos da UERJ, v.12, n.3, jul./ago./set., Rio de Janeiro, 2013, p. 460-468. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/polemica/index>>. Acesso em: 29 jun. 2015. V.tb. OS RESÍDUOS SÓLIDOS como também hospitalares do município de Campina Grande são acumulados numa área a céu aberto, localizada na BR 230, Km 162, no bairro Mutirão do Serrotão, na zona

utilizou-se a observação participante e a análise de conteúdo. Nesse contexto, reitera-se a natureza interdisciplinar deste trabalho, articulando os campos jurídico, filosófico, sociológico, ambiental, sanitário, entre outros.

No Brasil, embora inúmeros trabalhos tratem da matéria dos impactos advindos da deposição final dos resíduos sólidos, sobretudo no meio urbano, pode-se observar a não exaustão do assunto no que se refere às políticas públicas direcionados à esse assunto, haja vista a discussão presente nos vários meios (científico, técnico, político, institucional etc.) com relação a uma efetiva implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos, com seus respectivos planos, nas esferas Federal, Estadual e Municipal, tendo, inclusive, o prazo estabelecido pela Lei nº 12.305/10, para erradicação dos vazadouros a céu aberto, exaurido em 03 de agosto de 2014. Mas, tudo isso se torna particularmente relevante quando se trata de políticas que buscam articular a inserção social de camadas menos favorecidas da população por meio da introdução de novas práticas e hábitos no cotidiano da sociedade, associadas a inclusão social e emancipação financeira dos catadores de materiais recicláveis.

Esta Tese apresenta três eixos essenciais: sociedade contemporânea, cidade e Política Nacional de Resíduos Sólidos; globalização, iniquidades sociais e Teoria das Necessidades Humanas Fundamentais; mecanismos de proteção jurídica para a integração social e econômica dos catadores de materiais recicláveis.

O Primeiro Eixo é abordado no Capítulo Inicial, por meio de um diálogo entre autores que esclarecem o cenário epistemológico deste trabalho. São feitas reflexões sobre a presença de vazadouros a céu aberto nas cidades brasileiras, apesar da determinação para erradicação destes pela Lei nº 12.305/10. Ademais, é analisada a questão da inclusão social como exercício do direito à igualdade, bem como é feita a partir de uma explanação acerca da legislação urbana do Brasil, com ênfase nas disposições legais previstas na Política Nacional de Resíduos Sólidos e nas demais legislações correlatas presentes no ordenamento jurídico brasileiro.

O Segundo Eixo é tratado nos Capítulos Segundo e Terceiro, onde são apresentadas características das iniquidades sociais ainda presentes na sociedade globalizada de produção e consumo dos dias atuais, em seu processo dinâmico de construção da riqueza pela utilização de recursos materiais e humanos. De fato, as consequências advindas com a modernidade globalizada no âmbito dos vazadouros a céu aberto, presentes em grande parte dos municípios brasileiros, demonstram que as transformações econômicas ocorridas em nossas cidades historicamente reproduzem a difícil inserção do pobre na produção, no consumo e na cidadania. Este trabalho tem igualmente o escopo de desenvolver uma articulação entre as concepções de direitos sociais, cidadania e direito à igualdade com os conceitos de desigualdade social, exclusão e pobreza. Com efeito, tais elementos são essenciais para o desenvolvimento de uma abordagem de justiça social a partir do referencial teórico que será utilizado no estudo da teoria das necessidades fundamentais e, por conseguinte, no plano da fundamentação normativa de determinadas categorias de direitos.

Continuando, é utilizada a Teoria das Necessidades Humanas Fundamentais como um mecanismo competente para a interpretação da exclusão social, representada em sua forma mais grave pela pobreza; de modo que são apresentadas as várias correntes teóricas discutidas por *Rawls*, *Sen*, *Piketty*, *Nozick*, *Habermas*, entre outros autores, para a justificação da otimização da satisfação das necessidades humanas básicas a partir das concepções de justiça social e justiça distributiva. Assim sendo, tais vertentes serão analisadas no sentido de reunir elementos suficientes para a elaboração de uma teoria de justiça social que tenha como pressupostos básicos os princípios da liberdade e da igualdade, sendo tudo isso contextualizado no âmbito de determinados grupos sociais, que foram e são excluídos do progresso verificado na atual sociedade globalizada. Então, serão debatidas as propostas das linhas teóricas que mais vêm se preocupando com a questão da identificação dos aspectos justificadores para o atendimento dessas necessidades.

O Terceiro Eixo está imbricado no Quarto Capítulo, onde o ponto central é a aplicabilidade dos mecanismos presentes na Lei nº 12.305/10 para a proteção jurídica dos catadores de materiais recicláveis, a partir do

reconhecimento da relevância social, ambiental e econômica do trabalho realizado por esse grupo social, considerando a trajetória histórica de invisibilidade social e exploração econômica por eles vivenciada. De modo igual, será destacada a atividade de catação de material reciclável, tendo como base uma análise articulada entre a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), a Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA) e o Código de Defesa do Consumidor. São também abordadas ponderações sobre a cadeia produtiva da reciclagem, responsabilidade compartilhada, logística reversa e coleta seletiva. Finalizando, é tratada a viabilidade de aplicação da Teoria das Necessidades Humanas Fundamentais à luz da Lei nº 12.305/10, na conjuntura vivenciada pelos catadores de materiais recicláveis, como pressuposto de justificção para a atribuição do direito ao reconhecimento da relevância social, ambiental e econômica deste grupo social.

Por fim, serão apresentadas as considerações finais e as principais reflexões oriundas deste trabalho.

## 1 MODERNIDADE, CIDADE E POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS

A modernidade contemporânea tem reflexos universais na humanidade, mas na época atual observamos os efeitos desse domínio planetário, tendo em vista que a quase totalidade da produção e do consumo humanos se tornou mediadas pelo capital e mercado. De fato, a globalização mudou a trajetória de vida de toda uma geração, acabando com sonhos e projetos, criando dicotomias, rompendo com tradições e fragmentando vínculos sociais. Por conseguinte, tal fenômeno deixou para trás uma sociedade de produtores, priorizando assim a de consumidores, onde o que predomina é o consumo em abundância.<sup>15</sup> Por outro lado, com as transformações geradas pelo capitalismo, seres humanos estão sendo excluídos do mundo social, havendo então um cenário preocupante, onde pessoas, que têm seus direitos restringidos ou destituídos, são afastadas do progresso existente na sociedade moderna.

Os processos de mercantilização, comercialização e monetarização dos modos de subsistência das pessoas penetraram nos locais mais distantes do mundo, não se dispondo mais de soluções globais para problemas produzidos localmente, haja vista que a situação atual é exatamente o oposto, pois todas as localidades têm de suportar as consequências do avanço global da modernidade, sendo que agora se percebe a necessidade de procurar soluções locais para problemas produzidos globalmente.

De maneira que a expansão global do modo de vida moderna, que liberou e colocou em movimento crescentes quantidades de seres humanos em condições precárias de sobrevivência, juntamente com a produção de grandes proporções de resíduos sólidos urbano, integram o elenco de efeitos indesejáveis da modernidade globalizada. Logo, a clássica afirmação das

---

<sup>15</sup> Sobre a *Sociedade de Consumidores* no âmbito da modernidade, vide: BAUDRILLARD, Jean. **A sociedade do consumo**. Trad. Artur Morão. Lisboa: Edições 70; v.tb. SLATER, Don. **Cultura do consumo & modernidade**. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Nobel, 2002; LIPOVETSKY, Gilles. **O império do efêmero**: a moda e seu destino nas sociedades modernas. Trad. Maria Lúcia Machado. São Paulo: Companhia das Letras, 1989; RETONDAR, Anderson Moebus. **Sociedade do consumo, modernidade e globalização**. São Paulo: Annablume, 2007.

ciências sociais e políticas de que “o *planeta está cheio*”, na verdade se refere às formas e aos meios de subsistência de seus habitantes.

Em suma, este Capítulo Inicial se propõe a fazer uma explanação geral dos principais eixos temáticos que serão tratados no decorrer deste estudo, partindo do atual cenário da sociedade contemporânea e das consequências advindas com a modernidade globalizada, que se exteriorizam em formas de exclusão e segregação sociais vivenciadas no âmbito dos vazadouros a céu aberto, que ainda estão presentes em uma grande parte dos municípios brasileiros, no intuito de demonstrar que as transformações econômicas ocorridas em nossas cidades sempre reproduziram a difícil inserção do pobre na produção, no consumo e na cidadania. Em seguida, será desenvolvida uma articulação entre as concepções de inclusão social e direito à igualdade com as clássicas iniquidades sociais presentes no Brasil, com o propósito de esclarecer a relação existente entre os rejeitos físicos (lixo) e humanos (excluídos) da sociedade contemporânea, verificando as particularidades existentes nas relações entre os catadores de lixões e das ruas das cidades com a noção de cidadania. Já no tópico final deste Capítulo, será realizada uma breve exposição sobre as legislações do ordenamento jurídico brasileiro, relacionadas com a matéria da atual Política Nacional dos Resíduos Sólidos.

### **1.1 A problemática dos lixões na sociedade contemporânea**

Na esfera da economia tradicional, o mecanismo gerador de mercadorias era formado pela produção, distribuição e consumo. Por sua vez, a ideia de que o descarte do consumo também viesse a integrar esse processo não estava presente no pensamento econômico do século XIX. De forma que a racionalidade tecnológica industrial minimizou a possibilidade de que, em pleno início do século XXI, tal descarte iria representar grandes dimensões de produção de lixo, nas quais estariam os riscos socioambientais inerentes aos processos produtivos industriais; sendo toda essa situação estruturada no âmbito do paradoxo de que quanto mais intensa for a produtividade industrial maior será a proporção de lixo produzida, como elemento revelador do próprio crescimento do consumo.

Inquestionavelmente, as grandes dimensões da produção de resíduos sólidos urbanos fazem parte dos efeitos indesejáveis da *sociedade de industrialização*<sup>16</sup> que ameaçam à época atual, visto que as crescentes variedades e quantidades dos produtos descartados do consumo traduzem-se como elemento da denominada “*sociedade do risco*”.<sup>17</sup> De fato, a partir deste conceito, *Ulrich Beck* propõe a diferença entre os riscos e as ameaças que circulam sobre a humanidade contemporânea e futura, pois na linguagem comum estes são eventualmente entendidos como sinônimos, sendo que o *risco* difere da *ameaça* pelo fato desta se revelar como externalidade aos efeitos esperado da técnica, como consequência do que escapou do controle racional; realmente, o risco traduz os efeitos advindos da sociedade industrial.

*Beck*<sup>18</sup> tem por fundamento os postulados marxistas para defender que os riscos sociais e ecológicos presentes em nosso planeta são produzidos na própria sociedade industrial, sendo desta a obrigação de repensar a si mesma, pois tal sociedade, seja ela capitalista ou socialista, sempre busca o aumento ilimitado da produtividade, minimizando ou mesmo ignorando os efeitos dela oriundos, o que leva a produção de riscos mal conhecidos.

Desse modo, esse autor, considerando a ideia de risco como sendo os efeitos intrínsecos produzidos na civilização ocidental de industrialização avançada, defende que para compreendê-lo é preciso analisá-lo como um confronto entre as pretensões à razão. Logo, é necessário que haja o distanciamento dos dogmas científicos na verificação dos riscos e no reconhecimento das limitações da verdade cartesiana, para que então seja possível entender à expansão dos riscos ligados ao futuro da civilização. Além do mais, *Beck* igualmente salienta que os riscos que circulam sobre a humanidade se apresentam em proporções bastante desiguais, sob a perspectiva capitalista de repartição social entre os benefícios e os riscos, ficando os primeiros entre as parcelas minoritárias da sociedade; enquanto que os segundos, ainda que divididos indistintamente entre as classes sociais,

---

<sup>16</sup> Neste particular, constatamos esse tipo de perspectiva, em grande parte, no trabalho de *Kumar*, quando este autor discute a sociedade pós-industrial. KUMAR, Krishan. **Da sociedade pós-industrial à pós-moderna**: novas teorias sobre o mundo contemporâneo. Trad. Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

<sup>17</sup> BECK, Ulrich. **Sociedade de risco**: rumo a outra modernidade. Trad. Sebastião Nascimento. São Paulo: Ed. 34, 2010.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 23-25.

predominam onde prevalece a miséria material da reprodução social diante do avanço das forças produtivas (humanas) e tecnológicas (globalização).

As sociedades são compreendidas como entidades compostas por inúmeros indivíduos espalhados em espaços diversificados das cidades e nos campos, divididos em classes e especializados em profissões, sendo eles controlados por um aparelho central do Estado, que organiza a hierarquização do trabalho e monopoliza o capital de informações organizadoras das leis, decretos, regulamentos etc. Em outros termos, o Estado constitui um poder de dominação e subjugação, com tendência a controlar a grande maioria dos seus cidadãos; mas, concomitantemente, essas camadas da população desenvolvem liberdades, circulações e comunicações nas novas esferas culturais. Em algumas cidades, nascem direitos cívicos pelos quais se alcançam o reconhecimento a todos e a cada um da qualidade de sujeito.<sup>19</sup>

Nessa conjuntura social, a produção dos resíduos sólidos é intrínseca ao capitalismo industrial de consumo de massas, sendo tal fato expressado pelo exponencial das atuais dimensões da problemática do lixo urbano, que revela os efeitos da industrialização presentes na modernidade contemporânea; porém, tais reações já não estão mais ocultas, pois se manifestam como riscos voltados aos seres humanos.

No processo evolutivo da era moderna, o destino final dos resíduos sólidos vem se alterando ao longo do tempo; de igual modo, a consciência social sobre as consequências da disposição pública do lixo doméstico também vem apresentando mudanças. No Brasil Colonial, as práticas sanitárias eram exclusivamente individuais, mas com a chegada da Corte Real Portuguesa, o Poder Central teve as primeiras preocupações, se bem que eram restritas às necessidades específicas. Já no final do século XIX, com as epidemias sendo disseminadas nas cidades, houve o início da difusão da concepção da interdependência entre saúde e condições sanitárias, tendo sido nesse cenário que eclodiu a organização do *Movimento Sanitarista*<sup>20</sup>, passando o Estado a ter a obrigatoriedade pelos serviços de limpeza pública e do saneamento em

---

<sup>19</sup> MORIN, Edgar. **O método II: a vida da vida**. Trad. Marina Lobo. Porto Alegre: Sulina, 2001. p. 274-275.

<sup>20</sup> Com relação ao *movimento sanitaria*, *Catão* apresenta uma contextualização deste movimento com a inserção das ciências sociais, especificamente no âmbito da saúde. CATÃO, Marconi do Ó. Genealogia do direito à saúde: uma reconstrução de saberes e práticas na modernidade. Campina Grande-PB: EDUEPB, 2011. p. 139-168.



geral.<sup>21</sup> Em suma, essas ações eram voltadas para o aspecto mais preocupante do lixo urbano, ou seja, a cronicidade dos riscos inerentes ao problema de seu destino final, tanto no que se refere à poluição ambiental quanto aos aspectos relacionados à saúde pública.

A propósito, para os dicionaristas, a expressão *paradoxo* é definida como o oposto à normalidade, algo inconcebível, destituído de razão, de bom senso, de lógica, assumindo assim um caráter finalizador da explicação. Do ponto de vista analítico, o conceito de *paradoxo* envolve elementos que contradizem a lógica, como pertencentes e, ao mesmo tempo, como oponentes a um dado modelo sistematizador dotado de complexidade; de maneira que a larga produção de lixo na sociedade de consumo é uma dissonância exteriorizada por contradições intrínsecas aos princípios norteadores da sociedade, impulsionada pelos clássicos motores representados pela ciência, tecnologia, indústria e consumo.<sup>22</sup> A partir deste entendimento, observamos que os fatores de risco existentes na questão socioambiental dos resíduos urbanos implicam em uma necessária reflexão crítica sobre os efeitos perversos edificados nas próprias ações modernizadoras da sociedade industrial, notadamente em suas relações históricas de continuidades, descontinuidades e fragmentações.

Um aspecto diretamente relacionado com a *sociedade de consumo*<sup>23</sup> é o fato de que a estrutura global desta é direcionada no sentido da produção de bens estabelecidos em nome da sociedade da abundância. Então, em conformidade com a analogia-síntese de *Baudrillard*, a constante produção de excedentes depende das dinâmicas culturais de exacerbação de comportamentos obsessivos de contínua aquisição de objetos *simulacros* e *sinais característicos de felicidade*. Para este autor, os ritmos cada vez mais acelerados dos consumidores nas relações entre consumo e descarte encontram-se legitimados por um código de valores, no qual o consumidor se percebe como detentor de um *direito natural à abundância*.<sup>24</sup>

---

<sup>21</sup> REZENDE, Sonaly Cristina; HELLER, Léo. 2.ed. **O saneamento no Brasil**: políticas e interfaces. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008. Passim.

<sup>22</sup> Vejam-se como exemplo deste tipo de abordagem os estudos de: BECK, 2010, passim.; LATOUR, Bruno. **Jamais fomos humanos**. Rio de Janeiro: Ed. 34, 1994. Passim.

<sup>23</sup> BAUDRILLARD, 2005; v.tb. SLATER, 2002; MELLO, J. M. C.; NOVAES, Fernando. **Capitalismo tardio e sociabilidade moderna**. 2.ed. São Paulo: UNESP, 2009; RETONDAR, 2007.

<sup>24</sup> BAUDRILLARD, 2005, p. 17, 23 e 34.

Nessa mesma discussão, *Bauman*<sup>25</sup> avança um pouco mais, entendendo como sendo a sociedade de consumo a dos “consumidores”, tendo em vista que estes não atuam apenas como sujeitos do consumo de coisas e objetos, mas também como o próprio produto de consumo; de fato, a sociedade mercantil efetivamente instituiu a mercantilização do ser humano como produto vendável.

Para *Morin*<sup>26</sup>, nossas sociedades, em sua complexidade, são dotadas de um princípio organizacional de base, próprio das associações integrativas, que possibilita conceber as diferenças de natureza que distinguem os agrupamentos complexos. De modo que tais sociedades formam-se a partir de interações comunicadoras e associativas, onde há a possibilidade de uma grande autonomia de comportamento no que se refere à comunicação e ao conhecimento. Assim sendo, para esse autor, a organização social comporta um aspecto comunitário a partir da inclusão subjetiva de seus membros, numa unidade solidária externa; mas, comporta igualmente um componente que justifica o fato de que a relação social é atravessada por concorrências, rivalidades, antagonismos, lutas, dominações, subjugações e parasitismos entre as classes sociais. Em síntese, a atual sociedade do *homo complex* foi gradativamente integrando elementos no decorrer do tempo, destacando-se os aspectos da linguagem, cultura e comunicação, típicos das sociedades históricas do *homo sapiens* e do *homo historicus*, onde havia a predominância dos princípios de dominação e de exploração, para então tornarem-se sociedades organizadas e racionalizadas, exteriorizando uma totalidade complexa.

Como é possível observar, na perspectiva de *Morin*, a sociedade complexa é dotada de uma base composta por associação, comunicação, concorrência, dominação e submissão. Logo, essa base é constituída por interações onde estarão presentes as explorações e sujeições entre as pessoas, bem como as diferenciações e hierarquizações inerentes à produção social. Dessa maneira, tais sociedades permanecem porque os fatores de solidariedade se sobrepõem aos fatores de desordens, concorrências e antagonismos que, de certo modo,

---

<sup>25</sup> BAUMAN, Zigmunt. **Vida de consumo**. México: FCE, 2007.

<sup>26</sup> MORIN, 2001, p.263-264, 269-270 e 473.

contribuem para a organização destas sociedades, trazendo-lhes complexidade.<sup>27</sup>

Na época atual, a economia mundial vem passando por uma crise contínua, com uma conseqüente diminuição do mercado consumista, sendo que as saídas para estimular o avanço do consumo se configuram como o maior dos desafios aos doutrinadores do tema mercadológico. Assim, objetivamente, tais estudiosos entendem que a saída dessa crise estaria na capacidade do mercado em estimular o consumo; entretanto, o que percebemos é uma perspectiva ilimitada para o progresso industrial e para o consumo, cujas conseqüências indicam que quanto maior for o crescimento e a diversidade da industrialização e do consumo de massas, mais intensa será a produção de resíduos. Logo, a produtividade industrial e os riscos socioambientais advindos com a crescente e variada produção de resíduos é possuidora de uma ampla interdependência.

Em face de tal assertiva, surge a necessidade de uma interpretação reflexiva quanto ao modo com que a civilização moderna construiu as relações de indiferença e desprezo no que diz respeito aos resíduos produzidos pelas próprias sociedades, ao ter, paradigmaticamente, a natureza como fonte inesgotável de recursos passíveis de subordinação às exigências ilimitadas presentes na lógica utilitarista.<sup>28</sup> Com efeito, verifica-se que o imaginário simbólico estabelecido nas relações entre a sociedade, com os seus dejetos e resíduos, sugere a existência de uma realidade escatológica da civilização com o meio ambiente. Nessa ótica, esclarece *Latour*<sup>29</sup> que, em um dado momento da civilização em que convivemos:

---

<sup>27</sup> O paradigma da complexidade proposto por *Edgar Morin*, a partir da abordagem sobre as teorias da vida, apresenta a constelação composta por autonomia organizadora (*autos*) e indivíduo-sujeito (*genos*). De maneira que não há *autos* sem indivíduo-sujeito e vice-versa, pois essa expressão isoladamente é uma noção organizacional vazia. Além disso, para melhor explicitar a complexidade, este autor apresenta operadores-instrumentos do conhecimento: noção de sistema, ideia de circularidade, operador hologramático, instrumento dialógico, entre outros. Enfim, todos esses instrumentos têm a propriedade de reunir o que está separado, sendo as ideias mais importantes a de circularidade e dialógica, pois estes instrumentos são estruturantes de nosso pensamento, denominando *Morin* este aspecto como sendo um “paradigma”. Cf. MORIN, 2001, p. 283. V.tb. MORIN, Edgar. **Introdução ao pensamento complexo**. Trad. Eliane Lisboa. 4.ed. Porto Alegre: Sulina, 2011. p. 57-83; \_\_\_\_\_. Complexidade e ética da solidariedade. In: **Ensaio de Complexidade**. CASTRO, Gustavo de; CARVALHO, Edgard de Assis; ALMEIDA, Maria da Conceição de. (Orgs). Porto Alegre: Sulina, 2002. p. 13-17.

<sup>28</sup> LATOUR, 1994, p. 7 *et seq.*

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 64.

[...] com uma terrível imagem do mundo moderno: uma natureza e uma técnica absolutamente homogêneas, uma sociedade feita apenas de reflexos, de falsas aparências e de ilusões, um discurso constituído somente por efeitos de sentidos separados de tudo. [...]

Então, é nesse contexto que residem os apelos para uma profunda e necessária reflexão com relação à forma com que a sociedade moderna construiu as relações com o lixo que produz, ao conceber a natureza apenas como um estoque de recursos.

*Bauman*<sup>30</sup>, reiteramos, em sua elaboração teórica sobre exclusão social, alerta para os enormes contingentes de seres humanos que, destituídos de meios de sobrevivência em seus locais de origem, vagam hoje pelo mundo; população essa que jamais será incorporada ao sistema produtivo e nem tampouco manterá qualquer tipo de relação estável. De modo que o grande problema dos Estados é que destino dar a essas pessoas, pois isso implica na preocupante e inevitável produção de seres marginalizados em nossa sociedade; sendo que tal realidade é consequência inseparável de todo o processo de modernização, ou seja, um efeito colateral da nova ordem global e do progresso econômico. Ademais, esse autor, ao tratar da construção da ordem, enfatiza que esta não poderia existir sem o caos; mas, em um espaço ordenado, nem tudo pode acontecer, haja vista que este espaço é governado pela norma, podendo esta proibir e excluir.

No decorrer do tempo, foram necessárias longas gestações históricas para que se efetuassem, não só por coerção e administração, mas também por trocas e simbioses, a integração de particularismos locais e de identidades provinciais em um povo unificado pela língua e pela cultura, reconhecendo-se em solidariedade orgânica e identificando-se como um Estado nacional. Mas, ressalte-se que estas grandes entidades de terceiro tipo são possuidoras de conflitos políticos e sociais, onde grupos lutam para a tomada do governo e controle estatal, pois a autoridade do Estado é repleta de interesses particulares, não sendo ela reconhecida por todos, havendo então inúmeras competições, concorrências, explorações e desordens, como sendo fatores próprios da vida social.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> BAUMAN, 2004, p. 64-66.

<sup>31</sup> MORIN, 2001, p. 275-276.

Para explicar o monopólio estatal, *Bauman*<sup>32</sup> argumenta que desde a modernidade o Estado-nação tem proclamado o direito de distinguir entre a ordem e o caos, a lei e a anarquia, o pertencimento e a exclusão, o útil e o refugio. Realmente, tal poder permanece incontestável ainda hoje, pois os Estados-nações atuais podem não mais exercer a soberania e o direito de usar e abusar no âmbito da construção da ordem, mas ainda afirmam sua prerrogativa essencial básica: *o direito de excluir*.<sup>33</sup> Nesse prisma, esse autor classifica os seres humanos que não conseguiram acompanhar o processo da modernidade e que não foram capazes de se inserir no fenômeno da globalização de “*refugio humano*”, como já destacado antes; em seguida, ele ressalta que tal fenômeno é excludente, traiçoeiro, eliminador, causando morte, fome, desemprego e caos para milhões de seres humanos.

Finalizamos este tópico, parafraseando a expressão proposta por *Bauman*, reafirmando que a “*globalizante modernidade líquida*”<sup>34</sup> deixou para trás a sociedade de produtores por uma de consumidores, onde o que predomina é a produção de refugos e de lixo, fazendo com que os projetos humanos causassem a desordem e o caos no “*admirável mundo líquido*”.<sup>35</sup> Sem dúvida, o mundo globalizado prega por uma política de exclusão, de retirada de refugio, pois cada país cuida de seu “lixo”<sup>36</sup>, de sua população redundante, retirando-a do convívio com os outros indivíduos úteis; sendo que, para essa lógica globalizada, aquela população é a parte inútil, imprestável, que deve ser retirada de circulação, ou seja, excluída e segregada socialmente.

---

<sup>32</sup> MORIN, 2001, p. 11-14.

<sup>33</sup> BAUMAN, 2005, p. 42-45

<sup>34</sup> Id. **Modernidade líquida**. Trad. Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Zahar, 2001. p. 39 et seq.

<sup>35</sup> Ibid., p. 7-9 e 22.

<sup>36</sup> Observa-se, com frequência, que a expressão “lixo” é associada à condição de espaço urbano degradado, constituído geralmente por aspectos relacionados com violência e crime. Tomemos, como exemplo, o trabalho de *Joanides*, intitulado “Boca do Lixo”, que faz uma exposição de uma área da cidade de São Paulo onde predomina o submundo do crime. O autor discorre que, neste município, até 1953, a criminalidade concentrava-se no bairro do Bom Retiro, girando em torno do meretrício, até então ali relativamente tolerado. Com o fechamento da chamada “Zona”, a prostituição “desoficializada” foi se fixando no bairro dos Campos Elísios, onde, em curto espaço de tempo, apossava-se territorialmente de toda a área circunscrita pelas ruas e avenidas Timbiras, São João, Barão de Limeira, Duque de Caxias, Largo Gal, Ozório e Rua dos Protestantes, no que veio a constituir a denominada “Boca do Lixo”, o “Quadrilátero da Marginalidade”. Nesta ampla região, haviam constantes conflitos envolvendo atos de violência e criminalidade entre as pessoas que ali habitavam (ladrões, toxicômanos, prostitutas, vigaristas etc.). Cf. JOANIDES, Hiroito de Moraes. **Boca do Lixo**. 5. ed. São Paulo: Populares, 1977.

Passaremos, em seguida, a analisar alguns aspectos relacionados com o processo de exclusão social a partir das concepções de direito à igualdade e de cidadania, como sendo importantes meios de efetivação de inclusão social.

## 1.2 A inclusão social como exercício do direito à igualdade

Em sociedades onde se verificam desigualdades sociais acentuadas, há uma tendência para a exclusão se sobrepor, especialmente na situação daquelas pessoas que integram grupos cuja condição de vida social é caracterizada pela pobreza, que é comprometida pela privação ou ineficácia no atendimento dos direitos sociais, sendo tais grupos frequentemente despercebidos. De forma que, no debate sobre a inclusão social, é de extrema relevância que seja dada ênfase aos direitos à igualdade, a partir do entendimento destes no âmbito da oferta de condições básicas<sup>37</sup> para que os seres humanos tenham uma vida digna. No Brasil, paradoxalmente, a garantia de direitos à igualdade na vida social, mesmo que em muitos aspectos sejam contemplados formalmente na Constituição Federal de 1988, pode ser considerada uma luta social e histórica que envolve descontinuidades com valores tradicionalmente construídos.

No estudo de determinadas categorias sociais, é pertinente recorrer às lições de *Bobbio*<sup>38</sup>, especialmente quando ele esclarece que em uma sociedade coexistem três poderes interagindo de diferentes maneiras: o poder do uso da força e da coerção, consistindo no *poder político*; o poder da riqueza, sendo exteriorizado pelo *poder econômico*; e o *poder ideológico*, cujos detentores tradicionais são a Igreja, as instituições escolares e, mais recentemente, a mídia. Contudo, a esses poderes, poderíamos acrescentar outro, representado pelo *poder social*, como sendo aquele próprio da sociedade civil organizada por meio de movimentos sociais, como também de grupos de interesse; sendo que, sobre esta última perspectiva, voltaremos a fazer alguns esclarecimentos ainda no decorrer deste tópico.

---

<sup>37</sup> Especialmente sobre condições básicas, a professora-pesquisadora *Potyara A. P. Pereira* desenvolve um trabalho sobre “necessidades básicas - mínimos sociais”. PEREIRA, Potyara A. P. **Necessidades humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. São Paulo: Cortez, 2000.

<sup>38</sup> BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**: para uma teoria geral da política. São Paulo: Paz e Terra, 1996. p. 28 et seq.

Com o passar do tempo, foram surgindo novos contornos de cidadania, que podem ser percebidos tanto por intermédio das novas formas de *participação social* – Conselhos Gestores, ONGs, Fóruns, Câmaras Setoriais, Orçamento Participativo nas Prefeituras Municipais etc. –, como pelas reivindicações de *movimentos sociais* ligados a questões de gênero, étnicas, etárias, identitárias, entre outras, destacando-se, pela pertinência temática relacionada com este estudo, determinados grupos sociais que reivindicam demandas pela conquista de legitimidade de seus direitos mais básicos, como é o caso dos “*catadores dos lixões e das ruas das cidades*”, que estão presentes nos ambientes local, regional e global.

No Brasil, um número significativo de indivíduos desempregados, desamparados e sem moradia, buscam áreas ambientalmente degradadas para se fixar; logo, os lixões surgem como único meio de sobrevivência, onde eles separam os materiais recicláveis (vidro, alumínio, papel, plástico etc.), encontrando então uma alternativa para viver. Geralmente, essas pessoas são pobres<sup>39</sup> ou miseráveis, analfabetas ou semialfabetizadas, trabalhando sob condições extremamente adversas, em um ambiente de elevado risco sanitário.

De modo geral, nos vazadouros a céu aberto, os compradores dos produtos recicláveis são os próprios “donos” dos lixões, principalmente quando estes são privados; por outro lado, esses gestores demonstram atitudes de uma dádiva clientelista com os catadores, dando remédios, emprestando dinheiro, mediando conflitos, entre outras intervenções.

Nesse contexto, é importante voltar a salientar que os catadores de lixões e das ruas são frequentemente inobservados<sup>40</sup> pela população que habita a

---

<sup>39</sup> Ao tratar do tema das teorias sociais no contexto da pobreza, *Alba Zaluar*, no estudo desenvolvido na Cidade de Deus, propõe uma definição de trabalhador pobre, onde discute a cultura da pobreza, a desagregação e a ausência de consciência de classe nas camadas populares urbanas. Em suma, em meio às dicotomias entre o “clientelismo” e a “participação democrática autônoma”, entre o interesse individual e o “coletivismo”, fica para os trabalhadores pobres o papel de massa passiva, desorganizada e dócil à manipulação política. Cf. ZALUAR, Alba. **A máquina e a resolve**: as organizações populares e o significado da pobreza. 2.ed. São Paulo: Brasiliense, 2000. p. 33-36.

<sup>40</sup> Verificamos esta perspectiva no trabalho de *Costa*, que apresenta o fenômeno do desaparecimento simbólico de indivíduos pobres com profissões que não exigem qualificação escolar ou técnica. Sua abordagem é a partir da relação entre a invisibilidade e a humilhação social, tendo como protagonistas catadores de materiais recicláveis da Cidade Universitária da Universidade de São Paulo – USP. Em resumo, o autor se concentra no *locus* e nas condições materiais de trabalho, incluindo os aspectos do transporte, hierarquia, o corpo, o uniforme, as ferramentas e uma pesquisa de campo na Serra de Petrópolis – RJ. Enfim, destaca-se o posicionamento humanista do autor, que garante importantes reflexões nas múltiplas

“cidade legal”<sup>41</sup>, bem como são, de certa forma, desconsiderados pelo poder público; apesar de, na realidade cotidiana, submeterem-se a uma rotina de trabalho exaustiva, principalmente em cidades geograficamente acidentadas, conduzindo nas suas costas enormes sacos com resíduos recicláveis, quando igualmente a tração humana de seus carrinhos torna-se bem mais rigorosa, fazendo lembrar o clássico “Mito de Sísifo”.<sup>42</sup> Mas, enquanto este personagem mitológico foi condenado por sua afronta aos deuses, o que fizeram essas pessoas para receberem tal condenação? Na verdade, os

---

dimensões organizacionais, alertando para o fato de que, muitas vezes, não se concedem as devidas prioridades às pessoas. Cf. COSTA, Fernando Braga da. **Homens invisíveis**: relatos de uma humilhação social. São Paulo: Globo, 2004.

<sup>41</sup> Encontramos essa expressão no trabalho do prof. Edésio Fernandes. FERNANDES, E. **Direito urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p.6.

<sup>42</sup> A lenda de *Sísifo* está marcada pela imagem de um homem condenado a arrastar para sempre uma imensa rocha morro acima, que sempre despenca tão logo ele chegue ao topo; mas, este é apenas o fim da curiosa vida deste filho de *Éolo*, deus dos Ventos e descendente de *Prometeu*, sendo este o primeiro de uma linhagem de notórios embusteiros (foi ele quem furtou o fogo dos deuses). *Sísifo* chegara a ser conhecido como o mais astucioso de todos os mortais, mas antes fundou a cidade de Corinto (*Éfira*) e dela tornou-se rei. *Sísifo*, tal como *Prometeu*, não tinha pudor algum de se envolver nos assuntos divinos. Assim, certo dia estava em um passeio, quando observou a águia de *Júpiter* passar ao alto carregando *Égina*, filha de *Asopo*, em direção ao Olimpo. Então, esperando tirar proveito de tal situação, se dirigiu a Corte do desesperado rei, prometendo que iria ajudá-lo a encontrar sua filha, mas em troca queria que ele fornecesse a Corinto uma fonte de água. De modo que o rei concordou com a proposta, e assim *Sísifo* declarou ao rei que a sua filha teria sido raptada pela águia de *Júpiter* e levada para uma distante ilha. *Júpiter*, que tudo via lá do Olimpo, descarregou sua fúria, ordenando que a morte fosse ao seu encalço; tendo esta se dirigido a procura do delator. Porém, quando chegou para levar *Sísifo*, este a fez sua prisioneira, fazendo *jus* a sua fama do mais ardiloso dos mortais, sendo daí que surgiu a lenda que ele teria despovoado os infernos. Contudo, *Júpiter* acabou por resgatar a morte, por intermédio de *Marte*, deus da guerra. E, tão logo a morte viu-se libertada de sua vexatória sujeição, *Júpiter* lançou *Sísifo* no Tártaro, a masmorra dos infernos; sendo que *Sísifo* não seria o próprio se não tivesse dado um jeito de escapar outra vez. De fato, antes de ser levado para o Tártaro, deu um jeito de planejar um truque com sua esposa, levando esta a prometer que não iria prestar-lhe as devidas honras fúnebres; então, quando se viu nos infernos, *Sísifo* foi imediatamente falar com *Plutão*, senhor da mansão subterrânea, alegando o seu arrependimento por ter interferido nos atos do pai dos deuses, bem como argumentando que não poderia ali permanecer, haja vista que sua mulher lhe fez uma afronta bem maior do que qualquer uma que ele tivesse feito aos deuses, pois não teria lhe prestado as devidas honras fúnebres. Diante disso, pediu para voltar lá para cima e ajeitar as coisas neste sentido, prometendo que tão logo tivesse resolvido tudo, estaria ali de volta. *Plutão*, receoso, terminou aceitando, mas recomendando que ele não demorasse a voltar, caso contrário o traria de volta da maneira mais vexatória possível. *Sísifo* retornou ao convívio dos vivos e, sem ligar para a promessa feita, permaneceu neste mundo até a mais avançada velhice; uma vez que *Plutão*, ocupado em repovoar os seus domínios, acabou por esquecer-lo. Entretanto, um dia a vida de *Sísifo* chegou ao seu término, como a de todos os mortais, tendo *Júpiter* resolvido por fim às suas artimanhas, punindo-o pelas suas afrontas. Desse modo, ele foi precipitado ao Tártaro definitivamente, sendo condenado à rolar uma enorme rocha até o alto de uma escarpada montanha; mas, tão logo chegava ao cume, o peso da pedra fazia com que esta despencasse, obrigando *Sísifo* a recomeçar o estafante trabalho, que se repeteria para sempre. FRANCHINI, A. S.; SEGANFREDO, Carmen. **As 100 melhores histórias da mitologia**: deuses, heróis, monstros e guerras da tradição greco-romana. 12.ed. Porto Alegre: L & PM, 2010. p.430- 432.



catadores de lixo são os heróis invisíveis da modernidade, que dia após dia reavivam a linha fronteira entre a saúde e a doença, o desejável e o repulsivo, o aceito e o rejeitado, dentro e fora do universo social humano. E, nesta árdua existência, não é a distinção entre produtos úteis e refugo que demarca a fronteira, e sim a diferença entre o admitido e o rejeitado, o incluído e o excluído.<sup>43</sup>

Outrossim, ressalte-se que os catadores de resíduos recicláveis são, muitas vezes, explorados pelos donos dos depósitos, que estocam tais materiais, mantendo relações comerciais abusivas com a produção dessas pessoas. Por outro lado, esses “patrões intermediários”, de igual modo, garantem fidelidade a esses grupos sociais, com comportamentos paternalistas, como já foi destacado antes. Mas, apesar dessas e outras dificuldades encontradas, tais trabalhadores dos lixões e das ruas das cidades são hoje os responsáveis pela oferta de 90% da matéria prima que abastece as indústrias brasileiras que trabalham com reciclagem, fazendo, por exemplo, o nosso país um dos maiores recicladores de alumínio do mundo. Portanto, além de terem um relevante papel na economia, os catadores diminuem a quantidade de lixo a ser tratados pelos municípios, por meio da coleta e separação para posterior venda dos recicláveis; conseqüentemente, essas pessoas são legitimamente merecedoras do acolhimento de suas reivindicações pelo reconhecimento do direito ao trabalho digno.

Por tudo isso que foi exposto, entendemos que o processo de reconhecimento da importância econômica e ambiental dos catadores de lixões e das ruas das cidades impõe a necessidade de sua valorização profissional; devendo, então, ser promovida com mais intensidade e abrangência a sua auto-organização, objetivando melhorar suas rendas e condições de trabalho. Mas, tal promoção implica em uma intervenção social ampla, perpassando da sensibilização para a organização coletiva, incluindo a capacitação profissional, alfabetização, formações associativistas e cooperativistas, apoio as iniciativas de ordem social etc. Com efeito, com a efetiva inclusão para uma cidadania ampla, essas pessoas deixarão de ser consideradas como alvos passivos da Assistência Pública, passando a serem reconhecidas como agentes

---

<sup>43</sup> BAUMAN, 2005, p.39.

econômicos e ambientais, com os respectivos direitos a serem manifestados e viabilizados, valorizando a educação, a saúde, os filhos, entre outros aspectos fundamentais.

Nesse plano de reivindicações, a Constituição Federal Brasileira de 1988 é um exemplo de conquista dessas mobilizações, garantindo assim as novas formas de participação social. Porém, é necessário lembrar que, passados mais de 25 anos, as conquistas verificadas institucionalmente no campo jurídico-constitucional não foram efetivadas, ou se realizaram parcial ou ineficazmente, na realidade social. Tal distanciamento, entre esta e a inscrição na legislação, está intimamente fundamentado nos valores e na tradição de nossas relações autoritárias e excludentes. Nesse sentido, concordamos com a concepção de que “o reconhecimento formal de direitos pelo Estado encerra a luta pela cidadania é um equívoco que subestima tanto a sociedade civil como arena política, como o enraizamento do autoritarismo social”<sup>44</sup>; sendo nessa mesma linha de raciocínio o pensamento de *Chauí*<sup>45</sup>, quando afirma que:

[...] Vivemos numa sociedade verticalizada e hierarquizada (embora não o percebamos), na qual as relações sociais são sempre realizadas ou sob a forma da cumplicidade (quando os sujeitos sociais se reconhecem como iguais), ou sob a forma do mando e da obediência entre um superior e um inferior (quando sujeitos sociais são percebidos como diferentes, a diferença não sendo vista como assimetria, mas como desigualdade) [...].

Certamente, e a realidade cotidiana tem demonstrado, mesmo com a positivação em legislações e a consequente implementação de políticas, que é o resultado natural esperado pelos movimentos sociais que demandam direitos, isto não vem ocorrendo de forma suficiente, haja vista que a garantia do seu exercício de efetividade é revelada principalmente nas mudanças de valores e atitudes. Logo, uma vez existindo tais práticas e considerando as hipóteses de direitos já garantidos serem desrespeitados, surge uma possibilidade legítima de mobilização para sua retomada; além disso, até mesmo quando determinados direitos ainda não estão institucionalizados, poderá haver seu exercício no cotidiano e sua posterior inscrição legal. Nesta mesma

---

<sup>44</sup> DAGNINO, E. Movimentos sociais e a emergência de uma nova cidadania. In: \_\_\_\_\_ (Org.). **Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 109.

<sup>45</sup> CHAUI, M. Raízes teológicas do populismo no Brasil: teocracia dos dominantes, messianismo dos dominados. In: DAGNINO, E. (Org.). **Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 27.

perspectiva, *Dagnino*<sup>46</sup> enfatiza o que chama de “cultura de direitos”, a partir de uma revisão das práticas sociais presentes na sociedade brasileira, esclarecendo este autor que “a nova cidadania requer [...] a constituição de sujeitos sociais ativos, definindo o que eles consideram ser os seus direitos e lutando pelo seu reconhecimento. Nesse sentido, ela é uma estratégia dos não-cidadãos, dos excluídos, uma cidadania ‘de baixo para cima’ [...]”.

Por sua vez, *DaMatta*<sup>47</sup> trata da questão da cidadania em um universo relacional, onde os conceitos de cidadão e indivíduo são minimizados ao aspecto jurídico-político, que mantém vínculos com o Estado como sendo algo institucionalizado pela civilização ocidental. Dessa forma, a parte é mais importante do que a totalidade social, tendo esta noção surgida com a revolução individualista<sup>48</sup>, que foi um movimento ideológico que tinha como fundamento a institucionalização do indivíduo como centro moral do sistema, sendo a sociedade apenas um instrumento para alcançar suas metas. De maneira que, a partir dessa revolução, surgem as esferas de significações sociais próprias, onde se esperam comportamentos diferenciados, de acordo com a realidade ocupada, como o *espaço da casa*, da família, parentela, vínculos de hospitalidade, enfim, do *privado*; e o *espaço da rua*, do legalismo jurídico, do mercado, do público, que devem ser complementares, nunca exclusivos.

Na antropologia relacional de *DaMatta*, a passagem da concepção de cidadão à pessoa segue a ideia de “descontinuidade” da Escola de Frankfurt<sup>49</sup>, por meio da Teoria Crítica, que não entende a história como repetição ou modelo. No Brasil, do ponto de vista de obrigações e direitos, é a relação com as noções de cidadania e de indivíduo que determinam práticas sociais e tratamentos diversos em situações históricas e sociais diferentes. Então, com relação ao tratamento, este é concebido de forma oposta ao vínculo tradicional

---

<sup>46</sup> DAGNINO, 1994, p. 108.

<sup>47</sup> DAMATTA, Roberto. **A casa & a rua**. 5.ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997. p, 29 et seq.

<sup>48</sup> A revolução individualista é discutida por *Louis Dumont*, quando trata do indivíduo-fora-do-mundo ao indivíduo-no-mundo no âmbito da ideologia moderna. DUMONT, Louis. **O individualismo**: uma perspectiva antropológica da ideologia moderna. Trad. Álvaro Cabral. Rio de Janeiro: Rocco, 1985.

<sup>49</sup> Conforme *Olgária Matos*, entre outros pensadores, a Escola de Frankfurt foi denominada de Teoria Crítica por sua oposição ao paradigma da racionalidade instrumental científica predominante no mundo moderno. MATOS, Olgária C. F. **A Escola de Frankfurt**: luzes e sombras do iluminismo. São Paulo: Moderna, 1995.

com a modernidade, ou seja, enquanto para os “modernos” o uso do conceito de cidadania é de direito, baseado na igualdade, uma totalidade para criar unidade, sendo um elemento de distinção e não um mecanismo para alcançar privilégios; já na conjuntura brasileira, a noção de cidadania é o oposto, pois se revela como um dever, sinal de anonimato utilizado pejorativamente e contra as leis.

Notadamente no Brasil, o individualismo é criado com esforço, não como direito, sendo nesse esvaziamento da cidadania que se permite a discriminação, o privilégio e a hierarquia, ocorrendo assim o desvio da noção de cidadania.<sup>50</sup> Em outros termos, nos Estados modernos, o cidadão é valorizado como parte de uma comunidade homogênea igualitária e individualista (exclusiva); já no Brasil, o que vale é a relação fundada em uma comunidade heterogênea, desigual, relacional e inclusiva, tendo em vista que cria relações de dependências por meios de clientelismo, preferências, laços de simpatia, lealdades pessoais etc. Desse modo, as práticas que ocorrem no espaço da casa podem ser consideradas marginais, devido ao fato de que o brasileiro amplia tal espaço para o universal, no sentido de que as prerrogativas pessoais e o poder que possui no espaço restrito ao privado, avançam sobre o espaço cidadão no âmbito jurídico-estatal.

Ademais, os discursos dos segmentos dominantes tendem a caminhar com o código da rua, produzindo uma linguagem totalizada, baseada em mecanismos impessoais – modo de produção, lógica do sistema, subversão da ordem etc., onde as leis são pontos focais, dificultando, então, a compreensão das pessoas como sendo entidades morais. De fato, no mundo da casa somos supercidadãos, pois só temos direitos; já no mundo da rua, somos subcidadãos, tendo em vista que só há deveres. De forma que a resposta para equalizar os dois lados encontra-se na capacidade de se relacionar com esses dois sistemas. Para tanto, uma terceira categoria compõe a realidade sociojurídica no Brasil: a pessoa, sendo que o status desta é retirado do indivíduo quando o cidadão perde seu “conteúdo”, se transformando, assim, em indivíduo, ficando “suprimido” e podendo ser incluído a partir dos poderes econômico e político, pela tradição ou mesmo pelo cargo ocupado.<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup> DAMATTA, Roberto. **O que é o Brasil?** Rio de Janeiro: Rocco, 2004. p. 7-20.

<sup>51</sup> Id., 1997, p. 48-50; v.tb. \_\_\_\_\_, 2004, p. 10-15.

Assim, a partir desta explanação, o Brasil vem sendo denominado de “monumento de injustiça social”<sup>52</sup>, devido à extrema desigualdade econômica existente, como já destacado antes; de modo que tal desigualdade é, concomitantemente, causa e consequência de seus problemas fundamentais. Nesta ótica, *Telles*<sup>53</sup> esclarece que isto constitui a “privação de direitos e a tragédia social brasileira”, visto que no Brasil os direitos são mais figuras formais de uma retórica do que uma presença material no cotidiano, existindo, conseqüentemente, uma naturalização das injustiças sociais, em que a pobreza e a miséria parecem fazer parte de uma paisagem normal; continuando, essa autora enfatiza que é nesse cenário que os grupos sociais excluídos têm a experiência diária desta situação, que se concretiza por meio de diversas formas de exclusão.

Na abordagem sobre a inclusão social como exercício de direitos, as atitudes direcionadas para determinadas categorias sociais se revelaram bastante diversificadas ao longo da história das sociedades. Porém, como *tipo ideal* no sentido *weberiano*<sup>54</sup>, é possível observar três formas de convivência social em relação à grupos de pessoas consideradas diferentes (pela cor da pele; sexo ou opção sexual; deficiência física; cultura ou etnia; classe social etc.): exclusão pelo abandono e devido ao encarceramento ou institucionalização; convivência regulada, por meio da produção de espaços específicos, em separado, para determinados indivíduos (ruas, ônibus, escolas, bairros, entre outros, sendo tais ambientes reservados e obrigatoriamente exclusivos para tais grupos); ou por intermédio da concessão do acesso às políticas (de saúde e educação, por exemplo) e aos espaços públicos, sendo que de modo estigmatizante e com discriminação. Mas, na atual conjuntura social, a inclusão deve ser entendida como um movimento dinâmico e permanente, que reconhece a diversidade humana e tem como fundamento o direito à igualdade de participação, incluindo nesta a oportunidade de configuração e construção do panorama social.

---

<sup>52</sup> HOBBSBAWN, Eric. **Era dos extremos**: o breve século XX - 1914/1991. 2.ed.Trad. Marcos Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. p. 397.

<sup>53</sup> TELLES, V. S. **Direitos sociais**: afinal do que se trata. Belo Horizonte: UFMG, 1999. p. 8.

<sup>54</sup> WEBER, Max. **Ensaio de sociologia**. Trad. Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar, 1963. p. 73-78. (Coleção Biblioteca de Ciências Sociais)

Em conformidade com as considerações apresentadas, compreendemos que a ideia de inclusão está diretamente relacionada com o direito à igualdade, que desde o século XVIII norteia as concepções de sociabilidade, as lutas sociais e os ideais políticos, baseado nas relações democráticas e/ou igualitárias; sendo que foi somente a partir de meados do século XX que ocorreram significativas mudanças sociais, advindas especialmente dos novos movimentos sociais, vinculando as discussões pela efetiva inclusão ao direito à igualdade. Realmente, tal alteração de cenário provocou importantes modificações, inclusive na noção de democracia, pois como bem expõe *Ribeiro*<sup>55</sup>, na época atual

[...] é preciso desenvolver a idéia de que a democracia não é só um regime político, mas é um regime de vida [...]. É claro que isso significa mudar, e muito, o que significa democracia. Penso que cada vez mais ela terá a ver com o respeito ao outro. Respeitar o outro implica [...] admitir que tenha as mesmas chances que nós, de encontrar seu caminho e de viver alimentado, vestido, saudável.

Como vemos, é necessário retomar a concepção da “*cultura de direitos*”, não esquecendo estes como formação e produtos históricos, pois eles estão sempre relacionados com certas circunstâncias, no sentido de responder às demandas concretas de grupos sociais enquanto membros de uma determinada sociedade. Inquestionavelmente, reiteramos que um dos principais protagonistas na luta por direitos são os movimentos sociais, tendo em vista que eles se encontram no centro da vida social e são considerados como o lugar privilegiado, onde “novos direitos vão sendo propostos e conquistados e o cumprimento dos direitos estabelecidos vai sendo exigido, no plano das garantias individuais, dos direitos coletivos, das conquistas sociais, dos direitos de ‘*terceira geração*’ [...]”.<sup>56</sup> Em resumo, a história da luta por direitos diz respeito a sua ampliação (mais e novos direitos), aprofundamento (garantias e condições mais concretas), bem como se refere à sua universalização e abrangência (inclusão de um número cada vez maior de pessoas e grupos sociais no exercício de tais direitos).

---

<sup>55</sup> RIBEIRO, R. J. Democracia. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 31 dez. 2000, Caderno Mais, p.11.

<sup>56</sup> SHERER-WARREN, I. **Cidadania sem fronteiras**: ações coletivas na era da globalização. São Paulo: Hucitec, 1999. p.38.

Sem dúvida, a concepção de movimentos sociais é de máxima relevância nessa discussão, contudo, preliminarmente, entendemos como sendo imprescindível o desenvolvimento de algumas considerações sobre a noção de *sociedade civil*, haja vista que os projetos teóricos acerca da modernidade colocaram esta como um conceito analítico, importante na compreensão da relação entre o Estado e a vida social. Desse modo, a ideia de sociedade civil está diretamente relacionada com os processos de regulação e emancipação social, a partir de designações propostas por autores que escreveram em tempos e espaços diferentes. Neste trabalho, destaco os aspectos conceituais presentes nas obras de *Hegel*, *Marx* e *Habermas*.

Sobre a análise da sociedade civil na modernidade, *Hege*<sup>57</sup> foi um dos precursores, notadamente quando afirma que “a pessoa concreta constitui o primeiro fundamento da sociedade civil”. Nessa perspectiva, o indivíduo é, contraditoriamente, portador de interesses próprios e egoístas, além de possuir uma dimensão genérica como manifestação do universal quando interage com o outro; logo, apesar de encerrado em si mesmo, é na sociedade civil que a pessoa humana se defronta com a possibilidade histórica da realização do “espírito do mundo”. Em outras palavras, o indivíduo é capaz de sair de si – o particular – e enfrentar-se pelo universo, sendo que tal possibilidade conduz à superação do particular em nível superior. Em síntese, a conciliação da parte com o todo implica considerar as dimensões Estado, mercado e vida social como estruturas mediadas pela sociedade civil. Mais especificamente, entre outros aspectos (jurisdição e corporação), *Hegel* entende a sociedade civil a partir do *sistema de carências*, que define o campo das necessidades de reprodução do indivíduo, com a possibilidade da sua satisfação pela posse das coisas exteriores que advém do trabalho.

*Marx*<sup>58</sup>, inspirando-se em *Hegel*, sobretudo quanto à aceção de que a sociedade civil incorpora o sistema de carências como espaço das relações econômicas, foi o primeiro autor a identificar tal modelo social com a sociedade burguesa. De fato, *Marx* compreendeu o mencionado sistema diversamente, procurando perceber as contradições entre proprietários e não proprietários

---

<sup>57</sup> HEGEL, George W. F. **Princípios da filosofia do direito**. São Paulo: Ícone, 1997. p. 169-170.

<sup>58</sup> MARX, Karl. **A miséria da filosofia**. Porto: Publicações Escorpião, 1976.

dos meios de produção; para este autor, tais contradições jamais seriam superadas por instituições intermediárias entre o mercado e o Estado, como queria *Hegel*. Esse entendimento vai sendo construído no decorrer da obra de *Marx*, notadamente nos chamados escritos<sup>59</sup> da juventude aos da maturidade, indicando que ele utilizou a ideia de sociedade civil sem hesitações quanto ao seu significado.

Ainda no que se refere à sociedade civil, outra noção é apresentada por *Habermas*, que lançou novas bases para a interpretação desse conceito, integrando a teoria do agir comunicativo e a análise do espaço público em contraposição ao polo Estado-mercado. Nesse sentido, a discussão de algumas categorias que *Habermas*<sup>60</sup> propõe para a compreensão da sociedade burguesa é útil para definir a sociedade civil, pois, verificando as relações entre o mundo da vida com o espaço público político, este autor considera o agir comunicativo como sendo a base da concepção de sociedade. Para ele, o mundo da vida é constituído por uma rede de ações comunicativas, nas quais os seus atores agem a partir da vida privada e cotidiana; assim, tal mundo aparece como um local das interações simples entre os indivíduos, voltado à reprodução imediata das condições de sobrevivência. De maneira que, nesse espaço de experiências pessoais, são formados grupos de cooperação entre ouvintes e falantes, sendo por meio da linguagem que são criados os sistemas de referência da ação; as metas da ação entrelaçadas com aspectos do mundo objetivo, social, e também do subjetivo; e, enfim, a mobilização das interações entre os indivíduos.<sup>61</sup>

Contudo, ressalte-se que o mundo da vida não é uma realidade autônoma, pois as tensões sociais e políticas do sistema social, ou da estrutura econômica, produzem os dramas vividos no cotidiano, que são experimentados por todos os indivíduos. Com efeito, para *Habermas*<sup>62</sup>, tais dramas são a matéria prima dos temas que ganham forma no espaço público político, tendo

---

<sup>59</sup> MARX, 1976; \_\_\_\_\_. **A questão judaica**. 2.ed. São Paulo: Moraes, 1991; \_\_\_\_\_. **O dezoito de brumário**. São Paulo: Paz e Terra, 1977.

<sup>60</sup> HABERMAS, Jürgen. **Teoria do agir comunicativo**: sobre a crítica da razão funcionalista. v.2. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. São Paulo: Martins Fones, 2012b. p. 205 et seq.; \_\_\_\_\_. **Direito e democracia**: entre a facticidade e validade. v.1. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2010. p.35 et seq. v. tb. \_\_\_\_\_. **Técnica e ciência como ideologia**. Trad. Artur Morão. Lisboa: Edições 70, 2001. p. 93-101.

<sup>61</sup> HABERMAS, 2010, p. 26-28.

<sup>62</sup> Id., 2012, p. 218 et seq.



em vista que nos contextos de vida, como trabalhador e ao mesmo tempo como consumidor, usuário etc., as ações comunicativas ganham significado. Continuando, esse autor apresenta outra noção de espaço-público político, baseado na perspectiva da opinião pública, com capacidade de influenciar as relações de poder no âmbito da teoria da ação comunicativa; de forma que a opinião pública é compreendida como expressão genuína da esfera pública política, estando vinculada ao mundo da vida por intermédio de interações que, possuidoras de sentido e comunicadas cooperativamente, dão contornos aos sujeitos inseridos na mesma situação da ação.

Portanto, ao aprofundar seu estudo na estrutura da opinião pública, *Habermas*<sup>63</sup> distingue a esfera pública política da esfera pública especial, sendo a primeira um espaço aberto, onde todos os atores (sujeitos racionais de ação) no mundo a vivem indistintamente, enquanto que a segunda é restrita, envolvendo um conjunto determinado de atores que dominam os códigos do conhecimento especializado. Logo, para este autor, a esfera pública política pode propor temas ou capitalizar problemas na esfera pública especial, porém, a dinâmica desta advém dos padrões comunicativos próprios e restritos ao grupo de origem; já na primeira esfera, ao contrário, os atores usam os aportes provenientes tanto do sistema social como do mundo da vida.

Dessa forma, *Habermas*<sup>64</sup> entende que o mundo da vida não é um espaço fechado sobre si mesmo, visto que há uma projeção nos sistemas social e político por meio do espaço público. De modo que os problemas vivenciados no mundo da vida estão, por conseguinte, relacionados ao conjunto da totalidade histórica, mesmo quando os seus atores não possuem consciência desse fato. Mas, é na esfera pública que as experiências particulares se tornam temas que ganham espaços para reflexões. Em outros termos, é na esfera pública política que os níveis de opressão, presentes na realidade social, ganham visibilidade, sendo seus problemas identificados, qualificados e transferidos aos poderes constituídos, que não se restringem a determinadas instituições, nem tampouco se organizam por normas ou códigos formais. Em suma, é possível a

---

<sup>63</sup> HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre a facticidade e validade. v.2. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. p. 92-95; v. tb. \_\_\_\_\_. **Mudança estrutural da esfera pública**. Trad. Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. p. 74-75.

<sup>64</sup> HABERMAS, 2012, p. 221 et seq.

compreensão da ação comunicativa cotidiana na sua transformação em temas e questões de âmbito social, pois o autor em análise vê a relação entre os processos de regulação e emancipação social como formas da esfera pública que emergem da estrutura comunicativa, inerente ao mundo da vida, mas com expressão na sociedade civil.

De fato, observa-se que *Habermas*<sup>65</sup> não chega a oferecer uma teoria da sociedade civil, mas sua distinção entre as lógicas do sistema e do mundo da vida possibilita um marco discursivo possível de situar o conceito de sociedade civil, que é tratado por este autor especificamente quando afirma a definição desta como sendo complementar a noção do espaço público, que vem construindo no decorrer de sua obra. Para ele, o núcleo institucional da sociedade civil é formado por associações e organizações livres, isto é, autônomas, frente ao Estado e ao mercado; registre-se que, na compreensão desse autor, autônomo não significa “livre” da relação com o Estado e com o mercado, e sim quando as associações e organizações são capazes de criticá-los. Então, a sociedade civil institucionaliza os discursos suscitados na esfera pública, potencializando-os como questões de interesse geral, capazes de influenciar as ações presentes no Estado e no mercado. Nesse prisma, esclarece *Habermas*<sup>66</sup> que:

A esfera pública – como sociedade civil –, em sentido contrário ao Estado e ao mercado, surge como palco dos grandes temas da modernidade contemporânea. As estruturas comunicacionais da esfera pública estão muito ligadas aos domínios da vida privada, fazendo com que a periferia, ou seja, a sociedade civil, possua uma sensibilidade maior para os novos problemas, conseguindo captá-los e identificá-los antes que os centros da política. Pode se comprovar isto por meio dos grandes temas surgidos nas últimas décadas – [...] pensemos nas ameaças ecológicas que colocam em risco o equilíbrio da natureza, no empobrecimento progressivo e dramático do terceiro mundo e nos problemas da ordem econômica mundial. [...] Não é o aparelho do Estado, nem as grandes organizações ou sistemas funcionais da sociedade que tomam a iniciativa de levantar esses problemas. Quem os lança são intelectuais, pessoas envolvidas, profissionais radicais, ‘advogados’ autoproclamados etc. Partindo dessa periferia, os temas dão entradas em revistas e associações interessadas, clubes, academias, grupos profissionais, universidades etc., onde encontram tribunais, iniciativas de cidadãos e outros tipos de plataformas; em vários casos transformam-se em núcleos de cristalização de movimentos sociais e de novas culturas.

---

<sup>65</sup> HABERMAS, 2003, p. 99.

<sup>66</sup> *Ibid.*, p. 115.

Como podemos vislumbrar, para *Habermas* existe uma relação íntima entre sociedade civil e esfera pública, a ponto destes espaços se constituírem em contraposição ao Estado e ao mercado. Assim, a sociedade civil é o cenário institucional onde as questões práticas do cotidiano se tornam políticas, sendo que tudo isso não altera as estruturas presentes no mercado ou mesmo as políticas constituídas pelo Estado, a menos que se formem aparatos institucionais, na sociedade civil, que sejam capazes de articular o mundo da vida com o sistema social, com o propósito de se transformarem em ações comunicativas que não sejam alcançadas pela lógica da razão instrumental.

As noções sobre a sociedade civil, presentes em *Hegel*, *Marx* e *Habermas*, em geral revelam a complexidade e amplitude de tal concepção. Mas, muito embora esses autores produzirem teses divergentes, todos eles admitem que a sociedade civil é constituída por espaços contraditórios que oscilam entre as ideias de regulação e emancipação social. Em outras palavras, *Hegel* acredita na capacidade do Estado intervir na sociedade civil, tornando-a como espaço da vida ética, já *Marx* e *Habermas*, percebem-na como o cenário da produção e reprodução sociais, onde os processos de emancipação se anunciam; ou seja, para *Marx*, é o espaço das estruturas e contradições econômicas, enquanto que na compreensão de *Habermas* é a esfera da comunicação.

Com essas explicações, entendemos que as definições suscitadas se integram com a discussão no contexto dos movimentos sociais, haja vista que, notadamente a partir da década de 70 do século passado, a noção de sociedade civil vem mudando consideravelmente, como foi possível observar anteriormente, havendo certa ruptura conceitual que se vincula aos movimentos sociais e políticos do Leste europeu, da Ásia e da América Latina. De maneira que, expressões como autonomia, autogestão, independência, participação, *empowerment*, direitos humanos, entre outras, passaram a ser associadas ao conceito de sociedade civil.<sup>67</sup> Por conseguinte, não se trata mais de um sinônimo de sociedade, mas de uma maneira de pensá-la em uma perspectiva associada à noção de igualdade de direitos, autonomia, participação; em suma, é a efetiva expressão dos direitos civis, políticos e

---

<sup>67</sup> LISZT, Vieira. **Cidadania e globalização**. 5.ed. Rio de Janeiro: Record, 2001. p. 63.

sociais de cidadania em busca de um novo padrão de desenvolvimento que não produza a exclusão social.

Historicamente, a ideia de movimentos sociais possui uma dimensão inerente ao capitalismo, tendo em vista que, articulado com as teorias dos direitos e das políticas públicas, exterioriza as formas que a sociedade civil assume no decorrer do processo de emancipação social presente na sociedade contemporânea. Além disso, as lutas por direitos e espaços de participação social relacionados com as políticas públicas, evidenciam aspectos da dinâmica de tais movimentos.

No século XIX, a concepção de movimentos sociais está relacionada com as lutas operárias organizadas, tendo sido *Marx* quem melhor empregou o termo como significado de ação política dos trabalhadores, haja vista que este autor assevera que as relações sociais de produção, mediadas pelas forças produtivas, ao destruírem a velha ordem social, desintegrando assim o trabalho artesanal na Inglaterra, consolidaram a unidade produtiva típica do capitalismo – a indústria –, como também reuniram em um mesmo local as massas de trabalhadores despossuídos.<sup>68</sup> Ademais, *Marx* igualmente afirmou que as condições econômicas e de produção fizeram dos trabalhadores uma nova classe para o capital; sendo que os movimentos sociais os converteriam em classes para si mesmas.<sup>69</sup> Em resumo, as lutas contra o capital forjam a consciência de classe e, nessa perspectiva, a ideia de movimentos sociais surge como uma das várias formas de participação do proletariado na sua emancipação na sociedade. Logo, mesmo não criando uma teoria específica sobre os movimentos sociais, esse autor forneceu indicações específicas para a sua compreensão.

Por seu turno, *Lénin*<sup>70</sup>, ao acatar as propostas de *Marx*, enfatizou que o proletariado não se converte na classe para si distante da mediação do partido; de forma que o surgimento dos movimentos sociais tende ao esgotamento, exceto se os intelectuais advindos da classe trabalhadora, ou comprometidos com ela, venham a assumir a direção da ação política por meio do partido.

---

<sup>68</sup> MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**. Trad. Marco Aurélio Nogueira; Leandro Konder. 10.ed. Petrópolis- RJ: Vozes, 2000. p. 71 et seq.

<sup>69</sup> MARX, 1976, p. 136.

<sup>70</sup> LÉNIN, Vladimir Ilich. **Que fazer?** A organização como sujeito político. Trad. Rubia Prates Goldoni. São Paulo: Martins Fontes, 2006. p. 133, 191 e 230.

Nessa conjuntura, esse autor assevera que os movimentos do proletariado não evoluem espontaneamente, mas também admite que as carências materiais, bem como as experiências comuns dos trabalhadores, podem produzir movimentos de reivindicações, sendo que as possibilidades que tais forças venham a revolucionar a sociedade burguesa são exteriorizadas no momento em que se tornam políticas. Assim, é preciso superar o estágio das reivindicações econômicas e, para tanto, o papel dos intelectuais é fundamental na organização e direção dos movimentos sociais.

Mas, as tentativas de compreensão dos movimentos sociais não se restringiram aos ideais do *marxismo*, tendo em vista que as obras de *Durkheim*<sup>71</sup> e *Weber*<sup>72</sup> muito contribuíram para a formação de uma construção teórica não marxista para a interpretação de tais movimentos. Nessa ótica, categorias como ação social, fato social, anomia, indivíduo e grupo, integração social e crise, família e vizinhança etc., serão consideradas por vários autores para o entendimento sobre os movimentos sociais do século XX. Em síntese, a ênfase deixa de ser o potencial revolucionário desses movimentos, não mais sendo os sujeitos sociais definidos a partir das relações de classe, visto que o centro da análise se volta à explicação das reações psicossociais dos indivíduos que participam das ações coletivas. De fato, tais aspectos são vistos como decorrentes de mudanças socioeconômicas que não encontram correspondência na consciência do homem comum e, por conseguinte, produzem contextos de desagregação dos grupos sociais. Logo, nessa concepção os valores modernos enfraquecem os tradicionais, provocando então uma crise nos padrões de adaptação e integração do indivíduo à vida social; de maneira que os participantes dos movimentos sociais são observados como sujeitos que não conseguiram integrar-se ao novo panorama social e que, devido a isso, podem se constituir como ameaça à ordem institucional.

---

<sup>71</sup> DURKHEIM, Émile. **Da divisão do trabalho social**. Trad. Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

<sup>72</sup> WEBER, 2004.

Com efeito, essa concepção surge no funcionalismo sociológico de *Parsons*<sup>73</sup>, que a partir das proposições de *Durkheim* e *Weber* admitia a manutenção do sistema social fundamentado no equilíbrio dos seguintes níveis de ação: integração, manutenção dos modelos, finalidades coletivas e adaptação. Portanto, nas sociedades com grau de integração elevado, as poucas tensões sociais impede o surgimento dos movimentos sociais; diversamente, em sociedades que passam por transformações rápidas em suas estruturas econômicas, políticas e institucionais, a desorganização proveniente dessas mudanças possibilita a eclosão das ações coletivas. Então, na concepção da sociologia funcionalista, os movimentos sociais são entendidos como um problema de sociedades anômicas ou disfuncionais, dotadas de uma capacidade desagregadora, que impossibilita a efetivação da vida democrática institucional regular.<sup>74</sup>

No âmbito dessa realidade conjuntural, registre-se igualmente que a noção conservadora dos movimentos sociais, presente na sociologia funcionalista, agrega-se ao referencial teórico da Escola de Chicago, especialmente com as ideias de *Park*, *Burgess*, *McKenzie*, *Lewis* e *Merton*.<sup>75</sup> Saliente-se que é no núcleo dessa perspectiva teórica que emerge o conceito de comunidade como sendo o campo das relações pessoais em que os vínculos de vizinhança e o envolvimento interpessoal são integrais e diretos, tendo essa ideia de comunidade levado os estudiosos da Escola de Chicago à compreensão de que o espaço urbano seria capaz de recriar grupos com identidade nos laços pessoais e não apenas nos jurídicos e contratuais, típicos do capitalismo; todavia, tal identidade era oriunda das práticas econômicas, sociais e culturais tradicionais, que estariam em desacordo com os padrões da sociedade industrial.<sup>76</sup> Consequentemente, o descompasso entre o clássico e o moderno

---

<sup>73</sup> PARSONS, Talcott. **The social system**. Londres: Routledge & Kegan Paul, 1970. v.tb. TIMASHEFF, Nicholas S. **Teoria sociológica**. 4.ed. Trad. Antonio Bulhões. Rio de Janeiro: Zahar, 1973. p. 296-307.

<sup>74</sup> MEKSENAS, Paulo. **Cidadania, poder e comunicação**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2002. p. 146.

<sup>75</sup> PARK, Robert E.; BURGESS, Ernest W. **The City**: Suggestions for investigation of human behavior in the urban environment. Chicago: The University of Chicago Press, 1967. V.tb. TANGERINO, Davi de Paiva Costa. **Crime e cidade**: violência urbana e a Escola de Chicago. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007; MERTON, Robert K. **Sociologia**: teoria e estrutura. Trad. Miguel Maillat. São Paulo: Mestre Jou, 1968.

<sup>76</sup> XIBERRAS, Martine. **As teorias da exclusão**: para uma construção do imaginário do desvio. Trad. José Gabriel Rego. Lisboa: Instituto Piaget, 1993. p. 93-112.

produziria o surgimento dos movimentos sociais nos guetos urbanos, entre grupos de migrantes e étnicos, estando tal realidade relacionada aos conceitos de “homem marginal”, “condutas desviantes”, “cultura da pobreza”, entre outros. Em suma, para os pesquisadores filiados à Escola de Chicago, os movimentos sociais são pensados como ações coletivas desordenadas, porém possíveis de ordenação por meio da atuação dos sujeitos que representem o poder institucional.

Atualmente, os movimentos sociais que emergiram principalmente nas décadas de 70 e 80 do século passado, são interpretados por outros autores, destacando-se *Alain Touraine* e *Manuel Castells*. O primeiro reúne elementos presentes na sociologia funcionalista e, diversamente, algumas das noções do marxismo, sendo seu entendimento sobre os movimentos sociais no sentido de elaboração de uma nova noção de sociedade. Para *Touraine*<sup>77</sup>, o corpo social não é apenas o resultado de suas normas e instituições, responsáveis pela sua reprodução, tendo em vista que também se produz pelas tensões e conflitos manifestados pelos atores sociais; por outro lado, uma sociedade também é mais que seu próprio funcionamento, pois é dotada de capacidade de autorrepresentação, criando sistemas simbólicos e de conhecimento, responsáveis pelo campo de orientação das práticas dos atores sociais.

Na compreensão de *Touraine*, a sociedade resulta da divisão que se estabelece entre o seu funcionamento (acumulação/regulação) e o sistema de ação histórica (emancipação), sendo que cada uma dessas dimensões possui lógica própria e complementar a outra. Logo, imaginar a oposição e a complementaridade entre o funcionamento e a historicidade implica na proposição de análises baseadas nas noções de autonomia e heteronomia das ações sociais; e, por sua vez, o conflito se constitui na disputa entre atores sobre algo que lhes é comum, assumindo a forma das condutas coletivas, as quais podem ser exteriorizadas por uma crise organizacional, uma tensão institucional ou até mesmo um protesto modernizador.<sup>78</sup> A *crise organizacional* ocorre no âmbito das instituições, quando seus atores protestam a partir de situações internas, como, por exemplo, regras que limitam a liberdade, más

---

<sup>77</sup> TOURAINE, Alain. **Production de la société**. Paris: Editions du Seuil, 1973. p. 143 et seq.

<sup>78</sup> Id. **O retorno do actor**: ensaio sobre sociologia. Trad. Armando Pereira da Silva. Lisboa: Instituto Piaget, 1984. p.167-168.

condições de trabalho etc.; já as *tensões institucionais* se produzem na ação dos atores sociais que procuram interferir nas relações de poder e na organização hierárquica das instituições, no intuito de atingir o centro das decisões por intermédio da reivindicação do direito à participação nas instâncias deliberativas; por último, os *protestos modernizadores* são condutas coletivas no contexto cultural que questionam valores, moralidades ou princípios éticos.<sup>79</sup>

De início, os conflitos exteriorizados nessas três condutas coletivas surgem como modos de regulação da sociedade. Mas, por outro lado, *Touraine*<sup>80</sup> lembra a necessidade de perceber os momentos em que tais condutas evoluem para a condição de movimentos sociais, haja vista que é importante que se compreenda nessas três práticas os elementos produtores da sociedade, ou seja, quando os atores não definem suas ações em relação às normas institucionais e sim no que diz respeito ao conflito. Para esse autor, na ocasião do conflito, os movimentos sociais nascem, se afirmam e se decompõem, havendo três elementos constitutivos: o *princípio da identidade*, que revela as afinidades e diferenças, a solidariedade e os objetivos comuns; o *princípio da oposição*, que identifica, por oposição, o oponente no desencadeamento das lutas; e o *princípio de totalidade*, que traduz o campo de ação histórica no qual emergem as tarefas e as metas a serem alcançadas. Então, ao definir tais elementos, *Touraine* reconhece que essa conduta coletiva não é um acontecimento excepcional ou de ruptura, mas sim a base que propicia a vida social. Em síntese, a sociedade não se constituiria como expressão histórica sem os movimentos sociais que, por isso, integram o projeto da modernidade na tensão mudança-adaptação; por conseguinte, tais movimentos aparecem como fundamentos da vida social na sua expressão mais dinâmica.

Posteriormente, *Touraine*<sup>81</sup> retoma a problemática dos movimentos sociais, reformulando alguns aspectos da sua interpretação inicial, quando afirma que no século XIX esses movimentos gravitaram na centralidade do trabalho, com seus contornos advindos da luta de classes, ou seja, no antagonismo entre

---

<sup>79</sup> TOURAINE, 1973, p. 363; v.tb. \_\_\_\_\_, 1984, p.117, 171 e 173.

<sup>80</sup> Ibid., p. 361-362.

<sup>81</sup> TOURAINE, Alain. **Crítica da modernidade**. Trad. Elia Ferreira Edel. 7.ed. Petrópolis-RJ: Vozes, 2002. p. 247-248.



proletários e burgueses. Já no século XX, na conjuntura da globalização, o campo do trabalho perde seu foco para a esfera da comunicação e do consumo; além disso, as mudanças na modernidade contemporânea intensificaram o individualismo, fazendo com que os movimentos sociais passassem de ofensivos a defensivos. Dessa maneira, os conflitos surgem localizados, particularizados e fragmentados, visto que o que está sendo considerado não é mais a transformação do sistema de ação histórica, mas o aperfeiçoamento da qualidade de vida e os seus direitos, inerentes ao gênero, meio ambiente, consumo etc.

A partir dessas reflexões, percebe-se que o âmago da questão para *Touraine* é a transformação dos aspectos da sociedade civil pelas lutas sociais que visam o aprimoramento da vida cotidiana; já por outro lado, observa-se igualmente que este autor admite a possibilidade, especificamente na América Latina, de encontrar conflitos nas dimensões clássicas, nos quais o que está sendo considerado, ainda, são as transformações dos campos político e econômico.

*Castells*, diversamente de *Touraine*, e mais aproximado das análises marxistas, se propõe a compreender o fenômeno urbano, direcionando inicialmente suas reflexões críticas ao entendimento do urbano como um espaço delimitado por variáveis geográficas, alertando que o urbano não pode ser apreendido distante das relações sociais de produção. De modo que, problemas como a falta de moradia e habitação sub-humana; carência na oferta de equipamentos coletivos, de saúde, educação e lazer; ocupação fundiária e deterioração do espaço; questões ambientais etc., advêm da forma como o processo de acumulação acontece. Ademais, *Castells*<sup>82</sup> assevera que, em relação ao espaço urbano capitalista, os movimentos sociais são a resposta aos problemas enfrentados pelos trabalhadores no âmbito da reprodução social; ou seja, não há como desvincular os problemas urbanos, específicos e localizados, da lógica e dinâmica, contidas na estrutura social.

De forma sistemática, a partir de estudos empíricos e teóricos, *Castells*<sup>83</sup> percebe a existência de três modelos de lutas urbanas: *movimentos de orientação* sindical, que são aqueles voltados às minorias que lutam por

---

<sup>82</sup> CASTELLS, Manuel. **Movimentos sociais urbanos**. Madrid: Siglo XXI, 1974. p.9.

<sup>83</sup> Ibid., p.10.

melhores condições de reprodução da força de trabalho; *movimentos de orientação comunitária*, que têm origem nas várias organizações de moradores, ou entidades culturais locais que objetivam a preservação do espaço urbano em que estão inseridos; e *movimentos de cidadãos*, que têm finalidades específicas na luta pelo controle e gestão populares dos equipamentos urbanos. Porém, a possibilidade de tais movimentos questionarem a estrutura social é mínima ou mesmo não é considerada, pelo fato deles atuarem diretamente na esfera econômica. Na compreensão do referido autor, tal aspecto não se exterioriza no contexto das ações presentes nesses movimentos, tendo em vista que esse questionamento ocorre indiretamente nas suas ações sobre o Estado. Então, as instituições políticas surgem como interlocutores privilegiados dos movimentos sociais, que visualizam, no desenvolvimento das suas lutas e nas agências do Estado, o sujeito ouvinte com capacidade de atender suas reivindicações.

Ao tratar do tema inerente aos movimentos sociais nas cidades, *Castells*<sup>84</sup> assevera que “os movimentos sociais urbanos, e não as instituições de planificação são os verdadeiros impulsionadores de mudança e de inovação social” quando são capazes de interferir nas decisões e ações do Estado. Mas, nessa proposição, é possível observar certo paradoxo, pois sem a ação dos movimentos sociais não há como transformar as cidades; e, por outro lado, sem a presença do Estado, dificilmente tais movimentos se consolidariam. Em outros termos, o Estado, que aparece como o sujeito político que se propõe aos movimentos sociais, acaba criando as condições de identidade e realização política dos mesmos. De qualquer forma, as lutas urbanas se transformam em políticas porque são direcionadas em contraposição ao Estado, sendo que nesse processo as conquistas não ocorrem apenas no plano material, mas também no contexto das representações simbólicas dos sujeitos que integram tais movimentos.

Portanto, são nas lutas urbanas onde acontece o amadurecimento da consciência dos grupos sociais populares e ainda, em conformidade com *Castells*, estariam igualmente presentes às condições de origem da “cidadania de classe”, haja vista que as lutas por direitos sociais são capazes de instaurar

---

<sup>84</sup> CASTELLS, 1974, p. 10.

novas formas de gestão do espaço urbano. Logo, evidencia-se certa tendência dos movimentos de orientações sindical e comunitária se converterem também em movimentos de cidadãos. Nesta perspectiva, os movimentos sociais são entendidos como lutas urbanas que adquirem a dimensão de cidadania, com influências nas decisões do Estado no que se refere ao uso do espaço urbano.

Em resumo, essa análise teve como propósito indicar a trajetória das concepções sobre os movimentos sociais, revelando determinadas mudanças nos campos que produzem a regulação e emancipação sociais. Então, tomando como referências *Marx e Lênin*, bem como alguns teóricos da Sociologia Funcionalista e da Escola de Chicago, chegamos às novas definições sobre movimentos sociais, mas compreendemos que elas ainda são elaboradas a partir de uma concepção conservadora. *Touraine*, por exemplo, compreende tais movimentos como sendo o fundamento e principal categoria explicativa da vida social, destacando também as diferenças existentes entre os movimentos sociais do século XIX e da sociedade contemporânea; além disso, salienta o fato de que a perda da centralidade do trabalho nos processos de regulação e emancipação social originou movimentos direcionados para a busca de uma nova qualidade de vida. Já com a obra de *Castells*<sup>85</sup>, a expressão “novos movimentos sociais” ganhou relevância e expressou as lutas urbanas como manifestações legítimas por cidadania. Então, após essas reflexões sobre os aspectos conceituais relacionados com a sociedade civil e com os movimentos sociais, retomemos as considerações pertinentes a ideia da igualdade.

As noções e as práticas baseadas na igualdade, que fundamentam as regras de sociabilidade, são aspectos que exteriorizam os princípios norteadores de civilidade que deverão estar presentes nas relações sociais. De modo que a igualdade como direito embasa tais preceitos, visto que somente a força inerente a concepção de que o “outro”, seja como indivíduo, grupo ou população, é igual, possibilita a não violência, as regras de sociabilidade e a não-barbárie.<sup>86</sup> De fato, a civilidade das relações sociais tem como pressuposto o fato de que o “outro” seja reconhecido, ao mesmo tempo, como

---

<sup>85</sup> CASTELLS, Manuel. **O poder da identidade**: a era da informação... 3.ed. v.2. Trad. Klauss Brandini Gerhardt. São Paulo: Paz e Terra, 1999. p. 169 et seq.

<sup>86</sup> TELLES, 1999, p. 37.

igual, no mínimo com relação a ser sujeito de direitos e, portanto, não sendo objeto de violações, assimetrias ou discriminações. Nesse sentido, a ideia de civilidade<sup>87</sup> é um tema tradicionalmente presente na ciência política, ou seja, a sociedade civil (civilizada) em oposição à barbárie.

Em última análise, entendemos que o direito à igualdade pressupõe que as demandas por necessidades básicas de determinados grupos sociais têm legitimidade e prioridade no cenário social, sendo desta realidade que decorre o vínculo do direito à igualdade com os movimentos que lutam por inclusão social; mas, ressalte-se que na atual conjuntura, esta não está inequivocadamente vinculada à conquista ou garantia dos direitos à igualdade. Logo, a compreensão de que os movimentos e grupos sociais que demandam por tais direitos encontram-se no âmbito das reivindicações e propostas da inclusão social exige também que sejam considerados os inúmeros aspectos e dimensões, em seus reais sentidos e significados, que estão presentes em uma determinada demanda social.

No caso específico dos vazadouros a céu aberto, ainda existente em grande parte das cidades brasileiras, verifica-se um significativo número de pessoas que se encontram em condições de extrema pobreza, como já destacado. Nessa perspectiva, *Abranches*<sup>88</sup> enfatiza que tais indivíduos são *destituídos* dos meios de sobrevivência física, pois eles vivenciam uma *marginalização* no usufruto dos benefícios do desenvolvimento econômico e no acesso às oportunidades de emprego e consumo<sup>89</sup>; bem como são

---

<sup>87</sup> Quanto à temática da *civilidade*, *Elias* desenvolve importantes abordagens com relação aos problemas fundamentais do processo civilizador. ELIAS, Norbert. **O processo civilizador: formação do Estado e civilização. v.2. Trad. Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Zahar, 1994.**

<sup>88</sup> ABRANCHES, S. H.; et al. **Política social e combate à pobreza.** 3.ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1987. p. 15.

<sup>89</sup> Veja-se, como contraexemplo inédito desse tipo de realidade concreta de vida nas ruas, a história do *rapper 50 Cent*, no trabalho intitulado “Do lixo ao luxo”, que mostra uma juventude cheia de escolhas difíceis, caracterizada por violência, criminalidade, sacrifício, esperança, determinação, força de vontade, transformação e redenção. A narrativa descreve a pura realidade vivenciada a partir da sabedoria das ruas na luta pela sobrevivência a todo custo, onde *Curtis James Jackson III* desde cedo aprendeu a lidar com o mundo barra-pesada do tráfico e das várias formas de confusões presente nas ruas. Mas, na batalha para sair do bairro onde conviveu com a criminalidade, conseguiu gravar inúmeras rimas e improvisos com a ajuda do DJ *Jam Master Jay*, chamando a atenção de dois dos maiores nomes do *hip-hop*: *Eminem* e *Dr. Dre*. Com o *Aval* destes, se transformou em um fenômeno da música *pop*, com milhões de discos vendidos em todo o mundo, sendo o único artista a ter quatro músicas entre as 10 primeiras da parada *Hot 100*, da Revista *Billboard*. Seu império de negócios inclui uma gravadora, empreendimentos no ramo de roupa e calçados, uma Organização sem fins lucrativos *The G-Unity Foundation*, onde investe na educação de jovens de comunidades

desprotegidos por falta de amparo público na garantia dos direitos básicos de cidadania. Neste momento, torna-se pertinente registrar a clássica metáfora utilizada por *Manoel Bandeira*<sup>90</sup>, relacionada com o ser humano, em seu poema “o bicho”:

Vi ontem um bicho,  
na imundície do pátio,  
catando comida entre detritos.  
Quando achava alguma coisa,  
não examinava nem cheirava,  
engolia com voracidade.  
O bicho não era um cão,  
não era um gato,  
não era um rato,  
o bicho, meu Deus, era um homem.

Na realidade tradicional brasileira, inúmeros catadores dos lixões e das ruas das cidades vêm sendo parte desse contingente populacional destituído dos padrões mínimos de vida e dos meios dignos de sobrevivência<sup>91</sup>, tendo em vista que, para sobreviver, consomem muitas horas trabalhando, subtraindo-se, assim, a educação, os cuidados com a saúde, o lazer etc. Saliente-se, também, que essas pessoas, muitas vezes, ainda realizam atividades com sobrecarga desgastante, conseqüentemente e sem outra opção, mobilizam toda a família, inclusive as crianças, pois se sentem impotentes diante das imposições das necessidades, que lhes retiram toda liberdade, não havendo escolha para eles. Todavia, é pertinente registrar que existe todo um conjunto de garantias irrecusáveis, com relação a manutenção de condições mínimas de vida, que são conquistas inalienáveis do processo civilizatório, sendo, inclusive, a promoção desses direitos básicos o objeto da política social do Estado, que deve assumi-la como obrigação permanente.

Enfim, enfatizamos que a ação social não deve ser compreendida apenas como assistência direta, mas como parte de uma política efetiva de instrumento

---

carentes. Cf. JACKSON III, Curtis James; EX, Kris. **Do lixo ao luxo**: autobiografia do grande astro do hip-hop. Trad. Abner Dimitruk. Rio de Janeiro: Ediouro, 2007.

<sup>90</sup> BANDEIRA, Manoel. **Estrela da vida inteira**. 8.ed. Rio de Janeiro: Olímpio, 1980, p.22.

<sup>91</sup> Para uma melhor compreensão do alcance das investigações acadêmicas sobre os meios dignos de sobrevivência buscados por famílias pobres, verificamos um importante estudo no trabalho de *Banck*, desenvolvido em Vitória-ES, refletindo um exemplo de transformação social local conseqüente à expansão capitalista sem precedentes vivenciada no Brasil na década de 60 e 70 do século XX. Em resumo, as unidades básicas de sobrevivência – os grupos familiares domésticos – no caso dos pobres, se revelaram como grupos que alcançaram uma unidade independente, a partir das práticas e estratégias locais de trabalho e sustentabilidade. Cf. BANCK, Geert A. Estratégias de sobrevivência de famílias de baixa renda no Brasil: um estudo de caso. In: VELHO, Gilberto. (Coord.). **O desafio da cidade**: novas perspectivas da antropologia brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1980. p. 59-74.

de mudança social. Ademais, como sugestão para colaborar com a solução de tal problemática, opinamos que inicialmente deverá haver a inserção desses grupos aos sistemas regulares da vida social, compensando assim as principais carências que põe em risco à sobrevivência e, até mesmo, à sanidade dessas pessoas; em seguida, entendemos como sendo de extrema relevância a implementação de ações adequadas no sentido de ampliar as condições de acesso dos catadores dos lixões e das ruas aos bens e serviços essenciais, para que então possam ser concretizadas mudanças significativas quanto à moradia, alimentação, atendimento escolar para as crianças que estão presentes nesta lamentável realidade, entre outras medidas e iniciativas de ordem social.

Após a explanação do cenário epistemológico relacionado com o objeto de estudo deste trabalho, desenvolvida nesses dois tópicos iniciais, passaremos a apresentar uma breve abordagem sobre a evolução da legislação urbanística brasileira, objetivando uma melhor compreensão sobre a trajetória da atual Política Nacional de Resíduos Sólidos, com enfoque especial aos aspectos relacionados com a inclusão social dos catadores de lixo das ruas e dos vazadouros a céu aberto ainda presentes em nosso país.

### **1.3 Da legislação urbana brasileira à política nacional de resíduos sólidos**

A evolução da legislação urbanística brasileira vem enfrentando desafios criados pelas novas situações sociais, políticas, econômicas e ambientais, decorrentes do crescimento urbano intensivo. De fato, no decorrer do tempo, os fenômenos de industrialização e urbanização vêm provocando uma grande concentração econômica, determinando processos de exclusão e segregação sócio-espacial<sup>92</sup> de grande parte da população. Realmente, a elaboração da legislação urbana no Brasil tem sido marcada a partir de interesses compatíveis com o fenômeno de acumulação de capital sem controle nas cidades, havendo plena consciência das consequências na vida cotidiana

---

<sup>92</sup> O tema da exclusão e segregação espacial, especificamente na cidade do Rio de Janeiro, é discutido no trabalho da arquiteta Luciana Lago, enfatizando-se a dinâmica urbana e estruturação socioespacial, no âmbito das desigualdades sociais, da crise econômica e dos novos padrões de segregação espacial na realidade urbana brasileira. LAGO, Luciana Corrêa do. **Desigualdades e segregação na metrópole: o Rio de Janeiro em tempo de crise**. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

daqueles grupos sociais que têm sido tradicionalmente excluídos dessa realidade.

Então, ao invés de ser uma questão técnica, com uma resposta adequada encontrada dentro dos limites do ordenamento jurídico, a construção da legislação urbana constitui um processo político, cuja dimensão também se encontra na produção da “cidade-cidadania”.<sup>93</sup> Mas, até que isso seja equalizado para contornar essa situação, por meio da efetiva aplicabilidade material dos atuais instrumentos jurídicos que foram discutidos, legislados e promulgados, muitas pessoas continuam vivendo em uma ordem jurídico-urbana, de certa forma, excludente e segregadora.

Hodiernamente, nas principais cidades do Brasil, áreas centrais modernas são praticamente cercadas por parcelamentos periféricos pobres, em geral irregulares, onde a autoconstrução é uma constante. De maneira que, nos setores mais privilegiados, edifícios e construções luxuosas coexistem com inúmeras favelas, que geralmente resultam de ocupações informais de terrenos públicos e/ou privados. Nesta realidade, tanto a prestação sócio-espacial de serviços públicos quanto a distribuição de equipamentos de consumo coletivo são bastante desiguais, com os espaços urbanos mais pobres apresentando precários sistemas de drenagem e *saneamento básico*, poucos aparatos de saúde e educação, restritas áreas de lazer etc. Logo, a urbanização é um fenômeno social que precisa ser constantemente analisado, para que sejam feitas as devidas adequações às realidades sociais e culturais contemporâneas, devendo então ser interpretado a partir de perspectivas transdisciplinares.

Na análise do processo de urbanização brasileiro, a doutrina tem citado três paradigmas para a orientação dos estudos jurídicos, a partir de noções de cidade, Estado e das relações entre ambos, sendo que tais inclinações têm revelado enfoques conflitantes existentes no país; ou seja, a questão dos direitos de propriedade, do direito administrativo e a ampla abordagem no campo dos estudos sócio-jurídicos, como bem enfatiza *Fernandes*<sup>94</sup>:

[...] Já há algum tempo tem havido uma necessidade urgente de se estabelecer mais pontes entre a pesquisa urbana e os estudos jurídicos, de tal forma que a natureza e a dinâmica do processo de

---

<sup>93</sup> FERNANDES, 1998, p. 222 e 228.

<sup>94</sup> *Ibid.*, p. 6 e 10.

urbanização sejam melhores conhecidos. Na minha opinião, o enfoque da Sociologia do Direito é o mais apropriado para tanto.

Realmente, em meados da última década do século passado, gradativamente foi sendo estruturada uma legislação urbanística no Brasil, tendo como fatores precursores *Estudos Especializados e Seminários, a Lei do Parcelamento do Solo Urbano*, entre outros eventos importantes, culminando com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que prevê a matéria da *Política Urbana*, estabelecendo um novo paradigma de orientação social para o Direito Urbano Brasileiro. Saliente-se o fato de que esta Carta Magna se refere literalmente ao Direito Urbanístico (art. 24, I), ao dispor quanto à competência para legislar sobre ele, tendo, inclusive, inserido o Município no âmbito da Federação Brasileira, ao lado dos Estados e Distrito Federal (arts. 24, I e §§ 1º e 2º; 30, I, II e VIII; e 182 da CF/88). Então, visando o cumprimento do objetivo primordial do urbanismo, qual seja, o ordenamento das cidades para propiciar às pessoas suas funções sociais básicas (moradia, transporte, lazer, trabalho, entre outros), o Município deverá legislar sobre vários aspectos.

Assim, tendo como marco inicial a Constituição Federal de 1988, seguindo-se pelo Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257, de 10.06.2001) e pelas respectivas legislações municipais (Lei Orgânica do Município e Plano Diretor) e demais leis correlatas, o Município passou a ter determinadas atribuições quanto à estruturação e ordenação do espaço urbano, por meio de zoneamento<sup>95</sup>, loteamento, controle de construções, paisagismo, uso e ocupação do solo, código de posturas etc. Enfim, tais instrumentos devem conter diretrizes das mais diversas, desde as relacionadas às condições de acesso dos cidadãos aos seus direitos sociais fundamentais (emprego, habitação, saúde, lazer e demais direitos), perpassando pela proteção ao meio ambiente e patrimônio natural, incluindo, também, aqueles direitos relacionados com o respeito aos aspectos econômicos e sanitários.<sup>96</sup>

---

<sup>95</sup> Convém destacar o estudo sobre zoneamento desenvolvido por *Dantas*, a partir do acompanhando das linhas arquitetônicas de *Le Corbusier*, onde discute o urbanismo moderno por meio do *zoning*; ou seja, a separação da cidade em zonas de usos distintos de habitação, comércio, lazer e circulação. Cf. DANTAS, M. G. A. **Planejamento Urbano & Zoning**: flexibilidade do modelo de zoning para a competitividade das cidades. João Pessoa: UFPB, 2003; v.tb. GOUVÊA, L.A. **Biocidade**: .... São Paulo: Nobel, 2002.

<sup>96</sup> Recentemente, em 12 de janeiro de 2015, entrou em vigor uma lei com potencial para beneficiar milhões de pessoas, sendo que acabou ofuscada pelos grandes escândalos políticos que abalam o país (Operação Mensalão; Operação Lava-Jato; entre outras). Trata-se do



As cidades<sup>97</sup> em muito têm favorecido ao progresso do conhecimento, da cultura e dos costumes, pois é o espaço onde ocorrem as transformações econômicas e sociais da sociedade contemporânea. Mas, apesar dos avanços tecnológicos e científicos existentes nos centros urbanos, o início deste século tem revelado a continuidade de problemas urbanos diversos, tais como a degradação do meio ambiente; a falta de oportunidade de emprego e obtenção de renda; o aumento da violência urbana; o crescimento da pobreza; a inadequação do suprimento da água e de saneamento básico etc.

De acordo com essas considerações, percebemos que a política urbana deve ser operacionalizada com a finalidade de possibilitar o *desenvolvimento sustentável*<sup>98</sup>, objetivando o atendimento das necessidades fundamentais das gerações presentes e futuras. Em outras palavras, a proposta seria a compreensão do progresso urbano como uma política social que tenha como meta a materialização dos direitos humanos fundamentais, garantindo assim uma vida digna; sendo que, para a realização de tal empreendimento, são necessárias medidas formuladas e implementadas, sobretudo, com a participação popular e voltadas para um meio ambiente saudável, combatendo as causas da pobreza, propondo novos padrões de produção e consumo sustentáveis, entre outros aspectos. Portanto, reiteramos que uma política urbana adequada deve ter por escopo o ordenamento pleno das funções

---

Estatuto da Metrópole, Lei n. 13.089/2015, que estabelece uma nova regra, onde as prefeituras das regiões metropolitanas e os governos estaduais passarão a ter responsabilidade conjunta em questões como planejamento urbano, transportes, atendimento médico, saneamento e *coleta de lixo*, por exemplo. Na conjuntura política nacional, muitas soluções não são adotadas simplesmente por questões partidárias entre governo e prefeituras; de modo que, deverão ser criados Conselhos para discutir problemas comuns. Enfim, o governo ou agente público que atue na estrutura de governança interfederativa que deixar de cumprir ou se recusar a tomar determinadas providências previstas nesta legislação, incorrem em improbidade administrativa, nos termos da Lei n. 8.429/92.

<sup>97</sup> Com relação a dimensão histórica da cidade, levando-se em consideração suas origens, culturas e transformações, remetemos o leitor aos emblemáticos trabalhos de *Mumford*. Cf. MUMFORD, L. **A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas**. Trad. Neil R. da Silva. 5 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008; \_\_\_\_\_. **A cultura das cidades**. Trad. Neil R. da Silva. Belo Horizonte: Itatiaia, 1961. V.tb. CATÃO, M. O. Civilizações urbanas e teorias da cidade / Urban civilizations and city theories. **Revista de Direito da Cidade**, PPGDIR/UERJ, v. 07, nº 01, Rio de Janeiro. 7, fev. 2015. p.91-140. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/15201>>. Acesso em: 02 Set. 2015.

<sup>98</sup> Nesse sentido, o trabalho desenvolvido por *Acselrad, Mello e Bezerra*, apresenta a problematização relacionada com o tema *Agenda 21 Local*, onde há uma discussão sobre o fenômeno da “ambientalização” dos conflitos sociais, das políticas públicas e de sua legitimação social e política a partir do estabelecimento progressivo de uma nova linguagem. ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecília Campelo do Amaral; BEZERRA, Gustavo das Neves. **Cidade, ambiente e política: problematizando a Agenda 21 local**. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.

sociais da cidade, garantindo o bem-estar de seus habitantes, sendo o efetivo exercício de tais funções interpretado como a concretização do direito à cidade.

Sem dúvida, as funções sociais da cidade estarão sendo desenvolvidas de forma integral quando houver redução das desigualdades sociais, promoção da justiça social e melhoria da qualidade de vida, sendo nesse sentido a previsão constitucional prevista no art. 182 da CF/88, servindo tal preceito como referência para impedir medidas e ações de agentes (públicos e privados) que resultem em situações de segregação e exclusão de grupos e comunidades carentes. Logo, enquanto estas pessoas não tiverem acesso à moradia, transporte público, saneamento básico, saúde, educação, segurança, trabalho digno, entre outros direitos fundamentais básicos, não há como reconhecer que a cidade esteja atendendo à sua função social.

Com a Constituição Federal de 1988, o processo de tomada de decisões sobre questões urbanas foi reconhecido como político, desencadeando toda uma definição sobre os padrões e limites de exploração econômica da propriedade, com a população sendo reconhecida como agente político. Então, foi criado um novo direito social – o *direito ao planejamento urbano*, devendo a legislação urbanista propor instrumentos eficazes para que as autoridades públicas controlem adequadamente o processo de uso e desenvolvimento do solo, criando direitos, obrigações e responsabilidades, tanto para os agentes privados quanto para os públicos; além do mais, esse planejamento deverá ter uma perspectiva social e política, na qual participem diferentes interesses e grupos sociais. Mas, a meta final será a busca por uma melhor qualidade de vida, sendo que, voltamos a lembrar, isso só será possível com a devida e ampla *participação popular* no processo de tomada de decisões, devido ao fato disto ser uma poderosa forma de enfrentamento dos problemas urbanos, no intuito de possibilitar a promoção de mudanças imprescindíveis nas situações de injustiça social que ainda vivem milhões de inquilinos, favelados, moradores de lixões e periferias etc. Em suma, entendemos que, em pleno século XXI, não é mais admissível que esses grupos continuem a serem excluídos da administração de suas cidades, bem como dos processos políticos e jurídicos que constituem a ordem urbana.

Ademais, é importante registrar que nessas décadas de neoliberalismo, o mecanismo para sustentar alternativas de saídas imediatas,

independentemente de sua adequação às realidades sociais e econômicas, foi a receptividade de um discurso único, estando esse modelo de primazia do capital recebendo apoio da mídia para validar tautologicamente as soluções; ou seja, por meio da reafirmação destas como forma de sua comprovação, não importando o problema, pois a melhor opção será a que interessar a lógica do capitalismo. Porém, a perspectiva da dialética progressista propõe uma alternativa diversa, partindo do diagnóstico das realidades para depois se chegar às soluções, avaliando cada caso específico em conformidade com as respectivas situações concretas.

Certamente, e a realidade tem revelado, é por intermédio do conhecimento do problema e de suas implicações que se torna possível encontrar saídas viáveis para a concretização de um mundo sustentável. Portanto, é nessa conjuntura que apresentamos neste estudo um grave problema resultante dos modelos de desenvolvimento ainda adotados na maioria dos municípios brasileiros, cuja falta de solução afeta diretamente a saúde das pessoas e do meio ambiente<sup>99</sup>, que é exteriorizado por meio do destino final dos resíduos

---

<sup>99</sup> Em nosso país, temos como exemplo de mudanças no panorama representado pelas consequências do acúmulo desordenado de lixo, a história do Aterro Metropolitano do Jardim Gramacho – em Duque de Caxias, na Baixada Fluminense (RJ) –, situação esta que revela em parte a demora na evolução das políticas públicas brasileiras de destinação do lixo. Esse aterro, que foi considerado o maior da América Latina, começou a funcionar a céu aberto em 1978, sendo que em 2005 esse vazadouro atingiu sua capacidade máxima, porém continuou funcionando até 2008, quando a Fundação Estadual de Engenharia e Meio Ambiente encontrou rachaduras que indicavam a possibilidade de vazamento de chorume para a Baía de Guanabara ou na Foz do Rio Sarapuí. Assim, em 2009 foi inaugurada a Usina de Biogás do Jardim Gramacho, considerado o maior projeto de redução de emissões de gases de efeito estufa do país. O Aterro Sanitário de Jardim Gramacho apresentou ao Brasil e ao mundo, histórias de vida de grande repercussão social, política, econômica e ambiental, como é o caso do documentário “Estamira”, filme do *Marcos Prado* que retrata a história de uma mulher de 63 anos que sofre de distúrbios mentais e que durante 20 anos trabalhou e viveu nesse aterro. Cf. PRADO, Marcos. **ESTAMIRA**. Rio de Janeiro: Europa Filmes-DOLBY, p2005. 2 DVDs (121 min.); v.tb. DANTAS, Marta. **Arthur Bispo de Rosário: a poética do delírio**. São Paulo: UNESP, 2009. Mais recentemente, temos a história do catador de lixo *Sebastião Carlos dos Santos*, (Tião), que foi o criador de uma Cooperativa no Aterro Jardim Gramacho, mas que o artista plástico *Vik Muniz*, o projetou para o mundo das artes, por meio da criação da sua obra tendo o “Tião” como a pessoa fotografada, sendo isso apresentado no documentário. MUNIZ, Vik; HALKER, Lucy; JARDIM, João; HARLEY, Karen. **Lixo Extraordinário**. Rio de Janeiro: Almega Projects-DOLBY p2010 2 DVDs (99 min). De igual modo, temos o exemplo do antigo Lixão da Marambaia, no bairro de Adrianópolis, em Nova Iguaçu (RJ), que trouxe degradações ao meio ambiente e à população circunvizinha, como também a cerca de 100 trabalhadores que viviam daqueles resíduos, mas que deu lugar a uma área de reflorestamento da Mata Atlântica. A mudança teve início em 2003, por meio de concessão da Prefeitura de Nova Iguaçu que, em contrapartida, tornou-se responsável pela revitalização da área do antigo lixão e pela criação da Central de Tratamento de Resíduos, que é composta de aterros sanitário e industrial, unidade de tratamento do chorume, aproveitamento energético do biogás, unidade de britagem do entulho e unidade de gerenciamento de resíduos industriais.

sólidos em vazadouros a céu aberto, como já enfatizado, haja vista que a falta de uma adequada gestão de resíduos sólidos concorre para a crise ambiental e compromete os sistemas naturais, econômicos, sanitários e, especialmente, os sociais.

De modo geral, o cenário brasileiro do destino dado ao lixo vem mudando para melhor neste início de século, tendo essa trajetória ascendente culminado com a recente Política Nacional de Resíduos Sólidos, criada pela Lei n. 12.305, de 2 de Agosto de 2010. Ressalte-se que esta legislação, que tramitou por aproximadamente duas décadas no Congresso Nacional, é considerada um marco, pois propõe melhorar a gestão do lixo a partir da divisão de responsabilidades compartilhadas entre a sociedade, poder público e iniciativa privada. Porém, entre outras previsões, esta legislação preconiza a substituição de lixões, ainda significativamente presentes nas cidades brasileiras, por aterros sanitários dentro dos padrões ambientais recomendados, quando os municípios deveriam ter se adequadado no prazo legal de agosto de 2014; sendo que, aproximadamente 60% dos municípios não conseguiram alcançar essa meta.<sup>100</sup> Em outras palavras, o Brasil não conseguiu erradicar os lixões no prazo legalmente estabelecido no art. 54 da Lei nº 12.305/10. Mas, apesar disto, esse modelo político representa uma alteração de postura nos padrões de produção e consumo, utilizando o princípio dos 3 “Rs” (redução, reutilização e reaproveitamento dos resíduos), que estabelece a gestão integrada de resíduos sólidos, bem como prevê a inclusão das organizações formais de catadores de lixo.

Outrossim, vêm sendo adotadas importantes iniciativas no âmbito da Gestão dos Resíduos Sólidos, com destaque para as implantações de Coletas Seletivas, tendo esses programas aumentado significativamente nas últimas décadas.<sup>101</sup> Nesse sentido, dados recentes informam que a Coleta Seletiva vem progredindo, sobretudo com a implantação das Centrais Mecanizadas de

---

<sup>100</sup> Cf. GAMA, Mara. Lixo: país não conseguiu erradicar os lixões no prazo; coleta avançou. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 01 ago. 2014a, ano 4, n.21.166. Folha Opinião, p.1.

<sup>101</sup> Conforme dados do IBGE, Censo 2010, 1.796 municípios possui programa, projeto ou ação de coleta seletiva de lixo em atividade. ANDRADE, Hanrikson de. Segundo IBGE, mais de 70% dos municípios não têm política de saneamento... Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2012/11/13/estudo-do-ibge-mostra-que-mais-de-70-dos-municipios-nao-tem-politica-de-saneamento-basico.htm>>. Acesso em: 08.12.2014.

Triagem (CMTs), que são estruturas fundamentais para a logística do lixo, visto que envolve desde o espaço físico para tratar o que chega dos caminhões, para então vender o material separado, enfardado ou prensado, para as empresas recicladoras.<sup>102</sup> Outra relevante iniciativa, diretamente relacionada com as Coletas Seletivas, que tem sido verificada nas cidades brasileiras, é a formação de associações e cooperativas, objetivando a organização dos catadores de materiais recicláveis, como também a venda do material reciclado diretamente na fonte compradora; contudo, essas mobilizações sociais ainda são numericamente inexpressivas diante da realidade do contingente populacional de catadores de materiais recicláveis presentes nos vazadouros a céu aberto.

As mobilizações e reivindicações sociais, buscando transformações nesse panorama, começaram a surgir a partir das organizações sociais, econômicas e políticas dos próprios catadores, em conexão com grupos da sociedade civil (ONGs, UNICEF, Pastorais da Igreja Católica, algumas instituições do Poder Público e do setor privado, universidades, movimentos sociais, entre outros), buscando a melhoria das condições de trabalho e renda dos catadores, bem como no intuito de regular o setor de reciclagem, por meio da institucionalização de adequadas políticas públicas de gestão integrada e gerenciamento de resíduos sólidos no Brasil. Assim, desde a década de 1980, eclodiram as pioneiras iniciativas de organização social e produtiva dos catadores sob a forma de associações e cooperativas, com a pretensão inicial de geração de renda, autonomia aos profissionais e estabelecimento de novas configurações de relação dos grupos de catadores com os poderes públicos, especialmente com os municípios. Já em 1989, foi criada a primeira cooperativa de catadores de recicláveis do Brasil: Cooperativa dos Catadores Autônomos de Papel, Aparas e Materiais Reaproveitáveis (COOPAMARE/SP); surgindo consecutivamente inúmeras associações e cooperativas em várias cidades brasileiras, que em seguida estruturaram mecanismos para atuação em rede social.

Indiscutivelmente, há uma série de benefícios provenientes das organizações produtivas, políticas e sociais desse grupo, até porque eles já

---

<sup>102</sup> GAMA, Mara. Lixo: ampliada a capacidade de tratar recicláveis, é hora de organizar a coleta domiciliar. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 18 jul. 2014b. ano 4. Folha Opinião.

conquistaram o reconhecimento jurídico do trabalho de catador como categoria profissional<sup>103</sup>, com pretensão de efetivo acesso aos direitos sociais. Além disso, conseguiram a garantia de que sua saída dos lixões e aterros fosse realizada com o mínimo de proteção social. De modo igual, a organização por meio de cooperativas e associações também tem possibilitado, em algumas situações, a venda direta às indústrias de reciclagem, representando melhores preços na venda e, por conseguinte, elevação na renda.<sup>104</sup>

Com a atuação das cooperativas em rede, foram sendo estabelecidas as bases para que em 1999 surgisse o *Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR)*. No ano de 2001, ocorreu o 1º Congresso Nacional dos Catadores, sendo deste evento extraído o principal documento do MNCR, a denominada *Carta de Brasília*, que tem em seu conteúdo as principais reivindicações desse movimento a partir dos seguintes eixos: em relação ao Poder Executivo, a exigência de que os catadores tivessem recursos de fomento e subsídios para suas atividades de organização socioproductiva e de capacitação técnica; que a profissão fosse regulamentada e que também houvesse a implantação da gestão integrada de resíduos sólidos urbanos; quanto à cadeia produtiva da reciclagem, que fosse dada prioridade aos catadores, em seus empreendimentos nas políticas de industrialização dos materiais recicláveis, garantindo-lhes acesso e domínio sobre a cadeia, como uma estratégia de inclusão social e geração de trabalho e renda. Já no que diz respeito aos moradores de rua, se propõe a luta pelo reconhecimento de sua existência, por parte do Censo do IBGE, com a criação de políticas específicas de atendimento às pessoas que vivem e trabalham nas vias urbanas das cidades, além da sua inclusão em programas especiais, como “Saúde da Família”, “Saúde Mental” e similares.

De forma geral, o MNCR vem fortalecendo o protagonismo de tais sujeitos nos espaços públicos, para que sejam conquistadas melhores oportunidades de trabalho na reciclagem dos resíduos sólidos, bem como para que suas

---

<sup>103</sup> Tal reconhecimento, concretizado em 2002 pelo Código Brasileiro de Ocupações, como Categoria Profissional de Catador de Material Reciclável, se deu por intermédio da Portaria nº 397/02 do Ministério do Trabalho e Emprego.

<sup>104</sup> Cf. GRIMBERG, E. **Coleta Seletiva com Inclusão Social: Fórum Lixo e Cidadania na Cidade de São Paulo – Experiências e Desafios**. São Paulo: Instituto Polis, 2007 (Publicação Polis); GONÇALVES – DIAS, Sylmara Lopes Francelino. **Catadores: uma perspectiva de sua inserção no campo da indústria de reciclagem**. 2009. 298 f. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

associações e cooperações sejam consideradas parceiras prioritárias das esferas municipais e federais para a realização da Coleta Seletiva. Além do mais, esse movimento social também vem favorecendo a ampliação da participação social e política dos catadores na formulação de políticas públicas relacionadas com demandas, tais como o combate ao trabalho infantil, a educação ambiental, a sustentabilidade e o saneamento básico, entre outras. Portanto, as mudanças legislativas que ocorreram, notadamente a partir de 2002, para combater os processos de exclusão vivenciados pelos catadores e reconhecê-los como agentes econômicos e sociais relevantes na gestão integrada de resíduos sólidos, foram estruturadas a partir dos encaminhamentos e deliberações realizadas em Congressos, Encontros e Fóruns sobre resíduos sólidos e reciclagem, que contaram com a imprescindível participação do MNCR, registrando também que a aprovação da Política Nacional de Resíduos Sólidos, em 2010, encontra-se igualmente nesse contexto.

O Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis vem organizando há aproximadamente 14 anos, grupos sociais compostos por catadores e catadoras de materiais recicláveis, tendo como objetivo principal garantir o protagonismo popular desta categoria. Assim, esse movimento social se propõe a contribuir para a construção de sociedades justas e sustentáveis a partir das organizações sociais e produtivas desse grupo social, orientadas pelos princípios da autogestão, ação direta, solidariedade e independência de classe, democracia e apoio mútuo, estejam estes indivíduos em lixões à céu aberto, nas ruas ou mesmo em processo de organização. Além disso, esse movimento é de extrema importância para o adequado funcionamento das cadeias produtivas e das políticas públicas de gestão de resíduos sólidos, com repercussões na melhoria da qualidade de vida das gerações presentes e futuras. Em síntese, é a partir desses fundamentos que essa categoria busca o devido reconhecimento, inclusão e valorização do trabalho profissional, como mecanismos de transformações previstos na atual Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Na época atual, o MNCR possui em torno de um milhão de integrantes, entre independentes e cooperados, sendo a organização de sua categoria norteada pela solidariedade de classe, reunindo forças para concretizar suas

reivindicações, sempre buscando melhores condições de trabalho e vida para essa categoria. De fato, com a autogestão do trabalho e o controle da cadeia produtiva de reciclagem, esse movimento procura assegurar que o serviço realizado por eles seja utilizado em benefício da categoria de catadores de lixo. Nesse sentido, é importante a estruturação de bases orgânicas<sup>105</sup> do MNCR em cooperativas, associações, entrepostos e grupos, nas quais todos são beneficiados indistintamente. Uma relevante preocupação é quanto as crianças que também fazem parte desta realidade social, já existindo em alguns espaços de trabalho refeitórios comunitários e programas de segurança alimentar, garantindo o sustento familiar, além de igualmente existir a atenção para com a educação infantil e reforço escolar.

Mas, neste estudo interessa-nos prioritariamente analisar os aspectos sociais inerentes aos lixões a céu aberto ainda presentes no Brasil, pois de acordo com os dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)<sup>106</sup>, eles geram diariamente 183,5 mil toneladas de resíduos; sendo que, em conformidade com o MNCR, apenas em torno de 12% desse material são reciclados.<sup>107</sup> Nesse contexto, havia a esperança que essa situação tivesse

---

<sup>105</sup> As bases orgânicas do MNCR desenvolvem, nos espaços de trabalho e nas comunidades onde estão localizadas, vários projetos de cunho popular (educativos, culturais, atividades recreativas, oficinas artesanais, inclusão digital etc.), que buscam especialmente resgatar o protagonismo dos catadores e de suas famílias.

<sup>106</sup> IPEA. COMUNICADO 145: Brasil coleta 183,5 mil toneladas de resíduos sólidos/dia. 2014. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=13932](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=13932)>. Acesso em: 14.12.14.

<sup>107</sup> IBGE. **Pesquisa Nacional de Saneamento Básico** – 2010. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticiavisualiza.php?id\\_noticia=1602&id\\_pagina=1](http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticiavisualiza.php?id_noticia=1602&id_pagina=1)>. Acesso em: 8 abr. 2011. Nesse contexto, tomemos como exemplo a cidade de Campina Grande-PB, onde foi desenvolvida uma pesquisa no âmbito da Universidade Federal de Campina Grande, constando-se que a Cooperativa Catamais, que a princípio reunia 23 famílias de catadores de lixo cadastradas, advindos da Cooperativa COTRAMARE, atualmente só conta com 5 cooperados. Em conjunto, essas duas cooperativas, no máximo, conseguem reciclar 15 toneladas/mês de resíduos sólidos na cidade, o que representa a quantidade de 0,07% do total de resíduos sólidos coletados em Campina Grande. Cf. LEAL, Aline Amaral; PESSOA, Divânio de Albuquerque; MACÊDO, Larissa Daiana de; PEDROSA, Rita de Cássia de Vasconcelos; et al. Cooperativas de catadores recicláveis como uma alternativa sustentável para o manejo do lixo urbano no município de Campina Grande-PB: o caso da Catamais. In: 62ª REUNIÃO ANUAL DA SOCIEDADE BRASILEIRA PARA O PROGRESSO DA CIÊNCIA, 2010, Natal. **Resumos...** Natal: UFRN, 2010. Disponível em: <<http://www.sbpnet.org.br/livro/62ra/resumos/resumos/3942.htm>>. Acesso em: 07 mar. 2013. Registre-se, que a Universidade Estadual da Paraíba está envolvida diretamente nesta Cooperativa; ademais, o Curso de Engenharia de Materiais da Universidade Federal de Campina Grande, tem a participação de 11 catadores de lixo na Unidade de Beneficiamento de Materiais Vítreos. V.tb. MENEZES, R. R. et al. Reciclagem de resíduos: uma alternativa para o



mudado significativamente com a implementação da legislação que disciplina a matéria dos resíduos sólidos, por intermédio da instituição da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Mas, lamentavelmente, isso não foi efetivado materialmente, pois a realidade ainda revela a presença dos “Lixões” na maioria das cidades brasileiras, exteriorizando um quadro de degradação ambiental e social por meio de uma lógica perversa, visto que a grande quantidade de resíduos é produzida pela sociedade, que é em potencial consumidora, levando à permanência de tais vazadouros a céu aberto; e estes, por sua vez, atraem as pessoas que estão totalmente desprovidas de fontes de sobrevivência, se transformando, naturalmente, em catadores de lixo.

Nessa realidade conjuntural, lembramos novamente das consequências advindas a partir da condição material da captação de lixo, atividade esta que promove baixos índices de rendimentos econômicos; logo, tem-se o recrutamento de crianças e adolescentes para a composição da renda familiar, apesar da legislação brasileira (Estatuto da Criança e do Adolescente) proibir o trabalho para menores de 18 anos.<sup>108</sup> Sem dúvida, os catadores de lixo recicláveis constituem um segmento social que tem crescido bastante nas últimas décadas, cuja maioria possui um histórico de grave exclusão socioeconômica<sup>109</sup>, sendo que é na coleta de materiais recicláveis que eles encontram a única alternativa para sua sobrevivência, bem como de sua família.

Neste particular, *Zigmunt Bauman*<sup>110</sup>, ao observar os impactos decorrentes da modernização social, faz uma relevante análise sobre o lugar do lixo na sociedade contemporânea, enfatizando como a *sociedade consumista*<sup>111</sup> produz o lixo pelo imperativo do descartável, que é o motor básico do princípio do consumo. Em seguida, esse autor salienta que esta mesma sociedade vai

---

desenvolvimento sustentável. In: LIRA, W.C. et al. (Orgs.). **Sustentabilidade**: um enfoque sistêmico. Campina Grande: EDUEPB, 2007. p.183-225.

<sup>108</sup> Especialmente no que diz respeito ao trabalho envolvendo crianças e adolescentes, *Carmem Maria Raymundo* analisa a experiência de trabalho infanto-juvenil no Lixão de Itaoca/São Gonçalo, no Estado do Rio de Janeiro. RAYMUNDO, Carmem Maria. **O trabalho infanto-juvenil em lixões**: expressão cruel das contradições da modernidade brasileira – a experiência de Itaoca/São Gonçalo. 2002. 228 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2002.

<sup>109</sup> DUPAS, 2001, p.153 et seq.

<sup>110</sup> BAUMAN, 2005, p.38; v.tb. SLATER, 2002.

<sup>111</sup> *Ibid.*, p. 107.

produzir outro tipo de refugio, isto é, aqueles que estão fora do mercado e do consumo, sendo eles mesmos lixo, podendo ser chamados de “*sujeitos-lixo*”. De maneira que, em plena modernidade contemporânea, é possível constatar o paradoxo do “*sujeito-desejo*” – “*sujeito-dejeto*”; porém, é interessante alertar que a manutenção da desigualdade social e da hierarquização será levada a efeito por intermédio de “políticas segregacionistas mais estritas e medidas de segurança extraordinárias, para que a ‘saúde da sociedade’ e o ‘funcionamento normal’ do sistema social não sejam abalados”.

A descrição apresentada por *Bauman* faz lembrar o relato de *Michel Foucault*<sup>112</sup> sobre o controle da Hanseníase (lepra) na Idade Média, onde havia uma exclusão permanente do leproso do convívio social. Hoje em dia, é o catador de lixo quem vem sendo excluído; mas, entre o leproso e o coletor, há uma diferença fundamental: o primeiro era simplesmente excluído, já o segundo é ainda usado pelo poder, pois ele igualmente serve para limpar aquilo que o poder produz. Certamente, na linha de pensamento de *Foucault*, a discussão sobre a produção de lixo e a forma de sobrevivência em que vivem os catadores seria uma exemplificação do que este pensador chamou de “*biopoder*”.<sup>113</sup> Assim, a partir dos escritos arqueogenalógicos *foucaultianos*, as construções do saber e do poder nas sociedades modernas, tomando como exemplo os saberes jurídicos e das ciências humanas, nos faz compreender como foi possível a emergência dos saberes e instituições modernas. Com efeito, o pensamento de *Foucault* faz perceber que todo mecanismo de saber está aliado ao poder, por conseguinte, o entrecruzamento do saber e do poder fundam verdades, naturalizando-as. Logo, os vazadouros de resíduos sólidos a céu aberto são resultados de um saber e poder modernos, pois tais práticas são coordenadas pela disciplina, que organiza e controla os corpos dos indivíduos.

---

<sup>112</sup> FOUCAULT, M. **Microfísica do Poder**. Trad. Roberto Machado. 4.ed. Rio de Janeiro: Graal, 1984. p.79-98.

<sup>113</sup> *Michel Foucault* discorre veementemente sobre biopolítica, sociedade disciplinar e poder da norma nas seguintes obras: FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir: nascimento da prisão**. Trad. Raquel Ramalhe. Petrópolis: Vozes, 1987; \_\_\_\_\_. **História da Sexualidade: a vontade de saber**: Rio de Janeiro: Graal, 1988. \_\_\_\_\_. **Ética, Sexualidade e Política**. Trad. Elisa Monteiro. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004. \_\_\_\_\_. **Arqueologia do saber**. Trad. Luiz Felipe Baeta Neves. 7.ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

Ainda no decorrer deste trabalho, enfocaremos mais especificamente a questão do “*reconhecimento*”, que só é levantada quando um determinado grupo social se concebe como consideravelmente prejudicado, mas não aceita o fundamento dessa privação. Nessa ótica, convém aqui lembrar o estudo sobre a “injustiça” de *Moore Jr.*<sup>114</sup>, quando este autor relata que em tempos remotos as queixas de privações raramente eram manifestadas, simplesmente porque determinados grupos sociais se encontravam em condições de desigualdade. Nesta época, baixos padrões de vida, por mais miseráveis e repulsivos que fossem para um observador externo, em geral foram suportados com humildade e sem resistência, sendo entendidos pelas categorias desprovidas como uma situação natural. Porém, com o advento da modernidade, essa regra começou a mudar, pois a vida moderna trouxe as promessas de prazer e felicidade como um propósito supremo, devendo a sociedade e seus poderes garantir condições que permitissem o crescimento permanente destas metas, incluindo assim a concepção de “*redistribuição*”.

Em síntese, é a partir dessa perspectiva conjuntural que irão surgir as discussões deste estudo, sendo que neste momento iremos fazer uma breve explanação sobre os instrumentos legais presentes na Política Nacional de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, objetivando uma compreensão racional fundamentada na análise meticulosa das propostas oriundas das mobilizações coletivas que demandam seus direitos a partir de reivindicações pelo reconhecimento e valorização profissional, inserindo tal realidade social no âmbito político e econômico de inclusão.

A pobreza em que vivem muitas pessoas tem levado à formação de uma legião de trabalhadores desempregados, muitos destes vivendo do lixo. Ademais, nestas últimas décadas, com o aumento da população de rua nas cidades brasileiras, especialmente nas grandes metrópoles, e considerando o fato da catação de materiais possíveis de ter algum valor de mercado ser o expediente que vem sendo adotado por um expressivo número da população de rua, a sociedade em geral começou a perceber a atividade de catação como possuidora de certo grau de indignância. Todavia, esse olhar passou a ser

---

<sup>114</sup> MOORE Jr., B. **Injustiça**: as bases sócias da obediência e da revolta. Trad. João Roberto M. Filho. São Paulo: Brasiliense, 1987.

modificado com a organização desses trabalhadores, que gradativamente foram se mobilizando e ganhando espaço por meio de movimentos sociais, com visível intensificação a partir de 1990, posteriormente a promulgação da vigente Constituição Federal de 1988, como já relatado antes.

No ano de 2007 foi sancionada a Política Nacional de Saneamento Básico (PNSB), por meio da Lei nº 11.445/07, de forma que a previsão de reuso e reciclagem de resíduos neste texto legal já indicava a preocupação do Estado, concomitantemente aos anseios de ambientalistas e dos próprios catadores de materiais recicláveis. Já em 2010, foi aprovada a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), por intermédio da Lei nº 12.305/10, após uma longa discussão que durou praticamente duas décadas. Contudo, de certa forma ainda permanece em aberto a matéria relativa aos planos de resíduos sólidos, tanto na esfera Federal, quanto na Estadual e Municipal, indicando que ainda haverá muitas discussões sobre essa temática, visto que não foi possível extinguir os lixões a céu aberto no prazo estabelecido pela PNRS, que seria em agosto de 2014, em conformidade com a referida legislação federal, como já ressaltado anteriormente.

Desse modo, passaremos a desenvolver uma abordagem sobre a Lei nº 12.305/10, que disciplina a PNRS, destacando os eixos norteadores desta legislação no sentido de compreender as concepções conceituais básicas, os princípios, objetivos, instrumentos e diretrizes relacionadas com as responsabilidades e mecanismos econômicos aplicáveis. Posteriormente, realizaremos uma análise sobre a cadeia produção - consumo - descarte - coleta - transformação, no intuito de esclarecer os problemas e desafios, bem como as possibilidades inerentes à essa discussão, isso a partir de um diálogo entre a PNRS, a PNEA e demais legislações correlatas, objetivando o desenvolvimento de reflexões adequadas quanto ao papel do Estado na elaboração e efetivação de políticas públicas suficientes para garantir as funções sociais da cidade, como também de uma plena inclusão social dos catadores de lixo.

Para tal desiderato, foi realizado um levantamento da atual situação dos lixões, ainda presentes no Brasil, com destaque para o vazadouro a céu aberto

oficial de Campina Grande-PB<sup>115</sup>, tendo foco principal as condições sociais e de trabalho dos catadores<sup>116</sup> de materiais recicláveis que vivenciam tal realidade. De início, foram analisadas as seguintes legislações: Lei Federal nº 8.078/90, que cria o Código de Defesa do Consumidor (CDC); Lei Federal nº 11.445/07, que estabelece as diretrizes para a Política Nacional de

---

<sup>115</sup> No início do desenvolvimento deste estudo, entre junho e outubro de 2011, foram realizadas algumas visitas e observações *in loco* ao vazadouro a céu aberto de Campina Grande-PB, denominado “Lixão do Mutirão”. Logo no portão principal de acesso, havia um funcionário que autorizou a entrada e ressaltou que o órgão responsável pelo controle desta estrutura era a SUDEMA. De um modo geral, era preocupante a situação deste vazadouro, pois lá estava concentrado todo o lixo produzido pelos habitantes, pelas indústrias e comércio, pelos serviços de saúde, pelos setores da construção civil e demais órgãos geradores de resíduos. Nessas visitas, observou-se a presença de insetos e animais (cães, gatos, cavalos, porcos, urubus etc.) que ali se alimentavam em meio aos resíduos sólidos, se misturando uns com os outros. Em uma área de terra geograficamente mais em declive, constatamos uma espécie de lagoa com líquido escuro exalando odor desagradável (chorume). Nas adjacências e interior do vazadouro, verificamos alguns casebres construídos de flandes, madeira, barro, entre outros materiais precariamente utilizados, sendo uma área de ocupação pela população que foi gradativamente buscando a catação de lixo como uma alternativa de sobrevivência. Além dos problemas socioambientais, outra questão que causava preocupações se relacionava com os perigos que aves (urubus) representavam, atraídas por estes resíduos, nas proximidades do Aeroporto João Suassuna, pois podiam ocasionar danos as aeronaves, colocando em risco a vida dos passageiros, tripulantes e pessoas que se encontravam em solo. Este aeroposto dispõe de uma área de 2.1 ha., onde ocorrem voos diários, circulando aproximadamente 10.000 passageiros/mês; registre-se que, de acordo com informações fornecidas por este aeroporto, ocorrerão sucessivamente colisões envolvendo aeronaves e aves, nos anos 2003, 2005, 2006, 2007 e 2008. Diante disso, foi iniciada uma série de reuniões trimestrais entre a infra-aero, o Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos – CENIPA, representantes da Prefeitura Municipal de Campina Grande-PB, da Universidade Federal de Campina Grande-PB - UFCG, da Escola Superior de Aviação Civil, do IBAMA, da Imprensa Local e da Companhia Hidroelétrica do Vale São Francisco, buscando uma solução para o Lixão do Mutirão, por parte do Poder Público Municipal. Com a criação do Aterro Sanitário de Puxinanã (ASP), foi solucionada a situação arguida por estes órgãos; mas, por outro lado, houve o surgimento de uma nova questão socioambiental envolvendo os catadores que atuavam no Lixão do Mutirão, que transformavam um problema que, de certa forma, era ambiental, em estratégia de sobrevivência, por meio da catação de material no lixão. Além disso, a comunidade de Puxinanã vem manifestando o aspecto da poluição do manancial que abastece esta cidade pelo ASP. Nesse mesmo sentido, v.tb. ALVES, et al., 2013, p. 462 e 464. Segundo dados do CENIPA, de 01.01.2010 a 30.11.2010, no Brasil foram registradas 856 colisões entre aviões e aves e 138 quase colisões; já no ano de 2009, as colisões somaram 918, enquanto que as quase colisões totalizaram 173. Cf. CENIPA, Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos. **Risco Aviário 2009 e 2010: dados sobre colisões e quase colisões**. Disponível em: <<http://www.cenipa.aer.mil.br/cenipa/index.php>>. Acesso em: 30 jun. 2015.

<sup>116</sup> Nas ocasiões das visitas realizadas ao “Lixão do Mutirão”, foi possível perceber a precarização das condições de vida e de trabalho dos catadores presentes neste vazadouro; muitos deles sem nenhum vínculo formal com o Poder Público Municipal, fazendo do lixo a única fonte de sobrevivência, utilizando tudo que chegava por meio dos caminhões que transportavam os resíduos sólidos, desde materiais recicláveis até alimentos, vivendo verdadeiramente em condições sub-humanas, bem como trabalhando em situações extremamente adversas, em ambiente de alto risco sanitário. Foi possível ver crianças e adolescentes neste local descalças e mal vestidas, buscando materiais considerados recicláveis para vender aos atravessadores. Em suma, a situação das pessoas (adultos, idosos, crianças e adolescentes) ali presentes exteriorizava uma preocupante realidade, notadamente por ser uma atividade perigosa e degradante. Enfim, foi possível identificar pessoas vivendo à margem da pobreza, em total exclusão social.

Saneamento Básico; Lei Federal nº 12.305/10 (PNRS); Decreto Federal nº 7.404/10, que regulamenta a PNRS; Decreto Federal nº 7.405/10, que institui o Programa Pró-Catador; Decreto Federal nº 5.940/06, que disciplina a separação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta, na fonte geradora, e a sua destinação às associações e cooperativas dos materiais recicláveis; Decreto Federal nº 11/09/2003, que criou o Comitê Interministerial da Inclusão Social dos Catadores de Lixo, mas que, apesar de demonstrar preocupação com a problemática, não prevê a participação permanente de representante da categoria no respectivo comitê, sendo a presença dos catadores de natureza eventual, em conformidade com a pauta das reuniões. Por outro lado, este Comitê instituiu o Projeto Interministerial Lixo e Cidadania, a fim de garantir condições dignas de vida e trabalho à população catadora de lixo, apoiando a gestão e destinação adequada dos resíduos sólidos nos municípios, bem como buscando articular políticas setoriais para o acompanhamento e implementação dos programas voltados a esse grupo social.

No âmbito local, foram analisados os seguintes instrumentos legais relacionados com a discussão da Política Nacional de Resíduos Sólidos: Lei Orgânica do Município de Campina Grande-PB, de 05/04/90, nos seus arts. 154, 160 e 164; Plano Diretor da cidade de Campina Grande-PB, que teve sua revisão em 09/10/06, nos arts. 6º, 8º, 10, 105, 106, 117, 118 e 119; Plano do Município de Campina Grande-PB de Resíduos Sólidos (2013/2014); e Lei Estadual nº 9.260/10, que institui princípios e diretrizes da Política Estadual de Saneamento Básico.<sup>117</sup>

A Política Nacional de Resíduos Sólidos, instituída pela Lei nº 12.305/10, diz respeito a relevante discussão sobre o imenso volume de resíduos sólidos e rejeitos produzidos pelos grandes e médios centros urbanos, sendo tal aspecto considerado como um dos fatores responsáveis pela intensificação da poluição ambiental. Sem dúvida, o consumo cresce a cada dia, com as embalagens descartáveis predominando nos estabelecimentos comerciais; além do mais, os costumes vêm mudando com o passar dos anos, sendo igualmente pertinente ressaltar a presença das enormes instalações industriais nas metrópoles, sem

---

<sup>117</sup> Cf. PARAÍBA (Estado). Lei n. 9.260, de 25 de novembro de 2010. **Diário Oficial [do] Estado da Paraíba**, Poder Executivo. Paraíba, PB, 26 de novembro de 2010. Nº 14, p. 507.

existir uma política limitante. De maneira que tudo isso culmina com uma maior quantidade de resíduos sólidos a serem geridos pelo Poder Público, em especial no âmbito municipal.

A progressiva geração de resíduos com alta potencialidade de risco ao meio ambiente, em decorrência do acentuado processo de urbanização, exige a intervenção do Poder Público nos diversos setores da sociedade, no sentido de propor a devida proteção do meio ambiente concomitantemente a criação de novos modelos urbanos. Inquestionavelmente, a problemática dos resíduos sólidos revela uma situação preocupante, exteriorizada pela deposição de lixo, que acarreta prejuízos sanitários, econômicos, ambientais e sociais; além de que, nesse cenário existe também o agravamento devido às intercorrências no campo da saúde pública, advindas da precária destinação que tem sido dada aos resíduos sólidos.

Em geral, as concepções conceituais de resíduos sólidos serão apresentadas pelos incisos XV e XVI do art. 3º da Lei Nº 12.305/10. Então, para efeitos legais, *rejeitos* são resíduos sólidos que, depois de esgotadas todas as possibilidades de tratamento e recuperação, por processos tecnológicos disponíveis e economicamente viáveis, apresentem apenas a opção para a sua disposição final ambientalmente adequada; enquanto que, *resíduos sólidos* é todo material, substância, objeto ou bem descartado resultante de atividades humanas em sociedade, cuja destinação final se procede, se propõe proceder ou se está obrigado a proceder, nos estados sólido ou semissólido, bem como gases contidos em recipientes e líquidos, cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou em corpos d'água, ou mesmo que exijam para isso soluções técnicas ou economicamente inviáveis, em face da melhor tecnologia disponível.<sup>118</sup>

Convém lembrar que os danos ambientais produzidos, tanto ao meio urbano quanto ao rural, decorrentes dos resíduos sólidos lançados nos rios, córregos e terrenos baldios; juntamente com o grave problema da situação oriunda da, praticamente, conversão dos “lixões”, ainda presentes nos grandes

---

<sup>118</sup> COPOLA, Gina. **A Política Nacional de Resíduos Sólidos** (Lei Federal nº 12.305 de 2 de Agosto de 2010). Os Aterros Sanitários de Rejeitos e os Municípios. 2011a, p. 3-4. Disponível em: <<http://www.acopesp.org.br>>. Acesso em: 28 set. 2013.

centros urbanos, em ambientes nos quais grupos populacionais, incluindo crianças e adolescentes, desassistidos por políticas públicas dotadas de eficácia, constroem edificações precárias em seu entorno e passam a desenvolver a catação de lixo para sobreviverem, estando expostos a inúmeras formas de contaminação em um ambiente extremamente insalubre. Nesse sentido, torna-se pertinente destacar as argumentações apresentadas por *Copola*<sup>119</sup>:

Os lixões constituem a forma mais antiga, precária, perniciosa e abominável de disposição de resíduos sólidos, porque são instituídos sem qualquer estudo, preocupação ou precaução. Os lixões são capazes de atingir o lençol freático e os cursos d'água. Além disso, são causadores de poluição do solo e da água sob a superfície, e de destruição da vegetação. Causam, ainda, mau cheiro e apodrecimento, atraindo, com isso, moscas, baratas e ratos, entre outros animais peçonhentos; e são responsáveis pela desvalorização de imóveis que os circundam. E pior: os lixões são causadores de doenças como a cólera, infecções e verminoses.

Em conformidade com tais ponderações, com as quais concordamos plenamente, visto que é caótica a realidade existente no território nacional, especificamente no que se refere à destinação dos resíduos sólidos. Assim sendo, é importante analisar os primeiros eixos norteadores estabelecidos pelo ordenamento pátrio em relação aos resíduos sólidos, pois, em conformidade com as disposições apresentadas pelo art. 1º da Resolução CONAMA nº 5, de 05 de Agosto de 1993, é possível destacar que os resíduos sólidos e semissólidos compreendiam, em sua abrangência conceitual, os lodos decorrentes de sistemas de tratamento de água e aqueles produzidos em equipamentos e instalações de controle de poluição. De igual modo, em consonância com a resolução supramencionada, tais líquidos estavam implícitos na definição de resíduos, desde que apresentassem particularidades que tornasse inviável seu lançamento na rede pública de esgotos ou corpos d'água, ou, ainda, reclamasse soluções técnicas e economicamente inviáveis, em face da melhor tecnologia disponível<sup>120</sup>, como já destacado antes.

De maneira que a denominação “resíduo sólido” incluía as descargas de materiais provenientes das operações industriais, comerciais, agrícolas e da

---

<sup>119</sup> COPOLA, 2011a, p. 14.

<sup>120</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Resolução CONAMA Nº 5, de 05 de Agosto de 1993**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br>>. Acesso em: 28 set. 2013.



comunidade, como bem lembra *Copola*.<sup>121</sup> Logo, é possível evidenciar que a acepção primária de resíduos sólidos compreendia qualquer lixo, incluindo lodos, refugos, lamas e borras advindas de atividades humanas de origens doméstica, profissional, agrícola, industrial, nuclear ou de serviço, os quais eram depositados sob a nomenclatura indeterminada e imprecisa de “lixo”. Então, era notória a lacuna existente na legislação ambiental brasileira no que diz respeito a gestão e tratamento dos resíduos sólidos.

Com o advento da Lei N° 12.305/10 houve o estabelecimento de uma série de princípios, objetivos, instrumentos e diretrizes para a gestão e gerenciamento dos resíduos sólidos, bem como foram preconizadas as responsabilidades dos produtores de resíduos, do Poder Público e dos consumidores e, ainda, criados os mecanismos econômicos aplicáveis.<sup>122</sup> Outrossim, é verificável legalmente a recepção dos princípios norteadores que buscam um meio ambiente ecologicamente equilibrado<sup>123</sup>, quais sejam: prevenção e precaução, poluidor-pagador, eco-eficiência, responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto e reconhecimento do resíduo como bem econômico e dotado de valor social. De maneira similar à Lei de Crimes Ambientais, a nova legislação de resíduos sólidos tem a grande vantagem de reunir inúmeros dispositivos legais anteriormente esparsos em instrumentos normativos diversos, como resoluções e portarias<sup>124</sup>, como já salientado. Além do mais, a Lei nº 12.305/10 normaliza comandos que estavam em atos

---

<sup>121</sup> COPOLA, 2011a, p.15.

<sup>122</sup> Sobre os mecanismos econômicos aplicáveis, *Catão* apresenta um enfoque sobre a questão do incentivo à reciclagem por meio da tributação incidente sobre o consumo, onde são considerados os aspectos da seletividade e da não-cumulatividade tributária. Ademais, este autor destaca a tendência à concessão de incentivos tributários, financeiros e creditícios como instrumentos de políticas públicas em âmbito federal, estadual, distrital e municipal. De maneira que é observada uma tendência de evolução legislativa que assegure tratamento diferenciado para o setor de reciclagem, em observância ao pressuposto constitucional da função social da atividade econômica. CATÃO, M. O. A atual política tributária de incentivo ao setor de reciclagem à luz da Lei nº 12.305/10: em busca da cidade socialmente sustentável/Today's tax policy of encouraging the recycling industry in the light of Law nº 12.305/2010: in search of the social. **Revista de Direito da Cidade**, PPGDIR/UERJ, v.06, nº 01. Rio de Janeiro. 6, Mai. 2014. p.1-43. Disponível em: <[www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc](http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc)>. Acesso em: 17.12.14.

<sup>123</sup> TRENNEPOHL, N. A proteção ambiental e a importância do adequado tratamento dos resíduos sólidos: aspectos relevantes das legislações do Brasil e da Alemanha. **Revista Esmafe**: Escola da Magistratura Federal da 5ª Região. n.17, p.145-159, mar. 2008.

<sup>124</sup> Cf. SEVERI, Fabiana Cristina. Os catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis na Política Nacional de Resíduos Sólidos. **Revista Direito e Práxis**. Rio de Janeiro, vol. 5, n. 8, p. 153, 2014. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/issue/view/745>>. Acesso em: 14 jan. 2015.

infralegais, os quais, por não terem o respaldo de uma legislação com normas gerais sobre os resíduos sólidos, tinham sua constitucionalidade questionada por alguns analistas.<sup>125</sup>

Do ponto de vista do Federalismo Brasileiro, a aprovação da Lei nº 12.305/10 marcou o início de uma articulação envolvendo os três entes federados, o setor produtivo e a sociedade civil, na busca de soluções para os resíduos sólidos. De fato, a Política Nacional de Resíduos Sólidos estabeleceu importantes instrumentos, como o Plano Nacional de Resíduos Sólidos, que aborda os diversos tipos de resíduos gerados, alternativas de gestão e gerenciamento, como também metas para diferentes cenários com seus programas, projetos e ações.

Um aspecto interessante na Lei nº 12.305/10, é que ela preconiza normas gerais, cuja incidência alcança todo o território nacional, sem exaurir, porém, a possibilidade de haver legislação estadual suplementar que compreenda as particularidades e características de determinada região. Indiscutivelmente, o campo de abrangência é devido ao fato de envolver não apenas o Poder Público, mas também diversos setores produtivos, incluindo todos os atores que integram a cadeia do consumo, quais sejam: fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, culminando no consumidor. Registre-se, igualmente, que tal legislação não se aplica aos resíduos radioativos, mas é direcionado aos resíduos de mineração, entre outros, diferentemente da União Europeia, Alemanha e Espanha, pois este conjunto de países possuem leis específicas para tais resíduos; em suma, no Brasil ainda não existe uma legislação própria que trate sobre essa matéria. Assim sendo, compreendemos que a gestão dos resíduos sólidos, bem como dos rejeitos, passa a ter um microsistema exclusivo, devendo ser interpretado em harmonia com o direito ao saneamento ambiental, como garantia ao bem-estar assegurado aos habitantes.

A atual sistemática adotada para a gestão dos resíduos sólidos solicita bem mais que a simples implantação de um eficiente sistema de coleta, tratamento e disposição do lixo, sendo também imprescindível a concessão de atenção aos padrões estabelecidos na cadeia de produção e consumo; além

---

<sup>125</sup> MACHADO, P.A.L. **Direito Ambiental Brasileiro**. 20.ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p.22 et seq.

disso, é também pertinente incentivar o desenvolvimento de uma consciência que objetive a redução da geração de periculosidade dos resíduos e, concomitantemente, o aumento do seu aproveitamento. De modo igual, a Lei nº 12.305/10 estabeleceu instrumentos capazes de viabilizar a materialização dos anseios da sociedade, que há anos vinham sendo pleiteados no nosso parlamento. Então, dentre os vários mecanismos criados, reiteramos que os Planos de Resíduos Sólidos estão entre as principais inovações disciplinadas pela Política Nacional de Resíduos Sólidos, haja vista que, quanto ao aspecto da responsabilidade do Poder Público, têm-se o Plano Nacional de Resíduos Sólidos, os Planos Estaduais, os Planos Microrregionais, os Planos de Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas e os Planos Municipais.

Nesse prisma, assevera *Juras*<sup>126</sup> que o Plano Nacional de Resíduos Sólidos assume fundamental importância no cenário da gestão destes resíduos, tendo em vista que, por intermédio de diretrizes, estratégias e metas, indica as ações a serem desenvolvidas para a materialização dos objetivos nacionais, contemplando os acordos setoriais, a logística reversa e as prioridades a serem adotadas. Certamente, com essas práticas, o instrumento exercerá um papel norteador para o desencadeamento de outros planejamentos de responsabilidade pública, sedimentando, inclusive, os planos de gerenciamento de resíduos sólidos exigidos de alguns dos geradores. Ademais, em conformidade com a Lei nº 12.305/10, o mencionado plano envolve o diagnóstico da situação atual dos resíduos sólidos, bem como a proposição de novos panoramas a partir de tendências internacionais de cunho macroeconômico, tal como diretrizes, metas e estratégias que objetivem a redução, reutilização e reciclagem de resíduos. O Plano Nacional de Resíduos Sólidos versa, ainda, sobre o aproveitamento energético dos gases produzidos nas unidades de disposição final de resíduos sólidos, como também a eliminação e recuperações de lixões, envolvendo também a inclusão social e emancipação econômica propiciada aos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis.

---

<sup>126</sup> JURAS, I.A.G.M. **Legislação sobre Resíduos Sólidos**: comparação da Lei n.12.305/2010 com a legislação de países desenvolvidos. Brasília, abr. 2012, p.39. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br>>. Acesso em: 28 set. 2013. Sobre a perspectiva da operacionalização técnica dos resíduos sólidos, ver: LIMA, J.D. **Gestão de resíduos sólidos urbanos no Brasil**. João Pessoa: [s.n.], 2011.

Com base nessas considerações, é possível colocar em evidência o prognóstico apresentado pelo Plano Nacional de Resíduos Sólidos no tange à situação dos catadores no cenário pátrio. Em outras palavras, o diagnóstico deste plano sistematizou as seguintes informações sobre a situação dos catadores de materiais recicláveis: a existência entre 400 e 600 mil catadores no país; o conhecimento de 1.100 cooperativas em atuação, envolvendo 10% da população de catadores; a baixa eficiência destas organizações; e uma renda média inferior ao salário mínimo oficial. De igual modo, o referido diagnóstico indica que houve avanços em período recente, seja pela constituição de um Comitê Interministerial para apoio aos catadores, na forma da instituição do Programa Pró-Catador, ou mesmo por meio da definição da Política de Pagamento por Serviços Ambientais Urbanos.

O Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão de Resíduos Sólidos (SINIR) se revela como um importante instrumento estratégico na Política Nacional de Resíduos Sólidos, cuja destinação é suprir a carência de informações consistentes no setor, tendo em vista que de acordo com o parágrafo único do art. 12 da Lei N° 12.305/10, as diferentes órbitas do governo respondem, de maneira conjunta, pela organização do SINIR, que dialogará com o Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (SINISA) e com o Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente (SINIMA). Ainda no campo informacional, há o Sistema Declaratório Anual de Resíduos Sólidos e o Cadastro Nacional de Operadores de Resíduos Perigosos, também criados pela legislação em análise.<sup>127</sup>

Nesse contexto, é pertinente salientar que o Sistema Declaratório Anual de Resíduos Sólidos reunirá os levantamentos de dados sobre a execução dos planos de gerenciamento de resíduos sólidos já mencionados, ficando tais planos sob a responsabilidade do órgão municipal competente, do órgão licenciador do SISNAMA e de outras autoridades, que enviarão as informações ao SINIR. Por sua vez, o Cadastro Nacional de Operadores de Resíduos Perigosos integrará o Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais e o SINIR, sendo

---

<sup>127</sup> BRASIL. **Guia para Elaboração de Gestão de Resíduos Sólidos**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente: Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano, 2011. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br>>. Acesso em: 28 set. 2013, p. 30.

coordenado pelo órgão federal competente do SISNAMA e implantado, conjuntamente, pelas autoridades federais, estaduais e municipais. Ressalte-se que tal cadastro é obrigatório para todas as pessoas jurídicas que trabalhem com resíduos perigosos, em qualquer fase do seu gerenciamento; sendo que, para a realização do cadastramento é necessário que tais pessoas tenham, em seu quadro de funcionários ou contratados, responsáveis técnicos pelo gerenciamento de resíduos perigosos, devidamente habilitados, cujos dados serão mantidos atualizados no cadastro.

No que se refere ao Planejamento Estatal como Instrumento de Políticas Públicas, cumpre de início destacar que em um Estado Democrático de Direito, tal como o Brasil, em conformidade com o art. 1º, *caput*, da Constituição Federal Brasileira de 1988 (CF/88), é essencial que sejam manifestados os princípios constitucionais da cidadania, dignidade da pessoa humana e valores sociais do trabalho (art. 1º, incisos II, III e IV da CF/88), para que então seja possível alcançar os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, ou seja, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; implementação do desenvolvimento nacional; erradicação da pobreza e da marginalização, bem como a redução das desigualdades sociais e regionais; e, ainda, promoção do bem-estar de todos, sem qualquer forma de discriminação (art. 3º, da CF/88). Além do mais, o Estado, na condição de agente normativo e regulador da atividade econômica, tem a atribuição de realizar o planejamento adequado para orientar as ações do aparato administrativo em prol do alcance do interesse público e em conformidade com os direitos e garantias fundamentais das pessoas (art. 5º c/c art. 174, da CF/88).<sup>128</sup>

De modo que o Chefe do Poder Executivo Federal, enquanto superior hierárquico da Administração Pública (art. 84, inc. II, da CF/88), no exercício de sua função, instituirá o seu programa de governo decidido democraticamente por meio da participação popular, que é realizado por um processo racional de escolha entre as várias opções existentes para o atendimento dos objetivos mencionados, levando em consideração os custos e os benefícios para a sociedade nas ações a serem adotadas, como também os recursos financeiros

---

<sup>128</sup> ARAÚJO, M.P.M. Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS): uma visão jurídica. **Revista Fórum de Direito Urbano e Ambiental**, Belo Horizonte, ano 10, n.58, p.44, set./out., 2011.

disponíveis. Assim sendo, o planejamento implica, a princípio, em um diagnóstico, que “tem início com a análise da situação existente, os principais problemas e as necessidades da população, seguido de um estudo das prioridades, do levantamento das alternativas e do respectivo custo, concluindo-se com a definição, tudo em função do princípio da eficiência”.<sup>129</sup> Logo, com base no diagnóstico, passa-se para o prognóstico, que é a opção técnica das regiões e setores estratégicos para o desenvolvimento das ações relativas ao planejamento estatal.

O Estado, após realizar o diagnóstico sobre determinado setor da economia em sentido amplo, deverá promover o respectivo prognóstico, a fim de instituir, segundo as escolhas técnicas cabíveis, as ações estatais necessárias para concretizar a sua política pública, visando atender ao interesse público primário, que tem embasamento na materialização dos direitos fundamentais da pessoa humana. Por conseguinte, é indiscutível que o planejamento para o setor de resíduos sólidos representa um relevante mecanismo de política pública na época atual.

O planejamento para fins da gestão dos serviços de saneamento básico, no qual, reiteramos, se incluem os serviços de resíduos sólidos, é entendido como sendo “atividades atinentes à identificação, qualificação, quantificação, organização e orientação de todas as ações, públicas e privadas, por meio das quais o serviço público deve ser prestado ou colocado à disposição de forma adequada” (art. 2º, inc. I, do Decreto nº 7.217/10). Então, com fundamento neste preceito legal, observa-se que o planejamento de resíduos sólidos, que é exteriorizado por intermédio de um plano, envolve a articulação com políticas, programas e ações transversais aos temas relacionados com os diferentes níveis e setores da Administração Pública e dos Poderes estabelecidos, buscando meios de integrar a população, no sentido de estabelecer um controle social acessível, que possa ser conhecido por todos, legitimado, apoiado, aplicado, monitorado e fiscalizado, com vistas a garantir a sustentabilidade de todo o sistema.<sup>130</sup>

Ademais, a atividade de planejamento significa, ainda, levantar e avaliar, além das informações gerais a respeito da instância do Governo competente,

---

<sup>129</sup> SOUTO, M.J.V. **Direito administrativo regulatório**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002. p.97.

<sup>130</sup> ARAÚJO, 2011, p. 44-45.

aspectos técnicos, operacionais, institucionais, legais, sociais, educacionais, ambientais e econômicos sobre o setor de resíduos sólidos, com o propósito de indicar, a partir desses dados, as alternativas viáveis para superar as necessidades e deficiências identificadas, sempre procurando a melhoria do sistema, em compatibilidade com a realidade local.

De acordo com o que foi exposto, o planejamento de resíduos sólidos é constituído pelo diagnóstico, que tem por base a análise da situação existente no setor, destacando os principais problemas e necessidades. A partir deste levantamento, haverá o prognóstico, indicando as estratégias e previsões futuras, com as respectivas metas gerais a serem alcançadas, inclusive com a explanação das vantagens e desvantagens correspondentes. Por fim, apresentam-se as proposições, procurando-se expor a decisão, ou seja, a solução técnica, operacional, financeira e institucional mais adequada para o caso concreto, visando atingir essas metas a curto, médio e longo prazo. Além disso, tal planejamento terá o seu processo de execução conduzido por uma metodologia a ser escolhida entre as várias existentes, objetivando assim o melhor encaminhamento e entendimento dos atores envolvidos nesse processo.

Em relação ao Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS), isto é, aquele que tem como único enfoque a composição dos resíduos sólidos, cumpre registrar que este instrumento deverá observar não apenas a disposição prevista no art. 19, da Política Nacional de Resíduos Sólidos, e no art. 50, do Decreto Regulamentar nº 7.404/10; mas, também, as normas do art. 19, da Lei de Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico (LDNSB), e do art. 25, do Decreto Regulamentar nº 7.217/10 (art. 54, I, do Decreto nº 7.404/10). Em resumo, essa articulação de normas diz respeito à clássica “Tríade Legal do Saneamento”, que tem por fim estabelecer o conteúdo mínimo do Planejamento Municipal de Resíduos Sólidos. Portanto, uma vez expedido o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, este deverá ser atualizado ou revisado, prioritariamente, de maneira concomitante com a elaboração do Plano Plurianual (PPA), em conformidade com o art. 50, § 1º, Decreto Regulamentar nº 7.404/10.

Com o desenvolvimento de novas técnicas e processos de produção, uma grande parcela da população passou a ter acesso a uma variedade de

produtos industrializados, ocorrendo então mudanças nos hábitos da sociedade contemporânea, onde a praticidade, o conforto e a comodidade tornaram-se aspectos fundamentais para o bem-estar do indivíduo, desencadeando o surgimento de novos produtos. Mas, por outro lado, a mudança de hábitos transformou as embalagens descartáveis em um dos elementos essenciais para a venda de qualquer objeto. De modo que todas essas modificações favoreceram o aumento da geração de resíduos, além da elevação decorrente do próprio crescimento populacional; por conseguinte, essa situação tem dificultado o gerenciamento dos resíduos sólidos, frente aos elevados custos que estes acarretam ao orçamento municipal. Saliente-se que, notadamente nos grandes centros urbanos, os resíduos sólidos representam um grave problema, devido à elevada quantidade gerada e a falta de áreas disponíveis para sua disposição, como já ressaltado antes.

No campo específico da materialização de direitos sociais, a Constituição Federal Brasileira de 1988 instituiu inicialmente os elementos de uma política urbana adequada, objetivando o desenvolvimento das funções sociais da cidade, no sentido de garantir o justo e devido desenvolvimento de seus habitantes. Posteriormente, surge a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), estabelecendo normas de ordem pública e interesse social em prol de bem-estar dos cidadãos. Com efeito, este estatuto tem como objetivo o ordenamento das funções sociais da cidade; sendo que, no caso dos “resíduos sólidos”, esta legislação prevê a garantia do direito à cidade sustentável, incluindo então o saneamento ambiental, serviços públicos, trabalho etc., para gerações presentes e futuras. De fato, o Estatuto da Cidade estabelece a faculdade para a União legislar sobre normas gerais de direito urbanístico, bem como instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive o saneamento básico<sup>131</sup>, isso por intermédio de instrumentos, tais

---

<sup>131</sup> No caso específico da cidade de Campina Grande-PB, a Lei Orgânica deste município, promulgada em 05 de abril de 1990, prevê, no art. 154, a política de seguridade social, objetivando a aplicação de direitos relacionados a saúde, a previdência e ao atendimento social; incluindo, nessa perspectiva, a proteção ao meio ambiente e a garantia ao saneamento básico (arts. 160, 164, XXI). Posteriormente, o Plano Diretor desta cidade, em vários momentos, reitera, de modo específico, as disposições normativas da Lei Orgânica do Município, no que diz respeito ao saneamento ambiental como função social da cidade (arts. 6º; 8º IV e VII; 10, I, VI, e VII). Na situação especial dos *resíduos sólidos*, o Plano Diretor Municipal preconiza, como objetivos da Política Municipal do Meio Ambiente, tal aspecto (art. 100, IV, V e VIII); além disso, no Capítulo do Saneamento Ambiental Integrado, esta legislação



como os Planos Nacionais de Desenvolvimento Econômico e Social. No âmbito dos Municípios, observa-se a necessidade de instituição do Plano Diretor, entre outras atribuições e competências estabelecidas no Estatuto da Cidade, como já destacado anteriormente, sempre prevendo a participação social.

A *Coleta Seletiva de Resíduos Sólidos* vem sendo discutida pelos municípios brasileiros<sup>132</sup>, com alguns deles implantando-a como uma alternativa emergencial para o problema do acúmulo de lixo. Contudo, na maioria das cidades ainda percebe-se a necessidade de avanços no âmbito do planejamento, objetivando a efetiva gestão de tais resíduos. Sem dúvida, a Coleta Seletiva, incluindo igualmente o processo de sensibilização, são ações de significativa importância no que se refere à questão dos resíduos sólidos. Mas, nessa conjuntura surge o seguinte questionamento: como fica a destinação final dos resíduos orgânicos para aqueles municípios que ainda não se adequaram a nova legislação nacional sobre resíduos sólidos? Tais resíduos continuarão a ser encaminhados para os lixões, quando a solução

---

municipal, de igual modo, enfatiza essa preocupação (arts. 105; 106, I, III, V e X); por fim, tal instrumento normativo dispõe especificamente sobre a matéria dos resíduos sólidos (arts. 117, 118 e 119), estabelecendo que o Plano Setorial de Resíduos Sólidos deva ter sua elaboração de forma integrada com o Plano de Gestão de Saneamento Ambiental Integrado, isso em um prazo de até dezoito meses contados a partir da data da publicação desta Lei Complementar (art. 135). Nesse contexto, ressalte-se que a Revisão do Plano Diretor de Campina Grande-PB foi na data de 09 de outubro de 2006; mas, com a Reforma do Plano Diretor da Cidade, Campina Grande criou o Eixo Macro-Estratégico: Campina Livre para a Cidadania, sendo uma nova inter-relação com a sociedade, a partir de elementos-chaves e implantação de um novo padrão de gestão pública para o município, com destaque à participação da sociedade. V.tb. JÚNIOR, J.J. **Plano Diretor**: o processo legislativo. In: DALLARI, A.A.; DI SARNO, D.C.L., 2011, p. 177-190.

<sup>132</sup> A Coleta de Resíduos Sólidos pode ser nas seguintes modalidades: domiciliar regular; entulho e podas (lixo público); resíduos sólidos de serviços de saúde; comercial; programada (entulho de obras e resíduos vegetais); especiais (pneus); entre outras. Já a coleta seletiva, pode ser nos modelos de: sistema de postos de entrega voluntária e sistema de coleta porta a porta. Em conformidade com o IBGE, em 2011, pouco mais de 32% dos municípios brasileiros (1.796) possuíam programa, projeto ou ação de coleta seletiva de lixo em atividade; enquanto que, por outro lado, 2.376 cidades (42.7%) continuavam sem qualquer tipo de iniciativa política por parte do município, relacionadas à coleta seletiva. Cf. IBGE. **Pesquisas de Informações Básicas Municipais** – Munic. 2012. Disponível em: <[www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/)>. Acesso em: 05 fev. 2013. Nesse mesmo sentido, em 2012, uma pesquisa realizada pelo IPEA revelou que o Brasil coleta 183.5 mil toneladas de resíduos sólidos/dia, ressaltando que, apesar do avanço, ainda é insuficiente, estando concentrada nas regiões mais desenvolvidas do país, Sul e Sudeste. Cf. IPEA. COMUNICADO 145: Brasil coleta 183,5 mil toneladas de resíduos sólidos/dia.2014. Disponível em:<[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=13932](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=13932)>. Acesso em: 14.12.14. Recentemente, em 2014 houve uma significativa elevação na Coleta Seletiva, visto que dados do IPEA revelam que em 2010, de 15 a 20% dos municípios brasileiros tinham algum tipo de plano de coleta; já em 2014, são 50%. Cf. GAMA, Mara. Lixo: país não conseguiu erradicar os lixões no prazo; coleta avançou. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 01 ago. 2014a. ano 4, n.21.166. Folha Opinião, p.1.

adequada, para um efetivo processo de coleta, tratamento e destinação final, seria a implantação de aterros sanitários que atendam os preceitos das legislações pertinentes à matéria dos resíduos sólidos.

Como é possível imaginar, a resposta para tal indagação é óbvia, devido a inadmissibilidade dos municípios permanecerem com a destinação final dos resíduos sólidos em aterros controlados ou lixões a céu aberto. Logo, é extremamente legítima a compreensão pela necessária prioridade dos municípios brasileiros<sup>133</sup> colocarem em prática seus respectivos Planos Gestores Integrados de Resíduos Sólidos, que são instrumentos jurídicos e políticos já devidamente institucionalizados por meio da Lei n. 12.305/10 e do Decreto n. 7.404/10. Saliente-se que desde 2007 já haviam sido estabelecidas as diretrizes nacionais para o saneamento básico, por meio da Lei nº 11.445/07; mas, era imprescindível a existência de uma lei específica para tratar da Política Nacional de Resíduos Sólidos, que foi aprovada em 2010.

Nesta seara, a questão ambiental<sup>134</sup> está cada vez mais em voga nos últimos anos, como podemos constatar em campanhas na mídia, reportagens em jornais, programas sociais desenvolvidos pelas instituições de ensino superior etc. Nesse sentido, destacamos a “Conferência sobre Mudanças Climáticas das Nações Unidas (COP 15)”, realizada na cidade de Copenhague – Dinamarca, em dezembro de 2009. Contudo, lamentavelmente, a prática de disposição do lixo a céu aberto ainda é bastante comum em países como o Brasil, mesmo sendo reconhecidamente prejudicial, sob os pontos de vista sanitário, ambiental, econômico e social.

---

<sup>133</sup> De acordo com dados do IBGE, na Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (PNSB) 2008, a maioria dos municípios brasileiros destinam seus resíduos a vazadouros a céu aberto (Lixões). Disponível em: <[http://www1.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia-visualiza.php?id-noticia=16918&id\\_pagina=1](http://www1.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia-visualiza.php?id-noticia=16918&id_pagina=1)> Acesso em: 20/11/2012.

<sup>134</sup> No ano de 2010, houve o III Fórum Internacional de Comunicação e Sustentabilidade, onde foram abordadas soluções relacionadas à geração de lixo e o destino desses resíduos no meio ambiente. Nesta ocasião, o ambientalista e empreendedor *Estoniano Roiner Nõlvak* (ganhou o prêmio de Voluntário do Ano na Estônia, em virtude de um determinado projeto ambiental) esteve presente neste evento, onde participou do tema Integridade Ecológica, anunciando oficialmente, em uma parceria com a *Atitude Brasil*, o Projeto Limpa Brasil, que pretende limpar o Rio de Janeiro em 24 horas com a ajuda de 150 mil voluntários, 50 empresas, 12 instituições públicas e um financiamento de parcerias em torno de 3,8 milhões de reais. Segundo o último Censo do IBGE, a quantidade de lixo urbano coletado no Brasil é de 228.413 toneladas, o que representa 1,25 kg diários por cada um dos 182. 420.808 habitantes. Disponível em: <<http://www.limpabrasil.com/site/lixo-problema-de-todos/>> Acesso em: 13.11.2013.

Sem dúvida, e a realidade tem revelado, reiteramos que os lixões são locais propícios para a proliferação de vetores (baratas, mosquitos, ratos, bactérias, vírus, fungos, entre outros) que são responsáveis pela transmissão de enfermidades como dengue, parasitoses intestinais, leptospirose, febre tifoide etc. Além disso, os lixões também causam sérios danos ao meio ambiente, como a poluição do solo e das águas, devido à formação do “chorume”, que é um líquido altamente poluidor, constituído da decomposição não controlada da matéria orgânica presente no lixo; de igual modo, os lixões provocam a poluição atmosférica, devido à emissão de gases como o metano e o sulfídrico, que são formados pela degradação da matéria orgânica de forma incontrolada. Quanto aos aspectos econômicos, os lixões recebem uma grande quantidade de materiais que poderiam ser reutilizados ou reciclados (plástico, papel, vidro e metal), porém, está sendo desperdiçada mão de obra, energia, matérias-primas etc. Já sob o ponto de vista social, os lixões acarretam um problema gravíssimo, visto que, devido à quantidade de materiais reciclados presentes no local, muitas pessoas sentem-se atraídas para trabalharem na catação dos mesmos; como também, ao habitarem próximo ou no próprio lixão, utilizam tudo que chega por meio dos caminhões de lixo, desde materiais recicláveis até alimentos, vivendo em condições sub-humanas.

Portanto, é extremamente preocupante a situação dos vazadouros a céu aberto, ainda existente em número significativo no Brasil, onde diariamente são depositados todos os tipos de lixo produzidos por habitantes (alimentos, plásticos, latas, papel, entre outros), indústrias e comércio, serviços de saúde (laboratórios, hospitais, farmácias etc.), setores da construção civil e demais geradores de resíduos sólidos. Assim, cotidianamente, nas ruas das cidades, especialmente aquelas de médio e grande porte, são coletadas toneladas de lixo, sendo este material em geral recolhido por funcionários da prefeitura ou por empresas contratadas, despejando toda essa quantidade de resíduos sólidos urbanos nos seus lixões.

Ainda no que diz respeito às Coletas Seletivas, estas ainda são pouco realizadas com a participação da comunidade, existindo apenas algumas empresas públicas e órgãos privados, como também iniciativas de instituições

de ensino superior<sup>135</sup> neste sentido; de forma que os lixos domiciliares, hospitalares, industriais, radioativos etc., misturam-se uns com os outros, contaminando cada vez mais o solo dos vazadouros. Por conseguinte, evidencia-se nestes lugares, que exalam sujeira e odor desagradável, a presença de insetos e animais que se alimentam da decomposição orgânica ali existente, com destaque para urubus, que constantemente sobrevoam esses espaços geográficos. Logo, de um modo geral, são muitos os municípios brasileiros que ainda não possuem uma efetiva política de resíduos sólidos, inexistindo, por parte do Poder Público de inúmeras cidades, uma legislação específica que discipline essa matéria, no intuito de esclarecer, conscientizar e educar a população quanto à necessidade da separação do lixo para que, com a coleta residencial, o material possa ser encaminhado para seu devido lugar, fazendo com que os resíduos recicláveis tenham destino certo.

No Brasil, os catadores de materiais recicláveis constitui um segmento social que tem crescido bastante nas últimas décadas, cuja maioria traz consigo um histórico de exclusão socioeconômica, encontrando na atividade de coleta de materiais a única alternativa para sua sobrevivência e de suas famílias. Por sua vez, esses trabalhadores desempenham um papel fundamental do ponto de vista econômico e ambiental, haja vista que são responsáveis por até 90% do material que abastece a indústria de reciclagem no nosso país; sendo que eles ainda enfrentam grandes dificuldades para

---

<sup>135</sup> Para enfatizar a participação de Instituições de Ensino Superior, tomemos como exemplo o Programa Coleta Seletiva Solidária, que é uma realização da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e do INEA – Instituto Estadual do Ambiente, cujos objetivos, além da Coleta Seletiva, é a melhoria da gestão dos resíduos urbanos nos Municípios do Estado do Rio de Janeiro, o fortalecimento da cadeia produtiva da reciclagem e a valorização e inclusão social dos Catadores de Materiais Recicláveis. Ressalte-se que esse programa é desenvolvido em parceria com a Universidade Estadual do Rio de Janeiro, envolvendo a participação de alunos e professores. PROJETO COLETA SOLIDÁRIA. Rio de Janeiro – 2011. Disponível em: <<http://coletaseletiva.inea@gmail.com>>. Acesso em: 8 abr. 2011. De modo igual, em 2011 o curso de Serviço Social da Universidade Estadual da Paraíba iniciou um Projeto de Pesquisa financiado pelo CNPq, objetivando fazer um estudo sobre a condição social das pessoas que trabalham com lixo. De modo que tal projeto tinha como um dos objetivos retirar do lixão pessoas que lá viviam ou trabalhavam, tendo como intuito dar melhores condições de trabalho e vida para essas pessoas. Assim, foi a partir deste projeto: “Transformar para incluir”, que também era campo de extensão para os alunos da UEPB, que teve início a Cooperativa CATAMAIS, migrando então do lixão aproximadamente 20 catadores de lixo, passando estes a trabalharem com coleta de lixo seletiva nessa cooperativa. Mas, apesar da atitude louvável da UEPB, atualmente apenas 5 pessoas se encontram trabalhando na CATAMAIS. Cf. PROJETO da UEPB beneficia catadores de lixo de Campina Grande. **Recicláveis**. 2011. Disponível em: <<http://www.reciclaveis.com.br/>>. Acesso em: 23 de fevereiro de 2015; v.tb. LEAL; PESSOA; MACÊDO; PEDROSA; et al., 2010.

desenvolver suas atividades econômicas e, sobretudo, para serem reconhecidos sob os aspectos social e ambiental.

Com efeito, os catadores de lixo são pessoas que não encontraram oportunidades em áreas produtivas da sociedade, sendo, conseqüentemente, excluídos socialmente. Então, para conseguir arcar com as despesas familiares, passam a procurar o lixo como sua única opção de subsistência. Do ponto de vista educacional, os adultos geralmente são semialfabetizados, trabalhando em condições adversas, em um ambiente de alto risco sanitário; quanto às crianças e aos adolescentes, estes grupos estão bastantes presentes nesses locais e, muito deles, provavelmente, seguirão o mesmo caminho dos pais, ou seja, o lixão. De fato, no dia a dia, esses menores passam o tempo todo remexendo o lixo, onde também estão presentes animais, em busca dos materiais considerados recicláveis, no intuito de vender para os atravessadores (pessoas que revendem o material diretamente para as indústrias que trabalham com esse produto). De igual modo, se encontram nos lixões pessoas idosas, buscando igualmente reunir materiais recicláveis para posteriormente serem vendidos. Enfim, todas essas pessoas estão vivendo em condições mínimas, sub-humanas, sem nenhuma expectativa de vida digna.

Dessa forma, reiteramos que foi nesse contexto que o Governo Federal sancionou a Lei n. 12.305/10, que disciplina a matéria dos resíduos sólidos, estabelecendo que todos os Estados e Municípios<sup>136</sup> brasileiros tinham até o ano de 2014 para se adaptar a lei que institui o Plano Nacional de Resíduos Sólidos<sup>137</sup>, que regulamenta a destinação final do lixo. Saliente-se desde já que

---

<sup>136</sup> O Estado da Paraíba, por meio da Lei n. 9.260, de 25 de novembro de 2010, que institui princípios e estabelece diretrizes da política estadual de saneamento básico, incluído a disciplina e gestão associada de serviços públicos de saneamento básico. PARAÍBA (Estado). Lei n. 9.260, de 25 de novembro de 2010. Diário Oficial [do] Estado da Paraíba, Poder Executivo. Paraíba, PB, 26 de novembro de 2010. Nº 14, 507.

<sup>137</sup> O Governo Federal criou a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental – SNSA – , cuja missão é assegurar à população os direitos humanos fundamentais de acesso a vida em ambiente salubre nas cidades, seguindo os princípios da universalidade, equidade e integralidade. Portanto, o SNSA tem como meta promover um significativo avanço, no menor prazo possível, rumo a universalização do abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, **gestão de resíduos sólidos** (coleta, tratamento e disposição final), além de outras metas. Ademais, há de se observar a reposição de competências estabelecida na esfera federal, quanto ao repasse de recursos para iniciativas de saneamento. No tocante ao manejo de resíduos sólidos urbanos, cabe ao Ministério das Cidades, por intermédio do SNSA, o atendimento de municípios com população superior a 50 mil habitantes. Segundo o IBGE, 71.8% dos municípios brasileiros não possuíam, em 2011, uma política municipal de saneamento básico. A estatística corresponde a 3.995 cidades que não respeitam a Lei

entre as diretrizes deste plano encontra-se a proibição da coleta de materiais recicláveis em lixões ou aterros sanitários, bem como é vedada a incineração do lixo a céu aberto.

Enfim, diante de toda essa situação exposta, com destaque à problemática relativa ao modo como vivem os catadores de resíduos sólidos, devido a elevada frequência desta prática nas cidades de nosso país, compreendemos pela urgente necessidade de um adequado gerenciamento de tais resíduos, objetivando dar sustentabilidade (econômica e ecológica) e promover a devida inclusão social dessas pessoas, dando uma destinação final aos resíduos dentro dos padrões ambientais e sanitários recomendados tecnicamente. Realmente, além dos inegáveis benefícios para o meio ambiente e para as gerações presentes e futuras, a estratégia garante especificamente a geração de renda, trabalho e sustentabilidade para a preocupante situação de inúmeros catadores de lixões e de ruas das cidades que ainda vivenciam a invisibilidade econômica, social e ambiental.

---

Nacional de Saneamento Básico (Lei nº 11.445/07). Em conformidade com a Pesquisa de Informações Básicas Municipais, a Munic, apenas 1.569 cidades possuíam políticas dessa natureza (28.2% dos 5.564 municípios brasileiros). Cf. IBGE. **Pesquisas de Informações Básicas Municipais** – Munic. 2012. Disponível em: <[www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/)>. Acesso em: 05 fev. 2013.

## 2 SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA E INIQUIDADES SOCIAIS

Em todo o mundo, a internacionalização da economia decorrente da tendência neoliberal desencadeou uma elevação significativa das desigualdades sociais. Logo, a temática da justiça social tornou-se o foco das discussões locais e internacionais, tendo em vista que o aumento das desigualdades e conseqüentemente da exclusão social, surgiram como fatores determinantes de rupturas sociais, afastando então o ideal de concretização de uma nova sociedade, democrática e justa.

Nesse sentido, a problemática da injustiça social, concomitantemente ao fenômeno da construção de um modelo social moderno, isso entre os séculos XVI e XVIII, são matérias de constantes estudos e debates entre os intelectuais deste período. Na Europa, o século XIX ficou caracterizado pelas discussões sobre as iniquidades sociais a partir da Revolução Industrial. Para *Marx* e os teóricos socialistas deste período, a lógica do sistema capitalista é o aumento incessante da desigualdade entre duas classes sociais opostas, os proletariados e os capitalistas, tanto no âmbito dos países industrializados como entre os países pobres, sendo que a tese da proletarização não se concretiza. Nessa conjuntura, somente após a Segunda Guerra Mundial se tornou de fato possível constatar a queda das desigualdades dos salários e das vendas nos países ocidentais, dando origem à célebre formulação de *Kuznets*<sup>138</sup>, que indicava a tendência das desigualdades em desenhar uma curva em forma de sino ao longo do processo de desenvolvimento, como uma primeira fase crescente causada pela industrialização e urbanização das sociedades agrícolas tradicionais, seguida por uma segunda fase de estabilização e depois de uma redução substancial das desigualdades.<sup>139</sup>

Todavia, pesquisas recentes realizadas na Europa (França) e nos Estados Unidos revelam que a forte redução das desigualdades observada no decorrer do século XX não é consequência de um processo econômico “natural”, visto que diz respeito especificamente à desigualdade dos patrimônios, decorrente

---

<sup>138</sup> Essa tendência formulada por *Kuznets*, de aumento das desigualdades no século XIX e então de queda a partir da segunda metade deste mesmo século, foi estudada no Reino Unido e nos Estados Unidos. Cf. WILLIAMSON, J.; LINDERT, P. **American Inequality: a macroeconomic history**. Nova York: Academic Press, 1980.

<sup>139</sup> PIKETTY, Thomas. **A economia da desigualdade**. Trad. André Telles. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2015. p.26.

dos choques ocorridos entre 1914 e 1945 – guerras, inflação e crise dos anos 1930. Ademais, outra explicação plausível envolve a revolução fiscal que marcou o século passado, com os impactos advindos dos impostos progressivos sobre a renda e sobre as heranças.<sup>140</sup>

Nessa discussão, cumpre ressaltar o pensamento de *Piketty*<sup>141</sup> sobre o conceito da desigualdade no debate político, quando questiona se tal iniquidade é consequência da concentração do capital nas mãos de poucos, bem como se o sistema tributário moderno será capaz de promover uma redistribuição de renda significativa ou é necessária uma grande reforma. Esse autor igualmente assevera que o tradicional antagonismo, entre esquerda e direita, do debate político não reflete noções discordantes de justiça social, tendo em vista que se trata de uma divergência sobre quais mecanismos econômicos produzem desigualdade e de que maneira é possível melhorar as condições de vida das parcelas mais desfavorecidas da população.

Na América Latina, tal abordagem eclodiu, sobretudo, com as independências das colônias e a partir da abolição da escravatura. No Brasil, esse assunto tem igualmente toda uma história, representando um dos alicerces norteadores de nossa identidade nacional e pensamento social, que, lamentavelmente, resultaram na atual realidade social revelada por meio da exclusão.

Na conjuntura nacional brasileira, é comum haver certa associação com uma tendência a homogeneização entre os temas basilares das iniquidades sociais, ou seja, desigualdade, pobreza e exclusão. Assim, torna-se pertinente, inicialmente, fazermos uma breve distinção conceitual entre eles: a desigualdade diz respeito à distribuição diferenciada (para mais ou para menos) das riquezas materiais e simbólicas produzidas por uma sociedade e apropriadas pelos seus participantes; a pobreza, por sua vez, traduz a situação em que se encontram os membros de um determinado grupo de pessoas sem recursos adequados para ter uma vida digna, ou que não dispõem de condições mínimas para manter suas necessidades humanas mais elementares; já a concepção de exclusão se aproxima, em um contexto de oposição, ao conceito de coesão social ou, na perspectiva de ruptura, com a

---

<sup>140</sup> PIKETTY, 2015, p.28.

<sup>141</sup> Ibid., p. 112 et seq.



ideia de vínculo social. Quanto a esta última iniquidade, acrescente-se, também, no sentido de similitude, a identificação da exclusão social com as noções de desvio e de estigma, sendo que neste caso a diferença se verifica no fato de que o excluído não precisa praticar nenhuma transgressão, de modo diverso do desviante e a semelhança dos que sofrem discriminação pura e simples; em suma, em ambas as hipóteses, a condição de excluído é atribuída do exterior, sem que para isso exista a contribuição ou participação, direta ou indiretamente.<sup>142</sup>

Assim, no decorrer deste Capítulo, inicialmente será desenvolvida uma abordagem sobre as clássicas iniquidades sociais ainda presentes na modernidade contemporânea globalizada; em seguida, analisaremos a pobreza a partir da teoria das necessidades humanas básicas, por compreendermos como sendo um mecanismo adequado para o estudo e interpretação dessa forma de iniquidade social.

## 2.1 Exclusão e desigualdade social

Hodiernamente, a discussão sobre a problemática da exclusão social se concentra na reestruturação produtiva que se encontra presente não apenas em países em desenvolvimento, mas também naqueles desenvolvidos. Contudo, em sentido amplo, exclusão é um processo antigo, pois seu conceito existe desde a Idade Média, quando se distinguia sob a forma, por exemplo, do ostracismo ateniense, do desterro romano, da condição de pária hindu, bem como do exílio e gueto existentes naquelas sociedades; sendo que hoje em dia, ainda que esteja vinculada à expulsão da esfera econômica, há muita celeuma sobre o tema, pois sua noção também é utilizada para descrever várias categorias de pessoas em situações sociais e econômicas diversas, como a dos pobres, marginais, estrangeiros, enfim, dos estigmatizados.

A sociedade contemporânea tem seus valores voltados para o progresso e o trabalho, com as pessoas que não possuem capacidade ou possibilidade de participar do mercado de trabalho formal sendo vistas como excluídas. Nesta

---

<sup>142</sup> NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do. Dos excluídos necessários aos excluídos desnecessários. In. BURSZTYN. **No meio da rua: nômades, excluídos e viradores**. 2. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2003, p. 58-59.

perspectiva, a *pobreza* surge como sinônimo da incapacidade de participar do mercado de consumo, enquanto que o *desemprego* aparece como a falta de capacidade de participar do mercado de trabalho, sendo esses elementos considerados desencadeadores de exclusão.

Geralmente, os dicionaristas definem o termo “*exclusão*” com expressões que indicam separação, fração, ruptura, enfim, uma incompatibilidade.<sup>143</sup> Mas, tal definição é questionável, pois, por quem seria provocada? Contra quem? Na nossa compreensão, essa linha de pensamento diz respeito a certo descompasso, de algo ou alguém que sai do padrão de normalidade esperado; ou, talvez, esse outro seja apenas diferente e, devido a isto, fuja ao modelo desejado, recebendo assim um rótulo. Desse modo, se há um excluído é porque também há um incluído, não sendo uma realidade que se impõe por si mesma, devendo tal fato ser analisado em um âmbito conjuntural ou em uma relação específica com algo.

Na concepção de *Tezanos*<sup>144</sup>, a exclusão social inclui todas as pessoas que se encontram fora das oportunidades vitais, que descrevem uma cidadania social plena, ou seja, - “en términos de aquello de lo que se carece, de lo que se queda fuera”. Como vemos, é saliente a polaridade conceitual revelada por meio da noção de inclusão ou integração social, por conseguinte, é vislumbrada uma visão dicotômica da sociedade, onde, de um lado, estariam os integrados ou incluídos, e, do outro, os excluídos. Em outras palavras, esse autor assevera que a expressão exclusão se refere a:

[...] al proceso social que está conduciendo al establecimiento de un cierto modelo de doble condición ciudadana en las sociedades de nuestros días, mientras que los excluídos, o al menos algunos grupos de cierta homogeneidad y localización concretas, están configurando lo que algunos denominan infraclases. [...]

Em suma, *Tezanos* enfatiza a exclusão como sendo uma forma de segregação social, enquanto que as infraclasses são grupos sociais formados pelas vítimas principais dos denominados processos de exclusão.

<sup>143</sup> HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001. p.1282; BURTIN-VINHOLES, S. **Dicionário francês-português, português-francês**. 40. ed. São Paulo: Globo, 2003. p. 203 e 651.

<sup>144</sup> TEZANOS, J. F. **La Exclusión**. Madrid: [s.n.], 1999. p.10.

Para Xiberras <sup>145</sup>, exclusão social é o produto de uma série de rupturas de vínculos sociais que são classificadas do seguinte modo: *societais*, produzidas pelos valores e representações sociais típicas de uma determinada sociedade; *comunitárias*, reveladas por meio de laços sociais primários, incluindo as relações afetivas e de parentescos; e *individuais*, que são exteriorizadas por intermédio da capacidade de comunicação com o meio exterior. De maneira que este autor compreende o processo de exclusão como se fosse uma trajetória de sucessivas rupturas sem volta. Em conformidade com essa construção teórica, a expressão exclusão social se refere ao ato de provocar o afastamento de certos grupos de indivíduos do convívio social central, colocando-os à esfera marginal da sociedade.

Do ponto de vista *sociológico*, a exclusão diz respeito a uma condição social de não reconhecimento do outro, até mesmo pela rejeição. Nesta perspectiva, o termo exclusão social trata-se de uma situação em que determinados grupos sociais têm dificuldades de reconhecer ao “outro” direitos que lhes são legítimos.

Já a partir da análise jurídica relacionada com a dimensão sociológica, podemos destacar duas acepções da expressão exclusão social que são pertinentes para a nossa discussão. Na primeira, o não reconhecimento se revela por meio de uma evidente exclusão de direitos, ou seja, são trabalhadores pobres<sup>146</sup> (mendigos, biscateiros, catadores de lixo etc.) que não têm uma concreta integração no mercado de trabalho, não possuindo condições básicas de vida. Em geral, os efeitos sobre essas pessoas são tanto de discriminação quanto de exclusão de direitos, tendo em vista que, uma vez estigmatizados, sofrem um processo de não inserção no mundo dos direitos, ou mesmo dele serem excluídos, parcial ou completamente. Nesse prisma, *Hannah Arendt*<sup>147</sup> salienta a preocupante situação dessas pessoas, afirmando que: “[...] temos diante de nós a perspectiva de uma sociedade de

---

<sup>145</sup> XIBERRAS, 1996. p.32 et seq.

<sup>146</sup> A categoria “trabalhadores pobres” é denominada por *Paugam* de “desfavorecidos”; já *Castel* utiliza o termo “desfilados”. Cf. PAUGAM S. **La disqualification sociale**: essai sur la nouvelle parvreté. 2 ed. Paris: PUF, 1993. p. 56 et seq.; CASTEL, Robert. De l' indigence à l' exclusion, la deaffiliation: Precarité du travail et vulnérabilité relationnelle. In: DONZELOT, J.; ROMAN, J. **Face à l'exclusion: le modèle français**. Paris: Esprit 1991, p. 137-149.

<sup>147</sup> ARENDT, Hannah. **Entre o passado e o futuro**. Trad. Mouro W. Barbosa de Almeida. São Paulo: Perspectiva, 1972. p.25 et seq; v.tb. \_\_\_\_\_. **As origens do totalitarismo**. Trad. Roberto Raposo. 2. ed. Rio de Janeiro: Documentário, 1976. p.292-302, v.1.

trabalhadores sem trabalho, isto é, privados da única atividade que lhes resta. É impossível imaginar algo pior [...]”.

Na segunda noção de exclusão social, que na época atual se vem chamando de “nova exclusão”, a ideia de não reconhecimento de direitos vai bem mais além da negação ou privação de direitos, acompanhando a clássica frase igualmente afirmada por *Arendt*<sup>148</sup>, sendo inerente a um processo de “recusa ao espaço de obtenção de direitos”. Em outros termos, esses grupos sociais (moradores de rua, modernômades<sup>149</sup> etc.) vivenciam a situação de “não ter direitos a ter direitos”, inexistindo o devido reconhecimento da condição de serem seres humanos semelhantes.

Merece destaque, ainda na perspectiva de exclusão como uma forma de privação, o pensamento de *Sen*<sup>150</sup>, ao compreender que tal concepção é apropriada porque o conceito de exclusão tem se demonstrado útil como ideia organizacional. De fato, muitas privações e violações de direitos humanos assumem a forma de exclusão de prerrogativas individuais elementares que deveriam ser dadas como certas, como o acesso à justiça, liberdade de expressão etc. Desse modo, para esse autor a linguagem da exclusão é suficientemente apta, bem como o são a versatilidade e o alcance do seu conceito, tendo em vista que é possível discutir proveitosamente uma variedade de exclusões detectadas a partir de uma diversidade de áreas, incluindo os campos político, econômico e social.

De maneira que é necessária a compreensão das várias formas de privação, que vão desde a violação de direitos civis e políticos, por um lado, à destituição econômica e à falta de assistência médica e educação, por outro. Além disso, devemos igualmente nos importar pelas exclusões política e civil,

---

<sup>148</sup> ARENDT, Hannah. **As origens do totalitarismo**. Trad. Roberto Raposo. 2. ed. Rio de Janeiro: Documentário, 1976. p. 232-245, v.2; \_\_\_\_\_.The rights of man, What are they? **Modern Review**. New York, 3(1), 1949. p. 30-34.

<sup>149</sup> Cristovão Buarque, no prefácio da obra elaborada por Bursztyn e Araújo, utiliza a expressão *modernômades*, para se referir aquelas pessoas que migram sabendo que continuarão nômades mesmo depois de chegarem aos seus destinos; ou seja, são migrantes permanentes que viverão do que sobra na modernidade: conscientes de que serão sempre excluídos, só que excluídos sem fome, graças à comida que encontram no lixo, graças à venda de resíduos que os consumidores modernos jogam fora. BURSZTYN, M.; ARAÚJO, C. H., 1997. p. 11.

<sup>150</sup> SEN, Amartya; KLIKSBURG, Bernardo. **As pessoas em primeiro lugar: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado**. Trad. Bernardo Ajzemberg; Carlos Eduardo Lins da Silva. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. p.33.

como também das oportunidades sociais e econômicas.<sup>151</sup> Em época passada, aconteceram muitas batalhas sobre o que deveria ser o domínio adequado dos direitos humanos – alguns tentando confinar a lista de temas à liberdade política e aos direitos civis, já outros argumentando que se deveriam concentrar apenas nos direitos ao emprego, alimentação, salário, educação etc. Em resumo, existem diferentes formas de exclusões que podem, lamentavelmente, ser encontradas em abundância em determinados países. Mas, de uma forma ou de outra, é possível afirmar que existe todo um interesse pelas privações que possam ser remediadas ou aliviadas por intermédio da mudança social.

Segundo *Gil Villa*<sup>152</sup>, o conceito de exclusão social para os ocidentais tem uma conotação no contexto político moderno da democracia e, mais concretamente, no aspecto da igualdade. Tal concepção de exclusão serve como instrumento conceitual para refletir sobre em que grau se verifica uma condição básica. Logo, uma sociedade muito excludente seria injusta e pouco democrática, haja vista que se não há igualdade de oportunidades então não haverá uma democracia plena<sup>153</sup> e, em consequência disso, se verificará a exclusão social. Assim, na compreensão desse autor, “excluir es lo contrario de incluir, significa dejar fuera. En una sociedad, sea local o global, se refiere a dejar a un individuo fuera de algunos aspectos del juego social, no dejándole participar el mismo”.

Em uma explanação mais detalhada, *Villa* apresenta duas abordagens para o tema da exclusão: na primeira, ela é vista por um ângulo dicotômico, com a sociedade dividida entre excluídos e integrados, sendo possível resolver tal situação por meio da vontade política dos governantes e por intermédio da solidariedade por parte da sociedade civil; já na segunda linha de pensamento, a exclusão possui em si mesma duas faces com características de exclusão e de inclusão, sendo necessário levar em consideração determinados aspectos, tais como os graus e níveis; os processos desencadeadores; a reação entre os

---

<sup>151</sup> SEN, 2010, p. 34.

<sup>152</sup> VILLA, Fernando Gil. **La exclusión social**. Barcelona: Ariel, 2002. p. 16.

<sup>153</sup> Em “As pessoas em primeiro lugar: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado”, *Amartya Sen* discute uma democracia plena a partir de várias hipóteses que hoje circulam quanto a tal ideia de democracia, explicando o autor que esta, não tendo nascido no Ocidente, é válida para todos os países, de maneira que ele confronta a argumentação daqueles que os regimes autoritários como sendo mais eficientes. SEN, 2010, p.52-63. V.tb. FRASER, Nancy. **Escalas da Justiça**. Trad. Antoni Martínez Riu. Barcelona: Herder, 2008. p. 65-96.

variados tipos de exclusão; a relação entre os efeitos excludentes e inclusivos dos fenômenos sociais; entre outros. Contudo, ressalte-se que esta segunda noção é bastante complexa, por ser possuidora de dimensões contraditórias.

Em conformidade com o primeiro enfoque, a exclusão é vista apenas como sinônimo de pobreza; sendo este significado bastante restrito à utilização ampla da palavra. Desde a década 70 do século passado que o termo exclusão vem sendo utilizado se referindo não apenas a determinadas diferenças étnicas, comportamentais e físicas, como também para descrever, em geral, os pobres, os desempregados, os sem-teto, vagabundos, catadores de lixo e todo tipo de pessoas que vivem em condições de miserabilidade, encontrando-se às margens da sociedade.<sup>154</sup>

Nessa linha de raciocínio, Castel<sup>155</sup> esclarece que “a exclusão vem se impondo pouco a pouco como um *mot-valise* para definir todas as modalidades de miséria do mundo: o desempregado de longa duração, o jovem da periferia, o sem domicílio certo, são excluídos [...]”. Continuando, esse autor salienta que a problemática da questão da exclusão torna-se a “questão social” por excelência, apresentando algumas características da exclusão que deveriam permitir o uso adequado da noção:

A primeira razão para se desconfiar da exclusão é justamente a heterogeneidade de seus usos. Ela designa um número imenso de situações diferentes, encobrando as especificidades de cada uma. Ou seja, a exclusão não é uma noção analítica. Ela não permite conduzir investigações precisas sobre os conteúdos que pretende abranger [...]. De fato, a uma segunda razão, e a principal, para se desconfiar dessa noção; falar da exclusão conduz a autonomizar situações-limite que só têm sentido quando colocadas num processo. A exclusão se dá efetivamente pelo estado de todos os que se encontram fora dos circuitos vivos das trocas sociais.

No âmbito da questão social, há elementos que diferenciam as exclusões clássicas das contemporâneas, pois as primeiras eram consideradas políticas, ou seja, produto do processo de acumulação necessária ao capitalismo, caracterizada pelos conflitos entre o capital e o trabalho. De fato, tal

---

<sup>154</sup> Para uma revisão da evolução histórica do conceito de exclusão social, Villa propõe três graus de exclusão: primeiro (pobreza extrema, sem-teto e infância desprotegida), segundo (desempregados, emigrantes, adultos habitantes de comunidades rurais, portadores de Sida, incapacitados, hermafroditismo e minorias étnicas), terceiro (homossexualismo, prostituição, toxicomania, alcoolismo e presidiários). VILLA, 2002, p. 30.

<sup>155</sup> CASTEL, Robert; WANDERLEY, Luis Eduardo W.; BELFIORE-WANDERLEY, Mariangela. Trad. Cleisa Moreno Maffei Rosa; Mariangela Belfiore-Wanderley. **Desigualdade e a questão social**. 3.ed. São Paulo: EDUC, 2010, p. 21-22 e 25; v.tb. BOURDIEU, Pierre. (Coord.) **A miséria do mundo**. Trad. Mateus S. Soares Azevedo et al. Petrópolis: Vozes, 2011.

abordagem foi explicada por *Marx e Engels*<sup>156</sup>, que observaram a tendência dualista das classes, descrevendo-as como *a burguesa e a trabalhadora*, sendo que esta categoria era formada por pessoas que defendiam uma proposta de referência alternativa, pois eram detentoras de capacidade de auto-organização e agregação social, manifestando fundamentalmente a ideia de uma nova sociedade. Já com o processo de modernização, os países foram levados a reduzir os gastos, preservando apenas pessoas capacitadas para servir às transformações tecnológicas, afastando assim aqueles indivíduos que realizam atividades sem qualificação.

Na América Latina, a questão social<sup>157</sup> revela-se, no espaço e no tempo, diferentemente da realidade europeia quanto à instituição da nacionalidade, da esfera estatal, da cidadania e da implantação do capitalismo. Por conseguinte, ela deverá ser compreendida de forma diversa, tendo em vista as suas próprias peculiaridades (problematização nas temáticas indígena, da raça negra, rural e da mulher), mesmo que tenha adquirido foros de emergência pública e também sido igualmente reconhecida em um momento preciso da história europeia, em que se consagrou a expressão. Com efeito, houve uma convergência com a concepção clássica elaborada na Europa, pois na América Latina a questão social assumiu características semelhantes às do continente europeu, a partir da efetivação da industrialização e da implantação do capitalismo tardio em nosso continente. Na atual época de mundialização do capitalismo, nos setores mais modernizados tal questão irá identificar-se, em diversos aspectos, com o formato de sua constituição nos países desenvolvidos.<sup>158</sup>

---

<sup>156</sup> MARX; ENGELS, 2000, p. 66-78. V. tb. BERMAN, Marshall. **Tudo que é sólido desmancha no ar**: aventura da modernidade. Trad. Carlos Felipe Moisés; Ana Maria L. Ioriatti. São Paulo: Companhia das Letras, 1986.

<sup>157</sup> Mais especificamente com relação à questão social no contexto brasileiro, Arcoverde apresenta uma importante retrospectiva histórica desde o período colonial, perpassando para os primeiros anos da fase republicana, onde a desigualdade social expressava-se nas condições de trabalho das pequenas oficinas, órgãos públicos, numa industrialização lenta e de poucos empregos, longas jornadas de trabalho, trabalho infantil e escravo, salários reduzidos, escassez de alimentos, acesso restrito às poucas escolas públicas primárias e técnicas, epidemias e na mão de obra disponível nas cidades. Enfim, a questão social brasileira exterioriza-se como síntese reflexiva do aprofundamento das desigualdades sociais, acumuladas e manifestas nas mais variadas formas de pobreza, miséria e exclusão social. Cf. ARCOVERDE, Ana Cristina Brito. Manifestações da questão social no Brasil. In: ALMEIDA, Ângela Maria de Oliveira; et al. (Orgs.). **Violência, exclusão social e desenvolvimento humano**: estudos em representações sociais. Brasília: UNB, 2006. p.27-37.

<sup>158</sup> WANDERLEY, Luiz Eduardo W. A questão social no contexto da globalização: o caso latino-americano e o caribenho. In: CASTEL, Robert; BELFIORE-WANDERLEY, Mariangela; \_\_\_\_\_. **Desigualdade e a questão social**. 3.ed. São Paulo: EDUC, 2010. p. 65-66.

Em resumo, a exclusão social deve ser compreendida como um dos desdobramentos da *questão social* que surgiu a partir das grandes transformações econômicas e políticas ocorridas na Europa do século XIX, sendo tudo isso consequência do processo de industrialização decorrente do capitalismo. Logo, a partir desse cenário, a questão da exclusão social atual é bem mais complexa, possuindo, além dos elementos econômicos e políticos, o social e o simbólico. Nesse contexto, hodiernamente a exclusão tem uma dimensão de descolamento, pois enquanto a parte integrada continua desempenhando suas atividades regularmente, a desintegrada (os excluídos) é alijada e rechaçada. Então, a exclusão social pode ser analisada por dos processos sociais de evolução, dualização e segregação; ou, pode ser também considerada como um mecanismo complexo e contraditório que contém, em si mesmo, a exclusão e a inclusão. Contudo, entendemos que na discussão sobre o tema da exclusão, não se deve reduzir tal realidade de modo simplista, como bem lembra *Villa*<sup>159</sup>, quando afirma que:

[...] No podemos, por ejemplo, limitarnos a pensar en términos de justos y injustos, ricos y pobres. Las lecturas demasiado sencillas de la exclusión tienen como consecuencia más directa la de extremar las categorías, aumentando el espacio que media entre excluídos e incluídos [...].

Como podemos observar, para esse autor, as causas da exclusão são sociais, econômicas, culturais, trabalhistas e pessoais. De modo que é a partir dessa perspectiva que seguiremos para uma abordagem sobre a exclusão no âmbito do respeito aos direitos humanos, onde a satisfação das necessidades humanas fundamentais é respeitada, tendo isto sido contemplado em 1993, na oportunidade da *Conferência Mundial de Direitos Humanos*, na *Declaração Internacional de Viena*, que representa o marco contemporâneo de referência dos valores morais universais sobre os quais se fundamentam os Direitos Humanos. Ademais, esta declaração afirma que todos os direitos humanos têm caráter universal, são interdependentes e indivisíveis, o que significa que o não respeito a um direito, compromete os esforços relativos aos outros.

Neste ponto em especial, a Declaração de Viena vai bem mais adiante, pois tem o mérito de assinalar que, ao lado dos Direitos Políticos e Cíveis, onde memoráveis progressos têm sido verificados, em busca de uma plena

---

<sup>159</sup> VILLA, 2002, p.13.



cidadania, os Direitos Humanos também incluem os Direitos Sociais e a satisfação das *Necessidades Fundamentais*. Além disso, esta Conferência Mundial igualmente afirmou que a pobreza e a exclusão social são violações da dignidade humana; nesse sentido, é importante registrar que quando tratamos do tema da pobreza é particularmente justificável falarmos em contradições sociais, pois se de um lado estão aqueles que usufruem plenamente da evolução tecnológica, da era espacial, da revolução virtual etc., de outro lado há um significativo contingente de pessoas vivendo em condições de indigência, abandono e exclusão.

Para explicitar as relações entre os direitos humanos e a exclusão social, torna-se necessário partir de um marco referencial, objetivando esclarecer o que é considerado como um padrão mínimo de integração e pertencimento a uma sociedade, tendo em vista que é nesse cenário que surge o conceito de cidadania social.

Na teoria tipológica de *Marshall*<sup>160</sup>, a cidadania está dividida em três dimensões, correspondendo cada uma destas a um tipo de direito: o civil, o político e o social. Assim, enquanto o componente *civil* é formado pelos direitos necessários à liberdade individual; o *político* trata do direito de participação ao exercício do poder político; e o *social* se refere à uma série de direitos, incluindo o da seguridade, do bem-estar e o econômico, que diz respeito ao direito de dividir o conjunto de riquezas sociais e de viver dentro dos padrões inerentes à convivência social, inclusive o sistema educacional e os serviços sociais.

*Marshall* expressa a ideia de que, mesmo não se atribuindo prioridade histórica a uma dessas formas de cidadania em relação às outras, é possível afirmar que cada tipo de cidadania pertence a um determinado momento histórico de desenvolvimento do processo civilizador. O primeiro impulso do processo evolutivo que originou a noção de cidadania civil está relacionado com o pensamento liberal de democracia, com o mercado sendo o principal núcleo institucional para o proprietário (burguês), pois era o local de suas

---

<sup>160</sup> MARSHALL, T. H. **Citizenship and social class**. New York: Anchor Books, 1965. p.28. Sobre Marshall e os direitos de cidadania, ver também: VIEIRA, Liszt. **Cidadania e globalização**. 5.ed. Rio de Janeiro: Record, 2001. p. 22 et seq; HONNETH, Axel. **Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais**. Trad. Luiz Repa. São Paulo: Ed. 34, 2003. p.190 et seq.

transações econômicas; nesta dimensão, a cidadania traduz *status*, com os direitos de propriedade sendo desfrutados de forma passiva, visto que eles limitam a ação do Estado sobre a vida dos cidadãos. Já o segundo momento, que é revelado por meio da ideia de cidadania política, é baseado, de acordo com *Arendt*<sup>161</sup>, na tradição grega, estando relacionado com o modelo republicano de democracia<sup>162</sup>, na qual o indivíduo possui um fórum que é seu principal espaço institucional, sendo as liberdades de organização e participação política no destino da comunidade, consideradas deveres dos cidadãos.

Por sua vez, a concepção de *cidadania social*, que para *Marshall*<sup>163</sup> é tão remota quanto as já destacadas (civil e política), apenas no final do século XIX foi compreendida como categoria diferenciada. Em suma, tais elementos de cidadania formavam um conjunto indiferenciado, pois as próprias instituições eram de delimitações difusas; por conseguinte, a distinção entre elas ocorreu na própria divisão social que caracteriza o processo de modernização ocidental. Nesse contexto, a noção de cidadania social está associada ao surgimento de um campo social diferenciado, chamado por *Arendt* de “ascensão social”. Em outras palavras, com as mudanças ocorridas na sociedade, tais como as ascensões das tarefas de lugar e dos recursos organizacionais, para a esfera pública, houve uma diluição da divisão entre público e político, alterando o sentido dos dois termos, bem como a importância destes para o cidadão. Em resumo, o processo evolutivo que originou a ideia de cidadania absorveu esses três tipos de direitos, estando eles diretamente articulados com os direitos do cidadão-trabalhador, que em conformidade com a legislação devem ser iguais para todos; mas, na conjuntura material da

---

<sup>161</sup> ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 11. ed. Trad. Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010. p. 4, 28-29 e 47 et seq.

<sup>162</sup> Na tradição grega, a cidadania política já era expressa nos textos de Platão e Aristóteles, que são fundamentais para a compreensão da república e da democracia, no contexto da igualdade e da liberdade. Cf. PLATÃO. **A República**. 2. ed. Trad. Edson Bini. São Paulo: EDIPRO, 2012. 557a, b, c e d; 558a, b, c e d; 559b e c; 560a; 561a; 562a, b, c, d e e; 564b, c, d e e; 565a, b e c.; ARISTÓTELES. **A Política**. Trad. Nestor Silveira Chaves. 2.ed. Bauru/São Paulo: EDIPRO, 2009a. 1288b 10, 15, 20, 25 e 30; 1289a 5, 10, 15, 20, 25, 30, 35 e 40; 1289b 5, 10, 15, 20 e 25; 1291b 15, 20, 25, 30, 35 e 40; 1292a 15, 20, 25, 30 e 35; 1293 b 20, 25, 30, 35 e 40; 1294a 5, 10, 15, 20, 25, 30, 35 e 40; 1294b 5, 10, 15, 20, 25, 30, 35 e 40; 1295a 5, 10 e 15.

<sup>163</sup> MARSHALL, 1965, p. 79.

realidade cotidiana, tal propósito não é alcançado, principalmente pelos grupos sociais pobres e desempregados que vivem em uma sociedade desigual.

O fenômeno da desigualdade existe desde o início dos tempos e em todas as sociedades, embora se exteriorize de formas e configurações diferentes; de maneira que podemos distinguir a desigualdade com relação *ao ser, ao fazer e ao ter*. Assim, nessa construção teórica são apresentados três pressupostos: o inicial, que tem por base a ideia de que as pessoas possuem direitos básicos, iguais, não levando em consideração a forma como isso ocorre e, implicitamente, repudiando a clássica ideia de justiça como equidade e viabilidade de convivência; em seguida, temos a concepção de que as vantagens e desvantagens das pessoas não são interdependentes ou discretas entre si se não estiverem mutuamente condicionadas; por último, destacamos a noção de que os tipos de desigualdades são variados, existindo tantos quantos queiramos adotar ou considerar.

Nessa construção teórica, observam-se duas grandes formas de desigualdades, muito heterogêneas entre si e bastante homogêneas interiormente, sendo tal assertiva útil para que se apresente uma distinção operacional. Portanto, possuímos a desigualdade quanto ao acesso final dos recursos dos denominados bens escassos ou econômicos; e a desigualdade quanto ao acesso inicial das oportunidades de perseguir esses recursos, como, por exemplo, obter emprego, moradia digna, sistema sanitário adequado, possibilidade de ser proprietário etc. Em outros termos, a primeira diz respeito à desigualdade de riqueza (em sentido amplo), enquanto a segunda refere-se à desigualdade quanto à possibilidade de realizar determinados direitos.

Esclarece *Rudolf Von Jhering*<sup>164</sup> que “a luta pelo direito é um dever para com a sociedade”, ou seja, na esfera social a luta pelo direito implica em uma efetiva relação entre o direito no sentido objetivo com o direito considerado subjetivamente, tendo em vista que o primeiro é a condição do segundo. Desse modo, um direito concreto só existe quando ocorram condições nas quais a regra jurídica abstrata faz depender a própria existência, sendo essa a teoria dominante vigente. Contudo, ela negligencia um aspecto

---

<sup>164</sup> JHERING, Rudolf Von. **A luta pelo direito**. Trad. Vicente Sabino Júnior. São Paulo: BUSHATSKY, 1978. p. 83-84.

da questão, pois apenas se preocupa com a dependência do direito concreto em relação ao abstrato, esquecendo-se que tal relação existe também no sentido inverso.

De fato, o direito não recepciona, por exemplo, a vida e o vigor somente no direito abstrato, mas também as devolve; logo, a operacionalidade e a realização prática é a essência do direito, visto que uma regra jurídica que tornou-se uma engrenagem inerte e sem função no sistema jurídico tem uma finalidade eminentemente simbólica. Em sua explanação, *Jhering* usa, metaforicamente, a *circulação sanguínea* para explicar a relação entre o direito objetivo ou abstrato com os direitos subjetivos ou concretos, lembrando a circulação do sangue cuja corrente parte do coração e volta para ele, sempre retroalimentando, em um constante *feedback*.

Outro relevante aspecto relacionado com o estudo da desigualdade social é o fato de predominar na literatura específica o entendimento de que na época atual existe certo consenso nas sociedades de que os seres humanos são criados iguais e assim devem ser tratados, não havendo a necessidade de justificar o aspecto da desigualdade de oportunidades iniciais. Mas, em tese, compreendemos que essa questão é diferente quando se trata da desigualdade de riqueza, ou seja, do acesso de grande parte da população mundial aos bens com valor econômico; além de que, na realidade do cotidiano social é bastante visível a persistência das desigualdades, tanto no que tange aos recursos quanto as oportunidades. De forma que para um melhor esclarecimento sobre essa discussão, torna-se pertinente um maior aprofundamento sobre a utilização dos conceitos *de exploração e discriminação*.

De acordo com *Marx*<sup>165</sup>, “a história é a história do desenvolvimento das forças produtivas e toda história existente da sociedade é a história da sua luta de classes”; neste ponto de vista, a desigualdade se encontra enraizada nas razões da propriedade. Dessa forma, *Marx* faz uma vinculação entre o materialismo histórico, os interesses antagônicos da sociedade e a exploração da classe trabalhadora. Para este autor, os resultados do trabalho humano equivalem aos recursos, à apropriação do trabalho e à sua exploração pela

---

<sup>165</sup> MARX; ENGELS, 2000, p.66.

classe dominante, situação esta que só será solucionada por meio da *práxis*. Já no entendimento de *Weber*<sup>166</sup>, a questão da desigualdade está relacionada à distribuição de oportunidades vitais e ao conceito de discriminação, sendo o *fazer* e o *ser* igual; então, para este autor, as discriminações sexual e étnica são formas de segregação social.

Como vemos, existem abordagens distintas sobre o fenômeno da desigualdade, sendo uma delas relacionada com a *exploração*, que não deve ser vista como um aspecto isolado, segundo o marxismo; mas, sim, como um fato multidimensional, haja vista que tem haver tanto com as relações distributivas e funcionais que se dão dentro das esferas de produção do mercado, quanto com a própria delimitação de limites entre incluídos e excluídos, envolvendo também a participação dos mesmos nas relações sociais. Por sua vez, a teoria weberiana considera a desigualdade como discriminação, ao invés de exploração; logo, de acordo com esta corrente, tal possibilidade é bem mais intensa, pois é exteriorizada tanto pelas desigualdades de oportunidades de vida, como também pela forma como ela afeta a dignidade pessoal, que se expressa por intermédio de traços inatos à pessoa, como o sexo, a idade e/ou por meio dos aspectos culturais étnicos.

Neste momento, convém destacar que o estudo sobre as causas da exclusão social envolve inúmeros fatores associados com as clássicas iniquidades sociais. Todavia, pela pertinência temática do objeto de estudo desta Tese, relacionado com a problemática socioeconômica dos catadores de materiais recicláveis, sob a luz da atual legislação que disciplina a Política Nacional de Resíduos Sólidos, enfocaremos o fenômeno da pobreza, como sendo a forma mais grave de exclusão.

O Banco Mundial, ao realizar um estudo no ano de 2008, sobre o fenômeno da desigualdade, afirmou que a profundidade do espaço que separa os ricos dos pobres vem aumentando mundialmente; ou seja, em trinta e quatro anos, a taxa de participação dos excluídos na economia global diminuiu 1,1% de 2,3%. A concentração de renda tem chegado ao ponto de o patrimônio conjunto dos 447 bilionários existentes no mundo equivalerem à renda somada da metade mais pobre da população mundial, cerca de 2,8 bilhões de pessoas. Sem

---

<sup>166</sup> WEBER, 1963, p. 221-223 e 267-277.

dúvida, a precisão dos termos referentes à exclusão social é extremamente importante e não pode ser vista de modo simplificado, já que se encontra imbricada em nossas concepções de mundo.<sup>167</sup>

A pobreza possui várias dimensões e para compreendê-la melhor é necessário observá-la por meio de indicadores<sup>168</sup>, tais como: níveis de renda<sup>169</sup>; consumo; crescimento; sociais; vulnerabilidade; riscos; acesso sociopolítico; entre outros. Nesse sentido, em 2005 foi desenvolvido um estudo pelo IBCA – Sovereign Comparator<sup>170</sup>, analisando comparativamente os indicadores sociais de 56 países que integram o Mercado Financeiro Internacional. Então, foi observado que em nenhum país a distância entre ricos e pobres é maior do que no Brasil, pois o *ranking* revela quantas vezes a parcela da renda nacional dos 20% mais ricos é maior do que a dos 20% mais pobres<sup>171</sup>:

---

<sup>167</sup> Nessa mesma perspectiva de estudo sobre desigualdade, Thomas Piketty apresenta dados referentes ao ano de 2013, encontrando resultados aproximados com os da pesquisa realizada pelo Banco Mundial em 2008. Cf. PIKETTY, 2014, p.420-422.

<sup>168</sup> Convém citar como exemplo dessa abordagem, a vertente capacitária como fundamento de uma teoria de justiça proposta por *Amartya Sen*, que desenvolveu uma análise sobre “desenvolvimento como liberdade”. Neste estudo, *Sen* considera aspectos como liberdades instrumentais, bases informacionais, utilidade, diversidades, capacidades, funcionalidades etc. Esse autor toma por base o Relatório Mundial sobre Desenvolvimento Humano divulgado pelo Banco Mundial. SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Cia. das Letras, 2000; v. tb. BRASIL. Presidência da República. Ministério das Relações Exteriores. **Relatório Nacional Brasileiro: Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social**. Copenhague/Brasília, fev., 1995; DOYAL, Len; GOUGH, Ian. **A theory of human need**. London: palgrave, 1991.

<sup>169</sup> Conforme *Thomas Piketty*, no ano de 2000 os diferentes níveis de renda puderam ser considerados a partir de uma explanação quanto às variadas fontes de renda auferidas por cerca de 24 milhões de famílias francesas, fazendo a seguinte decomposição: salários e rendas dos trabalhadores autônomos (agricultores, comerciantes, profissionais liberais etc.), aposentadorias e outras rendas de transferência (assistência familiar, seguro-desemprego, renda mínima etc.) e rendas patrimoniais (dividendos, juros, aluguéis etc.). Cf. PIKETTY, 2015, p.13 et seq.

<sup>170</sup> IBCA – **Sovereign Comparator: Ratings-Rapid Response**. Disponível em: <<http://rru.worldbank.org/Documents/Toolkits/Highways/pdf/.../E24.pdf>>. Acesso em: 29 mar. 2012.

<sup>171</sup> Dados recentes sobre as iniquidades revelam os seus profundos desajustes, pois a desigualdade na distribuição de renda entre os 20% mais ricos e os 20% mais pobres passou de 30 para 1, em 1960, a 74 para 1, em 1997. Já a desigualdade do capital acumulado pelas diferentes camadas da população mundial, conforme revelou a Universidade das Nações Unidas em 2006, é ainda maior. Assim sendo, os 10% mais ricos detêm 85% do capital global, enquanto metade dos habitantes do planeta possui apenas 1%. Cf. SEN, 2010, p. 9-10. Sobre a desigualdade na distribuição de rendas do trabalho e a desigualdade capital-trabalho, *Piketty* apresenta um relevante estudo com relação á mensuração da desigualdade, indicando as principais causas sociais da desigualdade dos salários, como também alguns instrumentos adequados para a redistribuição. Cf. PIKETTY, 2015.

Tabela 1 – Indicadores Sociais de Países do Mercado Financeiro

1. Brasil.....	32,1
2. Chile.....	17,0
3. Colômbia.....	15,5
4. México.....	13,6
5. Venezuela.....	10,3
6. Austrália, Grã Bretanha.....	9,6
7. EUA.....	8,9

Fonte: IBCA

Observa-se, a partir destes dados, que o pobre no Brasil está mais vulnerável e exposto à exclusão do que em outros países em desenvolvimento, sendo então considerado como miserável, ou seja, mais que pobre. Nesta linha de pensamento, *Cristovão Buarque*<sup>172</sup> apresenta um preocupante resumo sobre a situação brasileira: “[...] depois de 100 anos de crescimento econômico, quase 100 milhões de pessoas vivem na pobreza; destas, quase 60 milhões sobrevivem em condições de miséria, e nada menos do que 20 milhões em total indigência [...]”. A propósito, no concernente a realidade social brasileira, um dos autores pioneiros que escreveu sobre a miséria foi *Josué de Castro*<sup>173</sup>, que desenvolveu um mapeamento do Brasil faminto:

E quando cresci e sai pelo mundo afora, vendo outras paisagens, me apercebi com novas surpresas que o que eu pensava ser um fenômeno local, era um drama universal. Que a paisagem humana dos mangues se reproduzia no mundo inteiro. Que aqueles personagens da lama do Recife eram idênticos aos personagens de inúmeras outras áreas do mundo assoladas pela fome. Que aquela lama humana do Recife, que eu conhecera na infância, continua sujando até hoje toda a paisagem do nosso planeta como negros borrões de miséria: as negras manchas demográficas da geografia da fome.

Realmente, a palavra “*miséria*”, como também certos termos para exprimir a situação de pobreza, é uma expressão de sentido impreciso; logo, questionamos o que significa na realidade ser miserável. Cremos que as pessoas percebem a miséria por meio de suas experiências pessoais, pois a pobreza é óbvia, embora seja necessário estabelecer critérios para melhor compreendê-la. Para um melhor esclarecimento sobre essa matéria, foram

<sup>172</sup> BUARQUE, Cristovão. **O colapso da modernidade brasileira**: e uma proposta alternativa. 5.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991. p.15.

<sup>173</sup> CASTRO, Josué. **A geografia da fome**. São Paulo: Paz e Terra, 1976. p.6; v. tb. \_\_\_\_\_. **Geografia da fome**: o dilema brasileiro – pão ou aço. 10.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010. p. 131.

construídas definições sobre o significado de ser pobre e de ser miserável. Desse modo, abaixo da *linha da pobreza* encontram-se os que não possuem renda suficiente para custear os mínimos sociais para a manutenção de uma vida humana (alimentação, habitação, transporte e vestuário), considerando isso em um contexto onde a educação e a saúde é mantida pelo Estado; a outra é a *linha da miséria* ou da *indigência*<sup>174</sup>, que determina quem não obtém o suficiente para garantir uma necessidade básica – a alimentação -, e que vive de maneira primitiva. Ressalte-se que esta segunda categoria de pessoas não possuem rendas fixas mínimas e não conseguem alimentos todos os dias, nem mesmo em uma proporção necessária a manutenção vital fisiológica, que possibilite uma vida saudável e produtiva.

Em última análise, as razões da enorme assimetria existente entre as potencialidades do planeta e a vida cotidiana marcada pela pobreza e pela privação de boa parte de sua população, têm relação direta com a diminuta prioridade que é dada na realidade prática aos desfavorecidos, como também com a conjuntura de organização social. A atual crise mundial, gerada por graves problemas de política pública e de práticas empresariais na maior economia do mundo, a norte-americana, recai principalmente sobre os mais fracos, agravando a pobreza e a desigualdade. Além disso, os impactos da exportação desta crise dos países ricos sobre o mundo em desenvolvimento são bastante significativos, pois incrementarão pobreza e desemprego. Nesse contexto, Sen<sup>175</sup> destaca alguns dos aspectos mais cruciais do mundo globalizado, adotando a perspectiva de uma nova disciplina que tem despertado muita atenção: a ética do desenvolvimento, buscando, especialmente, resgatar a relação entre ética e economia, no intuito de eliminar a cisão existente entre ambas, que vem prevalecendo no pensamento convencional gerador de impactos regressivos na definição de políticas que desencadearam a formação das lacunas que levaram à crise atual. Em suma, esse autor procura trabalhar com as raízes de questões críticas da globalização e da crise, a partir de algumas das visões predominantes em

---

<sup>174</sup> Robert Castel desenvolve uma abordagem minuciosa sobre importantes aspectos diretamente relacionados à indigência, sendo de extrema utilidade para uma melhor compreensão da perspectiva apresentada neste trabalho. Cf. CASTEL, Robert. Da indigência à exclusão, a desfiliação: precariedade do trabalho e vulnerabilidade relacional. In: LANCETTI, A. (Org.) **Saúde e Loucura**. n.4, São Paulo: HUCITEC, 1991. p.21 et seq.

<sup>175</sup> SEN, 2010, passim.



relação à elas, sugerindo ideias e caminhos alternativos para o enfrentamento dos problemas, com base em experiências bem sucedidas adotadas em determinados países.

Sem dúvida, os avanços tecnológicos registrados no decorrer do tempo são fantásticos, mas, por outro lado, os dados referentes à vida das pessoas são preocupantes e só fazem piorar diante do impacto da atual crise internacional. O planeta poderia produzir alimentação suficiente para uma população bem maior do que a atual e, no entanto, um bilhão de pessoas passam fome no mundo. Além disso, com as reservas de água existentes poderiam existir o fornecimento de água potável para toda a população, sendo que 1,2 bilhão de pessoas não têm acesso à água tratada, tendo, anualmente, a falta desta provocado a morte de 1,8 milhão de pessoas, com 4.900 crianças falecendo a cada ano por não contar com água potável. De maneira que muitas pessoas passam fome e sede, tudo isso ocorrendo em pleno século da inseminação artificial, da clonagem de animais, dos *iPhods*, dos computadores portáteis, da biblioteca digital universal e outras avançadas tecnologias.<sup>176</sup>

Após essas considerações, constatamos que nesse cenário há variados graus de exclusão, sendo que é a gravidade desta que define toda sua complexidade, como é o caso da pobreza severa, que se supõe como sendo a ameaça direta da sobrevivência, visto que é considerada como o vetor que mais afeta as pessoas no mundo. Assim, pela pertinência temática deste trabalho, iremos explorar o fenômeno da pobreza como sendo a forma mais grave de exclusão.

Enfim, é a partir dessa perspectiva que contextualizamos a questão socioeconômica dos catadores de lixo dos lixões a céu aberto e ruas das cidades brasileiras, tendo como pressuposto básico a Lei nº 12.305/10, que disciplina a matéria da Política Nacional de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos. De maneira que, no próximo tópico passaremos a desenvolver uma abordagem sobre o processo de globalização e seus efeitos, com ênfase à tendência ameaçadora da exclusão social.

---

<sup>176</sup> SEN, 2010, p.7-9.

## 2.2 A globalização e seus efeitos

A partir da década de 80 do século passado, houve uma ampliação do processo de internacionalização das economias capitalistas que se convencionou chamar de Globalização, caracterizado pela extensa integração dos mercados financeiros mundiais e por um crescimento do comércio internacional, especialmente no âmbito dos grandes blocos econômicos. Nesse cenário, ressalte-se que a crescente presença de empresas transnacionais representa um aspecto peculiar, pois, diferentemente das corporações multinacionais, características dos anos 60 e 70, constituem um fenômeno novo. De modo que as decisões internacionais envolvidas exteriorizam-se por uma alta movimentação financeira, que têm lógicas autônomas em relação aos Estados Nacionais. Por conseguinte, o espaço para operacionalização de políticas públicas vê-se bastante reduzido, visto que a condução das iniciativas socioeconômicas é comprometida pela elevada quantidade de recursos que circula no mercado econômico internacional, ultrapassando as fronteiras nacionais.

Nesse processo, é pertinente perceber que ao contrário das empresas multinacionais, que tendiam a reproduzir as tradicionais relações de trabalho, as empresas transnacionais, além de fabricarem diferentes partes do produto em vários países, fazem por meio de contratos de trabalho diversificados, optando pela conveniência adequada ao caso específico (mão de obra familiar; contratos convencionais; trabalho em tempo parcial; parcerias etc.). Dessa forma, o vigente padrão de acumulação de capital vem modificando a clássica noção de ocupação, haja vista que houve a formação de uma nova concepção de emprego, sendo este mais flexível, precário e sem as garantias de estabilidade, típicas do padrão convencional.

Em sociedades nas quais o emprego traduz um referencial, tanto na obtenção de renda quanto nos processos de integração social e de formação da identidade pessoal; em suma, tal transformação de padrão laboral é responsável pelo desencadeamento de um grande impacto. Logo, surge uma representação social a partir do sentimento de desamparo, maximizada pelo fato de que o Estado, que antes da Segunda Grande Guerra era garantidor das proteções sociais, passou por uma reestruturação, redefinindo suas funções.

Seguindo essa linha de pensamento, *Wolfe*<sup>177</sup> enfatiza que aqueles trabalhadores, que anteriormente tinham acesso a bens públicos e benefícios sociais garantidos pelo Estado, incorporando-os às suas expectativas de padrão de vida, viam-se ameaçados nestes direitos, gerando assim uma consciência de injustiça e de agravamento das condições vitais. Mas, essa questão está diretamente relacionada com o *Welfare State*<sup>178</sup>, que será aprofundada ainda neste Capítulo; sendo que, desde já afirmamos que foi nesse contexto de globalização e modificação na função estatal que eclodiu uma nova configuração do fenômeno tradicionalmente denominado de exclusão social.

Logo, a partir do paradigma dominante da racionalidade instrumental científica, essa mesma sociedade naturaliza o seu sistema tendo como meta à universalidade; além do mais, a utilização das técnicas de divisão e diferenciação social estabelecem espaços disciplinados por lógicas diferentes, destacando-se a do poder, que se transfigura para se concretizar em ambientes sociais variados.

Em geral, nos relatos sobre a constituição da sociedade moderna são assinalados dois campos distintos: o primeiro, traduzido pela igualdade jurídico política, onde apenas uma lei considera todos os homens iguais; e o segundo, revelado pela dificuldade no acesso aos bens materiais e simbólicos, mas, muito embora este limitado espaço conjuntural já existir antes mesmo de tal sociedade, é nele que ela é radicalmente reestruturada. Portanto, os entraves entre as esferas da igualdade e da desigualdade, cada uma delas legitimadas com base em suas próprias lógicas, estão diretamente relacionadas com o modo de estruturação institucional do Estado, variando de um país para outro, conforme onde a construção do *Welfare State* foi mais adequadamente desenvolvida.

Nessa abordagem teórica, torna-se também pertinente salientar o sentido negativo da desigualdade social presente na sociedade moderna, haja vista

---

<sup>177</sup> WOLFE, Marshall. Globalization and social exclusion: some paradoxes. In: ROGERS, Gary; Gore, Charles & FIGUEIREDO, Jose (Orgs.). **Social exclusion: rethoric, reality, reposnes**. Genebra: Internacional Institute for Labor Studies, 1995. Passim.

<sup>178</sup> No decorrer deste trabalho, eventualmente serão mantidas algumas palavras que são originariamente da língua inglesa, visto que em determinadas situações os conceitos são bem específicos e de tradução complexa, revelando concepções ainda não incorporadas por uma expressão em português.

que a crescente proporção da desigualdade acarreta a consequente diferenciação social entre as pessoas, comprometendo assim o desenvolvimento do espaço da igualdade. Além disso, essa situação é mais grave quando determinados grupos sociais são direcionados para a condição de pobreza extrema, havendo, às vezes, até mesmo riscos para a própria sobrevivência, implicando isto na impossibilidade dos mesmos participarem em qualquer processo de gestão dos bens comuns. Contudo, é possível o enfrentamento de tal situação, quando momentânea, por meio de mecanismos de proteção social especiais, notadamente nos países onde há um Estado de Bem-Estar Social efetivamente atuante.

Mas, diferentemente da pobreza, a nova exclusão social, exteriorizada por meio da expulsão de grupos sociais do espaço de igualdade, é um preocupante problema existente principalmente em sociedades como a nossa, maculando inclusive o princípio democrático vigente de que todas as pessoas são iguais e, em consequência disto, são possuidoras de direitos no âmbito do espaço público para a gestão dos bens comuns. Com efeito, geralmente a exclusão social se expressa por intermédio de uma permanente ameaça à existência do espaço da igualdade e à inexistência da exterioridade na esfera pública, características estas inerentes à modernidade contemporânea. Desse modo, a nova exclusão social está relacionada diretamente à capacidade da sociedade em criar e oferecer empregos para seus membros, ou mesmo a estes atribuir uma renda mínima para sobrevivência.

Em síntese, os aspectos históricos, geográficos e econômicos dessa nova forma de exclusão social, que vem desencadeando uma crescente elevação de desigualdade social, estão possibilitando o surgimento de grupos sociais que não possuem acesso aos bens materiais e simbólicos, como já destacado antes. Por conseguinte, essas pessoas não conseguem encontrar um enquadramento no mercado laboral, repercutindo tudo isso em uma renovada do fenômeno da pobreza, com seus consequentes efeitos na autoestima daqueles que a vivenciam. Assim sendo, na época atual transitam questionamentos sobre as consequências advindas com a nova revolução científico-tecnológica, iniciada na década de setenta do século passado, que certamente estaria por trás deste preocupante fenômeno. Porém, por outro lado, já existe a indagação com relação ao possível caráter efêmero de tal

revolução; ou seja, a ampliação global das inovações tecnológicas brevemente criaria novos postos de trabalho, alterando então a tendência ascendente das taxas de desemprego.

Feita essas considerações, reiteramos que a denominada nova exclusão social vem se concretizando por intermédio de um processo que envolve o afastamento de determinados grupos sociais do mundo do trabalho, bem como se revelando por meio do não reconhecimento ou negação de direitos, se evidenciando também nesse fenômeno as rupturas nos vínculos sociais das pessoas envolvidas nessa realidade.

Percebe-se que, a partir das categorias de cidadania propostas por *Marshall* destacadas no tópico anterior, além de uma expulsão da esfera econômica, a nova categoria de excluídos é igualmente distanciada do acesso aos direitos sociais, ficando vulnerável a sofrer limitações nos planos político e civil. Registre-se também que, com a já referida revolução científico-tecnológica surgem às reformulações no âmbito laboral, pois com a automação, a telemática, a bioenergética etc., um número crescente de pessoas tornou-se dispensável ao mercado de trabalho, elevando assim a desigualdade social. Realmente, tal revolução desencadeou um processo de substituição da utilização da força muscular do ser humano pela ampliação e uso frequente das funções mentais, destacando-se o potencial intelectual. De forma que nesta conjuntura praticamente inexistente a possibilidade de criação de novos postos de trabalho em um número proporcional para compensar os que foram e são cotidianamente afastados, surgindo então o denominado desemprego estrutural.<sup>179</sup>

Diante de toda essa realidade conjuntural, reiteramos que um preocupante aspecto inerente ao processo de globalização, que se encontra diretamente

---

<sup>179</sup> A perspectiva denominada *desemprego estrutural* surge no contexto de que em sociedades caracterizadas por fortes concentrações de renda, o direcionamento de investimentos públicos em setores economicamente mais dinâmicos representa uma decisão do poder público que tem como resultado final uma proliferação radical de segregação territorial, surgindo então o tal desemprego; devendo esta situação ser solucionada de acordo com as particularidades e realidades de cada país, por meio das capacidades de análises e de tomada de decisão de seus gestores políticos. Contudo, a novidade que surge nesse processo é o fato desse crescente contingente populacional se encontrar na grave situação de não possuir trabalho ou aptidão para produzir um rendimento mínimo suficiente para sua manutenção, bem como essas pessoas não são dotadas de qualidades para serem absorvidas pelo o atual mercado de trabalho - os chamados *novos-pobres*. SCHAFF, A. **A sociedade informática**. São Paulo: Brasiliense, 1990. p 56.

associado ao surgimento da nova concepção de exclusão, é a revolução científico-tecnológica no campo da informação, estando tudo isso, provavelmente, relacionado com o aumento das várias formas de consumo de uma parcela significativa da população mundial. De fato, a redução das distâncias entre as várias nações do mundo, bem como a intensificação do discurso midiático global, determinaram que a forma de vida das sociedades de consumo<sup>180</sup> ocidentais, apesar de não ser acessível a todos, nem mesmo nos países ricos, fosse considerada como padrão. De modo que a modernidade contemporânea criou uma complexa situação ao relacionar o consumo diferenciado com uma significativa parcela da realização pessoal, pois tal aspiração transformou-se no principal símbolo exterior de sucesso individual; sendo que tudo isso faz com que a sensação de exclusão possa ter um teor relativo. Em outros termos, a exclusão não diz respeito necessariamente às necessidades consideradas básicas, mas se refere também ao que outras pessoas possam ter; logo, por este ponto de vista, o sentimento de exclusão pode ocorrer em qualquer faixa de renda.

Então, a ideia de exclusão social, além de estar caracterizada por transformações subjetivas e econômicas, igualmente se relaciona com a construção conceitual com que cada sociedade irá elaborar a partir de seus aspectos sociais particulares. Em suma, tais modificações, apesar de possuírem um caráter global, em variadas sociedades irão expressar formas diferenciadas, incluindo diferentes grupos sociais no seu interior. Por conseguinte, a ideia de exclusão social deve levar em consideração não apenas as especificidades locais, que se referem aos aspectos institucional (presença do Estado do Bem-Estar Social) e econômico (se são países ricos ou pobres; se a distribuição de renda é ou não muito desigual; se a economia do país se encontra crescendo ou está paralisada etc.), mas também à compreensão de que cada sociedade tem do que seja integração social. Sobre esta perspectiva, *Silver*<sup>181</sup> entende que, concomitantemente à ideia de exclusão está uma noção que se refere ao modo como cada sociedade vê a ordem

---

<sup>180</sup> A concepção de *sociedade de consumo* é detalhadamente analisada nos trabalhos de *Jean Baudrillard e Don Slater*. Cf. BAUDRILLARD, 2005; SLATER, 2002.

<sup>181</sup> SILVER, Hillary. Reconceptualizing social disadvantage: three paradigms of social exclusion. In: ROGES, Garry; GORE, Charles & Figueiredo, José (Orgs.). **Social exclusion: rhetoric, reality responses**. Genebra: International Institute for Labor Studies, 1995. p.25 et seq.

social, tendo em vista que alguns grupos se compreendem como um corpo social solidário, já outros se identificam como conjuntos de indivíduos que se relacionam por meio do mercado, existindo ainda aquelas sociedades que se veem permeadas por conflitos de grupos que buscam defender seus interesses particulares, excluindo os demais. Em síntese, a supracitada autora apresenta três modos diferentes de entender a integração social, denominando-os de paradigmas da solidariedade, da especialização e do monopólio.

Dessa maneira, *Silver* associa cada uma destas dimensões com uma concepção de filosofia política, ou seja: a solidariedade está vinculada ao republicanismo (França); a especialização ao liberalismo (Inglaterra); e o monopólio à social-democracia (Estados Unidos). Contudo, poderá haver eventuais embates entre tais noções, mas, de um modo geral essa autora, considerando o aspecto da exclusão social, esclarece o seguinte: quanto ao paradigma da solidariedade, a exclusão é observada como uma ruptura de vínculo social entre indivíduos e sociedade, cabendo ao Estado o dever de colaborar com a inserção dos excluídos; já no que se refere ao contexto da especialização, a exclusão expressa discriminação, ou seja, não haveria exclusão na hipótese em que os excluídos pudessem transitar livremente entre os vários estratos sociais, situação esta que o Estado teria o dever de garantir; e no que diz respeito ao aspecto do monopólio, a exclusão seria o efeito da formação de monopólios de grupos sociais, podendo a desigualdade ser reduzida por meio do exercício da cidadania social-democrática, na qual existiria a participação da comunidade de forma ampla.

Assim, torna-se evidente que cada uma dessas propostas, não apenas levaria a uma noção diversa de exclusão, como também condicionaria à sociedade ao exercício de diferentes responsabilidades no que concerne à inclusão daquelas pessoas consideradas excluídas. Logo, além da concepção de que a exclusão está relacionada com os aspectos psicológicos e sociológicos destacados, como resposta ao atual sentimento de insegurança, ela também está associada com às eventuais mudanças nas condições materiais das pessoas, desencadeadas pelas transformações econômicas e sociais presentes no atual mundo globalizado.

Ao término dessa exposição sobre os fatores relacionados com a eclosão da exclusão social, passaremos a analisar a tendência ameaçadora desta

iniquidade a partir do processo de globalização, sobretudo com o advento da revolução científico-tecnológica presente na atual sociedade. De forma que, abordaremos os principais aspectos conceituais e doutrinários presentes nessa discussão, para então chegar a uma concepção de exclusão social compatível com a temática que será analisada neste trabalho.

Na era da modernização industrial, a preocupação inicial com os efeitos ameaçadores advindos com a nova forma de exclusão social determinada pelo capitalismo globalizado surgiu principalmente na Europa. Neste sentido, *Rogers*<sup>182</sup> registra que a análise sobre a exclusão social emergiu na maioria dos países europeus a partir dos seguintes fatores: crescimento dos sem-teto e da pobreza urbana; falta de solução para o problema do desemprego de longo prazo; ausência de acesso a empregos e rendas por parte das minorias étnicas e imigrantes; natureza precária dos empregos disponíveis; e dificuldade que os jovens passaram a ter para o acesso ao mercado de trabalho. Mas, desde já salientamos que, apesar do referido autor não destacar, tais aspectos estão diretamente relacionados à globalização e a revolução científico-tecnológica em curso, visivelmente redutora de mão de obra.

Nessa mesma ótica, *Wolfe*<sup>183</sup> vincula a questão da exclusão social com à tendência ameaçadora vivenciada por determinados grupos sociais, que eram incluídos ao padrão de desenvolvimento, em serem marginalizados, surgindo então a classe dos “*novos excluídos*”.<sup>184</sup> Em outras palavras, a criação desta nova categoria está relacionada com o fato de que, ao produzirem pessoas supérfluas ao sistema, as recentes alterações socioeconômicas apresentam novas direções para as discussões a respeito dos consequentes problemas sociais. Assim, se anteriormente o que mais preocupava eram as condições de exploração vivenciadas pelos trabalhadores inseridos no mercado, na época atual tudo isso se transformou na dificuldade em encontrar outras formas de inserção, quaisquer que sejam elas. Em resumo, tal concepção reitera o fato de que houve uma alteração ideológica com relação ao mercado de trabalho no âmbito da sociedade contemporânea.

---

<sup>182</sup> ROGERS, Garry. What is special about social exclusion approach? In: ROGERS; GORE; FIGUEIREDO, 1995, p. 74 et seq.

<sup>183</sup> WOLFE, 1995, passim.

<sup>184</sup> A acepção “*novos excluídos*” é minuciosamente explicitada na nota nº 179 deste Capítulo.



Com efeito, os tradicionais grupos que defendiam às questões sociais, de algum modo tornaram-se vulneráveis nas suas principais reivindicações; ou seja, se antes existia toda uma reflexão crítica sobre o trabalho fabril nos clássicos modelos *fordistas*, caracterizados por serem alienantes, repetitivos e sem criatividade, no presente momento esses grupos se revelam perplexos com a nova problemática de encontrar alternativas de incorporar os indivíduos em alguma forma de trabalho. De forma que a memorial imagem do trabalhador repetindo o ato de apertar parafusos, retratada brilhantemente por *Charles Chaplin* em “*Tempos Modernos*”, traduz uma angústia vivenciada na modernidade. Diversamente, hoje em dia tal cenário se revela como desejável, sendo para determinados grupos sociais um verdadeiro sonho quase que inatingível, pois significa segurança e estabilidade.

Todavia, é pertinente esclarecer, para uma melhor compreensão da perspectiva que estamos denominando como exclusão social, algumas questões suscitadas anteriormente: a primeira delas se refere à pertinência de adotar um conceito originado de alguns países centrais ao capitalismo globalizado para a análise do que está acontecendo em países periféricos<sup>185</sup>; ou seja, será que a sensação de exclusão que estamos presenciando no Brasil, por exemplo, tem a mesma natureza daquela vivenciada pelos cidadãos da França e da Alemanha? De fato, em países como estes, que resistem a desregular os mercados, o grande problema é a limitação de postos de trabalho, com a expectativa da exclusão exteriorizando-se no receio de perder o emprego ou de não conseguir acesso ao mercado de trabalho.

No estudo dos grandes países da periferia, surge o seguinte questionamento: se a elevada incidência de relações mais precárias de trabalho e o aumento do desemprego que vem sendo constatado, por exemplo, na atual realidade brasileira, advêm das transformações pelas quais o mundo passa ou é o resultado de vários anos de um limitado avanço na meta do tão almejado crescimento sustentável? Enfim, mesmo que se conclua que a

---

<sup>185</sup> Neste texto, estamos utilizando como sinônimas várias designações para fazer referências aos diferentes níveis de desenvolvimento dos países, sendo elas: países centrais ou periféricos, ao capitalismo globalizado; países ricos ou pobres; e países desenvolvidos ou em desenvolvimento. Registramos também, que muito embora reconhecermos a existência de certa tendência para a adoção da primeira opção, por representar a atual realidade do capitalismo global; contudo, eventualmente manteremos o uso de outras expressões no decorrer deste trabalho.

natureza e a direção das mudanças são iguais àsquelas vivenciadas nos países centrais, torna-se relevante indagar se os problemas e as angústias que delas decorrem são do mesmo modo comparáveis.<sup>186</sup>

Como é possível perceber, mesmo que as sensações de exclusão sejam de origem semelhante, ainda assim o grau efetivo dessa iniquidade social será diferente. Em outras palavras, mesmo que existam aspectos comuns à sensação de exclusão e à “*exclusão efetiva*”<sup>187</sup>, tais como a inserção de tecnologias abreviadoras de mão-de-obra, a redefinição do papel do Estado e relações de trabalho mais limitadas, a presença funcional de mecanismos públicos de bem-estar social verificada nos países ricos, entre outros. Enfim, tudo isso faz com que o conceito de exclusão para eles possa ser diferente daquele de pobreza, fato esse que não é observado no caso dos países em que as pessoas não dispõem de uma efetiva rede pública de proteção.

Outra importante questão que igualmente se encontra inserida na discussão sobre a exclusão social, se refere a necessária identificação de critérios objetivos que sejam capazes de comprovar tecnicamente a existência da “*exclusão efetiva*”; ou seja, aquela que destaca a renda, a inserção ocupacional, a etnia, o gênero, as condições de moradia e de cidadania etc.

Nesse sentido, *Rogers*<sup>188</sup> destaca que a discussão sobre a exclusão social é essencialmente “*multidimensional*”, constando da ideia de falta de acesso não só de bens e serviços, mas também à segurança, justiça e cidadania; ou seja, diz respeito às desigualdades econômicas, políticas, culturais, étnicas etc. De modo que este autor ressalta vários níveis nos quais se pode estar excluído: do mercado de trabalho (desemprego de longo prazo); do trabalho regular (parcial e precário); do acesso à moradias adequadas e à serviços comunitários; da possibilidade de garantir a sobrevivência; em relação à segurança (física, sobrevivência e à proteção contra as contingências); dos direitos humanos; entre outras formas de exclusão. Em resumo, é pacífico entre alguns autores<sup>189</sup> a presença de múltiplas dimensões na abordagem da

---

<sup>186</sup> DUPAS, 2001. p. 22-23.

<sup>187</sup> Esta terminologia é utilizada por *Dupas*, quando associa a exclusão social com a pobreza em países que não dispõe de um adequado serviço público de proteção social. DUPAS, 2001, p. 24.

<sup>188</sup> ROGERS, 1995, p. 76-77.

<sup>189</sup> Cf. ROGERS; GORE; FIGUEIREDO, 1995, *passim*.

exclusão social, sendo a relevância deste aspecto exteriorizada no fato dele possibilitar uma melhor compreensão sobre as noções de pobreza e privações, com suas respectivas vinculações com outras variáveis. Em outros termos, no âmbito jurídico seria necessário, por exemplo, analisar a participação das estruturas institucionais no desencadeamento de privações e na geração de inclusão; verificar as implicações da globalização para o combate à pobreza, objetivando coesão social e justiça social; e, especialmente, examinar os vínculos entre direitos (civis, políticos, sociais), acesso à sobrevivência e mercado.

Nesse contexto, *Silver*<sup>190</sup> apresenta algumas categorias de indivíduos que em conformidade com a literatura disponível são reconhecidos como “excluídos”. Assim, esta autora elenca os seguintes grupos: desempregados de longo prazo; empregados em atividades precárias e não qualificados; os idosos e os não protegidos pela legislação; os pobres que ganham pouco; os sem-terra; os sem habilidades, os analfabetos e os evadidos da escola; os excepcionais físicos e mentais; os viciados em substâncias entorpecentes; crianças problemáticas e que sofreram abusos; trabalhadores infantis; os que recebem assistência social; os que necessitariam, mas não têm direito à assistência social; os pobres que têm consumo abaixo do nível considerado de subsistência; os que sofreram mobilidade para baixo; os socialmente isolados etc.

Porém, desde já salientamos que alguns destes grupos, obviamente, não são importantes para a compreensão das abordagens consideradas neste estudo, visto que determinadas formas de exclusão não estão diretamente relacionadas com as mudanças sociais recentes que procuramos examinar no presente trabalho. Mas, por outro lado, é possível perceber que esse tipo de classificação proposta pela *Silver*<sup>191</sup> coloca em evidência não apenas a diversidade das situações tratadas sobre a condição de exclusão, mas também alerta para o fato de como esses estudos são estruturados na prática. Realmente, essas pesquisas, após destacarem os aspectos mais genéricos do fenômeno social considerado, com suas inter-relações entre as várias dimensões, principalmente sobre a exclusão em termos de participação política

---

<sup>190</sup> SILVER, 1995, p. 28-29.

<sup>191</sup> Ibid., p.30-31.

e do ponto de vista dos direitos humanos e econômicos, frequentemente têm contemplado com mais intensidade algum aspecto específico, sempre buscando uma possibilidade de mensuração.

Nessa discussão, o principal desafio refere-se às desigualdades internacionais e dentro de cada país -, que incluem disparidades na riqueza e também assimetrias graves no poder e nas oportunidades políticas, sociais e econômicas. Logo, uma questão crucial diz respeito à divisão dos ganhos potenciais da globalização – entre países ricos e pobres e entre os diferentes grupos dentro de um país. No ponto de vista de *Sen*<sup>192</sup>,

Não é suficiente compreender que os pobres do mundo precisam da globalização tanto quanto os ricos; também é importante garantir que eles de fato consigam aquilo de que necessitam. Isso pode exigir reforma institucional extensiva, mesmo quando se defende a globalização. Também há uma necessidade de maior clareza na formulação das questões distributivas. Por exemplo, é comum dizer que os ricos estão ficando mais ricos e os pobres, mais pobres. Mas isso de forma alguma ocorre uniformemente, embora haja situações assim.

Como vemos, as considerações apresentadas por *Sen* irão depender da região e do grupo social selecionado, bem como de quais indicadores de avanço econômico estão sendo utilizados. Mas, a tentativa de condenar a globalização econômica com esse argumento termina produzindo uma crítica relativamente fragilizada. Já por outro lado, os defensores da globalização salientam sua crença de que a maioria dos pobres engajados no comércio e no intercâmbio internacional está enriquecendo. Por conseguinte, de certa forma é procedente o argumento de que a globalização não é injusta com os pobres, pois eles também se beneficiam.

Certamente, na época atual vem se aplicando a perspectiva da ética do desenvolvimento<sup>193</sup> para muitos dos graves problemas do mundo globalizado. Neste sentido, é pertinente frisar o trabalho de *Sen*<sup>194</sup> sobre essa nova

---

<sup>192</sup> SEN, 2010, p.24.

<sup>193</sup> Uma importante noção de ética do desenvolvimento é elaborada por *Bursztyn*, onde são vistos os temas ciência, ética, sustentabilidade e desenvolvimento. Cf. BURSZTYN, Macel (Org.). **Ciência, ética e sustentabilidade: desafios ao novo século**. São Paulo: Cortez, 2001. V.tb. KÜNG, Hans; SCHMIDT, Helmut. **Uma ética mundial e responsabilidades globais**. Trad. Milton Camargo Mota; Paulo Astor Soethe. São Paulo: Loyola, 2001; JAMIESON, Dale. **Ética e meio ambiente: uma introdução**. Trad. André Luiz de Alvarenga. São Paulo: SENAC, 2010.

<sup>194</sup> *Amartya Sen*, em sua obra “As pessoas em primeiro lugar: a ética do desenvolvimento...”, estabelece um debate a partir dos temas chaves do século XXI, destacando inicialmente os critérios para se avaliar a globalização, deixando claro que a questão não é apenas combatê-

disciplina, no intuito de resgatar a relação desgastada entre ética e economia, objetivando eliminar a cisão existente entre ambas, tal como tem prevalecido no pensamento convencional, com seus profundos impactos regressivos na definição de políticas que levaram à crise atual, como já destacado anteriormente. Em suma, esse autor procura trabalhar com as origens das questões críticas da globalização e da crise, analisando algumas das visões predominantes em relação a elas, sugerindo, ao final, ideias e caminhos alternativos para o enfrentamento dos problemas a partir de exemplos de experiências bem sucedidas.

Ao término deste tópico, e tendo como fundamento as explanações apresentadas sobre os aspectos socioeconômicos que desencadearam as atuais preocupações com a exclusão social, torna-se oportuno lembrar que são inúmeras as transformações verificadas nas várias esferas da vida social presentes na modernidade contemporânea. Sem dúvida, isso é evidenciado por meio da utilização da expressão “exclusão” em várias acepções, podendo significar desde a exclusão da possibilidade de sobrevivência física, até uma sensação subjetiva de angústia por não ter acesso a determinados bens, capacidades ou oportunidades que outras pessoas possam desfrutar, sempre procurando a plena efetivação do desenvolvimento a partir da materialização dos ideais liberais de igualdade e liberdade. Assim, com base nas considerações expostas, foram principalmente as transformações oriundas do processo de globalização que desencadearam as discussões sobre exclusão social relacionada com os vários aspectos da vida social (cultural, econômico, psicológico, social, político, entre outros).

Em suma, nestes tópicos iniciais agregamos os elementos conceituais e doutrinários que entendemos como necessários para uma análise da exclusão em sua forma mais grave, sob as perspectivas econômica, social e jurídica, no sentido de oferecer um embasamento teórico adequado para a articulação entre a pobreza e a teoria das necessidades básicas que será enfocada no tópico seguinte.

---

la, pois se trata de algo bastante complexo, que possui intrinsecamente a problemática representada pela distribuição desigual de seus benefícios. Ademais, ao analisar a exclusão e a inclusão, Sen identifica os riscos existentes nos estudos que tradicionalmente são feitos sobre esse assunto, se opondo aos argumentos que partem de concepções fechadas sobre as diversas culturas, revelando assim a fragilidade do tão difundido enfoque adotado por historiadores, baseado no “choque de civilizações”. Cf. SEN, 2010, *passim*.

### 2.3 Da pobreza à teoria das necessidades humanas fundamentais

Em conformidade com a exposição apresentada anteriormente, a pobreza, considerada a partir da perspectiva da incapacidade de satisfazer necessidades básicas, é o foco da definição de exclusão social em países que não possuem um Estado de Bem-Estar Social que ofereça uma efetiva garantia para a sobrevivência de seus cidadãos.

No decorrer do século XX, a teoria das necessidades básicas foi bastante utilizada na análise do fenômeno da pobreza, bem como nas políticas públicas orientadas para a sua erradicação. Por sua vez, a ciência econômica alertou para o fato de que tal construção teórica não questionava as relações de poder presentes em sociedades capitalistas, não havendo preocupações com mudanças estruturais, limitando-se a tentar inserir os pobres no sistema econômico. Contudo, compreendemos essa proposta como um mecanismo pertinente para o estudo da pobreza, pois possibilita uma adequada interpretação desta forma de exclusão social.

Inicialmente, salientamos que para a apresentação de um cenário razoavelmente fidedigno sobre a pobreza, é também preciso considerar outros conceitos com ela relacionados. Mas, alertamos para a necessidade da adoção de meios de medida para uma melhor compreensão desse fenômeno, bem como lembramos que a utilização do critério para a definição de excluídos e não excluídos acabará envolvendo a noção de linha de pobreza. De maneira que, compreendemos que a partir dessas discussões será possível esclarecer a complexidade que envolve a definição do que sejam as necessidades humanas básicas.

Com a urbanização desenfreada das cidades, a pobreza se exterioriza como consequência da dificuldade de criação de um número suficiente de novos empregos, como já destacado. De um modo geral, exteriorizada por meio do confinamento em favelas ou no campo, ou mesmo em cidades-dormitórios, a pobreza já não pode mais ser ignorada, pois, na busca de sua própria identidade, ela ganha uma dinâmica visibilidade. Ademais, essa forma de exclusão vem se expressando de vários modos e, sendo por isto duvidoso e temerário utilizar critérios de medidas isolados, tendo em vista a possibilidade de reducionismo de tal realidade.

Nesta situação particular, convém lembrar que frequentemente é apresentada uma medida absoluta da pobreza, notadamente nos países subdesenvolvidos, se bem que tal situação também é igualmente verificada em países desenvolvidos, como, por exemplo, nos Estados Unidos; sendo que em fronteiras de percepções diversas, em função dos rendimentos financeiros auferidos. Porém, no limite “abaixo” desse marco, determinados grupos de indivíduos serão considerados como pobres, levando em conta ou não a situação fática existente no cotidiano por eles vivenciado.

De modo que é pacífica a ideia de que os comportamentos, incluídos e econômicos, têm relação direta com o modo de compreensão da situação em si mesma, sendo as pessoas consideradas integradas na conjuntura social aquelas que têm oportunidades de participarem de todos os atributos de cidadania. Logo, estes grupos sociais não terão as mesmas percepções daqueles que se sentem excluídos, devido ao fato de não serem reconhecidos dentro da realidade funcional da sociedade.<sup>195</sup>

Como podemos observar, essas perspectivas conceituais sobre a pobreza enseja certo reducionismo, mas também têm suas vantagens, reveladas por meio da legítima possibilidade de enfatizar a questão da falta de recursos que as famílias devem ter para se reproduzirem, bem como de ressaltar a amplitude de uma das principais formas de exteriorização da pobreza.

Portanto, medir a pobreza, mesmo que de modo relativo, utilizando o critério numérico, com a definição de um padrão salarial em função dos outros salários, identifica o indivíduo ou grupo familiar no âmbito dos salários recebidos. Porém, tal modelo poderá deixar lacunas, podendo estas ser equalizadas por indicadores que medem a porcentagem de famílias que não recebem, por exemplo, 50% do salário padronizado. Mas, registre-se também que a vantagem de tal critério é que ele utiliza a distribuição dos salários<sup>196</sup> para dimensionar a pobreza; por outro lado, é devido a este motivo que muitos

---

<sup>195</sup> SALAMA, Pierre; DESTREMAU, Blandine. **O tamanho da pobreza**: economia política da distribuição de renda. Trad. Heloísa Brambatti. Rio de Janeiro: Garamond, 1999. p. 18.

<sup>196</sup> No que se refere à distribuição de salários, *Piketty* apresenta um importante estudo descrevendo a desigualdade dos salários entre os assalariados em tempo integral do setor privado da França em 2000, ou seja, aproximadamente 12.7 milhões de pessoas: os 10% menos bem remunerados recebem um valor próximo do salário mínimo, em torno de 890 euros líquidos; o salário mediano, definido como o salário abaixo do qual se encontram 50% dos assalariados, é de 1.400 euros; e os 10% mais bem remunerados têm um salário médio de 4.030 euros. Cf. PIKETTY, 2015, p. 16-17.

economistas optam pelos indicadores de desigualdades, como a relação entre os 20% mais pobres e os 20% mais ricos de uma determinada sociedade.

Em resumo, seja por meio da utilização dos critérios de medida numérica ou mesmo pela via de ordem, sempre haverá a inobservância dos aspectos patrimoniais (acesso aos serviços de educação, segurança, saúde, habitação, entre outros). Conseqüentemente, tais insuficiências desencadearão o surgimento de outras formas de definir ou medir a pobreza, sendo nesse contexto que surge a hipótese da pobreza ser considerada a partir da não satisfação de um conjunto de necessidades básicas, sem as quais os seres humanos não poderiam viver em sua fisiologia natural.

De fato, muito embora essa forma de medida esteja bem mais aproximada da experiência objetiva da pobreza, visto que ela não se restringe apenas aos salários monetários, envolvendo igualmente uma série de indicadores; contudo, é também pertinente salientar que tal opção enseja certo materialismo.<sup>197</sup> Logo, é necessário frisar que a utilidade dessa medida deverá ser complementada com estudos sobre as carências vivenciadas pelos grupos sociais considerados pobres; ou seja, uma abordagem subjetiva da pobreza que inexiste nos países subdesenvolvidos, mas que oferece a possibilidade de revelar mais especificamente como é percebido tal fenômeno.

Em sua definição limitada, as necessidades fundamentais possuem a característica de serem frequentemente quantificáveis ou mensuráveis, podendo então ser usadas na análise da quantificação da pobreza, bem como no acompanhamento dos efeitos das medidas a serem consideradas. Mas, por outro lado, tal quantificação envolve certa complexidade, visto que se refere a determinação de patamares, formas de cálculos, métodos de avaliação e de classificação etc. Já outra característica diz respeito ao fato de que a satisfação de tais necessidades são produtivas, em virtude de aumentar a capacidade produtiva das pessoas; nessa ótica, registre-se que esse é o campo típico das teorias sobre o capital humano, que fundamentam as correntes de interpretação e de intervenção nas causas da pobreza.

As Necessidades Básicas Insatisfeitas (NBI) ou Necessidades Essenciais Não Satisfeitas (Besoins Essentiels Non Satisfaits – BENS) formam a base de

---

<sup>197</sup> SALAMA, 1999, p. 19.



um método de avaliação de pobreza que compara a situação de cada grupo familiar, em relação a um conjunto de necessidades específicas, com uma série de normas que expressam o *quantum* das necessidades de cada um, abaixo do qual o grupo familiar é considerado insatisfeito. De maneira que, caso uma ou várias necessidades essenciais do grupo familiar não sejam satisfeitas, a família é considerada pobre. As principais críticas quanto a este método são exteriorizadas por meio da escolha das necessidades e na determinação do *quantum* que constituem a escolha da própria pobreza; além disso, o aspecto da disponibilidade de indicadores, ou seja, o quadro de necessidades consideradas “imprescritíveis” torna problemática a operacionalidade deste método.

Nesse mesmo ponto de vista, assevera *Boltvinik*<sup>198</sup> que o número de pobres identificados não é independente do número de necessidades essenciais consideradas; em outros termos, a probabilidade de encontrar grupos familiares pobres aumenta com o número de necessidades levadas em consideração. Realmente, nenhum grupo familiar deixa de ser pobre quando se acrescenta um novo indicador, enquanto alguns podem ficar pobres caso a necessidade inserida no cálculo não tenha sido satisfeita. Além do mais, ao inverso do método dos patamares da pobreza, essa alternativa de avaliação não permite conhecer o grau de gravidade da pobreza e o nível de um grupo familiar, nem tampouco da sociedade que está sendo contextualizada, tendo em vista que nivelam aqueles que estão um pouco acima dos limites e aqueles outros que se encontram muito abaixo, em situação literal de miséria.<sup>199</sup>

Desse modo, passaremos a desenvolver uma abordagem sobre a reconstrução da concepção de necessidades humanas fundamentais, tomando como eixos norteadores os elementos conceituais e os aspectos estruturais relacionados com tal temática.

Desde a segunda metade do século XX que a noção de necessidades básicas vem ganhando abrangência, especialmente nos estudos sobre desenvolvimento, em virtude de ser um conceito possuidor de múltiplos sentidos. Etimologicamente, a palavra *necessidade* é de origem latina -

---

<sup>198</sup> BOLTVINIK, J. La pauvreté em Amérique Latine: analyse critique de trois études. *Revue internationale des Sciences Sociales*, 1996, n° 148, juin. 1996. Passim.

<sup>199</sup> *Ibid.*, p.22-25.

*necessitas*, *necessitate*, apresentando vários significados, pois designa não apenas as exigências mínimas para a satisfação das condições materiais e morais da vida, mas também aquilo que é inelutável, indispensável. Nessa perspectiva, *Max-Neef*<sup>200</sup> enfatiza que o termo necessidade, além de exteriorizar a ideia de falta ou privação, expressa ainda o significado de potência; ou seja, necessidade não é somente carência, visto que igualmente revela uma força impulsiva e inevitável em busca de algo.

As várias acepções da expressão necessidade variam de acordo com a área<sup>201</sup> de análise em que ela vai ser utilizada. No plano filosófico, por exemplo, *David Wiggins*<sup>202</sup> alerta para o fato de existir uma forte tendência para a definição de necessidades básicas ser, no mínimo, suspeita, na medida em que ela se associa à outras ideias não compatíveis, tais como interesses, motivações, apuros, faltas, carências, exigências etc. Então, para este autor a discussão sobre a questão das necessidades não diz respeito, necessariamente, ao aspecto do estado mental, haja vista que uma necessidade não é algo que advém de uma construção intelectual, nem tampouco é o resultado de uma opção ou processo seletivo arbitrário. Logo, para ele a necessidade é uma situação que se vincula ao imprescindível, seja em termos racionais ou físicos, devido à impossibilidade de vir a ser de outra forma.

No entendimento de *Wiggins*<sup>203</sup>, o verbo “necessitar” não tem o caráter de intencionalidade, de maneira que tal concepção semântica não é correspondente para o sentido “querer”, pois é possível que alguém queira algo que não necessite, bem como é admissível a possibilidade na qual uma pessoa

---

<sup>200</sup> MAX-NEEF, Manfred. **Desarrollo a escala humana**. Barcelona: Icaria, 1998. p. 15-16.

<sup>201</sup> No campo da psicologia, a palavra *necessidade* em geral é interpretada como motivação (causa de uma ação), tendo sido baseado nesta compreensão que *Abraham Maslow* construiu sua “*teoria de necessidades*”, onde as motivações humanas, entendidas como forças desencadeadoras de estímulos que levam as pessoas a praticarem às ações, podem ser concebidas como necessidades básicas distribuídas a partir de uma estrutura hierarquizada; sendo que não se trata apenas de uma série pretensões e motivações causadoras de ações. De acordo com os estudos desenvolvidos sobre a *teoria de Maslow*, na sua estrutura estão dispostas as necessidades: fisiológicas (alimentação, urinar, evacuar etc); de segurança (física e mental); e de auto-realização, sendo esta alcançada somente quando todas as outras já foram atingidas. Enfim, para esse autor, com exceção desta última necessidade, as outras duas formas já se encontram elaboradas geneticamente nos seres humanos. Cf. MASLOW, Abraham. **Motivacion y personalidad**. Madrid: Diaz de Santos, 1991. Passim.

<sup>202</sup> WIGGINS, David. Claim of need. In: HONDERICH, Ted. **Morality and Objectivity**. [ s.l.: s.n.], 1985. Passim.

<sup>203</sup> WIGGINS, 1985, passim.

poderia ter necessidade do que não quer. Desse modo, no entendimento deste autor as necessidades não revelam uma apreensão ou representação subjetiva da racionalidade presente no cotidiano do ser humano, tendo em vista que elas apenas exteriorizam uma qualidade objetiva da relação entre o projeto de vida que tem o sujeito e a sua realidade existencial diante o mundo. Em síntese, se algo é necessário, evidentemente que também é inelutável, por conseguinte, esse “algo” seria aquilo de que se necessita diversamente de uma preferência, independe de quaisquer decisões ou estímulos, ou até mesmo daquilo que se possa considerar como útil ou importante.

*Max-Neef* igualmente propõe uma relevante abordagem com relação às necessidades básicas, quando mais detalhadamente enfoca a discussão das necessidades no âmbito de um estudo sobre desenvolvimento<sup>204</sup>, entendendo que elas são imprescindíveis ao funcionamento adequado dos vários elementos de um conjunto. Então, para este autor, uma necessidade básica é aquela cuja não satisfação leva a desestabilização do sistema ou impossibilita a concretização de algumas de suas funções. Portanto, ele defende que as pessoas de um modo geral vivenciam as mesmas necessidades básicas, materiais e imateriais, mesmo havendo variações culturais ou de períodos históricos que determinem diferenciações nas realizações das mesmas.

Com base nestas considerações, observamos que *Max-Neef* entende como necessário fazer a distinção entre as necessidades básicas e os mecanismos utilizáveis para a satisfação das mesmas, visto que elas são universalmente invariáveis, enquanto que o imutável, seja em função do tempo ou do cenário cultural, são as formas ou meios usados para a satisfação delas. Em suma, na compreensão deste autor, com exceção da necessidade de subsistência, devido ao fato de que a sua não satisfação inviabiliza a própria sobrevivência do ser humano, todas as demais necessidades não se enquadram em uma disposição hierárquica; pois, de forma diversa, elas comportam uma relação de complementaridade. Logo, nenhuma necessidade é mais relevante do que outra, até porque inexistente uma sequência ordenada de

---

<sup>204</sup> Quanto à perspectiva do desenvolvimento, sublinhamos a explanação desenvolvida no tópico 3.3 do próximo Capítulo, onde *Amartya Sen* realiza uma minuciosa análise contextualizada com a liberdade. V.tb. SEN, 2000, p.51-71.

surgimento das mesmas. De maneira que *Max-Neef*<sup>205</sup> sintetiza seu posicionamento indicando dois importantes aspectos relacionados com as necessidades básicas: o primeiro se refere a universalidades e o segundo é com relação aos meios utilizados para a satisfação delas.

Realmente, uma coisa é demonstrar que as necessidades não são simplesmente escolhas satisfatórias, mas outro aspecto, bem mais complexo, é comprovar que existem necessidades básicas universais, comuns a todos os seres humanos. Nessa discussão, *Potyara Pereira*<sup>206</sup> enfatiza que varias correntes teóricas entendem que a identificação de necessidades humanas básicas é frágil na medida em que elas estariam vinculadas aos aspectos históricos de cada sociedade, que pertenceriam a culturas próprias ou mesmo dependeriam de valores específicos.

Na corrente *weberiana*<sup>207</sup>, por exemplo, o que é destacado não é a capacidade criativa dos seres humanos para participar de seu próprio destino, mas sua habilidade em maximizar eficiências coletivas; de modo que esta linha de pensamento se propõe a analisar a questão da satisfação das necessidades humanas básicas a partir da identificação destas com a estrutura organizacional e gerencial do capitalismo. Por sua vez, o *marxismo*<sup>208</sup> equipara a racionalidade com os interesses da classe trabalhadora, por compreender que esta categoria é a força progressista da história; então, para esta perspectiva teórica as necessidades humanas seriam relativas e estariam associadas a uma forma particular de produção. Nessa oportunidade, reiteramos que no próximo Capítulo deste trabalho, verificaremos mais detalhadamente as principais correntes teóricas que se propõem a estudar determinadas particularidades relacionadas com a teoria das necessidades humanas básicas.

No âmbito específico da justificação da universalidade das necessidades básicas, entendemos como sendo de extrema pertinência ressaltar a proposta

---

<sup>205</sup> MAX-NEEF, 1998, p.16-20.

<sup>206</sup> PEREIRA, 2000, p.21-22.

<sup>207</sup> WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Trad. Regis Barbosa; Karen Elsabe Barbosa. 4. ed. Brasília-DF: UnB, 1999. p. 229-231. v.1.

<sup>208</sup> MARX, Karl. **Manuscritos econômicos – filosóficos e outros textos escolhidos**. Trad. José Carlos Bruni; José Arthur Giannotti; Edgard Malagodi. 4. ed. São paulo: Nova Cultural, 1987. p. 182-194. v.1 (“Coleção Os Pensadores”).

teórica de *Len Doyal e Ian Gough*<sup>209</sup>, que tem por fundamento a noção de “dano irremediável” ou de “sérios prejuízos”. Estes autores, tomando como fundamento o enfrentamento das tradicionais correntes naturalistas, relativistas e culturalistas das necessidades, defendem que todas as pessoas, independentemente das condições temporais, espaciais e culturais, possuem as mesmas necessidades básicas. Para *Doyal e Gough*<sup>210</sup>, as necessidades humanas básicas estabelecem o que as pessoas devem conseguir para evitar sérios e prolongados prejuízos, constituindo, a satisfação dessas necessidades, uma condição necessária à prevenção de tais prejuízos. Assim, para eles, “sérios prejuízos” são impactos negativos que impossibilitam ou dificultam, colocando em um risco significativo a possibilidade objetiva do ser humano viver, do ponto de vista físico e socialmente, em condições de poder expressar a sua capacidade de participação ativa e crítica.

*Wiggins*<sup>211</sup>, a partir de sua justificativa na utilização da ideia de dano, para igualmente explicar a universalidade das necessidades básicas, se aproxima da concepção de *Doyal e Gough*. De acordo com *Wiggins*, afirmar, por exemplo, que “A” tem necessidade de “B”, é dizer que, sem “B”, “A” estaria fundamentalmente prejudicado. Dessa forma, a noção de sérios prejuízos não exterioriza uma eventual percepção subjetiva de probabilidade, mas sim expressa uma situação dotada de objetividade, comum a todas as pessoas. No ponto de vista de *Wiggins*, uma necessidade seria considerada básica na hipótese que, em todos os lugares possíveis, onde existam as mesmas leis da natureza, bem como em que estejam presentes as mesmas condições ambientais e uma determinada constituição do ser humano, as pessoas seriam acometidas por um dano irremediável devido a não satisfação de tal necessidade.

Consoante a argumentação apresentada por *Wiggins*, a lista das necessidades básicas se limitaria às exigências de manutenção e preservação da vida, como também às garantias inerentes a autonomia da pessoa humana. Nessa linha de raciocínio, torna-se possível afirmar que não são precisamente as necessidades, mas sim as razões finais pretendidas com a satisfação

---

<sup>209</sup> DOYAL; GOUGH, 1991, p. 44.

<sup>210</sup> Ibid., 1991, p 50.

<sup>211</sup> WIGGINS, 1985, passim.

destas, que são possuidoras de universalidade, devido a própria condição instrumental fisiológica que a vida e a autonomia possuem, tendo em vista que sem estas não haverá sentido em considerar uma situação inexistente, onde já não mais é contemplada a faculdade de agente racional e livre, inerente a pessoa humana.

Por seu turno, *Raymond Plant*<sup>212</sup> assevera que o estudo sobre as necessidades básicas se refere ao fato de saber se existem ou não determinados objetivos finais que são almejados por todos os seres humanos, haja vista que a assertiva “A” necessita de “B” sempre implica em uma complementação. Então, na concepção de *Plant*, uma necessidade é considerada efetivamente básica quando sua satisfação é imprescindível para a materialização de um objetivo final desejado por todas as pessoas, em quaisquer circunstâncias.

Após essa explanação preliminar sobre as principais teorias que abordam a problemática da universalidade das necessidades básicas, passaremos a nos aprofundar na proposta apresentada por *Doyal e Gough*, fundamentada na existência de necessidades básicas objetivas e universais, que funcionam como condições preambulares para as práticas de ação e interação dos seres humanos, independentemente das diversidades culturais eventualmente presentes, que são a saúde e a autonomia. Portanto, para tais autores, a não satisfação destas se revela como um dano irremediável, visto que impossibilita a própria existência das pessoas ou mesmo impede a elaboração e o alcance de quaisquer objetivos ou metas finais. Contudo, lembramos que nessa discussão é pertinente observar a diferença suscitada por *Max-Neef*, entre as necessidades e os meios de satisfação das mesmas; ademais, alertamos também para o fato de que saúde e autonomia são necessidades transculturais, tendo cada estrutura social a sua própria faculdade no processo de adoção entre as variadas alternativas de mecanismos para a satisfação das necessidades humanas básicas.

A relevância que tem a construção teórica de *Doyal e Gough*<sup>213</sup> é devido ao fato da mesma ser materialmente possível de efetivação, razão esta que

---

<sup>212</sup> PLANT, R. Needs, agency and rights in law. In: GALLIGAN, D.; SAMPFORD, C. **Rights and Welfare State**. London: Croom helm, 1985. Passim.

<sup>213</sup> DOYAL; GOUGH, 1991.

justifica uma maior investigação sobre a estrutura de tais necessidades. Sem dúvida, o trabalho destes autores tem sua reconhecida importância em virtude da especificidade que tem com a noção de necessidades humanas básicas, em oposição a ideia de necessidades mínimas. Tal perspectiva teórica é considerada uma proposta promissora sobre tais necessidades, com notáveis repercussões nestas últimas décadas, tendo em vista que esse estudo é possuidor de uma seminal defesa teórica por meio de uma doutrina bem formulada, com visíveis características kantianas.

Outrossim, essa teoria apresenta uma pesquisa comparativa das representações práticas da satisfação de necessidades, bem como desenvolve uma análise sobre as implicações políticas e operacionais de suas propostas. De maneira que *Doyal e Gough*, com o propósito de provocar a elaboração de políticas públicas mais adequadas e confiáveis, compreenderam a pertinência em se definir objetivamente a ideia de necessidades humanas básicas a partir de uma concepção humano-social de natureza universal; ou seja, “[...] um debate que defina o conjunto das necessidades no âmbito de todos os mundos existentes, apontando para um profundo sentido de redistribuição dos recursos no plano mundial”.<sup>214</sup>

*Doyal e Gough*, discordando das tradicionais correntes, defendem que os seres humanos, em todos os tempos, lugares e culturas, têm necessidades básicas comuns. De fato, tal argumentação se contrapõe à *ideia naturalista*, pois esta proposta, como bem destaca *Cabrero*<sup>215</sup>, reduz as necessidades às preferências e aos desejos, que são regulados pelo mercado, sendo este considerado superior em eficiência e moralidade a qualquer outro instrumento social. De igual modo, o discurso desses autores contradita a *concepção relativista*, haja vista que esta noção acata a impossibilidade de haver um conjunto de necessidades universais bem além das diferenças culturais, entrando assim em choque com a teoria de *Doyal e Gough*, defensora da existência de um consenso moral, detectável em variadas visões de mundo, de que o desenvolvimento de uma vida humana digna só existirá quando determinadas necessidades fundamentais, que sejam comuns à todas as

---

<sup>214</sup> CABRERO, Rodrigues. **Por um nuevo contrato social**: el desarrollo de la reforma social en el ambito de la Unión Europea. In: MORENO, Luis. Unión Europea y Estado del Bien estar. Madrid: CSIC, 1994. p. 15.

<sup>215</sup> Ibid., p. 14.

peças, forem efetivamente reconhecidas. Por fim, esses autores também se contrapõem a *corrente culturalista*, visto que esta, ao entender as necessidades como uma “construção social”, adere a uma visão “micro” das necessidades sociais.

Em síntese, com base nessas discordâncias, *Doyal e Gough* se propõem a distinguir necessidades básicas de necessidades não básicas e de aspirações, preferências ou desejos. Assim, o que diferencia as necessidades básicas das demais formas destacadas é a ocorrência de sérios prejuízos à vida material das pessoas, como também à atividade delas como sujeitos participativos e reflexivos, isso na hipótese de que tais necessidades não sejam efetivamente satisfeitas.<sup>216</sup> Lembremos, novamente, que a ideia de “*sérios prejuízos*” é compreendida como impactos negativos significativos, que impossibilitam ou colocam em sério risco a condição objetiva dos seres humanos de viver, do ponto de vista físico e social, comprometendo assim a exteriorização de sua capacidade de participação dinâmica e crítica. Em outros termos, são danos cujos resultados prejudiciais independem da vontade de quem os vivenciam e do lugar ou da cultura em que ocorrem; até porque, “as necessidades humanas básicas estabelecem o que as pessoas devem obter se quer evitar sérios e prolongados prejuízos”<sup>217</sup>, constituindo, a satisfação dessas necessidades, uma condição imprescindível à prevenção de tais prejuízos.

Os “*sérios prejuízos*” diferem das consequências resultantes da falta de satisfação de preferências, aspirações, compulsões e desejos. Realmente, a não-satisfação de uma preferência, por exemplo, poderá causar sofrimentos e até mesmo danos materiais ou psicológicos. Contudo, isso não impossibilitará que o agente da preferência não atendida possa viver, como também de ter a sua respectiva faculdade de participação social. Nesse contexto, registre-se que tais sofrimentos comprometem particularmente o detentor da preferência, produzindo impactos diferentes em cada pessoa que a apresente, expressando, desse modo, a sua natureza relativa e individualizada.

Com efeito, as necessidades básicas são *objetivas*, pois são possuidoras de particularidades teóricas e empíricas que independem de preferências individuais; bem como tais necessidades são também *universais*, visto que a

---

<sup>216</sup> DOYAL; GOUGH, 1991, p. 44.

<sup>217</sup> *Ibid.*, p. 50.



ideia de sérios prejuízos, proveniente da sua não-satisfação adequada, é a mesma para todos os indivíduos, em qualquer conjuntura cultural.<sup>218</sup> Então, para *Doyal e Gough* existem apenas dois grupos de necessidades básicas objetivas e universais, que devem ser ao mesmo tempo satisfeitas para que todo ser humano possa materialmente se constituir na condição de sujeito de direitos, realizando assim qualquer outro objetivo ou desejo socialmente considerado. De maneira que a saúde física e a autonomia são os conjuntos a serem suscitados, sendo que estas necessidades não são um fim em si mesmo, e sim precondições de se chegar a propósitos universais de participação social.<sup>219</sup> Além do mais, assevera *Cabrero*<sup>220</sup> que tais conjuntos são também “direitos morais que se transformam em direitos sociais e civis mediante políticas sociais”.

Nessa proposição teórica, *Little*<sup>221</sup> afirma que a participação e a libertação são os princípios fundamentais que norteiam a teoria das necessidades humanas básicas, mesmo diante do posicionamento proposto por *Doyal e Gough*, que destacam a saúde física como necessidade básica. Realmente, eles consideram a satisfação desta necessidade como a condição mais elementar para que seja possível haver participação e, por conseguinte, se alcançar um estado de libertação humana de quaisquer formas de opressão, incluindo a pobreza. Neste sentido, esses autores esclarecem que “a menos que os indivíduos sejam capazes de participar em alguma forma de vida sem limitações arbitrárias e graves ao que se propõem alcançar, seu potencial de êxito público e privado não se desenvolverá, sejam quais forem os pormenores de suas escolhas reais”.<sup>222</sup>

De modo geral, percebemos que a concepção de “*sérios prejuízos*” revela, concomitantemente, a possibilidade de um dano físico e outro de natureza cognitiva: o primeiro, que traduz uma privação básica, impossibilitará o ser humano de gozar de condições de vida favorável à sua participação social; enquanto que o segundo, de caráter racional, que inclusive se encontra associado com o dano anterior, impedirá as pessoas de serem possuidoras

---

<sup>218</sup> DOYAL; GOUGH, 1991, p. 56-60.

<sup>219</sup> Ibid., p. 51.

<sup>220</sup> CABRERO, 1994, p.15.

<sup>221</sup> LITTLE, Adrian. **Post-industrial socialism**. London/New York: Routledge, 1998. p. 95.

<sup>222</sup> DOYAL; GOUGH, 1991, p.50.

de autonomia fundamental para exercer suas ações, de forma esclarecida e com pleno discernimento. Em suma, essa integração não pode ser dissociada, pois é somente desta forma que as necessidades básicas poderão ser satisfeitas; ou seja, tanto a saúde física quanto a autonomia têm que ser recepcionadas satisfatoriamente.

Saliente-se igualmente nessa discussão que a saúde pública é uma necessidade básica, tendo em vista que sem as devidas provisões para satisfazê-la, os indivíduos estarão impossibilitados de viver; sendo ela fundamentalmente uma necessidade natural que diz respeito as pessoas em geral. Além disso, outro relevante aspecto que deve ser considerado nessa abordagem é a intencionalidade da ação humana como parte inerente à sua natureza e, conseqüentemente, como elemento integrante do básico necessário à sua existência. Nessa ótica, esclarecem *Doyal e Gough*<sup>223</sup> que:

[...] os homens são algo mais do que os seus gens biologicamente condicionados: são algo além da dimensão biológica, o que justifica a indicação da autonomia como o outro componente constitutivo das suas necessidades básicas[...].

Então, partindo da premissa que o termo autonomia é uma concepção que vem sendo utilizada com diversas interpretações, logo, é preciso também qualificá-lo no âmbito deste estudo. Assim, por autonomia básica entende-se a capacidade da pessoa de escolher objetivos e crenças, valorando-os com discernimento para então colocá-los em prática sem constrangimentos. Além do mais, registre-se que essa autonomia não se traduz por meio de uma noção individualista ou com subjetivismo, pois tem como base precondições sociais que deverão estar presentes em todas as culturas. De modo que é a partir desta ideia de autonomia que torna-se possível encontrar a defesa do ideal democrático como a via capaz de salvaguardar os seres humanos da opressão sobre as suas liberdades (de escolha e de ação), bem como de livrá-los da miséria e do desamparo.<sup>224</sup> Em síntese, o sentido de autonomia destacado nesta exposição se refere ao fato do indivíduo possuir capacidade de eleger opções informadas e esclarecidas sobre o que deve fazer e de como por em prática tal faculdade, devendo esse atributo humano ser devidamente valorizado. Portanto, ter autonomia não é apenas ser livre para agir como bem

---

<sup>223</sup> DOYAL; GOUGH, 1991, p. 54.

<sup>224</sup> PLANT, 1988, p. 26-27

entender, mas, como já salientamos, é ser capaz de fazer opções de objetivos e crenças, valorá-las e sentir-se responsável por suas decisões e atos.

Nesse mesmo desiderato, *Doyal e Gough*<sup>225</sup> enfatizam que a autonomia tem a noção de *agência*<sup>226</sup>, que constitui a condição mais elementar ou “prévia para que o indivíduo possa considerar-se a si mesmo - ou ser considerado por qualquer outro -, como capaz de fazer algo e de ser responsável por sua ação”. Ademais, esses autores ressaltam que autonomia trata-se, conseqüentemente, “do repertório singular de atividades físicas e mentais – exitosas ou não – que compõem a história de como temos chegado a ser o que somos”; sendo que tal perspectiva estará prejudicada se houver uma deficiência em qualquer um destes três atributos: saúde mental, habilidade cognitiva e oportunidade de participação. Em outras palavras, no entendimento de *Doyal e Gough*<sup>227</sup> são três as principais possibilidades que podem comprometer a autonomia individual em sua forma mais elementar (de agência): “o grau de compreensão que uma pessoa tem de si mesmo, de sua cultura e do que se espera dela como indivíduo dentro desta cultura; a capacidade psicológica que o ser humano possui de formular opções para si mesmo; e as oportunidades objetivas que lhe permitam atuar, como consequência”. Então, na hipótese de haver a ausência de qualquer uma dessas categorias, em consequência disto ocorrerão restrições à autonomia individual, que podem ser desencadeadas por regras culturais (exclusão de determinadas minorias de certas atribuições), circunstâncias econômicas (desemprego ou pobreza), entre causas.

Nessa linha de pensamento, a noção de autonomia se contrapõe à corrente liberal que, a partir da liberdade, contextualiza a pessoa humana de modo isolado e racional na autossatisfação de suas preferências e desejos. Todavia, na prática esta ideia liberal de autonomia ou de liberdade é incompatível, haja vista que o indivíduo por si só jamais desenvolverá as suas potencialidades; ou seja, a ação individual é social, na medida em que é sempre apreendida e compartilhada por meio das ações sociais e de comunicação, presentes na convivência em sociedade, pois, como lembram

---

<sup>225</sup> DOYAL; GOUGH, 1991, p. 52-53.

<sup>226</sup> A ideia de “agência” é também considerada por *Amartya Sen*, que igualmente utiliza a expressão “condição de agente” encontrada no trabalho de *Doyal e Gough*. Cf. SEN, 2008, p. 103 et seq.

<sup>227</sup> DOYAL; GOUGH, 1991, p. 60.

*Doyal e Gough*<sup>228</sup>, “as pessoas não ensinam a si mesmas a atuar [...]. É impossível que exista uma pessoa puramente privada”.

Convém sublinhar que é no processo de interação social que o ser humano aprende a conviver socialmente, por intermédio da obediência às regras oriundas de expressões e representações da vontade coletiva<sup>229</sup>, como também por meio de suas opções quanto aos valores e metas que julgar pertinente para sua vida, sendo tais regras o ponto referencial, tanto de seu senso de pertencimento como indivíduo e como cidadão, quanto ao reconhecimento, de sua parte, dos direitos e deveres de outras pessoas.

Em última análise, é pertinente esclarecer que a possibilidade do indivíduo exteriorizar a sua autonomia pressupõe bem mais do que a liberdade negativa, de ser deixado sozinho para cuidar de si próprio, pois exige experiências e responsabilidades compartilhadas que se relacionam com as liberdades positivas<sup>230</sup>; estando isso associado ao nível de compreensão do “eu” e da “cultura”, que diz respeito ao atributo inicial, de autonomia de agência, já destacado antes. Por sua vez, as capacidades<sup>231</sup> cognitiva e emocional, que se referem ao segundo atributo (capacidade psicológica, que implica em racionalidade e responsabilidade), são indispensáveis para o exercício da faculdade de autonomia, tendo em vista que na ausência delas as pessoas ficariam impossibilitadas de possuir capacidade intelectual para elaborar objetivos e crenças, como também de ter uma adequada confiança para atuar e participar na formulação de desejos e valores coerentes. Portanto, se acrescentarmos nessa mesma conjuntura as várias oportunidades de ações novas e significativas, relacionadas com o terceiro atributo, que é a maximização que a autonomia pode oferecer aos indivíduos, estaremos recepcionando efetivamente às necessidades humanas básicas, muito embora

---

<sup>228</sup> DOYAL; GOUGH, 1991, p. 62.

<sup>229</sup> *Jean-Pierre Dupuy* propõe uma importante explanação sobre as representações da vontade coletiva a partir dos fenômenos coletivos presentes na sociedade contemporânea. Cf. DUPUY, Jean-Pierre. **Introdução às ciências sociais: lógica dos fenômenos colectivos**. Trad. Ana Maria Rabaca. Lisboa: Instituto Piaget, 1992 (Coleção Epistemologia e Sociedade).

<sup>230</sup> *Potyara Pereira* sintetiza uma relevante definição sobre as noções de liberdades positivas e negativas, identificando estas com a ausência de coações ou tutela externas sobre os indivíduos, e aquelas, requerendo a remoção, inclusive por agentes externos, de obstáculos (materiais e sociais) ao exercício da própria liberdade. Cf. POTYARA, 2000, p. 73.

<sup>231</sup> A perspectiva das capacidades será particularmente discutida no tópico 3.3 deste trabalho. Cf. SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. Trad. Denise Bottmann; Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011. p. 259-302; SEN, 2008, p.79-92 e 127-139; \_\_\_\_\_, 2000, p. 109-134.

a autonomia seja capaz de atingir crescentes graus de superioridade, devendo ser devidamente otimizada.<sup>232</sup>

Finalizando, são por essas e outras razões já expostas e discutidas, que concordamos com a imprescindibilidade da materialização da saúde física e da autonomia em um contexto coletivo, envolvendo os poderes públicos conjuntamente com a participação da sociedade. Além disso, esses aspectos devem, necessariamente, integrarem a agenda principal das políticas públicas, em virtude de serem mecanismos legais e legítimos para a plena efetivação da garantia do direito fundamental aos seres humanos, a fim de que tenham suas necessidades básicas otimizadas e satisfeitas.

Contudo, alertamos que diante da atual conjuntura econômica e social, a possibilidade para que essa otimização aconteça dependerá do enfrentamento efetivo das necessidades básicas. Nesse prisma, *Potiara*<sup>233</sup> afirma que a plena concretização dessa meta exigirá o atendimento prévio a determinadas condições sociais que são inerentes à natureza vital humana: produção, que diz respeito a necessidade de toda sociedade produzir recursos suficientes para assegurar a todos os seus membros níveis razoáveis de saúde física e autonomia; reprodução, que se refere ao fato de que todas as sociedades devem garantir um adequado nível de reprodução biológica, bem como de socialização das crianças e dos adolescentes; transmissão cultural, estando esta, por sua vez, relacionada com o dever da sociedade de oferecer possibilidades para que a população tenha a oportunidade de transferência de conhecimentos e valores imprescindíveis à produção e a reprodução social; e sistema de autoridade, que é exteriorizado pela necessidade de algum tipo de autoridade ser institucionalizado e legitimado pela sociedade, no intuito de garantir adesão e respeito às regras que legalizam direitos e deveres.

Após essas reflexões e considerações sobre os aspectos estruturais das necessidades humanas básicas, passemos, no próximo Capítulo, a analisar as principais correntes teóricas que tratam mais especificamente da teoria das necessidades humanas básicas no âmbito da Sociedade Contemporânea.

---

<sup>232</sup> POTYARA, 2000, p. 73.

<sup>233</sup> *Ibid.*, p. 74-75.

### 3 TEORIAS JUSTIFICADORAS DA OTIMIZAÇÃO DA SATISFAÇÃO DE NECESSIDADES HUMANAS BÁSICAS: PRINCIPAIS CORRENTES

No Capítulo anterior, afirmamos que se os seres humanos não forem atendidos em suas necessidades básicas, conseqüentemente não haverá vida saudável nem tampouco autonomia. De fato, caso tais necessidades não sejam efetivamente recepcionadas, as pessoas não terão condições físicas, cognitivas e emocionais para progredirem adequadamente em busca da libertação de todas as formas de opressão, no sentido de alcançar uma convivência social norteada por dimensões igualitárias. De maneira que o desenvolvimento humano pressupõe a satisfação de necessidades básicas, mas, evidentemente, sem restringir esse limiar de atendimento a uma delimitação objetiva. Então, sempre deverá haver uma atenção especial quanto a uma efetiva otimização da satisfação dessas necessidades, como um compromisso ético, jurídico, político e social baseado, principalmente, nos princípios da liberdade e igualdade, que são compatíveis para a elaboração de uma teoria que contemple a viabilidade de uma proposta de Justiça Social que seja operacionalizada no contexto de “determinados” grupos sociais, que foram e ainda são excluídos dos progressos da atual modernidade globalizada, mas que também constituem parte integrante desta sociedade.

No contexto da teoria dos direitos fundamentais e na teoria do direito do Estado da sociedade risco, o direito ao mínimo existencial ganha significativa centralidade, não sendo ele reducionista, no sentido de que só lhe caberia garantir um mínimo dos mínimos. Tal perspectiva teórica está fundamentada em uma sólida doutrina que se propõe fornecer as bases para a luta contra a exclusão social e a miséria ainda tão presentes no Brasil, buscando ampliar a problemática até a maximização do mínimo existencial, na região limítrofe com a otimização dos direitos sociais, o que leva a modificação de orientação no propósito da proteção estatal para aqueles que não têm acesso aos bens necessários a sobrevivência com um mínimo de dignidade. Com efeito, é nesse ponto de vista a compreensão de *Torres*<sup>234</sup>, quando afirma que o direito ao

---

<sup>234</sup>TORRES, Ricardo Lobo. **O direito ao mínimo existencial**. Rio de Janeiro: Renovar, 2009, passim. Sobre o direito ao mínimo existencial, *Torres* analisa detalhadamente a Teoria do Mínimo Existencial, apresentando os correspondentes valores e princípios jurídicos envolvidos;

mínimo existencial é “o núcleo essencial dos direitos fundamentais ancorados nos Princípios da Dignidade Humana e do Estado Democrático de Direito e na busca da felicidade”. Portanto, é após a reserva do mínimo existencial que se iniciam a ação da cidadania reivindicatória e o exercício da democracia deliberativa, que são instrumentos aptos a assegurar os direitos sociais prestacionais em sua extensão máxima, sob a concessão do legislador e sem o controle contramajoritário do judiciário.

O mínimo existencial como direito fundamental advém da própria constituição, sem necessidade de lei que o conceda. Assim, em regra, os direitos econômicos e sociais previstos em normas constitucionais programáticas<sup>235</sup> dependem de prévia lei, estando sujeitos à reserva do possível ou da soberania orçamentária do legislador, visto que os recursos públicos são limitados. De modo que, primeiramente devem ser satisfeitos os fins essenciais traçados na constituição, enquanto que os remanescentes devem ser aplicados em conformidade com as opções políticas de cada momento, estabelecidos sem disposições orçamentárias. Em suma, o objetivo das constituições, incluindo a Carta Magna de 1988, consiste em promover o bem-estar de todos, assegurando assim a dignidade da pessoa humana, o que inclui, além da garantia dos direitos individuais, o acesso às condições materiais mínimas de existência. Em outras palavras, ao estabelecer o mínimo existencial, se delimita a prioridade dos gastos públicos, sendo apenas quando

---

além disso, discorre com relação ao histórico, estrutura normativa e conceito do direito ao mínimo existencial. Por último, discute a questão da efetividade do mínimo existencial a partir da Doutrina do *Status* proposta por *Jellinek* para sistematizar os direitos públicos subjetivos e identificar a pluralidade de relações entre o Estado e o indivíduo. Assim sendo, a problemática atual do relacionamento entre o mínimo existencial e o Estado compreende o *status negativus*, *status positivus libertatis* e o *status ativus processalis*, mas exclui o *status positivus socialis*. Cf. TORRES, 2009, p.179 et seq.; \_\_\_\_\_. **Tratado de direito constitucional, financeiro e tributário: os direitos humanos e a tributação – imunidades e isonomia**. v.III. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 138 et seq. V.tb. ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 254-275 e 499-519; TORRES, Ricardo Lobo. A cidadania multidimensional na era dos direitos. In: MELLO, Celso de Albuquerque et.al. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 260-265; 268-269; 292-297 e 319-323.

<sup>235</sup> Encontramos uma importante classificação proposta por *Barroso* no que se refere à determinadas normas constitucionais de direitos econômicos e sociais, sendo o primeiro grupo denominado normas definidoras de direito e o segundo normas programáticas. Este autor considera os direitos à saúde, à previdência social e à aposentadoria como normas definidoras de direitos que ensejam a exigibilidade de prestações positivas; contudo, *Barroso* faz uma ressalva quanto à observância da reserva do possível em alguns casos. Cf. BARROSO, Luis Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas**. 5.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 108-109.

os recursos necessários para a dignidade humana são alcançados, que se poderão cogitar os recursos remanescentes e as respectivas áreas a serem contempladas. Logo, o mínimo existencial, por envolver prioridades orçamentárias, é capaz de conviver com a reserva do possível.<sup>236</sup>

No atual Estado Democrático de Direito, aprofundam-se as reflexões sobre o mínimo existencial, sob a ótica da teoria dos direitos humanos e do constitucionalismo. Sem dúvida, há um direito às condições mínimas de existência humana digna que não pode ser objeto de intervenção do Estado e que ainda exige prestações estatais positivas. Contudo, o direito ao mínimo existencial não tem dicção constitucional própria, visto que a Constituição Federal de 1988 não o proclama em cláusula genérica aberta, limitando-se a estabelecer que constitua objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (art. 3º, III, da CF/88).

No percurso deste estudo, percebemos que é em relação à otimização das necessidades básicas que surgem as grandes polêmicas que envolvem construções teóricas relacionadas aos campos jurídico, político, econômico, social, ético etc., visto que, em oposição a essa perspectiva, reúnem-se interesses contrários possuidores de variadas argumentações. Em síntese, quanto às propostas de identificação das necessidades básicas, que frequentemente são confundidas com as necessidades mínimas<sup>237</sup>,

---

<sup>236</sup> BARCELOS, Ana Paula. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais**: o princípio da dignidade da pessoa humana. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 246.

<sup>237</sup> Sobre a concepção de *necessidades mínimas*, cumpre ressaltar a ideia de *mínimos sociais*, que é uma noção muito heterogênea, variando de acordo com o tipo, a lógica ou o modelo de proteção social adotado (residual ou institucional). Contudo, mínimos sociais são em geral definidos como recursos mínimos destinados às pessoas incapazes de prover, por meio de seu próprio trabalho, a sua subsistência; sendo que tais recursos assumem frequentemente a forma de renda ou de outros benefícios incidentes, setorialmente, sobre as esferas da saúde, educação, habitação, entre outras, ou com relação a categorias particulares de beneficiários (idosos, viúvas, pessoas portadoras de deficiência etc.). Ademais, seu financiamento advém principalmente de fonte orçamentária – e não de contribuições – e seu funcionamento, na maioria das vezes, prevê obrigações recíprocas entre o beneficiário, o Estado e a sociedade. Ainda no contexto do “mínimo existencial”, denominado por Branco de “mínimo social”, este autor faz uma ressalva enfatizando que a doutrina procura atenuar a teoria do grau ínfimo de efetividade dos direitos à prestação material, com a garantia do mínimo social. Cf. PEREIRA, 2000, p. 16.; BINENBOJM, Gustavo. Os direitos econômicos, sociais e culturais e o processo democrático. In: ORTIZ, Maria Elena Rodriguez (Org.). **Justiça Social**.: Uma questão de direito, Rio de Janeiro: DP&A/FASE, 2004 p. 16 – 17; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Aspectos da Teoria Geral dos Direitos Fundamentais. In: \_\_\_\_\_; MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires. **Hermenêutica constitucional e direitos fundamentais**. Brasília: Brasília Jurídica, 2002. p. 145-150.



praticamente não há significativas contestações nos planos teóricos já destacados. Porém, já com relação às tentativas de otimização da satisfação dessas necessidades são observadas concepções geradoras de posicionamentos diversificados. Além do mais, lembramos que historicamente o percurso da proteção social pública vem revelando situações que ilustram as tensões teóricas existentes nas esferas ressaltadas, possíveis de serem verificadas por meio dos vários pontos de vista e teses de alguns autores, que reputamos como pertinentes para essa discussão.

Na área econômica tradicional existe certa tendência no sentido de se investir com exclusividade no crescimento econômico para diminuir a pobreza, ao invés de se adotar políticas redistributivas que, como defendem alguns estudiosos<sup>238</sup>, poderiam conter o crescimento e chegar ao oposto do resultado pretendido. Já por outro lado, vários testes econométricos realizados por organizações nacionais e internacionais procuram estabelecer uma relação entre o grau das desigualdades e o crescimento em longo prazo; ou seja, quanto menos forem as desigualdades, mais durável será o crescimento e maior será a eficácia deste sobre a redução da pobreza.<sup>239</sup> Nessas últimas décadas, é possível perceber que, além do que se pode constatar na evolução das distribuições de renda pelas maiores desigualdades, tanto nos países desenvolvidos quanto naqueles considerados semi-industrializados, simples cálculos matemáticos possibilitam que se conteste a viabilidade do pensamento inicialmente suscitado, legitimando assim a necessidade de uma política redistributiva adequada.

Ademais, é visível e notório que a adoção da perspectiva do crescimento não é por si só capaz de reduzir a pobreza de maneira satisfatória em um período de tempo razoável, tendo em vista que seria necessário, por exemplo, esperar por aproximadamente duas décadas, com uma taxa de crescimento do PIB de 3% ao ano, para que efetivamente houvesse uma significativa diminuição da pobreza no Brasil.<sup>240</sup> Assim, compreendemos pela inviabilidade

---

<sup>238</sup> Cf. BIRDSALL N. ; LONDONO, J. L. **Asset inequality does matter**: lessons from Latin America . OCE. Working Paper. Interamerican Bank of Development, Washington, 1997. Passim.

<sup>239</sup> SALAMA; DESTREMAU, 1999, p. 42.

<sup>240</sup> Com relação a este estudo, vide o trabalho de: BARROS, R.; CAMARGO, J. M.; MENDONÇA, R. Pobreza no Brasil: quatro questões básicas. **Policy Paper**. n. 21. Rio de Janeiro: Fundação Friedrich Ebert, ILDES, 1996.

em aguardar que apenas o crescimento, ainda que elevado e igualmente repartido, seja capaz de erradicar a pobreza a curto e médios prazos; porém, registre-se que não é que o crescimento seja necessariamente incompatível com uma intervenção do Estado na economia, haja vista que a diminuição da pobreza, das desigualdades e do retorno ao crescimento pode ser resultados de ações mais propositivas dos governos. Em resumo, tal estratégia associada com iniciativas de políticas redistributivas (maior transparência dos rendimentos, com apoio aos setores mais desfavorecidos), industriais e agrícolas (mais eficazes e amplas, com abertura ao mercado internacional); enfim, tudo isso aliado a uma política de infraestrutura mais consistente, especialmente nos campos da educação e da saúde, certamente seriam importantes alternativas de enfrentamento da situação da pobreza em nosso país. Mas, é necessário frisarmos que não basta apenas afirmar a necessidade de se construir uma política redistributiva, pois também é preciso, prioritariamente, que sejam estabelecidos os princípios sobre os quais ela deve se estruturar.

Neste Capítulo, inicialmente abordam-se as principais tendências relacionadas com a redistribuição no âmbito da sociedade contemporânea; para tanto, partiremos de uma exposição sobre a teoria liberal proposta por *Friedrich Hayek*, devido à influência que exerceu na conjuntura histórica ocidental desde a década de 80 do século passado. Continuando, serão discutidas as contribuições teóricas apresentadas por *John Rawls*, *Amartya Sen*, *Thomas Piketty*, *Robert Nozick* e *Jürgen Habermas*, buscando contextualizá-las com a Teoria das Necessidades Humanas Fundamentais, com o propósito de apresentar uma justificação no plano normativo para a satisfação de tais necessidades.

### 3.1 Considerações gerais

Em geral, são duas as principais correntes doutrinárias que discutem a matéria distributiva, tendo ambas como fundamentação os trabalhos de *John Rawls*. A primeira entende que a redistribuição deve garantir a aquisição de “bens primários” indispensáveis ao indivíduo, sendo que não deverá haver a neutralização do nível absoluto dos rendimentos de determinados estratos

sociais em benefício de outros, objetivando não estimulá-los a trabalhar menos. Por sua vez, o aumento dos rendimentos das camadas sociais mais beneficiadas pode ser reduzido; todavia, tal efeito, em países que vivenciam uma significativa desigualdade social de distribuição de rendas, deixa pouco espaço para a implementação de uma política redistributiva, especialmente se o crescimento econômico for lento ou inexistente. Então, essa perspectiva teórica, que tem como base a equidade e a justiça, em geral considera que a liberação das forças do mercado desencadearia o crescimento, possibilitando uma progressão de renda dos grupos sociais mais desfavorecidos economicamente, que se agregaria aos rendimentos advindos da redistribuição de rendas de acordo com as regras estipuladas. Nesse sentido, saliente-se que tal escola doutrinária rechaça as políticas voluntaristas de redistribuição que ultrapassam os critérios previamente estabelecidos, denominando-as de “populistas”, entendendo estas como suscetíveis a se voltarem contra aqueles que pretendem prestar uma ajuda.<sup>241</sup>

A segunda corrente apresenta outra noção de justiça e equidade, considerando inicialmente as desigualdades de um ponto de vista ético e, em seguida, sob uma vertente econômica. Em outros termos, as iniciativas de uma nova redistribuição podem determinar resultados efetivos, até mesmo em termos de crescimento, mas elas devem ser norteadas dentro de critérios éticos, possibilitando uma inserção mais equilibrada no decorrer do tempo.

Em suma, é possível que tais medidas resultem em uma significativa eficácia econômica, haja vista que permitem a mudança da regulação e que a valorização do capital seja melhorada em vários setores, respondendo à alta demanda solvível produzida pela melhora do poder aquisitivo dos estratos sociais de rendimentos mais baixos. Contudo, essas ações devem ser complementadas por intermédio da maximização em áreas como as da saúde e educação, como já destacado antes, objetivando a superação da pobreza em que vivem. Por outro lado, essas medidas podem também não favorecer o crescimento, revelando assim que o argumento econômico por si só não é sustentável para justificar uma nova distribuição de renda em favor daquelas pessoas mais necessitadas, mesmo sendo tal proposta considerável.

---

<sup>241</sup> SALAMA; DESTREMAU, 1999, p. 44-45.

De fato, uma política de distribuição de renda que obedecesse apenas a justificativa de natureza econômica teria uma fundamentação, no mínimo, frágil. Assim, em conformidade com a citada concepção de justiça e equidade, que considera as desigualdades sob as dimensões ética e econômica, os argumentos éticos devem ser prioritariamente levados em consideração.

No estudo das principais correntes que se propõem a apresentar teorias justificadoras da otimização da satisfação das necessidades humanas fundamentais, é pertinente fazer inicialmente uma explanação sobre a teoria liberal descrita por *Friedrich Von Hayek*, devido ao impacto que exerceu na conjuntura histórica ocidental desde a segunda metade da década de 80 do século passado. Além do mais, neste trabalho é importante e necessário um posicionamento frente à proposta neoliberal a partir dos matizes de justiça e não apenas de indicadores extraídos da política econômica, por mais positivos que pareçam ou possam ser.

*Hayek* reconhecia que a lógica do mercado estava bem distante de ser um modelo ideal, não devendo converter-se em uma obsessão; mas, por outro lado, lembrava que o império da lei havia sido desenvolvido juntamente com o crescimento do mercado. Nessa conjuntura, ele defendia a necessidade de um maior conhecimento sociológico, devido ao fato de que os mercados são “cegos” e produzem efeitos impossíveis de serem previstos, pois tal aspecto é inerente a própria natureza mercadológica, sendo na compreensão desse autor uma contribuição para a liberdade, também conhecida como a “mão invisível” do *Adam Smith*.<sup>242</sup>

De acordo com *Hayek*<sup>243</sup>, não havia objeções quanto ao aspecto de existir a provisão pública de um mínimo social, desde que ela não excedesse o limiar de sobrevivência fisiológica, fosse extremamente seletiva ou focalizada nas pessoas incapacitadas para o trabalho e não se revelasse como direito do cidadão e dever do Estado, nos padrões pretendidos pelo *Welfare State*. No entendimento de *Salama* e *Valier*<sup>244</sup>, esse ponto de vista de *Hayek* era denominado de liberalismo radical, pois no núcleo desse posicionamento está a

---

<sup>242</sup> WEBER, 1963, p. 76.; v. tb. WATSON, Peter. **História Intelectual del siglo XX**. Trad. David León Gómez. Barcelona: Critica, 2002. p. 407.

<sup>243</sup> HAYEK, 2010. 127 et seq.

<sup>244</sup> SALAMA, Pierre; VALIER, Jacques. **Pobreza e desigualdades no terceiro mundo**. Trad. Heloísa Brambatti. São Paulo: Nobel, 1997. p. 91-95.

negação das noções do contrato social, de intervenção do Estado na ordem espontânea do mercado e de democracia, muito embora este autor, paradoxalmente, se considerasse um democrata.

Com efeito, apesar de *Hayek* prever a provisão de um mínimo de renda de sobrevivência, como um dever moral para com aquelas pessoas que não estivessem em condições financeiras de acesso ao mercado, ele não tinha como meta principal o bem-estar institucionalizado nem tampouco o desenvolvimento de políticas de proteção social, visto que o seu objetivo final era a limitação do controle político sobre o social. Assim, entre a observância aos princípios do liberalismo<sup>245</sup> econômico, que asseguram ao mercado um papel determinante na formação e funcionamento da sociedade, e os princípios da democracia, que conjuntamente com a liberdade individual recepcionam a igualdade social<sup>246</sup>, esse autor, decididamente, optava pelos primeiros, como bem lembra *Watson*<sup>247</sup>, citando as palavras de *Hayek*, “[...] que la democracia no constituía un fin, sino un médio, un mecanismo funcional para salvaguardar la paz interna y la libertad individual”.

Provavelmente, essa tendência *hayekiana* baseia-se na argumentação por ele defendida de que apenas uma proposta de governo minimalista poderia ser adequada, pois somente deste modo não mais existiriam regras gerais norteando a vida econômica e social de indivíduos particulares. Nesse mesmo sentido é a perspectiva do liberalismo radical apresentada por *Christopher Pierson*<sup>248</sup>, de que a ideia de justiça social assegurada legalmente é, na melhor das hipóteses, um contrassenso e, na pior, injusta e inconsequente, tendo em vista que causaria vários efeitos na justiça decorrente do mercado - na qual, em geral, todos são beneficiados - , desencadeando consequências como o confisco do patrimônio financeiro dos mais abastados; a intensificação da situação de dependência das pessoas mais necessitadas da proteção do poder público; a maximização de poderes específicos de grupos com interesses organizados etc. Em resumo, na compreensão de *Hayek* a

---

<sup>245</sup> Para uma melhor compreensão sobre o liberalismo político, é pertinente registrar o trabalho da *Chantal Mouffe*, que desenvolve uma articulação entre liberalismo e democracia moderna a partir de *Carl Schmitt*, discutindo a política e os limites do liberalismo. Cf. MOUFFE, Chantal. **O regresso do político**. Trad. Ana Cecília Simões. Lisboa: Gradiva, 1996. p.137-188.

<sup>246</sup> SALAMA; VALIER, 1997, p. 91.

<sup>247</sup> WATSON, 2002, p. 407.

<sup>248</sup> PIERSON, Christopher. **Beyond the Welfare State?** Cambridge: Polity Press, 1991. Passim.

democracia deveria ter limites, sendo que isso criaria óbices a quaisquer intenções de desenvolvê-la para além dos espaços liberais da liberdade negativa da lógica oriunda do acordo mútuo entre inúmeras vertentes individuais sobre o mercado. Registre-se que, diferentemente de *Hayek*, no que se refere à otimização da satisfação das necessidades humanas básicas, observa-se o liberalismo social de *John Rawls*, parte integrante de sua Teoria da Justiça, notoriamente receptiva à concepção mercadológica, que será analisada no próximo tópico deste estudo.

Em consonância com a posição defendida por *Hayek*, ao analisar a justiça aplicada às relações econômicas, nem o mercado e nem tampouco o lucro deveriam mover o ser humano, mas sim a liberdade que ele precisaria e deveria ter de conhecer e desenvolver, objetivando melhor explorar sua vocação para então poder viver com total liberdade o próprio destino.<sup>249</sup> Em outras palavras, uma coisa é dizer que a justiça de uma sociedade se mede pela liberdade que o todo é capaz de conceder a cada um na busca de seu destino, já outra, bem diferente, é defender uma ideia de justiça fundamentada em uma suposta capacidade, assumida por uma reduzida parcela da sociedade de estabelecer o que seja bem comum e interesse público.

Nessa conjuntura temática, torna-se oportuno ressaltar o aspecto das reformulações propostas na teoria liberal de *Hayek*<sup>250</sup> para o modelo de condução das políticas econômicas nos países desenvolvidos e, especialmente, o abandono do papel centralizador do Estado, temática esta adequadamente contextualizada com a justiça e a equidade. Em suma, é visível o ataque desse autor à cultura da justiça social, bem como contra a pretensão do Estado de impor aos cidadãos o cumprimento de fins predeterminados. Segundo *Hayek*<sup>251</sup>, tudo repousa sobre uma dupla

---

<sup>249</sup> HAYEK, F. A, **O Caminho da servidão**. Trad. Ana Maria Capovilla; José Ítalo Stelle; Liane de Moraes Ribeiro. 6. ed. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010. p.65 et seq.

<sup>250</sup> A respeito da teoria liberal de *Hayek*, encontramos no trabalho de *Ferraz* o desenvolvimento de uma abordagem sobre *o liberalismo antropológico de Hayek*. Assim, essa autora analisa a vinculação entre justiça e razão, para em seguida fazer uma revisão teórica dos parâmetros neoliberais de reestruturação da política mundial. Continuando, *Ferraz*, a partir da filosofia clássica de *Tomás de Aquino* e *Emmanuel Kant*, destaca a capacidade cognitiva como condição necessária para a compreensão do sentimento moral de justiça, resituando esta entre conhecimento e ação e entre razão e vontade. Além do mais, a autora faz importantes referências a obra de *Hayek*. Cf. FERRAZ, Selma. **Justiça e razão: filosofia clássica e o liberalismo antropológico de F. V. Hayek**. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

<sup>251</sup> HAYEK, 2010, p.127 et seq.

constatação: a existência de regras morais como matriz das ações humanas e o caráter abstrato que elas têm. De maneira que tais regras servem ao estabelecimento de uma ordem baseada na equidade, onde existe a possibilidade do desenvolvimento de uma ordem espontânea suscetível de permitir a cada um a liberdade de atingir seus próprios fins em conformidade com suas próprias capacidades.

O pensamento de *Hayek* ocupa lugar de destaque na construção de uma deontologia liberal pós-moderna, visto que suas ideias desencadearam intensas reformulações no modelo de condução da política econômica de países desenvolvidos. De fato, mais que propor uma concepção nova de justiça, o liberalismo hayekiano censura qualquer conformação teleológica de organização estatal, sendo completamente avesso à tese que defende a promoção da justiça social como finalidade máxima do Estado, rechaçando qualquer modelo centralizado de gestão econômica. Em outros termos, esse autor rejeita a hipótese de organização econômica imposta pelo Estado por entender que nenhuma autoridade, ainda que legitimamente, pode pretender impor ao cidadão o cumprimento de fins predeterminados, haja vista que o ser humano só pode ser considerado livre se tiver a oportunidade de escolher livremente seus próprios fins e, principalmente, se puder atingi-los fazendo uso de seus próprios meios, ou seja, de suas capacidades individuais naturais.<sup>252</sup>

Na compreensão da tese neoliberal, é de fundamental importância o conhecimento da noção de ordem espontânea defendida veementemente por *Hayek*, sendo que inicialmente é pertinente não confundir liberdade com a defesa incondicionada dos próprios interesses, pois, ao defender o direito do ser humano perseguir seus próprios fins, esse autor tem o propósito de ressaltar uma realidade que se resume na constatação de que o equilíbrio econômico somente se obtém em uma sociedade em que cada indivíduo possa exercer livremente a sua vocação. Logo, é possível afirmar que uma sociedade estará equilibrada quando a escolha de vocações entre os indivíduos ocorra sem nenhum obstáculo, sendo a partir dessa conjuntura que surge a necessidade da participação do Estado, que deve restringir-se a preservação das regras morais de justa conduta (comportamento). Então, é sobre tais

---

<sup>252</sup> HAYEK, 2010, passim.

regras, produto da evolução natural das civilizações, que ele irá fundamentar o que chama de ordem espontânea.

Ao apresentar os elementos formadores da “ordem espontânea”, *Hayek* esclarece que tal construção teórica é uma forma de organização surgida naturalmente, sendo que tal ordem se distancia totalmente do pensamento jusnaturalista, visto que este autor a considera como resultado da absoluta ausência de criação de concepção, sendo esta a explicação da expressão “espontânea”; ou seja, por ser decorrente da natureza das relações humanas e não da mente, de quem quer que seja. Desse modo, ele afirmará que tal ordem é transmitida pela cultura, tradições sociais e, sobretudo, pela experiência passada de geração em geração.

Nessa elaboração doutrinária, ressalte-se que o clássico liberalismo defendido por *Adam Smith* propiciou a divisão entre ordem econômica e ordem moral, igual classificação adotada no discurso liberal *hayekiano*, só que dentro da estrutura teórica neoliberal; assim sendo, tanto a moral quanto as relações mercantis surgiram espontaneamente e foram sendo transmitidas de geração em geração. Para *Hayek*, ordem moral é o conjunto de normas de justa conduta que foram sendo transmitidas ao longo do tempo por meio dos costumes. De maneira que o estabelecimento pacífico das ordens moral e mercantil acarretaram importantes consequências para a fundamentação da norma jurídica, tendo em vista que foi a partir dele que ficou reconhecida a função do direito de salvaguardar as regras inerentes ao mercado, assegurando aos participantes a igualdade de sujeição às leis não arbitrárias, liberdade para escolher o próprio trabalho, entre outras garantias.<sup>253</sup>

Assim, levando-se em consideração o cenário atual revelado pela globalização, verificam-se fortes possibilidades de ocorrência de graves desigualdades, na medida em que a produção e o consumo de bens se sujeitam ao monopólio da tecnologia. Portanto, na era da globalização a equidade<sup>254</sup> se manifesta por meio do resgate da autonomia econômica,

---

<sup>253</sup> HAYEK, Friedrich A. **Individualism and economic order**. Chicago: The University of Chicago, 1980. p. 57-58.

<sup>254</sup> Tecnicamente, a equidade é um componente essencial para o desenvolvimento social, haja vista que países europeus reduziram a pobreza, não apenas devido ao aumento da renda e fornecimento de serviços públicos, como saúde e educação, mas também promovendo a igualdade, especialmente entre os diferentes grupos sociais. Uma das razões pelas quais o Brasil está tão distante das nações de “Muito Alto” índice de desenvolvimento humano é sua



representando assim a devolução ao indivíduo da livre iniciativa com todos os riscos a ela inerentes. Nessa ótica, *Arnaud*<sup>255</sup> enfatiza bem esta consequência da globalização, que leva à substituição da regulação jurídico-social por uma nova razão jurídica, baseada no retorno da transação comercial. De forma que é devido a essas razões que se torna necessário desenvolver uma atualização do conceito de equidade, para o adequado acompanhamento das intensas modificações que vêm ocorrendo na estrutura social, ocasionadas pela implantação do pensamento neoliberal, que vem gradativamente modificando a ordem mundial.

No Brasil, desde que o Estado adotou a flexibilidade do monopólio sobre o fornecimento de serviços públicos considerados essenciais, por conseguinte deixou de ser responsável pela promoção do bem-estar de parcela significativa da população. Realmente, a partir de então compete-lhe apenas a função de fiscalizar a qualidade dos serviços prestados por particulares e garantir a igualdade de acesso aos mesmos.

Segundo *Hayek*<sup>256</sup>, o Estado só pode atuar negativamente, impedindo o abuso e a exploração, jamais positivamente, garantindo resultados, mas apenas dando as melhores condições para o desenvolvimento de talentos. De certo modo, esta é uma tendência atual e razão pela qual se defende a igualdade de acesso a um ensino como fundamento máximo de uma sociedade democrática, pois a defesa da igualdade de condições e a erradicação das desigualdades regionais não podem mais ocorrer devido a simples transferência de renda, e sim pela efetiva garantia de uma melhor educação.

Outrossim, convém destacar que o individualismo de *Hayek* acompanha a perspectiva da regra moral da igualdade que, segundo este autor, por si só basta à formação de uma ordem espontânea em que cada um é livre para perseguir os seus próprios fins, independentemente da sua posição original e apesar das circunstâncias econômicas lhe serem desfavoráveis. Além disso,

---

desigualdade social, fruto da enorme concentração de renda. Em geral, pelo menos ¼ da desigualdade de renda está ligado à outros fatores, como baixa escolaridade ou analfabetismo dos pais, ou associado à cor da pele ou região de nascimento. Cf. FERREIRA, Mariana. IDH reflete o cenário mundial de mudança: os indicadores... **Revista Atualidades**, São Paulo: Ed. Abril, p.139, jan./jun., 2014.

<sup>255</sup> ARNAUD, André-Jean; DULCE, Maria José Fariñas. **Introdução à análise sociológica dos sistemas jurídicos**. Trad. Eduardo Pellew Wilson. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. p.348 et seq.

<sup>256</sup> HAYEK, 1980, p.65.

ele defende que as regras de justa conduta advêm da experiência adquirida no decorrer do processo histórico, deduzindo que a justiça do mercado implica na garantia da liberdade, como máxima ausência de coerção arbitrária, e na espontaneidade, como forma de combate a qualquer modo de dirigismo da economia.

A propósito, quando *Hayek* afirma que as regras morais permitem o desenvolvimento de uma ordem espontânea, ele está igualmente indicando a formação de uma base representada pela equidade, sobre a qual se possam desenvolver as vocações livremente. Para esse autor, a equidade é alcançada mediante a proteção das regras de justa conduta e do combate à coerção arbitrária, que são condições para o efetivo exercício da liberdade na vida social.<sup>257</sup> Portanto, foi a partir desse entendimento que ele considerou imoral, porque arbitrária, a intervenção do Estado na economia, seja diretamente, por meio da eliminação da livre iniciativa, em prol de uma presumida capacidade de alguns em predeterminar os fins que irão trazer mais suporte material para todos, seja indiretamente, pelo fato de conceder aleatoriamente privilégios na forma de isenções, benefícios fiscais, entre outros, com a justificativa de promoção da distribuição da renda nacional ou ainda em nome de um provável interesse público. Sem dúvida, *Hayek* estava certo quando tentou demonstrar que a única igualdade possível dentro de uma sociedade justa está fundamentada na eliminação da coerção, que tem múltiplas facetas, podendo ser exteriorizada por abuso da posição dominante, concessão de privilégios, corrupção, discriminação, confisco de renda pelo Estado etc.

Nesse sentido, *Sen*<sup>258</sup> afirmou que o desenvolvimento econômico pode se dar às expensas do desenvolvimento humano, ou seja, a função do Estado na defesa da liberdade e do respeito à dignidade humana deve limitar-se ao combate das várias formas de coerção arbitrária presentes na complexidade da vida social, bem como na promoção do desenvolvimento humano, não apenas dentro dos parâmetros materiais, mas, sobretudo, em respeito ao aprimoramento intelectual que o conhecimento das ciências e das artes é capaz de propiciar, além, evidentemente, da preservação da máxima liberdade

---

<sup>257</sup> HAYEK, 2010, p. 194.

<sup>258</sup> SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Cia. das Letras, 2000. p. 72 et seq.

de acesso ao pensamento. Realmente, uma forma justa do Estado estimular o desenvolvimento econômico é por intermédio de investimentos em educação pública de qualidade, saúde, acesso aos serviços públicos essenciais, incluindo a justiça. Em resumo, entendemos como razoável o individualismo proposto por *Hayek*, sendo que, por outro lado, observamos uma grande dificuldade na inserção de toda uma cultura de receptividade pelo desenvolvimento vocacional.

No entendimento de *Ferraz*<sup>259</sup>, nos lugares em que o trabalho é visto como algo árduo, a justiça e o equilíbrio econômico ficam comprometidos. As sociedades em que prevalece tal concepção são caracterizadas pela sua heterogeneidade, pois nelas se fazem presentes:

Os que exercitam uma vocação, os que exploram uma atividade lucrativa, os que simplesmente criam estratégias de ganho ilícito, e, por fim, os que não tendo tido nenhuma oportunidade de desenvolvimento vocacional, vendem por quase nada sua força de trabalho. Quando as duas últimas categorias formam a massa da sociedade, o resultado é marcado pela miséria e pela violência [...]. O trabalho visto como meio de enriquecimento não é menos prejudicial ao equilíbrio social. A ele se deve boa parte da responsabilidade pelo surgimento da última classe: a dos explorados.

Realmente, quem explora um negócio lucrativo geralmente envolve algum tipo de mão de obra de baixa remuneração, pois acha vantajoso pagar pouco, sendo tal realidade frequentemente observada no âmbito dos vazadouros à céu aberto ainda existentes nas cidades brasileiras, visto que neste setor a produção atende a uma técnica de ordem bastante primitiva, dificultando ainda mais a formação de vocações.

Tais considerações, ainda que colaterais ao objeto de estudo deste trabalho, representam a estrutura de toda a problemática em torno do conceito de ordem espontânea apresentado por *Hayek*, pois o individualismo por ele defendido está fundamentado na referida ordem, denominada de sociedade pluralística, cuja característica principal resulta da inexistência de uma hierarquia de fins. Assim sendo, a noção de ordem espontânea utilizada no esquema liberal *hayekiano* tanto é útil para fundamentar a origem das regras de justa conduta, quanto para legitimar o funcionamento de uma ordem social.

---

<sup>259</sup> FERRAZ, 2007, p.329-330.

Para explicar a sociedade como ordem espontânea, *Hayek*<sup>260</sup> assevera que para a vida social ser considerada justa precisa observar alguns princípios elementares, estando o primeiro deles relacionado com o poder coercitivo do Estado, pois esse autor entende que a força estatal deve se limitar à garantia de igualdade de condições entre os seus membros, sendo que a única igualdade que o Estado está legitimado a defender é aquela que impede o uso da força entre particulares, ou seja, o Estado justo é o legítimo garantidor da liberdade individual. De forma que a noção de ordem espontânea encontra-se fundamentada em regras morais de conduta tendentes às garantias da igualdade e liberdade. Todavia, o princípio da igualdade não configura apenas uma norma abstrata norteadora da conduta moral humana, devido ao fato de que, desde a antiguidade, com base nela estabeleceram-se leis prevendo a justiça comutativa e a justiça distributiva.<sup>261</sup>

De forma que, na análise da teoria liberal *hayekiana*, considerada em uma perspectiva neoliberal, a liberdade é um conceito ampliado, não se tratando mais de discutir as liberdades de associação, de culto, de pensamento etc., pois elas de alguma maneira já vêm se exteriorizando nas denominadas democracias modernas. De fato, a ideia neoliberal vem se propondo a debater a própria liberdade vocacional, apesar de que, muito embora tal liberdade esteja abstratamente embasada no princípio da livre iniciativa, na prática ela seja inobservada e restringida pelo controle que o governo exerce sobre a economia em nome do interesse público, como também por determinadas práticas adotadas pela iniciativa privada. Logo, a coerção arbitrária instituída por intermédio de legislações de conteúdo variado, ao mesmo tempo em que compromete a igualdade, ofende igualmente a livre iniciativa, na medida em que a interferência do Estado na economia impede a geração espontânea das vocações. Em síntese, todas essas práticas, pelo fato de dificultarem o surgimento espontâneo das vocações, privam a fruição das vantagens de uma civilização livre.

Portanto, a concepção de sociedade aberta de *Hayek* encontra-se diretamente relacionada com a ideia de justiça social ou distributiva, a partir do

---

<sup>260</sup> HAYEK, 2007, p.75-77.

<sup>261</sup> Cf. ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*. 3.ed. Trad. Edson Bini. Bauru/SP: Edipro, 2009b. 1129a 1, 5 e 10; 1129b 1, 5, 25 e 30; 1130a 1 e 15; 1130b 1, 5, 10, 15 e 30; 1131a 1, 5, 10, 15, 20, 25 e 30.

conceito de bem comum, sendo a divergência entre comunitaristas e liberais proveniente das variadas interpretações sobre essas noções. Realmente, os diferentes entendimentos sobre a definição de justiça distributiva são provenientes de opiniões advindas de vários campos de conhecimento científico. Nessa conjuntura, *Pierre Lemieux*<sup>262</sup> apresenta uma explanação a respeito desse fenômeno, onde o conceito de justiça distributiva funcionaria como um eixo divisor da história do pensamento em quatro quadrantes distintos para dois únicos fundamentos contraditórios entre si, ou seja, individualismo e o coletivismo. Assim, na interpretação da doutrina de cada uma dessas correntes, este autor assinala que desde o século XVI a tendência política limitava-se a defender o individualismo e rechaçar o coletivismo ou vice e versa.

Em resumo, nos dois quadrantes superiores estariam as inclinações individualistas, enquanto que nos dois inferiores se encontrariam as coletivistas. De maneira que *Lemieux* reúne em um mesmo quadrante todo um conjunto de fatos econômicos e sociais ocorridos em momentos históricos diferentes, surgindo então a justiça distributiva como um elemento de dissenso entre, de um lado, a soberania do Estado, povo ou sociedade e, do outro lado, a soberania do indivíduo, o individualismo e o anarquismo. Sem dúvida, a noção de justiça distributiva é a mais desafiadora de todas, por exigir uma ação afirmativa e não meramente negativa, enquanto que a justiça comutativa, diversamente, implica em um comando moral proibitório, positivado ou difuso, dos costumes. Logo, de certa forma esse autor tem razão quando discorre sobre as concepções doutrinárias responsáveis pela divisão do mundo entre comunitaristas e liberais.

Na distinção entre as justiças comutativa e distributiva é possível perceber a primeira como sendo válida universalmente, no sentido de instauração de uma comunidade globalizada baseada na igualdade. De fato, é sobre a justiça comutativa que se pode cogitar a inserção universal da ordem espontânea *hayekiana*, lugar onde os direitos humanos confere a cidadania às pessoas de um modo geral. Já a justiça distributiva, ao contrário, enfatiza o aspecto local, ficando visível que esta forma de justiça é uma concepção sobre a qual se

---

<sup>262</sup> LEMIEUX, Pierre. **La soberania del individuo**: fundamentos y consecuencias del nuevo liberalismo. Trad. Maria Jesús Nicolás. Madri: Unión, 1992. p.26.

fundamentam as políticas públicas.<sup>263</sup> Ademais, a justiça distributiva é uma noção coadjuvante à equidade, na medida em que funcionaria como uma espécie de interface entre esta e as circunstâncias locais, que devem ser constantemente atualizadas; sendo que na esfera pública a ação decorrente de tais situações não pode ser estabelecida de forma causuística – como crescimento econômico –, mas por critérios morais de caráter genérico, entre os quais se destaca o desenvolvimento humano como empreendimento realizável e capaz de transformar os indicadores econômicos e sociais.

Enfim, é importante deixar claro que a ordem espontânea defendida por *Hayek* é aquela em que os indivíduos são livres para buscar os seus próprios fins, sendo a espontaneidade decorrente da inexistência do compartilhamento de fins. De maneira que, em uma ordem espontânea a coesão é garantida pelo estabelecimento de princípios genéricos, especialmente a igualdade e a liberdade. Nesse contexto, a Magna Carta, o Bill of Rights, a Constituição Americana, a Constituição Francesa, a Declaração dos Direitos Humanos, entre outros relevantes textos jurídicos, deixaram como tributo a noção de Estado de Direito.

O cenário apresentado por meio dessas explanações deixa evidente que na tributação com fins de distribuição ainda permanece a ausência de uma discussão transparente. Em geral, os tribunais vêm realizando a relevante tarefa de proteger o indivíduo contra as injustiças praticadas por concidadãos, por intermédio da justiça formal. Além disso, as constituições modernas igualmente protegem as pessoas da coerção arbitrária praticada pelos agentes do Estado, salvaguardando os direitos e garantias individuais. Porém, torna-se necessário identificar os meios de se legitimar uma política fiscal adequada para a consequente efetivação de uma justiça distributiva adequada. Logo, compreendemos pela necessidade em se desenvolver uma revisão conceitual de justiça distributiva, para que então se possa rever o papel do Estado na promoção do desenvolvimento humano.

Em meio a essa discussão, *Rawls* propõe que as pessoas mais favorecidas empreendam seus esforços em benefício dos menos favorecidos, por meio do denominado princípio da diferença, como veremos mais

---

<sup>263</sup> ARNAUD, 2000, p.350.

detalhadamente em seguida. Por sua vez, *Hayek* afirma que os investimentos no mercado geram trabalho e renda, sendo melhor empregar o capital em um empreendimento do que usá-lo com finalidades caritativas. Em síntese, são inúmeras as variantes que discutem a questão distributiva na perspectiva da justiça social, mais especificamente a partir das relações imbricadas com as necessidades humanas fundamentais.

Após as considerações sobre o pensamento *hayekiano*, indiscutivelmente, é possível vislumbrar a importância de seus ensinamentos; contudo, compreendemos como sendo demasiado inserir a teoria liberal de *Hayek* no mesmo plano de relevância de outras correntes teóricas que discutem mais detalhadamente a teoria das necessidades humanas fundamentais. Desse modo, passemos a analisar às várias interpretações defendidas pelos principais representantes das correntes teóricas que são plausíveis para justificar adequadamente o aspecto da otimização da satisfação das necessidades humanas básicas.

### 3.2 John Rawls e sua Teoria da Justiça

Em 1971, o jusfilósofo norte-americano *John Rawls* expõe uma concepção de justiça norteada a partir de lições kantianas, haja vista que o objetivo geral de *Rawls* é, com base em determinadas noções fundamentais encontradas no pensamento de *Immanuel Kant*<sup>264</sup>, elaborar um sistema de normas universais de justiça material compreendidas como imperativos categóricos. Então, na sua “*Teoria da Justiça*”<sup>265</sup> é destacado o conceito de liberdade individual ou negativa<sup>266</sup>, onde está inserida a propriedade privada,

---

<sup>264</sup> Esta linha de pensamento filosófico é amplamente adotada nos textos de *John Rawls*, com destaque a um trabalho posterior a sua “*Teoria da Justiça*” (1971), intitulado “*Justiça e democracia*”, com divulgação no Brasil pela Martins Fontes no ano de 2000, sendo utilizado, entre outras, as seguintes obras kantianas: KANT, Immanuel. **Critica da razão pura**. Trad. Lucimar A. Coghi Alcelmi; Fulvio Lubisco. 3.ed. São Paulo: Ícone, 2011. (Coleção Fundamentos do Direito); \_\_\_\_\_. **Critica da razão prática**. Trad. Paulo Barrera; Saulo Krieger. São Paulo: Ícone, 2005. (Coleção Fundamentos do Direito) \_\_\_\_\_. **Fundamentação da metafísica dos costumes**. Trad. Guido Antônio de Almeida. São Paulo: Barcarolla, 2009. (Coleção Philosophia)

<sup>265</sup> Na opinião do renomado jusfilósofo contemporâneo *Robert Nozick*, a obra “*Uma Teoria da Justiça*” é o mais relevante trabalho de Filosofia Política desde *John Stuart Mill* Cf. NOZICK, Robert. **Anarquia, Estado e Utopia**. Trad. Vitor Guerreiro. Lisboa: edições 70, 2009.

<sup>266</sup> Na concepção kantiana, a liberdade negativa no sentido de restringir uma determinada lei que assegure liberdade igual a todos é basicamente o conteúdo dos direitos naturais.

associando a essa noção a ideia de moralidade social como condição para que as ações individuais se realizem de forma ética.

*Rawls* entende que uma sociedade justa pode garantir uma liberdade mais ampla para a grande maioria dos seus membros, enfatizando que é de fundamental importância definir o que é justiça, bem como encontrar os meios adequados para operacionalizar a sua efetivação. Além disso, esse autor se posiciona contrariamente a corrente tradicional, segundo a qual uma ação se revela como sendo correta quando demonstra ser útil, se propondo a substituir os contratos sociais de *John Locke*, *Jean Jacques Rousseau* e *Immanuel Kant* por algo “mais racional”. De maneira que, *Rawls*<sup>267</sup> sintetiza que a justiça é a “primeira virtude das instituições sociais, como a verdade o é dos sistemas de pensamento”, e que a melhor forma de entendê-la é com “imparcialidade”; com efeito, o método que esse autor propõe para alcançar tal compreensão tem como ponto de partida uma “posição original” e um “véu da ignorância”.

Com relação a posição original apresentada por *Rawls*, ela exterioriza-se como o *status quo* inicial adequado que garante a equidade dos acordos fundamentais que podem vir a ser concluídos. Em outros termos, esse autor parte de uma situação hipotética, que denomina de posição original, na qual os vários indivíduos que se estabelecem em um contrato social estão envolvidos por um véu da ignorância, pouco conhecendo ou mesmo desconhecendo sua condição social e os papéis distintos que ocupam no corpo social. Porém, essa ignorância não é plena, visto que as pessoas que se encontram na referida posição têm noções gerais e básicas a respeito da sociedade e, devido a isso, podem racionalmente aderir a uma ideia de justiça como norma universal, em todos e de cada um.

O conceito de justiça proposto por *Rawls* é constituído por dois princípios, que devem possibilitar a determinação de um resultado equânime. De início, temos o Princípio da Liberdade, em conformidade com o qual “toda pessoa deve dispor de um direito igual ao mais amplo sistema de liberdades básicas iguais para todos que seja compatível com o mesmo sistema para os

---

Conforme assevera LIMA, Luiz Antonio O. Alternativas éticas ao Neoliberalismo: Rawls e Habermas. *Lua Nova*, São Paulo, n. 28/29, p.335-350, abr. 1993. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010264451993000100017&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010264451993000100017&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 15 jul. 2014; v. tb. RAWLS, 1997. p. 218 et seq.

<sup>267</sup>RAWLS, 1997, p. 3 e 13.



demais”.<sup>268</sup> Nessa perspectiva, essas liberdades individuais, consideradas básicas, são identificadas por *Rawls* com os valores políticos e jurídicos das democracias dos países capitalistas, como: liberdade política (direito de votar e de ser elegível para cargos públicos); liberdade de expressão e de reunião; liberdade de consciência e de pensamento; liberdade de possuir propriedade; e liberdade em relação à captura e prisão arbitrárias. Em seguida, surge o Princípio da Equidade ou de Justiça, que se desdobra em mais dois outros Princípios – o da Diferença e o da Igualdade, expressados do seguinte modo: “as desigualdades sociais e econômicas devem ser ordenadas de tal forma que, ao mesmo tempo, (a) tragam as melhores perspectivas para os mais desfavorecidos (Princípio da Diferença) e (b) que sejam ligados a funções e posições acessíveis a todos, conforme a justa igualdade das oportunidades (Princípio da Igualdade)”.<sup>269</sup>

Com essa breve explanação sobre os princípios norteadores da teoria de *Rawls*, torna-se pertinente salientar que é o Princípio da Diferença que vem sendo utilizado como referência nas atuais análises sobre justiça social, devido ao fato de que na distribuição de bens e serviços é ele quem faz a previsão quanto ao aspecto da maximização da fração que cabe aos desfavorecidos em relação aos favorecidos; ou seja, é esse preceito que recomenda dar mais a quem tem maior necessidade. Neste contexto, ressalte-se que as desigualdades somente serão toleradas se for para beneficiar os menos favorecidos, por intermédio da provisão de bens e serviços necessários à otimização da satisfação das suas necessidades básicas, que ele denomina de “bens primários”.<sup>270</sup> A partir desse ponto de vista, *Rawls* se contrapõe a corrente utilitarista<sup>271</sup>, reconhecendo os direitos humanos como sendo

---

<sup>268</sup> RAWLS, 1997, p. 64.

<sup>269</sup> Ibid., p. 64, 80 e 115-116.

<sup>270</sup> *John Rawls*, em “Uma teoria da justiça”, desenvolve uma articulação entre os “bens primários” e as “necessidades básicas”; então, para este autor, esse conjunto de bens corresponde, respectivamente, aos seguintes aspectos: direitos e liberdades; oportunidades e poderes; renda e riqueza. Portanto, na provisão desses bens primários, as pessoas devem ter acesso às liberdades, bens e serviços necessários. Cf. RAWLS, 1997, p. 96 et seq.

<sup>271</sup> Conforme *Van Parijs*, tradicionalmente, o utilitarismo foi “prefigurado, entre outros, por *David Hume* (1739), verdadeiramente fundado por *Jeremy Bentham* (1789), batizado e popularizado por *John Stuart Mill* (1861) e sistematizado por *Henry Sidgwick* (1874)”. Mais recentemente, o utilitarismo tem sido interpretado como sendo uma doutrina encontrada na fundamentação da Economia do Bem-Estar Social, que é traduzida pela maximização do bem-estar coletivo, definido como a soma do bem-estar (ou da utilidade) dos indivíduos que compõem a coletividade que está sendo considerada. *Jeremy Bentham* e *Stuart Mill* são reputados como os

imprescritíveis, haja vista que ele aceita a ideia preventiva e distributiva do Estado na correção dos desequilíbrios sociais desencadeados pelo mercado.

Ainda no que se refere ao Princípio da Diferença, cumpre destacar o papel da história, pois este eixo referencial é acatado em praticamente todos os ordenamentos jurídicos modernos em que o Princípio da Igualdade perante a lei pode ser violado em prol do interesse geral. Nesse sentido, o utilitarismo representa uma compreensão individualista de interesse geral, na medida em que este é definido pelo máximo interesse do maior número de pessoas, independentemente de quaisquer outros fatores que se poderiam considerar, tais como os progressos científicos e tecnológicos, o interesse do Estado, entre outros. Em sua concepção inicial do Princípio da Diferença<sup>272</sup>, *Rawls* se opõe ao utilitarismo na medida em que entende como injusto o fato de não ser priorizado o interesse dos indivíduos em relação ao de determinada sociedade em geral. De forma que inicialmente ele só aceita desigualdades na proporção em que elas vão beneficiando cada membro de certa comunidade; sendo que essa noção geral, que é retomada em vários momentos<sup>273</sup> de sua obra, foi posteriormente modificada, pois era praticamente inaplicável.

Então, considerando que *Rawls* reconhece no seu trabalho que não há, por assim dizer, situação vantajosa para cada pessoa individualmente, por conseguinte, em sua teoria definitiva ele substitui a formulação primitiva do Princípio da Diferença. De fato, em vez de justificar as desigualdades pelo fato de serem úteis a todos, exigirá que elas sejam direcionadas aos membros mais desfavorecidos da sociedade. Em síntese, tudo isso traduz uma limitação do princípio do interesse geral, vinculando este às necessidades daqueles que são menos favorecidos, noção essa compatível com à ideologia do liberalismo social.<sup>274</sup>

Indiscutivelmente, a teoria da justiça de *Rawls* é um importante mecanismo de sustentação para o estudo sobre o conjunto de necessidades básicas que

---

principais representantes dessa corrente doutrinária clássica. Cf. VAN PARIJS, Philippe. **Que é uma sociedade justa**: introdução a prática da filosofia política. Trad. Cíntia Ávila de Carvalho. São Paulo: Ática, 1997. p. 29; SANDEL, Michael J. **Justiça: o que é fazer a coisa certa**. Trad. Heloisa Matias; Maria Alice Máximo. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. p. 45-74

<sup>272</sup> RAWLS, John. *Constitutional Liberty and the concept of justice*. **Justice**, Nomos, VI, Atherton Press, Nova York, p. 100-101, 1963.

<sup>273</sup> RAWLS, 1997, p. 14-15, 30, 60 e 246.

<sup>274</sup> Cf. PERELMAM, Chaim. **Ética e direito**. Trad. Maria Ermantina Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 1996. p. 246.

são essenciais para cada ser humano, tendo em vista que a doutrina da Justiça como Equidade tem a capacidade de fazer uma articulação entre a liberdade e dignidade humana, sob um ângulo socioeconômico, reafirmando a relevante e indispensável distribuição equitativa das necessidades básicas a todos os cidadãos. Assim sendo, torna-se pertinente retomar uma análise mais aprofundada dos princípios de Justiça Política propostos por *Rawls*.

No Princípio da Igualdade, que estabelece que a cada pessoa seja concedida direito igual à das demais no que diz respeito ao recebimento do mais extenso conjunto de liberdades básicas iguais, *Rawls* afirma que as sociedades devem se estruturar de modo que sejam atribuídos a todos os seus membros os mesmos direitos básicos, tão amplos quanto possível, sempre visando a necessária reciprocidade.<sup>275</sup> Dessa forma, esse autor, acompanhando o paradigma da perspectiva liberal, insere no Princípio da Igualdade apenas as liberdades básicas. Porém, a notória diferença entre as realidades constitucionais, brasileira e norte-americana, exige uma adequada adaptação das propriedades terminológicas da *Teoria da Justiça* ao nosso Direito; conseqüentemente, devemos interpretar o referido preceito norteador como diretriz fundamental da estrutura social que determina a igual recepção a todos, do mais amplo conjunto de direitos fundamentais, tanto individuais quanto, especialmente, sociais.

*Rawls*<sup>276</sup>, em sua evidente tendência liberal, defende a necessidade de serem asseguradas, entre as liberdades básicas fixadas pelo Princípio da Igualdade, no mínimo, as seguintes: direitos e liberdades individuais fundamentais, exceto as liberdades econômicas; liberdade de movimento e de escolha de profissões e ocupações produtivas no âmbito da sociedade; poderes para acesso a cargos de responsabilidades nas instituições políticas e econômicas básicas da comunidade; ingressos e riqueza mínima; e bases sociais ao desenvolvimento do respeito de si mesmo. Como vemos, nos termos do Princípio da Igualdade, esse autor expressamente afasta as liberdades econômicas do conjunto de liberdades direcionado a todas as pessoas, objetivando que sua teoria seja aplicável a todas as sociedades, ou seja, tanto

---

<sup>275</sup> RAWLS, 1997, p. 64-65 e 109.

<sup>276</sup> RAWLS, John. **Justiça e democracia**. Trad. Irene A. Paternot. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 166-167; v.tb. \_\_\_\_\_, 1997, p. 98, 121, 222, 437 e 450-460.

as capitalistas quanto às socialistas. Nesse sentido, registre-se que no período histórico em que sua obra “*Uma teoria da Justiça*” foi publicada, início da década de 1970, o mundo ainda se encontrava em plena Guerra Fria; logo, a validade universal de uma *Teoria de Justiça Política* deveria pressupor a exclusão das liberdades apenas ao capitalismo.

Contudo, desde já salientamos que deverá haver certa cautela quanto a interpretação desse entendimento no âmbito do sistema dos direitos fundamentais, vigente no nosso Estado Democrático de Direito, pois o Princípio da Igualdade proposto por *Rawls* corresponde ao preceito básico de estruturação da sociedade que determinaria a atribuição indistinta a todos os cidadãos de um conjunto igual de liberdades fundamentais e de direitos sociais característicos de Justiça Social. De fato, esse conjunto de bens materiais e imateriais suscitado é sim capaz de oferecer uma vida digna, possibilitando que cada pessoa exerça seus próprios projetos de vida. Em resumo, compreendemos que os bens primários, literalmente estabelecidos pelo Princípio da Igualdade rawlseano, são condições suficientes para possibilitar ao indivíduo o total exercício de suas potencialidades, deliberadamente. De maneira que o cidadão não ficaria submetido, em sua atividade privada de efetivação da felicidade subjetivo-individual, a qualquer limitação, além daquelas determinadas pela observância aos ideais da Justiça Social e da Justiça Distributiva.<sup>277</sup>

Quanto ao Princípio da Diferença, reiteramos o posicionamento de *Rawls*, quando preceitua que todas as desigualdades sociais e econômicas só seriam consideradas legítimas se, concomitantemente, resultassem nos maiores benefícios possíveis para aqueles indivíduos menos beneficiados e fossem consequentes, exclusivamente, do exercício de cargos e funções acessíveis a todas as pessoas, em situações equitativas de oportunidades. Todavia, antecipadamente, é prudente ressaltar que nessa discussão o Princípio da Igualdade tem prioridade sobre o Princípio da Diferença.

No desenvolvimento do estudo da teoria de justiça política de *Rawls* à luz do ordenamento jurídico brasileiro, percebemos que tal perspectiva é indicativa de que o conjunto de bens primários assegurados pelos direitos fundamentais,

---

<sup>277</sup> CASTILHO, Ricardo. **Justiça Social e distributiva**: desafios para concretizar os direitos sociais. São paulo: Saraiva, 2009. p. 106-107.

especialmente os direitos sociais, não pode ser restringido em hipótese alguma. Por conseguinte, isso implica na necessária sujeição das desigualdades sociais à observância e à promoção destes bens essenciais<sup>278</sup>, até porque, na concepção desse autor, todas as diferenças socioeconômicas presentes jamais seriam capazes de prejudicar a existência digna das pessoas de um modo geral, nem mesmo em uma noção utilitarista, baseada em argumentações de maximizações funcionais para a sociedade como um todo.

Em segundo plano, é importante destacar que as reais desigualdades entre os cidadãos apenas serão admitidas se de alguma forma favorecerem para a melhoria das condições de vida das pessoas menos favorecidas economicamente, preservando-se, evidentemente, a igualdade de oportunidades. Para *Rawls*, é lícito que as pessoas exerçam atividades privadas objetivando seus interesses pessoais, estando tal aspecto em consonância com nosso ordenamento jurídico constitucional. Porém, isso jamais poderá ameaçar a dignidade da pessoa humana, promovida tanto pela garantia dos bens primários estabelecidos pelo Princípio da Igualdade quanto pela distribuição das vantagens econômicas a todos, em especial aos mais necessitados, em conformidade com o Princípio da Diferença.<sup>279</sup> A partir dessas considerações, podemos afirmar que os bens determinados pelo Princípio da Igualdade proposto por *Rawls*, que são distribuídos a todos igualmente e preservados ante qualquer ameaça, são característicos de Justiça Social. Por sua vez, aqueles bens oriundos das desigualdades socioeconômicas e considerados com base no critério da necessidade, de acordo com o Princípio da Diferença, seriam típicos da Justiça Distributiva.

Assim sendo, é possível deduzir que, de um modo geral, a previsão *rawlseana* tem seu embasamento no âmbito das instituições básicas da sociedade, bem como é fundamentada nos mecanismos de divisão de vantagens econômicas advindas do livre mercado, devendo igualmente existir a devida observância aos direitos sociais e demais direitos fundamentais, concebidos como meios para a materialização de uma vida digna para todos, norteando-se em uma razão essencial identificada inicialmente com a incerteza de que os cidadãos, mesmo os mais abastados, têm em relação ao futuro. De

---

<sup>278</sup> CASTILHO, 2009, p. 107.

<sup>279</sup> *Ibid.*, p. 107.

fato, uma vez retirado o “véu da ignorância”, entende esse autor que os indivíduos poderiam ver-se em circunstâncias de carências materiais. De maneira que a solução para evitar essas eventualidades seria a precaução, o que levaria todas aquelas pessoas colocadas na “posição original” a concordarem com a estipulação de um sistema de Justiça Distributiva, que seria destinada a garantir, além dos bens primários do Princípio da Igualdade, também aqueles bens identificados com as vantagens econômicas repartidas aos mais necessitados.

Para *Vita*<sup>280</sup>, a motivação principal para a previsão dos mecanismos de Justiça Distributiva, baseando-se no princípio da diferença, certamente encontra-se na necessidade de compensação da arbitrariedade na distribuição natural de vantagens e talentos. Mas, habilidades, talentos e dotes humanos não são iguais para todos, sendo a partir deste ponto de vista que os apologistas do neoliberalismo defendem que essa divergência interindividual de capacidades é o motivo pelo qual as pessoas deveriam perceber vantagens socioeconômicas diferentes, o que poderia resultar na conclusão de que políticas que tendem a limitar o livre funcionamento do mercado teriam um efeito artificial, impossibilitando a composição normal de pessoas diferentes *per se*. Porém, compreendemos que tal assertiva encontra-se equivocada, estando *Rawls* plenamente consciente quanto a esse aspecto, ao propor que os princípios de justiça, voluntariamente escolhidos por cidadãos livres e racionais, deveriam prever mecanismos de compensação das diferenças naturais, por meio da justa divisão das vantagens delas advindas.

Em conformidade com o entendimento de *Rawls*, o conjunto de bens primários não é constituído apenas por aqueles elencados como direitos fundamentais atribuídos a todos, haja vista que as liberdades individuais e os direitos sociais de Justiça Social não exaurem o conteúdo de bens fundamentais à existência digna, pois eles devem se somar aos bens partilhados pelos mecanismos de Justiça Distributiva, baseados no Princípio da

---

<sup>280</sup> VITA, Álvaro de. Uma concepção liberal igualitária de Justiça Distributiva. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 39, p. 49, 1999.

Diferença rawlseano e efetivados, em nossa realidade constitucional, por intermédio dos direitos sociais de Justiça Distributiva.<sup>281</sup>

O Princípio da Diferença tem recebido críticas pelo fato de ser considerado abstrato, faltando-lhe uma determinação precisa dos meios pelos quais os menos favorecidos deveriam ser compensados pelas desigualdades socioeconômicas. Para esta corrente de opositores, *Rawls* teria construído um princípio muito amplo, dando espaço para a legitimação de inúmeros modelos de estruturação do processo econômico, podendo até mesmo justificar um mecanismo mais extremado de liberalismo econômico, em que altas concentrações de renda poderiam resultar, mesmo de forma notoriamente desproporcional, em mínimos benefícios aos menos favorecidos economicamente, visto que elevadas aglutinações empresariais estariam suscetíveis a perceberem ganhos em proporções que poderiam reduzir os preços. Porém, no nosso entendimento, tal argumentação não é procedente, em virtude de que o Princípio da Diferença *rawlseano*, ainda que traga consigo traços liberais, pode muito bem ser adaptado, por exemplo, a realidade brasileira, para explicar e legitimar os mecanismos de Justiça Distributiva.

Convém enfatizar, ainda quanto ao tema da compensação das vantagens naturais das pessoas, elemento fundamental da repartição dos benefícios decorrentes das desigualdades socioeconômicas, o fato de não ser admissível que dotes e talentos naturais fundamentem desproporcionais participações na prosperidade material resultante da produção em toda a comunidade. Em outras palavras, justificar uma iniquidade socioeconômica por meio de habilidades específicas seria oferecer possibilidades para que as relações sociais fossem conformadas em loterias, ou seja, por arbitrariedades genéticas e sociais sobre as quais não existe controle algum. Logo, para que isso não aconteça, impõe-se que sejam recepcionados instrumentos de construção e preservação de igualdade institucional.

Com essas reflexões sobre a teoria de justiça rawlseana, inicialmente reconhece-se a originalidade de seu liberalismo, ao procurar compatibilizar a

---

<sup>281</sup> Nesse sentido, cf. RAWLS, John. **O liberalismo político**. Trad. Álvaro de Vita. São Paulo: Martins Fontes, 2011. p. 208-209; \_\_\_\_\_. **Justiça como equidade: uma reformulação**. Trad. Cláudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003. p. 58-64; VITA, Álvaro de. **O liberalismo igualitário: sociedade democrática e justiça internacional**. São Paulo: Martins Fontes, 2008. (Coleção Justiça e Direito). p. 45-47 e 102-103.

liberdade individual com a igualdade (de oportunidades) e a equidade (dar mais condições a quem é menos favorecido). Mas, por sua vez, há entre os seus princípios uma hierarquia rigorosa <sup>282</sup>, denominada por ele de “ordem léxica”, ou seja, o Princípio da Liberdade é prioritário em relação ao Princípio da Equidade, como já destacado antes; sendo que nessa relação hierárquica surge uma forte oposição entre liberdade e igualdade, pois, no entender de *Rawls*, não seria justo favorecer a igualdade em detrimento da liberdade, tendo em vista que não seria razoável, em hipótese alguma, sacrificar as “liberdades básicas”.

Nessa mesma dimensão hierárquica, *mutatis mutandis*, o Princípio da Igualdade é completamente prioritário em relação ao Princípio da Diferença, haja vista que não seria justo dar mais atenção à diminuição das desigualdades sociais do que à igualdade de oportunidades. De forma que, a partir dessa perspectiva não haveria ameaça ao poder e a riqueza dos grupos sociais mais abastados, tudo isso em nome de uma igualdade socioeconômica, pois o que na realidade se procura como prioridade são oportunidades iguais. De fato, não seria possível, tanto por razões de eficiência como de moralidade: no primeiro caso pelo motivo de que sem oportunidades iguais, os mais habilitados para ocupar certas posições não as alcançariam; e na segunda hipótese, devido a razão de que seria injusto aqueles em piores condições socioeconômicas não contarem com oportunidades de melhorar suas condições de vida.

Na perspectiva da teoria de *Rawls*, a igualdade socioeconômica presente na estrutura das necessidades básicas ocupa certo espaço de prioridade, recepcionando convenientemente à perspectiva liberal, que indica a liberdade, inclusive a do mercado, como a base da ordem social. Ainda nessa discussão, registre-se que muito embora a teoria de *Rawls* <sup>283</sup> não mencionar explicitamente o mercado e a propriedade privada no elenco das “liberdades básicas”; porém é obvio que ambos estão dispostos na ordem hierárquica dos seus princípios <sup>284</sup>, tendo em vista que, para este autor, o indivíduo racional que age sob o “véu da ignorância” é um ser humano desprovido de

---

<sup>282</sup> RAWLS, 1997, p. 65-68.

<sup>283</sup> RAWLS, 2000, p. 144 et seq; \_\_\_\_\_, 1997, p. 74-75.

<sup>284</sup> Nesse mesmo sentido, cf. SALAMA; VALIER, 1997, p. 135-137; v.tb. RAWLS, 2000 p.147 et seq.



qualquer sentimento de solidariedade e civismo, o *homo oeconomicus*.<sup>285</sup> De igual modo, a prioridade absoluta atribuída ao Princípio da Liberdade deve-se, provavelmente, a convicção desse filósofo de que a lógica do mercado livre não admite a igualdade social.

Ademais, a teoria da justiça de *Rawls*, por pretender recepcionar concomitantemente os paradigmas mercado e sociedade, tem recebido críticas de pensadores de posturas políticas variadas. De início, em hierarquia de estrutura argumentativa, destacamos as reflexões propostas por *Doyal e Gough*<sup>286</sup>, que compreendem a teoria rawlseana como sendo possuidora de certa imprecisão na sua concepção de otimização da satisfação de necessidades básicas, entendendo eles que estas jamais seriam otimizadas somente com a garantia das liberdades básicas. Assim, na compreensão desses autores, onde coexiste uma situação de pobreza extrema com o predomínio da liberdade formal, o pobre não tem liberdade de escolha. De maneira que *Doyal e Gough* asseveram que não se pode negar, tal como faz *Rawls* com seus “bens primários”<sup>287</sup>, o papel fundamental que a satisfação das necessidades assume na vida do ser humano e especialmente na incessante busca da Justiça Social.

De outro modo, *Miller e MacPherson*<sup>288</sup>, embasados na matriz marxista, argumentam que vários dos entendimentos de *Rawls*, incluindo o tipo de sistema social que ele idealiza, estão intimamente relacionados com os modelos capitalistas existentes. De forma que *Rawls*, do ponto de vista social, justifica as “diferenças de classe” e, sob a ótica econômica, apresenta um desdobramento teórico do “socialismo de mercado”, enaltecendo os aspectos positivos da competitividade. Em consequência disso, ele ignora os custos

---

<sup>285</sup> Teoria presente nas ciências humanas que designa o paradigma do Neoliberalismo, predominante na Modernidade Contemporânea. De modo igual, outras perspectivas teóricas também são utilizadas para definir este paradigma: teoria das escolhas racionais, racionalidade instrumental, individualismo metodológico, utilitarismo, teoria econômica neoclássica etc. Mas, todas essas propostas têm um núcleo em comum: visa explicar o sistema de produção e de circulação dos bens e serviços na sociedade a partir das noções de interesse, racionalidade e utilidade. GODBOUT, Jacques. Plus réel que le réel, le symbolisme. *La Revue do M.A.U.S.S.*, n. 12, Paris, Éd. La Découverte/M.A.U.S.S., p. 26-282, 1998.

<sup>286</sup> DOYAL; GOUGH, 1991, p. 132. Sobre a relevância da teoria proposta por *Doyal e Gough*, remetemos ao tópico 2.3 do Cap. 2 deste trabalho.

<sup>287</sup> RAWLS, 1997, p. 98-99; \_\_\_\_\_, 2000, p. 166-167.

<sup>288</sup> MACPHERSON, C. B. **Democratic theory**: essays in retrieval. Oxford: Clarendon Press, 1973, p. 89-90; MILLER, R. **Rawls and Marxism**. Oxford/Blackwell: Daniel Reading Rawls, 1975, p. 215-230.

humanos e a concentração dos poderes corporativos e gerenciais nas classes mais abastadas, com visíveis efeitos nas instituições onde predominam as economias capitalistas. Devido a isso, *MacPherson*<sup>289</sup>, por exemplo, salienta que tais posicionamentos são, na melhor das hipóteses, minimizadores da relevância do progresso social alcançado pelos movimentos sociais democráticos que acompanham a perspectiva institucional do *Welfare State*; e, no sentido mais grave, reveladores de um desconhecimento do fato de que no socialismo a Justiça Social seria mais bem recepcionada e observada operacionalmente. Assim, ao reduzir a ideia de justiça econômica para os planos das normas sociais e valores éticos, o Princípio Distributivo *rawlseano*, ao invés de se sobrepôr às relações de produção capitalista, é por elas controlado.

Continuando as críticas direcionadas ao pensamento de *John Rawls*, *Salama e Valier*<sup>290</sup> ressaltam alguns temas representativos de ideologia<sup>291</sup> liberal, que são comuns tanto ao liberalismo radical proposto por *Hayek* quanto ao liberalismo social apresentado por *Rawls*. Em síntese, *Salama e Valier* alertam para o fato de que o mercado desempenha uma função importante na formação da sociedade. Todavia, enquanto o liberalismo de *Hayek* é mais prudente, por recusar a noção de contrato social, o liberalismo proposto por *Rawls* reconhece o contrato social, inclusive aceitando a perspectiva do mercado livre como um requisito inerente à sua concepção de justiça. Em outros termos, na visão de justiça de *Rawls*, o ser humano revela-se “desconstruído em duas áreas estanques”: a econômica, que diz respeito à produtividade direcionada às regras de um mercado livre, que aparentemente, não apresenta nenhuma condição social de funcionamento, além de ser um espaço onde existem pessoas sem vínculo anterior; e, a social, representada pela repartição exteriorizada pela comunidade, na qual é possível encontrar

---

<sup>289</sup> MACPHERSON, 1973, p. 90. Cf. DOYAL; GOUGH, 1991, p. 135-136.

<sup>290</sup> SALAMA; VALIER, 1997, p. 137.

<sup>291</sup> Referimo-nos, neste trabalho, ao termo ideologias considerando as várias teorias sobre justiça, equidade, liberdade etc. Mais especificamente, é pertinente não confundir correntes de pensamento com ideologias econômicas ou políticas, pois aquelas decorrem normalmente das circunstâncias, exteriorizando uma reação a determinados acontecimentos, enquanto que estas, ao contrário, são mais compatíveis para análises de conteúdo semântico, preocupando-se especialmente com o sentido (significado) de noções fundamentais à existência humana e ao convívio social, independentemente de fatos ocasionais. Cf. FERRAZ, 2007, p. 27.

práticas sociais por meio da ação distributiva do Estado, exteriorizando a solidariedade com relação aos grupos desfavorecidos.

Na sequência, *Salama e Valier*<sup>292</sup> destacam a apologia do “fetichismo da mercadoria”, enfatizando eles que *Rawls* incide neste discurso marxista. Esses autores alertam para o fato de que essa concepção típica do liberalismo expressa uma positividade à exploração capitalista, que inversamente a outras maneiras de exploração direta (escravagista ou campesina, no período feudal), é intermediada pelo sistema de compra e venda da força de trabalho no mercado. De forma que tal perspectiva se encontra obscurecida por vínculos de liberdade/igualdade no campo da troca; por conseguinte, o Estado capitalista, uma vez ausente nas estruturas econômicas individuais, pode surgir de forma neutra, independente das classes sociais.

Outra crítica apresentada por *Salama e Valier* é quanto às “desigualdades criadoras”, pois independentemente do aspecto social, a proposta liberal de *Rawls*, de certo modo, induz a um reforço na noção de *Hayek*, de que as desigualdades sociais, quando não são excessivas ou intoleráveis, tornam-se favoráveis ao crescimento econômico, beneficiando a todos. Então, ao articular a concepção naturalista das desigualdades criadoras com a noção do darwinismo social<sup>293</sup>, os defensores dessa corrente explicam que: por um lado, “as desigualdades poderiam permitir uma taxa de poupança maior, sendo as classes mais favorecidas aquelas que poupam mais, o que incentivaria a expansão dos investimentos e, portanto, um crescimento maior”; já por outro lado, “as desigualdades poderiam estimular os perdedores a trabalhar mais e melhor.”<sup>294</sup> Dessa forma, compreendemos que, entre outras razões, é igualmente devido a isso que *Rawls* prioriza o Princípio da Liberdade sobre o Princípio da Igualdade, compactuando com os demais liberais quanto a ideia de que os direitos sociais impossibilitam o avanço econômico.

---

<sup>292</sup> SALAMA; VALIER, 1997, p. 143-144.

<sup>293</sup> Concepção ideológica fundamentada na teoria da seleção natural de *Charles Darwin* (1809-1882), que propõe que as diferenças ocasionais entre indivíduos pertencentes à mesma espécie tornam alguns deles superiores em sua luta pela sobrevivência e, em consequência de sua existência, disseminam-se características que resultam em adaptação. Então, a partir da equiparação entre a diferença orgânica presente na natureza com o processo civilizador, os apologistas do darwinismo social, a partir da segunda metade do século XIX, observaram nisso a possibilidade de converter o processo da seleção natural em princípio fundamental da sociedade humana, considerando como fato natural a pobreza, o domínio dos mais fortes sobre os mais fracos e a ausência de proteção social. Cf. CATÃO, 2011. p.73.

<sup>294</sup> RAWLS, 1997. p. 98 et seq; \_\_\_\_\_, 2000, p. 74 et seq.

Por último, *Salama e Valier*<sup>295</sup> suscitam a discussão sobre o aspecto da “inclusão individual”, pois, do ponto de vista liberal, a exclusão de pessoas e grupos ao acesso a bens e serviços não seria necessariamente social e sim individual, na proporção em que tal exclusão não advém da exploração e nem tampouco de opressões sociais, mas de obstáculos de natureza pessoal, principalmente o de concorrer em uma economia competitiva de mercado. Logo, devido a isso as políticas direcionadas para essa dificuldade se revelariam como benefícios em prol de determinados indivíduos, e não voltados genericamente para as classes sociais.

De outro modo, os setores mais conservadores “da direita” também direcionam comentários críticos à teoria de justiça *rawlseana*, mas com fundamentações distintas dos ataques da “esquerda”. Em geral, essas discussões são contrárias à natureza social do liberalismo proposto por *Rawls*, por interpretá-lo como uma concepção que desvirtua os fundamentos da doutrina liberal tradicional. Nesse sentido, *Doyal e Gough* compreendem que tais posicionamentos podem ser resumidos em dois enfoques: contra a ameaça que a teoria de *Rawls* significa à proposta liberal clássica da autonomia individual; e em oposição a importância concedida por *Rawls* aos direitos positivos (materializados por intermédio de políticas públicas redistributivas) em relação aos direitos considerados negativos (de expressão, de privacidade, de propriedade etc.), ou seja, contra a vinculação dos direitos positivos aos deveres do Estado.

### 3.3 Amartya Sen: capacidades, funcionamentos e desenvolvimento

Visando oferecer alternativas de saída mais compatíveis com a realidade social, desde o final do século passado vem se observando uma relevante proposta de estudo sobre as necessidades humanas fundamentais no âmbito da pobreza, baseada nas capacidades ou potencialidades de que as pessoas dispõem para viver dignamente, manifestando o exercício da liberdade e o respeito aos direitos de cidadania. Assim, neste tópico serão destacadas as principais argumentações apresentadas por *Amartya Sen* para o estudo da

---

<sup>295</sup> SALAMA; VALIER, 1997, p. 144-145.

otimização da satisfação das necessidades fundamentais e ao combate às causas da pobreza.

Tradicionalmente, a análise socioeconômica vem atribuindo responsabilidades a certos fatores (propriedade fundiária dividida de maneira desigual, catástrofes naturais etc) no desencadeamento do processo de exclusão social, estabelecendo assim as políticas econômicas possíveis de minimizar esta iniquidade social, especialmente ao atuar sobre os aspectos que a teriam agravado. Mas, a experiência em vários países vem demonstrando que a elaboração de providências baseadas em critérios e indicadores possibilita mais efetivamente a realização das propostas a serem implementadas (redistribuição salarial, medidas fiscais, entre outras) para diminuir a pobreza. De modo que tais iniciativas poderão ser úteis para a estruturação de uma teoria de justiça que seja compatível com a realidade social brasileira, onde determinados grupos sociais ainda vivenciam tal forma de iniquidade social.

Em geral, a pobreza é associada com os aspectos de subsistência, mas ser pobre não diz respeito apenas a não dispor de bens primários que são essenciais para sobreviver, haja vista que cada tipo de necessidade humana básica não satisfeita revela uma forma de pobreza (subsistência, proteção, compreensão, cultural etc.). Por conseguinte, esta é exteriorizada não apenas pelo fato de não ter, mas também de não ser ou estar impossibilitado de ser, como oportunamente enfatiza *Amartya Sen*.<sup>296</sup>

Nesse sentido, este autor leciona que é preciso esclarecer dois conceitos basilares para que exista uma efetiva compreensão da pobreza. O primeiro deles diz respeito à noção de capacidade (*capability to function*), que é um neologismo que apresenta a ideia de capacidade para realizar funcionamentos, representando assim às várias combinações de funcionamentos (estados e ações) que uma pessoa pode praticar; em outros termos, seria as possibilidades e oportunidades que o indivíduo teria para realizar seus objetivos, de optar pelo tipo de vida que considera adequada e de exercer suas faculdades reais de escolha. Já o segundo é o de funcionamentos (*functionings*), que é igualmente outra construção de linguagem que se refere

---

<sup>296</sup> SEN, Amartya. **Desigualdade reexaminada**. 2. ed. Trad. Ricardo *Dominelli* Mendes. São Paulo: Record, 2008. p. 177-179; v. tb. \_\_\_\_\_, 2000, p 35-36.

às várias coisas que alguém pode considerar valioso fazer ou ter, sendo que tais funcionamentos variam desde os mais elementares (estar adequadamente nutrido e livre de doenças evitáveis, por exemplo) até as atividades ou estados pessoais mais complexos (por exemplo, poder participar da vida da comunidade e ter respeito próprio)<sup>297</sup>; ou seja, funcionamentos seriam todos os modos de ser e de agir dos seres humanos, estando relacionado ao poder ser e ao poder fazer de uma pessoa.

A distinção apresentada por Sen<sup>298</sup> torna possível a elaboração de uma concepção de justiça social que ultrapassa as clássicas alternativas, distributivas e de bens sociais primários, possibilitando assim o estabelecimento de outra noção de pobreza, que advém do nível de desigualdade socioeconômico de uma sociedade. Com efeito, em sua construção teórica de justiça social, esse autor insere as denominadas liberdades instrumentais (liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparências e segurança protetora) que contribuem para a liberdade global que as pessoas têm para viver como desejariam; em outras palavras, tais liberdades tendem a contribuir para a capacidade geral das pessoas viverem mais livremente, tendo também elas o efeito de complementar umas às outras.

Na esfera econômica, em geral os estudos sobre as necessidades foram desenvolvidos a partir de duas vertentes: a da economia clássica, voltada à questão da definição de um salário padrão que possibilitasse aos novos operários do setor industrial alcançar o mínimo vital; e a da economia filantrópica, cuja preocupação maior era com relação à contabilização dos pobres, objetivando a determinação de critérios de satisfação ou não das necessidades, para então encontrar um nível de ajuda que fosse suficiente para trazer benefícios a alguns grupos sociais. Posteriormente, a economia do subdesenvolvimento/desenvolvimento apoiou-se na ideia de necessidades fundamentais, ou necessidades básicas. Contudo, ressalte-se que as teorias e dimensões sobre o capital humano se referiam mais ao aspecto produtivo da satisfação dessas necessidades, pois isto aumentava a capacidade das

---

<sup>297</sup> SEN, 2008, p. 89 et seq e 108 et seq; v.tb. Id., 2000, p. 95 et seq e 109 et seq.

<sup>298</sup> Id., 2000, p. 54-57.

pessoas para o crescimento econômico, além de satisfazer suas próprias necessidades.

No contexto atual, a concepção de necessidades fundamentais (*basic needs*, ou necessidades essenciais, ou ainda necessidades básicas) está vinculada à emergência das discussões sobre o desenvolvimento. Esta noção começou a se expandir a partir de 1950, tendo sido utilizada em parcelas proporcionalmente importantes de populações de países inteiros, sendo possível, por conseguinte, já perceber um dos principais critérios na definição de subdesenvolvimento. Na década de 70 do século passado, mais especificamente em 1976, na oportunidade da “Conferência Mundial Tripartida sobre o Emprego, a Repartição de Rendas, o Progresso Social e a Divisão Internacional do Trabalho”, tal ideia foi minuciosamente analisada, tendo se revelado como um marco referencial na construção de novas estratégias para promoção do desenvolvimento no âmbito dos países periféricos.

Para *Salama e Destremau*<sup>299</sup>, as necessidades fundamentais são constituídas por dois elementos:

O mínimo, necessário a uma família, a título de consumo individual, comida, casa, roupas adequadas, alguns objetos de casa e móveis (necessidades qualificadas como biológicas); e os serviços básicos fornecidos e utilizados, simultaneamente, pela coletividade em seu conjunto, como água potável, sistema de coleta de lixo e de esgotos, serviços sanitários, meios de transportes públicos e serviços de educação (acesso aos bens e serviços públicos).

Desse modo, torna-se pertinente destacar que a abordagem das necessidades básicas insatisfeitas prevê uma proposta humanista, que vai além da visão eminentemente econômica, referindo-se à moral e ao desenvolvimento dos seres humanos de maneira pluridimensional, incluindo liberdade, dignidade, autoestima etc. Porém, na medida em que essa concepção é utilizada para fins descritivos e normativos, evidencia-se um reducionismo, tendo em vista que ela tende a se aproximar da noção de mínimo existencial, limitando-se a determinados aspectos (alimentação, saúde, educação, entre outros). Mas, de um modo geral, as necessidades básicas têm como característica principal o fato de serem consideradas universais, ou seja, comuns aos seres humanos de diferentes culturas e civilizações; de forma que

---

<sup>299</sup> SALAMA; DESTREMAU, 1999, p. 74.

são necessidades físicas e psíquicas que podem ser satisfeitas de acordo com modelos econômicos variados, sendo comuns a todas as pessoas.

No estudo sobre a universalidade das necessidades básicas, além das discussões de natureza filosófica a respeito da própria concepção destas, essa pretendida qualidade foi bastante criticada como manifestação de um desejo com tendência à homogeneização, por parte dos países capitalistas desenvolvidos que lhes atribuíam seu conteúdo a partir de sua história no tempo.

Em consonância com essas breves considerações expostas, o ponto de vista de Sen<sup>300</sup> se afasta das clássicas abordagens relativas às necessidades fundamentais, para se inserir, sem ambiguidade, no âmbito das reflexões sobre justiça social, igualdade e desigualdades, introduzindo o problema da pobreza em uma dimensão que, sem excluir os fatores econômicos, apresenta a relevância dos aspectos legais inerentes, como também ressalta às implicações políticas envolvidas conjuntamente com o componente social. Preliminarmente, a argumentação de Sen<sup>301</sup> tem por base uma análise sobre a fome endêmica, tendo o próprio sido marcado por este episódio coletivo vivenciado na Índia em 1943. Por conseguinte, na compreensão deste autor, tal crise desencadeou duas direções fundamentais: por um lado, o questionamento de certas quantidades de bens, ainda que qualificados como “essenciais” ou “básicos”, para avaliar o bem-estar das pessoas; já por outro lado, a contestação da pertinência das interpretações agregadas para tratar não apenas do problema da fome coletiva, mas também das desigualdades e da pobreza. A partir dessa realidade conjuntural, esclarece Sen<sup>302</sup> que:

Se faltam meios a uma pessoa para comprar o que comer, a presença de alimentos no mercado não servirá de grande consolação para ela. Para compreender a fome, nós devemos ver o que a previdência social concede às pessoas (*entitlements*), quais direitos não estão sendo respeitados; isto é, que cesta de produtos (inclusive alimentos) essas pessoas podem obter. A fome é considerada resultado da falta de alocações para grandes grupos, que têm, com frequência, atividades profissionais particulares. [...] A alocação de uma pessoa corresponde ao

---

<sup>300</sup> SEN, 2000, p. 109 et seq e 131-132.

<sup>301</sup> Ibid., p. 210 et seq e 115 et seq; v.tb. \_\_\_\_\_, 2008, p. 152 et seq.

<sup>302</sup> SEN, Amartya. **Hunger and entitlements**. Research for Action, World Institute for Development Economics Research, United Nations University, Finland, 1988. p. 7-8. (a tradução é nossa).



conjunto das diferentes cestas alternativas de produtos que uma pessoa pode adquirir utilizando os diferentes canais legais de aquisição, abertos a qualquer um na mesma posição.[...]

Na nossa interpretação, este autor procura demonstrar que a disponibilidade de um bem em um determinado espaço, em geral é associada (pela autoprodução, criação de empregos, sistema de preços e a estruturação de reservas públicas) à capacidade que certos grupos têm de adquiri-los. Em consequência disso, a miséria e a fome resultam da incapacidade de aquisição desses bens. Logo, o acesso que determinados grupos sociais têm ao alimento depende fundamentalmente de fatores legais (ou semilegais) e econômicos. Realmente, a partir do momento em que a capacidade de trabalho (força produtiva) represente o essencial do que possui a maior parte da humanidade, a obtenção (o ganho) de um rendimento, e conseqüentemente a capacidade de comprar alimentos com este valor monetário alcançado, constitui o principal meio para se ter acesso à alimentação. Registre-se que isso é bastante visível quando não existe, no país considerado, um sistema de previdência social que seja capaz de proteger ou de substituir a esta capacidade, sobretudo, no que se refere aos grupos mais vulneráveis e, devido a isto, mais expostos às variações de suas capacidades.

Diante dessas considerações, reiteramos que a pobreza é definida não como uma carência frente às necessidades fundamentais de vários bens, mas em termos de falta de realização de certos funcionamentos de base, bem como da insuficiência na aquisição das capacidades correspondentes. Nesse diapasão, Sen<sup>303</sup> parte da ideia de bem-estar para expor, articuladamente, seu esquema:

O bem-estar de uma pessoa pode ser considerado em termos da qualidade [...] de sua existência. Viver pode ser visto como consistindo um conjunto de 'funcionamentos' inter-relacionados, que compreendem estados e ações. [...] Os funcionamentos relevantes podem variar desde coisas elementares, como estar nutrido adequadamente, estar em boa saúde, livre de doenças que podem ser evitadas e da morte prematura etc., até realizações mais complexas, tais como ser feliz, ter respeito próprio, tomar parte na vida da comunidade e assim por diante. [...] Relacionada intimamente com a noção de funcionamentos para realizar funcionamentos, está a noção de capacidade para realizar funcionamentos [*capability to funtions*]. Ela representa varias combinações de funcionamentos (estados e ações) que

---

<sup>303</sup> SEN, 2008, p. 79-80.

uma pessoa pode realizar. A capacidade é, portanto, um conjunto de vetores de funcionamentos refletindo a liberdade da pessoa para levar um tipo de vida ou outro. Tal como assim chamado 'conjunto orçamentário' no espaço de mercadorias, representa a liberdade de uma pessoa para comprar pacotes de mercadorias. O 'conjunto capacitário' [*capability set*] reflete, no espaço de funcionamentos, a liberdade da pessoa para escolher dentre vidas possíveis.

A teoria proposta por *Sen* é exteriorizada por uma abordagem qualitativa que, sem negligenciar o possuir material, enaltece os valores de realização e de liberdade, enfatizando os funcionamentos, que representam um modo de se levar a vida, e as capacidades e oportunidades que se apresentam a uma pessoa e entre as quais ela escolhe. Então, no enfoque das capacidades, nem a utilidade e nem tampouco o rendimento podem ser identificados com o bem-estar; além disso, a definição da pobreza não pode se basear no fraco nível de um ou de outro, mas, preferencialmente, na inadequação dos meios econômicos referentes à propensão das pessoas em convertê-las em capacidades de funcionar, sendo tudo isso considerado a partir de um ambiente social, econômico e cultural particular.

Como vemos, *Sen* questiona a validade de determinados patamares, em especial os de renda ou de necessidades alimentares, para medir a extensão da pobreza, tendo em vista que: por um lado, observa-se a variabilidade das necessidades e a emergência de condições particulares, nas hipóteses de doenças, deficiências etc.; e, por outro lado, verificam-se as diferentes capacidades de transformar um bem (alimentação, dinheiro, entre outros) em um mesmo nível de bem-estar (mulheres, crianças, pessoas idosas etc.). Em suma, para esse autor, tais situações impossibilitam a padronização de uma possível medida. Ademais, *Sen* se dissocia dos economistas do bem-estar, que com base em pressupostos utilitaristas são levados a priorizar uma perspectiva agregada, entendendo esse autor que o enfoque das alocações e das capacidades deve ser necessariamente desagregado.<sup>304</sup> De fato, *Sen*, sem excluir a pertinência de uma consideração da eficácia defendida pelos economistas do bem-estar, contesta as argumentações suscitadas em prol de uma manutenção das desigualdades (de rendimentos, de capacidades etc.),

---

<sup>304</sup> SEN, 1988, p.11.

refutando a teorização de que uma redução destas seja, a princípio, contrária a uma melhora da eficiência de uma economia e à maximização das utilidades.

Para uma melhor compreensão das proposições teóricas de *Sen*, torna-se pertinente registrar que as definições sobre bem-estar e pobreza, elaboradas pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)<sup>305</sup>, são em grande parte fundamentadas nas reflexões teóricas deste autor. Tais construções são de extrema relevância, não apenas por articular as várias dimensões inerentes a esta iniquidade social, mas também por estarem baseadas em uma construção teórica sobre a produção/reprodução da pobreza que considera os vários aspectos da vida econômica, social e política dos grupos sociais “pobres”, levando igualmente em conta questões como identidade, posição social, representações sociais, entre outros. De maneira que a passagem para a elaboração de indicadores não ocorre sem que sejam colocados os problemas metodológicos relacionados, em especial os relativos à multiplicidade das dimensões, salientando particularmente à dificuldade de se quantificar algumas delas, de forma clara e qualitativamente.

No que tange aos aspectos relativos ao desenvolvimento e pobreza, as principais definições apresentadas pelo *PNUD*<sup>306</sup> são as seguintes:

O desenvolvimento humano é um processo que visa ampliar as possibilidades oferecidas aos indivíduos. Em princípio, essas possibilidades são infinitas [...]. Entretanto, qualquer que seja o nível de desenvolvimento, as três principais, do ponto de vista das pessoas, são: a possibilidade de levar uma vida longa e sadia, a de adquirir conhecimento e a de ter acesso aos recursos necessários para dispor de um nível de vida decente. Na ausência destas possibilidades fundamentais, um grande número de outras oportunidades fica inacessível. O desenvolvimento humano, entretanto, não se restringe a isso. Outras potencialidades, as quais os indivíduos dão grande valor, vão das liberdades políticas, econômicas e sociais à possibilidade de expressar sua criatividade ou sua produtividade, passando pela dignidade pessoal e pelo respeito aos direitos do homem. [...]. No conceito de desenvolvimento humano, é claro que a renda é somente um dos elementos - por mais importante que seja - procurado pelos indivíduos. Mas, a existência não poderá ser reduzida unicamente ao aspecto financeiro. [...] A pobreza possui muitos rostos e vai bem além da pouca renda. Ela se reflete também nas más condições de saúde e de educação, na falta de acesso ao saber e às possibilidades de comunicação, na impossibilidade de exercer direitos políticos e de fazer valer os direitos da pessoa humana, na ausência de dignidade, de confiança e de respeito próprio. [...]. A pobreza pode significar mais que a

---

<sup>305</sup> PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEDMENT (PNUD) **Rapport Mondial sur le Develloppement Humais**. Paris: Econômica, [1995]. p.13-14

<sup>306</sup> PNUD, 1997, p. III e 16.

ausência do que é necessário ao bem-estar material. E também a negação das oportunidades e das possibilidades das escolhas mais essenciais ao desenvolvimento humano. [...]. A noção de pobreza, no que se refere ao desenvolvimento humano [...], se define numa análise de capacidades. De acordo com o conceito de capacidade, a pobreza de uma pessoa não se deve unicamente ao estado de indigência no qual ela se encontra efetivamente, mas também à falta de oportunidades reais por razões sociais ou circunstâncias individuais de usufruir de uma vida que valha a pena e que seja considerada em sua justa medida.

Na última década do século passado, o Primeiro Relatório Mundial sobre o Desenvolvimento Humano do PNUD introduziu o IDH (Indicador de Desenvolvimento Humano)<sup>307</sup>, que não se baseia apenas em um patamar, sendo uma medida que é apresentada por um decimal inferior a unidade do progresso humano (considerado no plano mundial), no intuito de avaliar as diferentes estratégias adotadas em escala nacional para ascender ao bem-estar social.<sup>308</sup> Do ponto de vista técnico, o valor máximo possível (a unidade) é calculado<sup>309</sup> em relação aos objetivos a serem atingidos, de modo que esta taxa visa estabelecer uma escala de classificação. Em 1998, o Canadá, a Noruega, os Estados Unidos e a Islândia ocuparam os primeiros lugares, com o IDH situados entre 0,935 e 0,927, enquanto Mali, Nigéria, Serra Leoa e Burkina Faso ocuparam as quatro últimas posições, com IDH estimados entre 0,309 e 0,259.<sup>310</sup>

O IDH foi constituído para analisar os aspectos fundamentais do desenvolvimento humano, identificando quais as possibilidades essenciais que

---

<sup>307</sup> Recentes pesquisas informam que os indicadores do IDH estão melhorando nas nações em desenvolvimento e também nas mais pobres, mas a desigualdade social ainda é muito grande. Nas últimas décadas, todos os países pesquisados pelo PNUD mantiveram políticas de melhoria nos aspectos de educação, saúde ou renda, segundo a afirmação do Relatório de 2013 do Programa que mede o IDH desses países. No Brasil, o IDH avançou nos 5.565 municípios nas últimas décadas, mas persistem as desigualdades regionais, sendo isso revelado pelo Atlas de Desenvolvimento Humano do Brasil/2013 (IDHM), que foi realizado pelo PNUD em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e a Fundação João Pinheiro (MG), com base nos Censos do IBGE de 1991, 2000, 2005 e 2010. Nesse período de 20 anos, o IDH dos municípios brasileiros evolui de 0,493 (muito baixo – pior grupo) para 0,727 (alto desenvolvimento – segundo melhor grupo). Cf. FERREIRA, 2014, p.137-140.

<sup>308</sup> PNUD, 1995, p. 17.

<sup>309</sup> O IDH é um índice que procura dimensionar o bem-estar de qualquer grupo social, de um bairro ou cidade a um país, traduzindo a qualidade de vida em números. Ademais, este índice representa a média de três indicadores selecionados pela ONU para mensurar uma vida saudável, o acesso ao conhecimento e as condições para viver dignamente. Tais indicadores possuem o mesmo peso para o indicador final, que é calculado em até quatro dígitos (0,0000) e divulgado em três dígitos apenas, sendo que a situação ideal seria o indicador 1, enquanto 0 é a pior. O Brasil manteve o 85º lugar no ranking do IDH preparado pelo PNUD, localização apresentada desde 2007. Cf. FERREIRA, 2014, p.138-139.

<sup>310</sup> SEN, 2000, p. 12.

as pessoas devem dispor para se integrar efetivamente à sociedade. Assim, o IDH reúne três elementos, dos quais ele é a média matemática: saúde/longevidade; o nível de educação; e o PIB (Produto Interno Bruto) em termos reais, expresso em dólares ponderados da paridade de poder aquisitivo.<sup>311</sup> Anualmente, os avanços estatísticos possibilitam o aperfeiçoamento das comparações do IDH entre períodos determinados estrategicamente. Portanto, o IDH é um instrumento de controle que as pessoas têm sobre seu destino, não pretendendo ser um mecanismo de medida do desenvolvimento humano na sua globalidade. De fato, esse dispositivo só pode ser significativo se combinado com outros indicadores de desenvolvimento humano. Ressalte-se que o paradigma do IDH contém quatro elementos básicos: a produtividade, a justiça social, a durabilidade e o controle das pessoas sobre seu destino.<sup>312</sup>

O PNUD construiu em 1996 um indicador de pobreza humana chamado de Indicador de Penúria de Capacidades (IPC). Então, em virtude do IDH possibilitar uma efetiva apreciação global do nível de desenvolvimento de um país e dos progressos realizados em valores médios, onde ricos e pobres são confundidos. Por sua vez, esse outro indicador tinha como meta analisar a pobreza por meio do enfoque das carências, baseando-se nas condições dos pobres e dos deserdados, como também se fundamentando na situação de penúria de capacidades dos indivíduos, e não no nível médio de capacidades em um país.<sup>313</sup> Dessa forma, o IPC exterioriza a porcentagem de pessoas que não têm acesso ao mínimo das potencialidades humanas elementares; em outras palavras, se interessa pela ausência das seguintes potencialidades: poder se alimentar adequadamente e estar em boa saúde; poder dar à luz em condições salubres; e poder se instruir e se informar.<sup>314</sup>

No Relatório Mundial sobre o Desenvolvimento Humano realizado em 1997, o PNUD, em substituição ao IPC, inseriu o indicador de Pobreza Humana (IPH), adotando as mesmas premissas gerais, mas modificando as variáveis, tendo em vista que em razão da profundidade e especificidade da pobreza nos países em desenvolvimento, dificilmente comparáveis às dos países

---

<sup>311</sup> PNUD, 1995, p. 13.

<sup>312</sup> Ibid., p. 13-14.

<sup>313</sup> PNUD, 1996, passim; v.tb. PNUD, 1997.

<sup>314</sup> Ibid., p.31.

desenvolvidos, não é realmente concebível que se elabore um indicador de pobreza com igual pertinência para todos os grupos de países. Então, o IPH verifica a dimensão da miséria nos países pobres e nas variáveis que revelam essa situação, relacionando-se diretamente com os países em desenvolvimento.

Em linhas gerais, o IPH visa aferir a amplitude do déficit encontrado nos três campos da vida humana considerados no IDH; ou seja, mais do que medir a pobreza em função da renda, o IPH se baseia nos parâmetros que representam as mais elementares referências de carências e déficits que afetam a vida humana: pouca longevidade, carência de educação básica e ausência de acesso aos recursos privados e públicos. Além do mais, de modo igual ao IPC, o IPH é mais um indicador de vulnerabilidade que de miséria, constituindo assim uma medida da incidência da pobreza humana, sendo que não é possível associar tal frequência a uma categoria ou a um número específico de pessoas. Em suma, ao contrário do IDH, o IPH não se refere a uma escala balizada, tendo como fundamento um parâmetro bem menos linear que o IDH.

Observa-se, ainda com relação à temática da exclusão social, o fato de que Sen<sup>315</sup>, diversamente da maioria dos autores que analisam tal iniquidade, não tem como delimitação espacial de pesquisa os países centrais e sim os periféricos (ou pobres). Assim, como se ressaltou antes, a atenção deste autor é voltada notadamente para as questões da pobreza e da fome, que de certo modo já são amplamente superadas nos países centrais, devido a existência de eficientes estruturas de assistência social, mas que ainda encontram-se presentes nas margens periféricas do capitalismo, inclusive em países como o Brasil.

De forma que, apesar de Sen<sup>316</sup> propor e utilizar toda uma construção metodológica própria para medir a pobreza, ele não se revela satisfeito com a adoção dessas medidas, devido ao fato delas não ajudarem na explicação desse fenômeno, nem tampouco contribuir na indicação da trajetória para a erradicação do mesmo. Por conseguinte, ao invés de se fixar nessa dimensão

---

<sup>315</sup> PNUD, 1996, 2000, p. 109 et seq e 188 et seq.; v.tb. Id., 2008, p. 165 et seq.

<sup>316</sup> SEN, Amartya. **Poverty and famines: an essay on entitlements and deprivation.** Oxford University Press, 1984.

estática, esse autor busca investigar a pobreza e as catástrofes relacionadas à fome coletiva, como destacado em momento anterior, por meio da abordagem que ficou conhecida como *entitlement approach*<sup>317</sup>, estando este estudo voltado para as instituições predominantes nas sociedades, objetivando compreender o que aconteceu com tais estruturas naqueles períodos em que se chegou ao extremo de uma situação limite.

Ao tratar do tema que diz respeito a uma sociedade de mercado, Sen<sup>318</sup> afirma que os principais tipos de *entitlements* encontrados são os baseados na troca, que são obtidos por meio de permuta voluntária de bens ou competências; os fundamentados na produção, que é a propriedade que advêm por intermédio da organização da produção com recursos, próprios e/ou contratados voluntariamente; os oriundos do próprio trabalho; e os provenientes de heranças e transferências. Então, na medida em que o ser humano tem a posse de todos esses *entitlements*, conseqüentemente terá acesso a inúmeras cestas alternativas de bens, representando estas o *entitlement exchange* do indivíduo. De modo que a pobreza e a fome surgem quando os *entitlements* de uma pessoa não são suficientemente capazes para garantir cestas, no mínimo, satisfatórias, sendo esta insuficiência denominada de *entitlement failure*.

Todavia, nessa discussão é importante esclarecer que, ao ser considerando o conjunto de propriedades que integram o *entitlement exchange* dos indivíduos, torna-se também prudente destacar alguns elementos que são determinantes dessa condição, ou seja: a probabilidade de uma pessoa conseguir emprego, por quanto tempo e a que salário; o que pode produzir com sua força de trabalho e com os recursos que consegue comprar e manejar; o custo de comprar os recursos, ou mesmo os serviços referentes aos mesmos, e o valor do produto que vai vender; os benefícios sociais aos quais tem direito, incluindo a dedução dos impostos que tem de pagar etc. Nesse

---

<sup>317</sup> Em conformidade com o sentido utilizado por Sen, *entitlement* poderia ser traduzido como qualificação, poder, capacidade ou condição; sendo que o real significado dessa palavra não é expresso precisamente por nenhuma dessas palavras da língua portuguesa. Assim sendo, entendo como mais prudente deixar o termo *entitlement*, bem como as suas expressões derivadas: *entitlement approach*, *entitlement exchange* e *entitlement failure* no original da língua inglesa, tendo em vista a complexidade e abrangência de tais significados, que comprometem as traduções literais.

<sup>318</sup> SEN, 1984, passim.

contexto, *Sen* alerta que o *entitlement exchange* é comprometido quando ocorre, entre outros, os seguintes fatores: alteração nos preços dos bens; diminuição da possibilidade de conseguir um emprego; redução dos salários reais; e mudanças nos preços de tal modo que inviabilize o desenvolvimento de determinada atividade. Em síntese, esses aspectos são capazes de afetar as pessoas de formas diferentes, variando em conformidade com a inserção das mesmas na sociedade; por conseguinte, a extensão do efeito de tal comprometimento irá depender da posição que cada indivíduo ocupa em termos de relações de produção.

Outrossim, ainda no que se refere ao estudo sobre a pobreza, retornamos ao enfoque de *Sen*<sup>319</sup> fundamentado nas capacidades, substituindo o direcionamento exclusivo com base na renda. Com efeito, este autor compreende que na análise da desigualdade, o aspecto da diversidade é de fundamental importância, haja vista que esta dimensão leva ao questionamento: igualdade de quê?

Para explicar tal indagação, partimos do raciocínio de que se a igualdade de oportunidades passa por uma igualdade de capacidades, sendo a pobreza a carência para a realização mínima de algumas capacidades elementares; então, considerando o fato de que a igualdade pode ter várias concepções, sua condição não pode ser interpretada como uma exigência essencial. Nesse ponto de vista, tomemos como exemplo a desigualdade de renda, que é algo diretamente relacionado com a pobreza, sendo que existem outros fatores que também devem ser considerados; mas, como registramos anteriormente, a maioria das pesquisas sobre pobreza utiliza como medida os limites de linhas de pobreza, ou seja, o nível de renda a partir do qual uma pessoa é considerada como pobre. De fato, a medida convencional de pobreza toma essa linha como marco inicial, passando a contar o número de indivíduos localizados abaixo dela, para que o índice de pobreza se defina como a proporção do total da população que se encontra inserida naquela conjuntura específica.

Contudo, no entendimento de *Sen*, o problema desse tipo de medida é que ela não contempla a distribuição de renda entre os mais pobres,

---

<sup>319</sup> SEN, 2008, p.89 et seq e p.127 et seq.; \_\_\_\_\_, 2000, p. 109 et seq.



comprometendo assim as formas de políticas que deveriam ser adotadas para o enfrentamento da pobreza, visto que caracteriza equivocadamente o processo existente.<sup>320</sup> De maneira que reiteramos tal interpretação, pelo fato de não levar em consideração as transferências de renda de determinados grupos sociais para outros menos pobres, mas que, de igual modo, também se encontram abaixo da linha de pobreza, inobservando, conseqüentemente, a miséria produzida por essas transferências. Assim sendo, torna-se prudente repensar a medida empírica da pobreza, objetivando uma adequada distribuição de renda.

Por outro lado, percebemos as implicações e dificuldades que podem ocorrer ao se desconsiderar o indicador de renda, pois é sobre ele que se observa a maior disponibilidade estatística, fato este que reforça a necessidade de adoção da dimensão de análise das capacidades. Em meio a essa discussão, Sen<sup>321</sup> apresenta o clássico exemplo de duas pessoas de baixa renda: “A” e “B”, sendo a renda da primeira um pouco inferior à da segunda; porém, esta tem uma doença renal que lhe exige tratamento hemodialítico semanal, comprometendo, desse modo, o seu conjunto de capacidades. Portanto, qual dessas duas pessoas é mais pobre? Como, então, caracterizar a pobreza?

Certamente, tais questionamentos podem envolver conotações descritivas e políticas: na primeira hipótese, a determinação da pobreza se revela no reconhecimento da privação, podendo ensejar à indicação de medidas; já no segundo caso, identifica-se a pobreza como um conjunto de providências que a sociedade deve assumir para combater determinados problemas. Nesta última situação, a questão central é delimitar o objetivo da ação pública; já no caso anterior, ao contrário, a prioridade inicial é com a descrição e, posteriormente, com as medidas. Em conformidade com Sen, não se trata de optar por uma dessas alternativas, já que são complementares, sendo que a primeira pode ser utilizada como diagnóstico. Realmente, a doença e a saúde devem figurar como uma preocupação da maior importância, ocupando o espaço de ponto de partida, pois a equidade na saúde é um aspecto central da justiça inerente aos mecanismos sociais em geral. Sem dúvida, o alcance desta forma de equidade

---

<sup>320</sup> Cf. DUPAS, 1999, p.29.

<sup>321</sup> SEN, 2008, p. 169-171.

é imenso, sendo que não deverá existir uma preocupação apenas com a saúde, isoladamente; ao invés disto, deverá estar em articulação com a questão mais ampla de justiça social, incluindo a distribuição econômica e dando a devida atenção ao papel da saúde na vida e na liberdade humana.<sup>322</sup>

Feitas essas reflexões, passaremos a destacar alguns elementos diretamente relacionados com a perspectiva teórica de *Sen*, por compreendemos como indispensáveis para uma efetiva análise da pobreza. De início, é pertinente que sejam consideradas as dimensões particulares de cada sociedade, pois na medida em que ela possa ter ou não determinadas características, isso já é suficientemente capaz de revelar uma privação; em seguida, devem ser verificados os diferentes tipos de limitação econômica presentes em cada sociedade, tendo em vista que a presença de variações sociais não exclui a possibilidade concreta de sérias privações. Com base nessa linha de raciocínio, a pobreza estaria associada a insuficiência das necessidades básicas para alcançar determinados níveis minimamente aceitáveis, que incluiria desde os mais elementares (alimentação adequada, vestuário, saúde etc.) até aqueles de maior complexidade (participação na vida comunitária, realizando funções não-pagas que a sociedade tem o direito de esperar do corpo social: cuidar dos filhos e das pessoas inválidas; participar de movimentos políticos; entre outros). Porém, é importante ressaltar que tais situações, apesar de serem gerais, podem variar de uma sociedade para outra.

Então, a partir da compreensão de que a abordagem da pobreza baseada nas capacidades é mais profunda de que aquela que estuda esta forma de exclusão de acordo com a perspectiva da baixa renda ou posse limitada de bens primários e recursos, é possível afirmar que a pobreza não é uma questão de escassez de bem-estar, mas sim a incapacidade de consegui-lo precisamente pela ausência de meios. Nesse sentido, assevera *Sen*<sup>323</sup> que: “[...] Talvez o ponto mais importante a observar é que a adequação dos meios

---

<sup>322</sup> SEN, 2010, p.73. Quanto à problemática das desigualdades na saúde, *Amartya Sen* demonstra como a taxa de mortalidade é o melhor indicador do êxito ou do fracasso de uma economia. Para tanto, esse autor analisa as recentes experiências, tanto às bem sucedidas quanto às malogradas, que tentaram melhorá-las, extraindo daí conclusões em termos de opções de políticas que podem ser adotadas. Cf. SEN, 2010, p.73-135.

<sup>323</sup> SEN, 2008, p. 174.

econômicos não pode ser julgada independentemente das possibilidades reais de 'conversão' de rendas e recursos em capacidade para realizar funcionamentos". Tomemos como exemplo a hipótese anteriormente mencionada, da pessoa com insuficiência renal crônica que necessita de realizar tratamento hemodialítico, haja vista que ela pode ter renda superior a outra e mesmo assim permanecer sem suficientes meios econômicos, devido a sua dificuldade em convertê-los em "funcionamentos", como bem esclarece as palavras de Sen<sup>324</sup>:

[...] Se queremos identificar a pobreza em termos de renda, não pode ser adequado considerar apenas as rendas (quer dizer, se a renda é genericamente baixa ou alta), independentemente da capacidade para realizar funcionamentos deriváveis dessas rendas. A adequação de renda para evitar a pobreza varia parametricamente com as características pessoais e as circunstâncias. [...] se nos interessamos pela insuficiência de certas capacidades mínimas devido à falta de meios econômicos, não podemos identificar pobreza simplesmente com baixa renda, dissociada da conexão interpessoalmente variável entre renda e capacidade. É em termos de capacidade que a adequação de níveis particulares de renda deve ser julgada.

No esclarecimento das reflexões relacionadas com a pobreza, é igualmente pertinente destacar outra relevante indagação apresentada por Sen<sup>325</sup> quanto à igualdade, em virtude desse questionamento ser o principal sobre a análise e avaliação da igualdade, visto que advém da "heterogenia fundamental dos seres humanos", que torna algumas desigualdades triviais, mas também, como assinala esse autor, essas pessoas que argumentam contra alguns tipos de igualdade, comumente favorecem alguma outra forma de igualdade. De maneira que Sen oferece uma interessante resposta a essa pergunta que diz respeito à igualdade, quando afirma que, acima de tudo, o que importa é a igualdade de capacidade, definida como a capacidade de realizar funções.<sup>326</sup> Indiscutivelmente, a argumentação de Sen situa-se em um alto nível de abstração, que pode ser interpretada em um plano de especificidade empírica variado. Enfim, apesar dos contrastes com algumas teorizações sociais da atualidade, a teoria de Sen pode ser aplicada e avaliada concretamente.<sup>327</sup>

---

<sup>324</sup> SEN, 2008, p. 175-176.

<sup>325</sup> Ibid., p. 43 et seq.

<sup>326</sup> Ibid., p.50-52 e 79 et seq.

<sup>327</sup> Tomemos, como exemplo, a ocasião em que o *Human Development Report* idealizou e colocou em prática uma "medição da capacidade de pobreza" baseada na Teoria de Sen, onde

Diante do questionamento suscitado por *Sen*, compreendo como sendo de fundamental importância contextualizar reflexivamente os aspectos inerentes à diversidade individual da espécie humana – tanto com relação às características pessoais como no que se refere às circunstâncias exteriores – com a pluralidade de espaços relevantes, para que assim se possa considerar a igualdade em termos de renda, riqueza, utilidades, liberdades, bens primários, capacidades etc. De modo que todas essas variáveis podem ser utilizadas como dimensões comparativas, sendo que as exigências de igualdade nos variados espaços não coincidem umas com as outras, pois os seres humanos são necessariamente diferentes; além de que a igualdade em um espaço é acompanhada de desigualdades em outros. Com efeito, é necessário salientar que a consideração sobre a diversidade humana na explicação da desigualdade tem também pertinência quanto à natureza de uma política igualitária, objetivando à constante busca de menores desigualdades.

No âmbito da desigualdade, a globalização pode ser de dois tipos, com um deles fundamentando-se nos atores subglobais, gerados e estereotipados fora da globalidade – por exemplo, nos processos de interação de nacionalização, como nos casos de superatores dominantes impondo suas vontades sobre certo número de atores menos poderosos, ou seja, um tipo de interação global. Já o outro tipo de globalização advém da existência de um sistema global, pelo qual os atores obtêm seu roteiro e sua localização no palco, existindo assim processos sociais comuns universais em que os atores humanos tomam parte, sejam eles Estados, corporações, organizações ou indivíduos.<sup>328</sup> Nessa conjuntura de desigualdade, esses dois tipos de globalização despertam a questão: igualdade para quem? Aliás, registre-se que esta pergunta não foi

---

a “capacidade de realizar” relaciona-se com os motivos para agir. Assim, o conceito de capacidade de *Sen* pode ser especificado como envolvendo quase todas as variáveis elementares estruturais e culturais relacionadas com a ação social. Tais variáveis podem ser resumidas numa subsérie de tarefas, meios, riscos e oportunidades; e num subconjunto cultural de identidade, cognição, valores e normas. Logo, um debate empírico e abrangente sobre a desigualdade deveria envolver a divisão de trabalho, a locação de direitos, a distribuição de renda e riqueza, a estrutura de riscos à saúde e as oportunidades de carreira. Além disso, deveria atentar também para a padronização de alto-imagens e confiança, a difusão de conhecimentos e para a abertura ou rigidez de sistemas valorativos relativos ao conjunto de opções individuais e aspirações na vida. Cf. PNUD. **Human Development Report 1996**. Nova York: [s.n.], 1996. p. 109-112. V.tb. THERBORN, Göran. Dimensões da globalização e a dinâmica das (des) igualdades. In: GENTILI, Pablo. (Org.). **Globalização excludente: desigualdade, exclusão e democracia na nova ordem mundial**. 4.ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2000. p. 66-67.

<sup>328</sup> THERBORN, 2000, p.64-65.

formulada por Sen, visto que na extensão em que se encontra atualmente operando, a globalização coloca na agenda a igualdade ou desigualdade para os seres humanos do mundo inteiro. Na realidade, podemos mesmo entender como aspectos ou momentos de globalização todos os processos que apresentam conclusões sobre a igualdade ou desigualdade dos seres humanos, pois tal fenômeno pode referir-se tanto aos processos globais sistêmicos quanto à interação mundial entre determinados atores, como já destacado.

Nas investigações metodológicas sobre a pobreza, um aspecto que deve ser igualmente analisado se refere ao que está subjacente a elaboração teórica da linha de pobreza, tendo em vista que este método indica a renda monetária suficiente para que uma pessoa tenha condições de ter acesso aos bens e serviços essenciais à satisfação de suas necessidades básicas, sendo necessário então estabelecer quais as necessidades são objetivamente básicas.

De maneira recorrente, têm sido utilizadas linhas de pobreza que incluem mais do que a variável “alimentos”, envolvendo moradia, saneamento, educação, entre outras. Assim sendo, tais linhas procuram mensurar a renda monetária suficiente para que, levando-se em consideração os hábitos da população e os preços vigentes, as pessoas passem a usufruir de uma vida socialmente aceitável e digna. Mas, considerando o fato de que as sociedades são diferentes, por conseguinte, os parâmetros utilizados para estabelecer a demarcação entre pobres e não pobres devem também variar de acordo com os costumes, expectativas e hábitos de cada comunidade. De modo que isso acarreta certa dificuldade para a realização de análises comparativas entre países ou mesmo regiões muito diferentes.

Particularmente nessa discussão, *Meghnad Desai*<sup>329</sup> alerta para o fato de que há sempre certa arbitrariedade relacionada com a delimitação entre pobres e não pobres, pois a definição de pobreza que terá validade será aquela que a sociedade considere razoável, haja vista que esse conceito envolve um elemento social subjetivo, cabendo a comunidade determinar o conteúdo da

---

<sup>329</sup> DESAI, Meghnad. Drawing the line: on defining the poverty threshold. In: \_\_\_\_\_. (Org.). **Poverty, famine and economics development**: the selective essays of Meghnad Desai. v.2. Brookfield: Edward Elgar Pub, 1995.

linha de pobreza. Em suma, esse estabelecimento terminológico aconteceria de duas formas: primeiramente, a partir de um determinado contexto sociocultural, o cotidiano revelaria empiricamente o que seria solicitado para viver como membro integrante da comunidade, cabendo aos especialistas aferir esse nível de renda socialmente considerado.<sup>330</sup> Em segundo lugar, levando-se em conta que a delimitação para estabelecer onde começa a pobreza tem envolvimento prático como, por exemplo, a utilização da linha de pobreza para estabelecer quem está habilitado a receber ajuda do Estado, na hipótese inerente aos países que têm programas de assistência social; então, outra forma de determinar esse mínimo entendido como aceitável seria verificando a disposição dos não pobres em transferir parte de seus rendimentos aos mais pobres.

Como é possível perceber, *Desai* insere uma perspectiva política ao interpretar a questão em análise, ressaltando que a transferência de recursos dos ricos para os pobres é uma das alternativas existentes e que ocorre em determinadas sociedades. Nesse contexto, enfatizamos o aspecto de que geralmente as sociedades contemporâneas destinam consideráveis incentivos financeiros voltados para a educação básica, às universidades, às pesquisas científicas etc. De modo que o volume de recursos direcionados a programas sociais revela, além de possibilidades econômicas, prioridades compatíveis com as realidades socioculturais locais.<sup>331</sup>

Com fundamento nessas abordagens, torna-se possível perceber que a forma de divisão da sociedade em pobres e não pobres, ou seja, a utilização de uma linha de delimitação que permita a quantificação das pessoas em condições de pobreza, reúne dimensões conceituais, culturais, jurídicas e políticas, envolvendo intrinsecamente certo grau de arbitrariedade, como destacado antes. Mas, o fato é que não podemos evitar a utilização de uma linha de pobreza, sendo que é importante que se tenha também o conhecimento da presença desses aspectos. Então, após a identificação das pessoas consideradas pobres - aquelas cuja renda não atinge a indicada pela

---

<sup>330</sup> DESAI, 1995, p. 31 et seq.

<sup>331</sup> No Brasil, evidencia-se um fato, no mínimo, curioso, quanto as realidades socioculturais locais, visto que, por um lado, o Estado se propõe a manter a normatização de incentivo à cultura (*Lei Rouanet*), e, por outro lado, concomitantemente, impõe limites para as transferências destinadas a programas sociais.

linha de pobreza -, torna-se pertinente verificar o que Sen<sup>332</sup> denomina de “problema de agregação”, ou seja, chegar a uma medida geral de pobreza.

Nesse desiderato, a forma usualmente encontrada para expressar tal medida em uma sociedade é, posteriormente de uma definição da linha de pobreza, calcular o quociente entre o número de pobres e a população em geral. Porém, esse autor chama atenção para dois problemas que tornariam esse índice inviável como medida geral de pobreza: o fato dele não considerar o grau em que as rendas dos pobres se distanciam da linha de pobreza, levando a distorções, como é o caso de uma redução na renda de todos os pobres que não alterasse a renda dos não pobres, não afetaria tal índice; e quando o índice é igualmente insensível à distribuição de renda entre pobres, ou seja, a hipótese em que uma transferência de renda de pessoas mais intensamente pobres para outras menos pobres não é captada. Mas, apesar dos argumentos levantados por Sen, em geral esse índice é utilizado, sendo que em conjunto com outro, o chamado “índice de incidência”, que tem sido usado, ainda que não tão amplamente, no âmbito internacional. Este indicador, também denominado de “hiato de renda” (*income gap*), afere a renda adicional que seria necessária para elevar todos os pobres até o nível da linha de pobreza, isto é, a renda extramínima seria suficiente para eliminar a pobreza extrema.

Em síntese, o *income gap* mede a distância percentual de renda média dos pobres em relação à linha de pobreza, fornecendo uma ideia da intensidade da pobreza, visto que essa distância for grande, em média, a intensidade da pobreza será elevada. Entretanto, Sen esclarece que mesmo com a inserção de um terceiro índice articulador, esses dois continuariam sendo imensuráveis aos efeitos da transferência de renda entre pobres, desde que esta não possibilitasse que as pessoas ultrapassassem a linha de pobreza. De maneira que esse autor sugere acrescentar a esses índices o “Coeficiente de Gini<sup>333</sup> da Distribuição de Renda” entre os pobres, entendendo ele que

---

<sup>332</sup> SEN, 2008, p. 165-166.

<sup>333</sup> Em sentido contrário, *Thomas Piketty* compreende que os indicadores do tipo interdecimos são mais vantajosos por serem mais relativamente confiáveis para muitos países, sendo este tipo de indicador utilizado por este autor em seus trabalhos. Cf. PIKETTY, 2015, p. 18; PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Trad. Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

apenas dessa forma seria possível captar esse efeito, descrevendo assim as dimensões de pobreza relativa.

Com essas explanações, observa-se que é a partir de contextos tradicionais relacionados com as análises de pobreza, incluindo as dificuldades e consequências provenientes de uma delimitação de uma linha fronteira desta iniquidade, que é possível fazer a distinção entre pobres e não pobres, tendo em vista que tal abordagem é, sobretudo, estática. Realmente, a informação que uma linha de pobreza apresenta é um recorte de uma situação existente em um determinado momento espaço-temporal, não fornecendo esclarecimentos quanto aos elementos que provocaram esse cenário, nem tampouco informando qual deverá ser o prognóstico de tal realidade. Portanto, é devido a essa razão que a linha de pobreza é, certamente, um indicador social insuficiente; mas, por sua vez, este método também tem seu mérito quando é utilizado para a comprovação de que o atual padrão de desenvolvimento é excludente.

Enfim, a linha de pensamento de Sen<sup>334</sup> se afasta das abordagens relativas as necessidades fundamentais, para se introduzir no âmbito das discussões sobre desenvolvimento, justiça social, igualdade e desigualdades, o que leva a uma interpretação da pobreza a partir de uma concepção que maximiza os aspectos econômicos, apesar de reconhecer a importância dos elementos legais envolvidos, bem como ressaltar as implicações políticas e sociais presentes nessa problemática. Por outro lado, entendemos que as propostas sobre a análise da pobreza elaboradas por Sen são importantíssimas em virtude de sua forma de exteriorização, como também pela ênfase atribuída à questão da exclusão social, elemento que é fundamental neste estudo. Contudo, compreendemos que uma análise adequada da teoria das necessidades básicas requer a inserção de uma reflexão mais ampla, que avance além de uma visão eminentemente econômica, onde estejam presentes os enfoques relativos ao aspecto moral e ao desenvolvimento dos seres humanos de forma pluridimensional, incluindo a liberdade, dignidade, autoestima etc.

---

<sup>334</sup> SEN, 2000, p. 109 et seq e 131-132.



### 3.4 Thomas Piketty: desigualdade, distribuição, capital e “utilidade comum”

Recentemente, *Thomas Piketty* apresentou um relevante trabalho<sup>335</sup> resgatando o debate teórico sobre a questão distributiva, a partir de seu estudo em um extenso prazo temporal, iniciando-se no ano 1700 até o estágio atual do capitalismo financeiro. Além de dialogar com outros autores, edifica sua própria construção teórica para explicar a desigualdade, indicando o crescimento da desigualdade de renda e de riqueza após 1980 e trazendo proposições políticas para reversão desse processo. Em geral, o livro tem duas perspectivas: uma demonstração empírica com relação à distribuição e uma proposta teórica sobre os fatores que levam à convergência ou à divergência distributiva. Embora tenha abrangência mundial, seu estudo está centrado nos oito países<sup>336</sup> mais desenvolvidos, com destaque à França, Reino Unido e Estados Unidos (EUA). No decorrer do texto, *Piketty* trata do crescimento econômico, da participação do capital e do trabalho no produto, da distribuição de renda, da tributação sobre o capital, da relação entre mérito e renda, do papel da herança na concentração de riqueza, da transformação do capital ao longo dos séculos, de democracia, de política, reflexões sobre o século XXI, entre outros assuntos.

De início, é pertinente destacar alguns conceitos básicos para uma melhor apreensão das ideias formuladas por *Piketty*. Um deles diz respeito à “riqueza”, que ele considera como sendo o acúmulo progressivo de bens móveis e imóveis, dinheiro, companhias etc.; já a “renda” é a remuneração dos fatores de produção, que o autor subdivide em capital e trabalho. Ambas as categorias, riqueza e renda, possuem relação direta com a concentração, sendo que trazem dados diferentes, pois a distribuição de riqueza se refere a concentração da posse, enquanto a distribuição de renda envolve a participação do capital e do trabalho no que é produzido.<sup>337</sup> Ressalte-se que o conceito de “capital” que esse autor utiliza não é aquele frequentemente abordado na literatura econômica, pois para ele o capital é formado por ativos

---

<sup>335</sup> PIKETTY, 2014.

<sup>336</sup> Estados Unidos, Japão, Alemanha, França, Reino Unido, Itália, Canadá e Austrália.

<sup>337</sup> PIKETTY, 2014, p. 49-57.

não humanos que podem ser trocados e adquiridos (propriedades, volume financeiro, máquinas, infraestrutura, reserva de petróleo etc.), considerando então capital como sinônimo de riqueza.

*Piketty*<sup>338</sup>, para iniciar as discussões sobre economia política, preambularmente desenvolve uma retrospectiva histórica sobre os dois grandes eixos: produção e distribuição. A princípio, esse autor destaca *David Ricardo*, que via a questão distributiva como objeto da economia e justificativa para a edificação de um discurso científico na área. Porém, no decorrer da concretização metodológica, tais eixos foram compreendidos como formadores de serviços produtivos empreendidos pelo capitalismo. Mais especificamente, a teoria da renda da terra previa o crescimento do preço da mesma, levando a apropriação rentista crescer, de maneira que Ricardo via na aristocracia uma limitação ao progresso. Entretanto, a parcela dos alimentos na renda se reduziu ao longo do tempo, sendo então o aspecto da escassez adequado para a compreensão da distribuição. Em resumo, *Ricardo*, a partir de sua intuição quanto à elevação do preço da terra, suscita o “Princípio da Escassez”, que preconiza a possibilidade de alguns preços alcançarem valores altíssimos ao longo de várias décadas, sendo isso suficiente para as desestabilizações política, econômica e social.

Do ponto de vista teórico-histórico, *Piketty* dialoga, sobretudo, com *Simon Kuznets* e *Karl Marx*, mas também com *Thomas Malthus*, *Robert Solow*, entre outros. De acordo com *Piketty*, *Marx* viveu em um período de miséria do proletariado industrial, êxodo rural e incremento na produtividade. Entre a primeira e a sexta década do século XIX, os salários estagnaram em um patamar baixo e os lucros subiram, de maneira que a participação do capital, dos aluguéis e da renda da terra no produto crescia vertiginosamente, sendo a queda da taxa do lucro ou o crescimento indefinido do capital no produto que uniria os trabalhadores. Porém, a parcela do capital reduziu no final deste século, mesmo sem a desigualdade ter diminuído até a Primeira Guerra Mundial. Então, para *Piketty*, *Marx* teria negligenciado o avanço tecnológico como potencial contrabalanço à concentração de renda, tendo esse movimento desencadeado a elevação dos salários; por conseguinte, a visão marxista de

---

<sup>338</sup> PIKETTY, 2014, p.13-14.

extrema concentração de riqueza com os industriais, denominada de “Princípio da Acumulação Infinita”, não se concretizou.<sup>339</sup>

Por sua vez, *Kuznets* realizou uma pesquisa empírica sobre a desigualdade no âmbito dos EUA no início do século XX, sendo este trabalho pioneiro no âmbito da distribuição por meio da utilização de dados. Esse autor viveu em um período de queda da desigualdade, tendo identificado essa redução entre 1913-1948, período este em que a sociedade estadunidense passou de 45-50% para 30-35% de apropriação da renda. Em síntese, *Kuznets* concluiu que a competição e o progresso tecnológico levariam à redução da desigualdade, pois, a princípio, esta tende a aumentar, para depois cair, no curso da industrialização e do desenvolvimento. Inobstante, alerta *Piketty* que esse foi o contexto daquele período, mas que a teoria de *Kuznets* desvenda os dados, sendo que encontra razões equivocadas. Já *Solow*, utilizando uma linha de pensamento semelhante, teoriza acerca da tendência à convergência, onde foi verificado que quase todos os países reduziram a desigualdade entre 1945-1975, porém essa tendência se reverteu posteriormente.<sup>340</sup>

Ao analisar a desigualdade e a redistribuição, *Piketty*<sup>341</sup> esclarece que tais questões estão no cerne dos conflitos políticos, onde se encontram duas correntes tradicionalmente opostas. Por um lado, a posição liberal de direita afirma que apenas as forças do mercado, a iniciativa individual e o aumento da produtividade possibilitam em longo prazo uma melhora efetiva da renda e das condições de vida, em particular dos mais desfavorecidos. Nessa perspectiva, a ação pública de redistribuição deve ser moderada, bem como limitar-se a utilização de instrumentos que intervenham o mínimo possível nesse mecanismo. Por outro lado, a posição de esquerda, herdada dos teóricos socialistas do século XIX e do movimento sindical, afirma que somente as lutas sociais e políticas são capazes de reduzir a miséria dos menos favorecidos produzida pelo sistema capitalista. Assim, a ação pública de redistribuição deve, ao contrário, interferir no processo de produção, contestando o modo como as forças de mercado determinam os lucros apropriados pelos detentores do capital, como também a questão da desigualdade entre os assalariados.

---

<sup>339</sup> PIKETTY, 2014, p.14-18.

<sup>340</sup> Ibid., p.18-22.

<sup>341</sup> Id., 2015, p.9 et seq.

De maneira que esse conflito entre direita e esquerda revela que as discordâncias, quanto à forma e à adequação de uma ação pública e redistributiva, não se devem necessariamente a princípios antagônicos de justiça social, mas, sobretudo, as diferentes análises dos mecanismos econômicos e sociais que produzem a desigualdade. De fato, há certo consenso sobre os vários princípios básicos de justiça social, como, por exemplo, se a desigualdade é motivada por fatores fora do controle das pessoas, como a desigualdade das dotações iniciais transmitidas pela família ou pela sorte – sobre as quais os indivíduos envolvidos não podem ser considerados responsáveis –, sendo, então, justo o Estado buscar melhorar, de forma mais eficaz possível, a vida dos mais pobres, ou seja, daquelas pessoas que precisaram enfrentar os fatores não controláveis mais adversos.

Nessa mesma perspectiva, as modernas teorias de justiça social exteriorizaram essa concepção sobre a forma do Princípio “Maximin”, segundo o qual a sociedade justa deve maximizar oportunidades e condições mínimas de vida oferecidas pelo sistema social. Registre-se que tal princípio foi introduzido por *John Rawls*<sup>342</sup>, entendendo este autor que redistribuição justa é aquela que possibilita a progressão máxima possível das oportunidades e condições de vida dos indivíduos mais desfavorecidos. Contudo, é evidente que conflitos subsistem quanto à definição exata de indivíduos mais desfavorecidos, a qual nem sempre é simples em um mundo onde as pessoas distinguem-se de acordo com múltiplos aspectos, podendo isso desencadear problemas sobre a concepção de responsabilidade e do próprio objetivo da justiça social.<sup>343</sup> Em síntese, geralmente o conflito ocorre mais em relação à forma eficaz de melhorar as condições de vida dos mais pobres e à extensão dos direitos que

---

<sup>342</sup> RAWLS, 1997, p. 87 et seq. A concepção pragmática de justiça social expressa pelo Princípio Maximin, segundo o qual a desigualdade torna-se tolerável a partir do momento em que qualquer redistribuição suplementar for contra o interesse dos mais desfavorecidos, continua a suscitar oposições de princípios, principalmente sob a forma da recusa do sistema de preços e do egoísmo individual como modo de organização econômica. Porém, as pesquisas sobre as atitudes individuais a respeito da justiça social e da redistribuição revelam certo consenso quanto à ideia de que as desigualdades provocadas por fatores não controláveis devem ser corrigidas na medida do possível, sobretudo se compararmos esse consenso às profundas divergências que opõem a população sobre a importância efetiva das ações que os indivíduos controlam e a respeito dos efeitos desmotivadores da redistribuição. Cf. PIKETTY, Thomas. Social mobility and redistributive politics, **QJE**, n.110, 1995, p.568.

<sup>343</sup> FLEURBAEY, M. **Théories économiques de la justice**. Paris: Economica, 1996.

podem ser concedidos a todos, do que quanto aos princípios abstratos de justiça social.

Neste ponto em especial, cumpre salientar que apenas um estudo detalhado dos mecanismos socioeconômicos que produzem a desigualdade é capaz de definir qual dessas duas visões sobre redistribuição contribui melhor para a instauração de um modelo redistributivo mais justo e eficiente. Mas, esse exemplo de conflito entre direita e esquerda exterioriza, acima de tudo, a importância da oposição entre diferentes tipos e instrumentos de redistribuição. Do ponto de vista econômico, essa situação corresponde a distinção entre a redistribuição pura e redistribuição eficiente. A primeira é exteriorizada na impossibilidade de reorganizar a produção e a alocação dos recursos de forma que todos sejam beneficiados, com a consequente adequação às situações em que o equilíbrio de mercado é eficiente, devendo, por conseguinte, existir considerações de justiça social redistributiva que exijam a dedução dos indivíduos mais privilegiados, em prol do benefício dos mais pobres. Em outras palavras, na redistribuição pura o elemento fiscal é o instrumento principal, que por meio de tributações e transferências permite corrigir a desigualdade das rendas produzida pela desigualdade das dotações iniciais e forças de mercado, ao mesmo tempo em que preserva ao máximo a função inerente ao sistema de preços.<sup>344</sup>

Quanto à redistribuição eficiente, esta corresponde a conjunturas em que as imperfeições do mercado acarretam intervenções diretas no processo de produção, permitindo, concomitantemente, melhorar a eficiência da implantação dos recursos e alcançar a equidade de sua distribuição. De fato, em variadas situações, a desigualdade exige uma ação coletiva de redistribuição, não só por ir contra o nosso centro de justiça social, como também por representar um grande desperdício de recursos humanos que poderiam ser mais bem utilizados em benefício de todos. Com efeito, tomemos como exemplo determinadas desigualdades que necessitam de instrumentos de redistribuição que permitam fazer as correções e também distribuir a renda, como as ações afirmativas, o salário mínimo adequado ou, mais genericamente, intervenções diretas sobre o mercado de trabalho.<sup>345</sup>

---

<sup>344</sup> PIKETTY, 2015, p. 11 e 112.

<sup>345</sup> Ibid., p 11 e 127.

Uma ideia central nos argumentos de *Piketty* é que o capitalismo patrimonial gera desigualdades injustas e que o imposto global sobre riqueza pode reduzir essas desigualdades de maneira adequada. Em outros termos, as desigualdades fundamentais ( $r > g$ ) e o capitalismo patrimonial produzem desigualdades de renda que não podem ser justificadas a partir de bases igualitárias ou meritocráticas, já que essas desigualdades não ajudam a “utilidade comum”.<sup>346</sup> Assim, para esse autor, o imposto global progressivo sobre o capital é capaz de reduzir desigualdades de riquezas injustas de uma maneira eficiente, considerando-se comparativamente as alternativas socialistas e protecionistas.

Em geral, é visível que *Piketty* não explora com profundidade os princípios da justiça distributiva, dependendo em grande parte de uma frase complexa da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão da França de 1789, que afirma que desigualdades só são justificadas quando promovem a “utilidade comum”, sendo que a tradução padrão do art. 1º desta declaração anuncia que “Os homens nascem e permanecem livres e iguais em direitos. As distinções sociais só podem fundamentar-se na utilidade comum”. Dessa forma, *Piketty*<sup>347</sup> admite que este artigo tenha sido originalmente elaborado em termos liberais clássicos, como uma garantia de igualdade jurídica formal e abolição de privilégios aristocráticos, mas mesmo assim ele tenta ir mais além quando assevera que:

Os redatores da época visavam, antes de tudo, abolir as ordens e os privilégios do Antigo Regime, que apareciam como o exemplo máximo da desigualdade arbitrária, ou seja, sem contribuição para a ‘utilidade comum’. Contudo, podemos escolher aplicá-lo de maneira mais ampla.

Na apreciação de qualquer argumento favorável a redução das desigualdades de riqueza, o primeiro passo é buscar compreender porque tais desigualdades são moralmente problemáticas. *Piketty*<sup>348</sup> textualmente acredita que estas desigualdades são relevantes para determinar o grau de justiça de uma sociedade, esclarecendo que “a desigualdade não é necessariamente um mal em si: a questão central é decidir se ela se justifica e se há razões concretas para que ela exista”. Continuando, ele salienta: “Não me interessa

<sup>346</sup> PIKETTY, 2014, p. 33-34, 459, 461 e 556.

<sup>347</sup> Ibid., p. 467.

<sup>348</sup> Ibid., p. 26 e 37.

denunciar a desigualdade ou o capitalismo enquanto tal – sobretudo porque a desigualdade social não é um problema em si, desde que se justifique [...]”.

Nesse contexto, compreendo que a discussão pontual não é se a desigualdade é ruim em si mesma, pois até mesmo os “igualitários em relação à sorte”<sup>349</sup> pensam que não existe injustiças nas desigualdades causadas exclusivamente pelas escolhas livres de indivíduos. Mas, *Piketty* claramente fica do lado dos igualitários, ao defender que desigualdades de riqueza precisam ser justificadas.

Na explicitação de *Piketty*<sup>350</sup> sobre justiça social, como já destacado antes, ele recorre à Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, acreditando ser este texto razoável, como bem assevera: “embora essa definição de justiça social, ainda que sedutora, seja imprecisa, está ancorada na história. Vamos adotá-la momentaneamente, [...]”. Assim, parece óbvio para esse autor que algo similar a esse princípio é verdadeiro, quando afirma que:

Num contexto puramente teórico, existe certo consenso – em parte artificial – sobre os princípios abstratos da justiça social. Os desacordos tornam-se mais claros no momento em que tentamos dar um pouco de substância a esses direitos sociais e a essas desigualdades, ancorando-os em contextos históricos e econômicos específicos. Na prática, os conflitos se refletem mais na maneira de fazer progredirem, de modo real e eficaz, as condições de vida dos menos privilegiados na extensão exata dos direitos que podem ser garantidos a todos. [...] Há desacordos na delimitação precisa dos fatores que indivíduos controlam ou não (onde começa o esforço e o mérito e onde a sorte termina?). [...] A segunda frase do primeiro artigo da Declaração dos Direitos de 1789 tem o mérito de fornecer uma resposta possível a essa pergunta, pois reverte de alguma maneira o ônus da prova: a igualdade é a norma, a desigualdade é apenas aceitável se for fundamentada sobre a ‘utilidade comum’.

A partir desta exposição, é possível captar a compreensão na qual *Piketty* acredita que a maioria das pessoas concorda com a frase da Declaração, pelo menos como um princípio abstrato. Mas, mesmo quando tentamos aplicar esse princípio, a maior discordância é sobre o que realmente funciona para, digamos: melhorar a vida dos mais desfavorecidos, a extensão dos direitos que podem ser concebidos para todos etc. Observe-se que essa é uma das poucas ocasiões onde esse autor parece estar interessado nos benefícios voltados a

---

<sup>349</sup> Corrente filosófica segundo a qual as desigualdades decorrentes da sorte ou do acaso são injustas. Cf. ANDERSON, E. Luck, Egalitarianism and Prioritarianism. *Ethics* 110 (2), 339-349, 2000.

<sup>350</sup> PIKETTY, 2014, p.37; 467-468.

esses grupos sociais especificamente. Logo, o problema com a desigualdade parece ser direcionado para quais desigualdades de riqueza e renda são injustas, se nenhuma justificativa pode ser dada a elas, “justificativa” esta entendida em termos de utilidade comum. De modo que essa é uma visão padrão entre igualitários, a qual *Piketty* parece está convicto que, no mínimo abstratamente, quase todos concordam.

Para *Piketty*<sup>351</sup>, existem duas maneiras em que as desigualdades de renda e riqueza podem ser justificadas: no mérito e promoção e na “utilidade comum”, sendo que ele se concentra mais na segunda, a qual será analisada na discussão seguinte. Como explicitado anteriormente, nas referências à Declaração de Direitos de 1789, a ideia geral proposta pelo autor é se as desigualdades beneficiam a “utilidade comum”. Ademais, *Piketty*<sup>352</sup> evidencia que desigualdades de renda e riqueza, presentes e futuras, não são de nenhuma “utilidade comum”, ou seja, a “bela expressão” do artigo 1º da Declaração de 1789, utilizada por ele no início e no encerramento do seu trabalho.

Portanto, percebemos que não fica claro o que *Piketty* quer demonstrar com o problema do padrão da “utilidade comum”. Então, para um melhor esclarecimento quanto ao que ele quer dizer, passaremos a examinar duas passagens centrais do texto. *Piketty*<sup>353</sup>, no decorrer de seu estudo sobre “Um Estado Social para o Século XXI”, pois quando enfoca a “utilidade comum” no âmbito da redistribuição moderna como uma lógica de direitos, afirma que:

Uma interpretação razoável é que as desigualdades sociais só são aceitáveis se forem do interesse de todos e, especialmente, se forem do interesse dos grupos sociais menos privilegiados. É necessário então estender os direitos fundamentais e as vantagens materiais ao máximo de pessoas possível, sobretudo se for do interesse daqueles que têm menos direitos e que enfrentam oportunidades de vida mais restritas. [...] Existem debates intermináveis sobre essa noção de utilidade comum, cujo exame estaria muito além do escopo deste livro. O fato é que os redatores da Declaração de 1789 não partilhavam do espírito do utilitarismo no sentido de uma boa parte dos economistas a partir de John Stuart Mill, ou seja, a soma matemática das utilidades individuais (sendo a função-utilidade supostamente ‘côncava’ – crescendo cada vez menos à medida que a renda se elevava –, a redistribuição dos ricos para os pobres permitiram aumentar a utilidade total). A representação matemática do caráter desejável da redistribuição parece ter pouca relação com a

<sup>351</sup> PIKETTY, 2014, p. 37, 467, 368 et seq.

<sup>352</sup> Ibid., p.556.

<sup>353</sup> PIKETTY, 2014, p.467 e 612-613.



maneira como as pessoas geralmente pensam sobre essa questão. A noção de direito parece ser mais operante.

Continuando, ainda sobre a constituição e evolução do Estado Social, *Piketty*<sup>354</sup> desenvolve uma abordagem sobre a extensão da igualdade de direitos sociais e o conteúdo das necessidades fundamentais, ressaltando que:

Essa é a tensão central por trás de toda abordagem em termos de direitos: até onde deve ir a igualdade de direitos? Trata-se apenas do direito de poder contratar livremente, a igualdade dos mercados, o que na época da Revolução Francesa já parecia bastante revolucionário? E, se incluímos a igualdade do direito à educação, à saúde, à aposentadoria, como começou a ser feito no Estado Social do século XX, deveríamos também incluir o direito à cultura, à moradia, à viagens? [...] Parece razoável definir aos menos privilegiados como as pessoas que têm de enfrentar situações mais desfavoráveis fora de seu controle. Na medida em que as desigualdades das condições de vida são devidas, pelo menos uma parte, há fatores que os indivíduos não podem controlar, como a desigualdade das dotações transmitidas pela família (herança, capital cultural etc.) ou pela sorte (dons especiais etc.), então é justo que o poder público procure também reduzir, tanto quanto possível, essas desigualdades de condições. A fronteira entre igualização de oportunidade e de condições é frequentemente porosa (a educação, a saúde, a renda são, ao mesmo tempo, oportunidade e condição). A noção rawlsiana de bens fundamentais permite superar essa falsa oposição.

Como podemos observar, *Piketty* reconhece expressamente que a frase utilizada por ele em seu texto é plenamente compatível com uma concepção liberal clássica de desigualdade. Mas, de certa forma, isso carece de uma compreensão mais clara, pois é como se estivesse havendo apenas uma preocupação com a repercussão da expressão no contexto da sociedade moderna, no intuito de expandir a frase para alcançar mais tipos de desigualdades do que os elaboradores da Declaração tinham em mente, incluindo desigualdades de renda e riqueza. Aliás, o autor ainda enfatiza que as ordens e privilégios do Antigo Regime eram apenas as piores porque “apareciam como o exemplo máximo da desigualdade arbitrária”; então, todas as desigualdades sociais devem ser no “interesse de todos e, especialmente, se forem do interesse dos grupos sociais menos privilegiados”.

Sobre a justificação das desigualdades econômicas, *Piketty* argumenta que estas apenas são justificadas se promoverem o interesse de todos e especialmente dos mais desfavorecidos. Nesse sentido, acredito que estamos considerando algo que tem uma aproximação, mas que não se identifica com o

---

<sup>354</sup> PIKETTY, 2014, p.467 e 613.

Princípio da Diferença de *Rawls*. Primordialmente, *Piketty* usa a noção de “utilidade comum” como um princípio mestre em seu trabalho, sendo que ele não acha necessário o esclarecimento sobre o padrão que está adotando. Por outro lado, esse autor deixa claro que está se baseando na Declaração de Direitos de 1789, no intuito de contrastar sua visão com a “soma matemática das utilidades individuais”, destacando inclusive que não é com isso que a maioria das pessoas se importa, tendo em vista que “a noção de direito parece mais operante” para elas, havendo, por conseguinte, uma maior pertinência para a compreensão da concepção de utilidade comum. Saliente-se que esse é um dos motivos para se pensar que esse autor, de certo modo, acompanha uma inclinação rawlsiana.

De fato, é necessário perceber a tendência de *Piketty* em admitir que a ideia de direitos iguais é disputada. Mas, apesar da razoável discordância, ele parece considerar que algo como o Princípio da Diferença é o correto, afirmando que este princípio, que foi “[...] introduzido pelo filósofo americano *John Rawls*, em seu livro *Uma teoria da justiça*, enuncia um objetivo bastante próximo”. Logo em seguida, *Piketty* faz a questionável afirmação de que “a abordagem do economista indiano *Amarthya Sen*, em termos de ‘capacidades’ máximas e iguais para todos, parte de uma lógica não muito diferente” a de *Rawls*.<sup>355</sup> Sem dúvida, *Piketty* se identifica com a perspectiva rawlseana relacionada com os grupos desfavorecidos e quanto aos bens primários, parecendo compartilhar de algumas de suas preocupações com relação às desigualdades arbitrárias.

Sem dúvida, *Piketty*<sup>356</sup> acompanha o entendimento comum entre os “igualitários em relação à sorte” e rawlseanos, no sentido de que os mais desfavorecidos são aqueles que sofrem por causas pelas quais não são culpados, de forma que o governo é justo ao reduzir essas desigualdades o máximo possível. Então, esse autor recorre à ideia de *Rawls* sobre bens primários, apesar de não utilizar exatamente esta expressão (direitos sociais fundamentais), que são bens que todos precisam para buscar formas racionais de sobrevivência. Dessa maneira, o que se exterioriza na realidade é uma aproximação ao Princípio da Diferença, muito embora *Piketty* utilize a

---

<sup>355</sup> PIKETTY, 2014, p. 467-468.

<sup>356</sup> Ibid., p.468-470.

terminologia complexa “utilidade comum” e afirme explicitamente que ele não deve ser entendido em perspectivas utilitárias ou nos termos em que a frase foi usada originariamente. Enfim, compreendemos que teria sido mais prudente que o autor tivesse recorrido simplesmente ao Princípio da Diferença.

Na conjuntura da redistribuição moderna, *Piketty*<sup>357</sup> faz uma referência específica com relação ao conteúdo das necessidades sociais, ao afirmar que:

A redistribuição moderna e, em especial, o Estado social [...] foram construídos em torno de um conjunto de direitos sociais fundamentais [...]. A redistribuição moderna é construída em torno de uma lógica de direitos e um princípio de igualdade de acesso a um certo número de bens julgados fundamentais: o direito à educação, à saúde e à aposentadoria. Quaisquer que sejam as limitações e os desafios que esses sistemas de arrecadação e de despesas enfrentam hoje, eles representam um imenso progresso histórico.

De acordo com esse posicionamento teórico, é possível observar que a princípio *Piketty* compreende que não é certo que as necessidades sociais justifiquem um crescimento demasiado das arrecadações públicas. Em seguida, ele admite que existam necessidades objetivamente crescentes que podem justificar um leve crescimento em tais arrecadações. Porém, esse autor ressalta que os habitantes de países ricos são possuidores de determinadas necessidades legítimas, de possuir um poder de compra para adquirir quaisquer bens e serviços produzidos pelo setor privado; por outro lado, ele salienta que nas sociedades de baixo crescimento da produtividade, é necessário fazer escolhas entre os diferentes tipos de necessidades, não havendo uma razão óbvia para que a arrecadação pública efetive o financiamento de quase todas as necessidades. Assim, de certo modo, *Piketty* desenvolve uma interpretação restritiva com relação às necessidades fundamentais, visto que em um determinado momento apresenta uma visão ampliada, a partir de uma legitimidade de opções para a escolha de necessidades; já em outra ocasião, restringe essa situação no sentido de limitar escolhas entre diferentes tipos de necessidades.

Ao considerar o imposto global progressivo sobre riqueza como um instrumento capaz de reduzir desigualdades injustas, *Piketty*<sup>358</sup> inicialmente argumenta que outros mecanismos de redistribuição (inflação, imigração etc.) não são muito úteis para corrigir desigualdades, deixando claro que a maior

---

<sup>357</sup> PIKETTY, 2014, p. 467-468.

<sup>358</sup> Ibid., p.53, 106, 469 e 525.

parte da redistribuição presente nos Estados socialdemocratas não visa retificar a distribuição desigual de riqueza. Nesse sentido, enfatiza *Piketty*<sup>359</sup> que:

O imposto progressivo constitui sempre o método mais ou menos liberal para se reduzir as desigualdades, pois respeita a livre concorrência e a propriedade privada enquanto modifica os incentivos privados, às vezes radicalmente, mas sempre de modo possível e contínuo, segundo regras fixadas com antecedência e debatidas de maneira democrática, no contexto de um Estado de direito. O imposto progressivo exprime de certa forma um compromisso ideal entre justiça social e liberdade individual. [...] Ainda assim, não devemos esquecer outro argumento clássico a favor de um imposto sobre o capital, fundado na lógica de incentivos. Essa ideia, também mencionada em todos os debates públicos sobre a questão, se baseia no fato de que um imposto sobre o capital pode incentivar os detentores de patrimônios a obter os melhores rendimentos possíveis. Na lógica do incentivo, o objetivo do imposto sobre o capital é precisamente obrigar aquele que utiliza mal seu patrimônio a, aos poucos, se desfazer dele a fim de pagar os impostos e, assim, ceder seus ativos a detentores mais dinâmicos.

De forma ampla, o pensamento do autor é que um simples imposto causa pouca distorções e tem um efeito direto sobre a desigualdade, pois ele acha que “a lógica dos direitos universais que rege o desenvolvimento do Estado Fiscal e Social Moderno combina muito bem com a ideia de uma arrecadação proporcional ou ligeiramente progressiva”.

Além do mais, *Piketty* não deixa claro porque a desigualdade é problemática e qual é exatamente o conteúdo do princípio que está utilizando no seu trabalho, tendo em vista que o “Princípio da Utilidade Comum”, que ele compreende de grande amplitude, na realidade se resume a algo aproximado ao “Princípio da Diferença”, cuja formulação original é consideravelmente diferente da forma que é apresentada por esse autor.

### 3.5 Robert Nozick: cidadania, proteção social e “teoria do intitlamento”

Entre as argumentações relacionadas com a temática em análise, ressalta-se o pensamento de *Robert Nozick*<sup>360</sup>, de que o progresso da proteção social

<sup>359</sup> PIKETTY, 2014, p.492 e 512-513.

<sup>360</sup> Filósofo da corrente de “direita” que escreveu a relevante obra intitulada: “*Anarquia, Estado e Utopia*”, com veementes críticas direcionadas a algumas propostas teóricas de *Jonh Rawls*, tendo muita influência nas discussões filosóficas sobre a questão da justiça. Registre-se, que várias dessas reflexões levaram *Rawls* a esclarecer melhor, em posteriores publicações da sua

ao *status* de cidadania resultaria necessariamente na obrigatoriedade de adimplemento de tributos por parte de quem não se beneficiária dessa proteção, o que transgrediria os direitos negativos dos contribuintes e provocaria injustiças. Ademais, ao considerar o aspecto de uma realidade social precária, esse autor assevera que se torna dificultosa a operacionalidade dos direitos sociais e econômicos, sendo mais pertinente entender as políticas redistributivas como propostas “caritativas”, ao invés de direitos de cidadania.

Assim, é a partir dessa compreensão que, desde o final dos anos setenta do século passado, com a predominância do marco ideológico neoliberal, a ideia da provisão social pública vem sendo descaracterizada como direito de cidadania social. Em síntese, a principal construção argumentativa dessa linha de direita – que também é acatada, inclusive, por correntes de esquerda – reside no fato de que é a possibilidade de aplicação que tipifica um direito. Logo, se não existem instrumentos ou recursos eficazes para fazer com que as provisões sociais legalmente estabelecidas sejam implementadas, conseqüentemente elas não são direitos genuínos, tal como os direitos individuais (civis e políticos).

Em sentido contrário a esse entendimento, *Plant*<sup>361</sup> defende que os direitos econômicos e sociais não são tipicamente constitutivos dos direitos civis e políticos, como sustenta a proposta neoliberal; continuando, este autor indica direções pelas quais os direitos sociais podem ser operacionalizados. De modo que *Plant* posiciona-se contrariamente ao pensamento neoliberal, de que os direitos individuais ou de liberdades negativas não precisam de recursos materiais para gerar resultados práticos, alegando que sem direitos sociais (ligados à igualdade), os direitos civis e políticos se tornariam abstratos. Então, é a partir dessas discussões que *Nozick*<sup>362</sup> direciona uma série de críticas aos argumentos de *Rawls*, sendo uma das mais marcantes a que está diretamente relacionada à teoria proposta por este autor sobre o aspecto da aplicabilidade do conceito de direito a qualquer situação social; pois, na “posição original rawlseana”, os indivíduos que, sob o “véu de ignorância”, contribuem na

---

“Teoria de Justiça”, o seu denominado “princípio da diferença”, revelando nessas argumentações consecutivas, sua noção minimalista desse princípio. Cf. NOZICK, 2009; RAWLS, 2002.

<sup>361</sup> PLANT, 1998.

<sup>362</sup> NOZICK, 2009, p. 57 et seq. V.tb. WATSON, 2000, p. 289.

criação das leis vigentes na sociedade não têm ideia alguma de quais eram suas próprias características (riqueza, inteligência etc). Portanto, na interpretação de *Nozick*, isso jamais seria possível de acontecer na vida real, pois ensejaria sempre um posicionamento insuficiente das pessoas.

Na nossa compreensão, o propósito central de *Nozick* é, por meio da utilização de exemplificações concretas, demonstrar que a versão teórica de *Rawls* sobre como o indivíduo deve organizar o seu projeto de vida é relativamente simples. Além disso, ele procura deixar claro que os vários aspectos do cotidiano social devem, na medida do possível, ser controlados por intermédio de ações e decisões pessoais, de tal modo que os indivíduos exerçam com liberdade seus dons naturais, pois estes contribuem para as práticas sociais diárias que são inerentes à convivência em sociedade. Assim, em conformidade com *Nozick*, tudo isso converge para o entendimento de que apenas um Estado Mínimo, que se proponha a realizar as funções básicas de proteção, pode ter uma justificação moral.<sup>363</sup>

Segundo *Álvaro de Vita*<sup>364</sup>, a meta principal de *Nozick* é apresentar uma alternativa à moralidade utilitarista, mas com a devida observância aos direitos individuais nas justificativas morais, tendo em vista que este autor reitera a análise de *Rawls*, de que “o utilitarismo não leva a sério a distinção entre as pessoas”, devido ao fato de que os moralistas utilitaristas, cedo ou tarde, irão entender como razoável (de acordo com a moralidade utilitarista) a violação dos direitos de algumas ou mesmo de muitas pessoas em nome de argumentações de cunho integrativo.

Nesta ocasião, convém ressaltar que, certamente, a atenção para com o aspecto singular da vida de cada ser humano não é a preocupação principal da ética utilitarista, sendo esta particularidade um dos motivos que conduziram *Nozick* a escrever seu principal trabalho. Para este autor, nem *Rawls* e nem tampouco o liberalismo igualitário, de um modo geral, apresentam uma noção adequada de justiça em relação à distinção entre as pessoas.<sup>365</sup> Em outros termos, no entender de *Nozick*, o liberalismo igualitário, bem como o utilitarismo, não levam a sério os direitos individuais.

---

<sup>363</sup> Cf. WATSON, 2000, p. 590; v.tb. NOZICK, 2009, p. 57.

<sup>364</sup> VITA, Álvaro de. **A Justiça igualitária e seus críticos**. 2.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007. p. 34-35 (Coleção Justiça e Direito).

<sup>365</sup> *Ibid.*, p. 35.

Sob outro ângulo, *Vita*<sup>366</sup> igualmente destaca o aspecto de que a teoria proposta por *Nozick* não é fundamentada em direitos, visto que ela só poderia ser considerada como tal se acatasse um ponto de vista injustificadamente restritivo de direitos individuais.<sup>367</sup> De fato, *Nozick* defende que a preocupação dominante com a garantia dos direitos individuais pode ser coerentemente interpretada como “restrições à ação” e não como um “estado final a ser realizado”; sendo tal distinção fundamental para se compreender as diferenças entre o libertarianismo e o liberalismo igualitário. Neste sentido, *Vita*<sup>368</sup> leciona que para o liberalismo igualitário:

[...] somente pode ser justificada moralmente uma estrutura institucional que propicie a todos que a ela estão sujeitos, e sobretudo aos que se encontram em pior situação, os direitos, os recursos e as oportunidades que permitam a cada um empenhar-se em realizar sua própria concepção de boa vida [...]. Do ponto de vista liberal-igualitário, avaliamos moralmente as normas institucionais que distribuem direitos e deveres também por suas consequências para os ‘estados finais’ resultantes, isto é, para a qualidade de vida daqueles que têm de viver sob essas normas.

Percebe-se, a partir desta exposição, a possibilidade da justificação moral de uma proposta institucional que seja capaz de limitar a discricionariedade que cada pessoa tem sobre a renda total que alcança no exercício de seus talentos e capacidades. Mas, registre-se que tal poder discricionário é compreendido pelo libertarianismo como sendo um direito que objetiva produzir um estado de coisas no qual os direitos fundamentais de outros sejam preservados.<sup>369</sup> Sem dúvida, as implicações políticas dessa discussão são relevantes, revelando que *Nozick* refuta um entendimento “consequencialista” e institucional-coletivo dos direitos, no âmbito do liberalismo igualitário, em prol de uma concepção dos direitos como “restrições laterais” da ação.<sup>370</sup>

Na linha ideológica de *Nozick*, encontra-se fundamentalmente presente a noção de que os direitos não prescrevem o que devemos fazer no espaço comunitário, haja vista que eles apenas impõem restrições ao elenco de opções coletivas possivelmente permissíveis. Em outras palavras, os direitos não nos explanam o que seria prudente fazer socialmente, no plano individual

---

<sup>366</sup> VITA, 2007, p. 35.

<sup>367</sup> NOZICK, 2009, p. 58-59.

<sup>368</sup> VITA, 2007, p. 36.

<sup>369</sup> Ibid., p. 36.

<sup>370</sup> NOZICK, 2009, p. 57 et seq.

ou em grupo, pois eles só determinam o que não devemos fazer. Por conseguinte, torna-se legítimo fazermos o que bem entendermos, sendo que em geral nos propomos a concretizar qualquer concepção individual ou comunitária do projeto de vida que compreendemos como valioso, desde que isso não implique em violações aos direitos de outros, à integridade física, a propriedade privada e ao cumprimento de obrigações espontaneamente firmadas.<sup>371</sup> De forma que, se transgredirmos as constringências morais que a observância a esses direitos exige ao nosso comportamento, estaremos dando um tratamento para outras pessoas com menos meios para nossos próprios fins, desrespeitando a inviolabilidade dos outros.

A abordagem igualitária desenvolvida por *Nozick*, como é o caso da teoria de “intitlamento”, pode atribuir prioridade à liberdades amplas, a serem garantidas igualmente a todos, sendo que isso exige a rejeição da igualdade – ou de qualquer “padronização” – de “estados-fim”. Portanto, o que é considerado como foco mais central é aquele que predomina, visto que as desigualdades nas variáveis que de fato são tratadas como periférica, devem ser então aceitas para que não se violem os ordenamentos adequados no nível mais central.

### **3.6 Jürgem Habermas: esfera política pública e teoria do agir comunicativo**

A construção teórica idealizada por *Jürgem Habermas* é outro pensamento de extrema relevância na discussão da perspectiva da justiça no âmbito da otimização da satisfação de necessidades básicas. Mas, ao nosso entender, possui alguns aspectos preocupantes, além do fato de essa reflexão não seja estruturada por correntes liberais e utilitaristas. De início, *Habermas* busca livrar-se das duas tradicionais influências intelectuais que ele compreende como sendo problemáticas na análise da razão com a moral: a primeira, oriunda de *Max Weber*, suscita a questão das estruturas organizacionais, gerencial e burocrática, presentes nas sociedades capitalistas; e a segunda, que advêm de *Karl Marx*, destaca o aspecto da luta da classe trabalhadora.<sup>372</sup>

---

<sup>371</sup> VITA, 2007, p. 37.

<sup>372</sup> Cf. DOYAL; GOUGH, 1991, p. 120-124.



Na opinião de *Habermas*<sup>373</sup>, o que é salientado em *Weber* não é a capacidade criativa das pessoas para participar de seus próprios destinos, mas suas habilidades em maximizar eficiências coletivas.<sup>374</sup> Então, partindo da clássica noção de que os valores que orientam as opções por ações práticas objetivando o bem-estar dos indivíduos são geralmente determinados pelas pessoas que estão no poder, não podendo nunca ser avaliados na esfera pública<sup>375</sup>, *Habermas* esclarece que, em consequência disso, o indivíduo não terá uma capacitação aperfeiçoada para o enfrentamento de constrangimentos arbitrários a sua liberdade, que frequentemente preexistem ao seu nascimento.<sup>376</sup> Já quanto ao ponto de vista marxista, *Habermas* enfatiza a presença de uma equiparação entre a racionalidade (ou razão) e os interesses da classe trabalhadora, por compreender que esta categoria é o conteúdo progressista da história.<sup>377</sup> Assim, na interpretação habermasiana, os trabalhadores vêm demonstrando um limitado potencial de reação efetiva aos graves efeitos decorrentes do capitalismo.<sup>378</sup> Por conseguinte, nenhuma reação de oposição desse grupo social modificará o modelo de sistema dominante na sociedade contemporânea, devendo os trabalhadores buscar uma articulação adequada com os demais setores inconformados com as práticas sociais prevalentes.

*Habermas*<sup>379</sup>, com o propósito de apresentar uma explicação compatível com uma racionalidade democrática, capaz de recepcionar socialmente os interesses de cada pessoa indistintamente, propõe uma “teoria de estrutura normativa universal de linguagem e comunicação entre as pessoas”, que seria independente de objetivos individuais, buscando a elaboração de interesses generalizáveis que podem ser coletivamente definidos e solicitados de modo eficiente e racional. De maneira que, ao priorizar a comunicação, esse autor

---

<sup>373</sup> HABERMAS, Jürgem. **Teoria do agir comunicativo**: racionalidade da ação e racionalização social. v.1. Trad. Paulo Astor Soethe. São Paulo: Martins Fontes, 2012a. p. 263 et seq.

<sup>374</sup> WEBER, 2004, p. 142 et seq.

<sup>375</sup> Id., 1963, p. 211-216 e 229 et seq.

<sup>376</sup> Cf. DOYAL; GOUGH, 1991, p. 120-121.

<sup>377</sup> HABERMAS, 2012a, p. 17-42 e 263-265. V.tb. MARX, 1987, p. 169 et seq.; \_\_\_\_\_. 2000, p. 122-127.

<sup>378</sup> DOYAL; GOUGH, 1991, p. 121-122.

<sup>379</sup> HABERMAS, 2012a, p. 17 et seq.

posiciona-se contrariamente a forma procedimental monológica<sup>380</sup> de *Rawls* – que acata a ideia de princípios, bens e direitos advindos de um raciocínio superior, sem a participação discursiva dos indivíduos relacionados com a matéria em discussão –, suscitando assim a proposta “dialógica”. Com efeito, seu enfoque é no sentido da possibilidade de universalização dos interesses particulares por meio de uma perspectiva baseada no diálogo coletivo, sempre procurando a participação de todos e não se baseando nas necessidades individuais, consideradas de forma abstratamente.<sup>381</sup>

Nessa análise, é igualmente pertinente lembrar que, diretamente associada ao campo universal de interesses eticamente reconhecidos, encontra-se a noção habermasiana da libertação da sociedade - denominada por ele como “mundo da vida” - do monopólio colonizador e estatal capitalista ou do “mundo do sistema”.<sup>382</sup> De acordo com *Habermas*, essa descolonização se daria com a construção de uma razão pública, envolvendo estruturas oficiais da esfera de justiça, objetivando não apenas o ideal de justiça, mas também à materialização da solidariedade. Logo, em conformidade com este autor, justiça e solidariedade não são instâncias que se completam. Por sua vez, *Lima*<sup>383</sup> assevera que nessa discussão,

[...] justiça diz respeito à liberdade e direitos de um indivíduo único e autossuficiente, enquanto a solidariedade se refere ao bem-estar de seus semelhantes e daqueles que a eles estão ligados intersubjetivamente em uma forma de vida comum, e também à manutenção da integridade dessa forma de vida. As normas não podem proteger uma coisa sem a outra, elas não podem proteger direitos iguais e as liberdades individuais sem proteger o bem-estar de seus semelhantes e a comunidade a qual o indivíduo pertence [...].

Em resumo, *Habermas* não representa uma ideia individualista, nos contornos de *Hayek*, nem tampouco reflete uma concepção contratualista, nos padrões de *Rawls*, pois as relações de reciprocidade observadas na conjuntura dialógica desse autor não correspondem a um contrato social, ou até mesmo a um pacto procedimental ajustado por indivíduos isolados, mas sim à construção de uma tendência racional elaborada no “mundo da vida dos

<sup>380</sup> RAWLS, 1997, p. 89 et seq; v. tb. HABERMAS, 2003. p. 181 et seq.

<sup>381</sup> LIMA, 1993, p. 345-346.

<sup>382</sup> HABERMAS, 2012b, v.2, p. 205 et seq e 598 et seq; v.tb. HABERMAS, 2003, p. 92.

<sup>383</sup> LIMA, 1993, p. 346.

indivíduos socializados”.<sup>384</sup> De forma que o mecanismo procedimental dialógico (discursivo), efetivado no mundo da vida (sociedade) é requisito basilar para que se elaborem normas de caráter universal e igualitário, sempre observando os aspectos adstritos à justiça e a moralidade. Por conseguinte, *Habermas* propõe uma visão mais ampla para o processo político, que ultrapassa a lógica das instituições formalmente legitimadas, enfatizando a relevância do que ele denomina de “esfera política pública”, que é diferente dos sistemas econômicos e políticos formais. No entanto, esse autor ressalta que apenas esta esfera “permitirá às sociedades complexas obter uma distância normativa em relação a si mesma e se tornar capazes de assimilar coletivamente experiências de crise”.<sup>385</sup>

Não obstante a existência de outros enfoques suscitados por estudiosos da matéria em análise compreende-se que são notórias as contribuições teóricas oferecidas por *Habermas*, até mesmo quando comparadas com algumas propostas de *Rawls*, na oportunidade em que apresenta um debate sobre a otimização da satisfação de necessidades básicas, especialmente no que diz respeito à efetivação da autonomia ou do aspecto da razão discursiva. Mas, por outro lado, o ponto de vista de *Habermas*, com relação ao discurso racional direcionado para o ângulo consensual, independente de qualquer coação e de interesses particulares, inexistente na realidade prática, como ele mesmo admite. Logo, essa reflexão argumentativa apresenta-se como uma possibilidade que deve ser contemplada, no máximo, como uma proposta de reformismo radical. Além do mais, tal modelo discursivo não considera situações caracterizadas por relações de violência e de antagonismo, onde inexistente a possibilidade de diálogo, visto que nestas circunstâncias há de se priorizar a “ação estratégica”, igualmente apresentada por *Habermas* como opção concomitante à ação dialógica ou até mesmo, eventualmente, a força, que é por ele desprezada, para fazer prevalecerem os valores de liberdade, igualdade e justiça social.

Por fim, entendemos que nem sempre uma tomada de decisão consensual, baseada nos ideais de liberdade e igualdade no âmbito discursivo,

---

<sup>384</sup> HABERMAS, 2012, p. 269-275.

<sup>385</sup> *Ibid.*, p. 92-98.

garante a otimização de necessidades básicas, devendo também existir prévias condições objetivas; até porque, ao explanarmos as teorias que abrangem a questão da otimização do atendimento das necessidades humanas básicas, deixamos claro que nesse processo deverá haver alternativas operacionais para a concretização deste processo.

No próximo Capítulo, no intuito de propor uma aplicabilidade prática da teoria das necessidades humanas fundamentais, passaremos a desenvolver abordagens mais específicas com relação aos principais aspectos da Política Nacional de Resíduos Sólidos, voltados para a inclusão social e emancipação econômica dos catadores de materiais recicláveis, com ênfase ao reconhecimento social e ambiental, à luz das correntes teóricas, justificadoras da satisfação das necessidades humanas fundamentais.

#### 4 POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS: DESAFIOS E POSSIBILIDADES

A Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/10), juntamente com o Decreto Federal nº 7.404/10, concretizaram uma série de mudanças legislativas que desde o final da década de 90 do século passado buscaram reconhecer juridicamente o valor do trabalho produzido pelos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis. Para tanto, essa política assegurou a integração destes nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, por intermédio de mecanismos jurídicos que possam assegurar a inclusão social, emancipação econômica e garantia da representatividade dessa categoria nos espaços de participação e controle social.

A cadeia produtiva da reciclagem compreende o processo de gerenciamento dos resíduos sólidos, representado pelo descarte pós-consumo, coleta, triagem, enfardamento, comercialização, logística de transporte, beneficiamento industrial e desenvolvimento do mercado para o novo produto. Registre-se que o trabalho de catação, separação e triagem do material retirado dos resíduos sólidos nas cidades brasileiras corresponde a 89% dessa cadeia, sendo realizado há décadas por milhares de catadores e catadoras de recicláveis como meio de sobrevivência<sup>386</sup>, restando assim 11% do trabalho para as indústrias. Mas, entre estas e os catadores existe outro personagem na cadeia de reciclagem, representado pelos intermediários (os sucateiros), que compram dos catadores pequenas quantidades de materiais por eles coletados, para revenderem as indústrias em volumes maiores.<sup>387</sup>

---

<sup>386</sup> Cf. BOSI, Antônio de Pádua. A organização capitalista do trabalho informal: o caso dos catadores de recicláveis. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 23, n.67, p. 101-116, jun. 2008; SANTOS, Boaventura S. (Org.). **Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002; DIAS, Sônia, N. Lixo e cidadania: os impactos da política de resíduos sólidos de Belo Horizonte no mundo do trabalho do catador da ASMARE. In: XIII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 2002, Ouro Preto/MG. **Trabalhos...** Ouro Preto/MG: [s.n.], out. 2002. p.1-25. Mimeografado

<sup>387</sup> SANTOS, M. C. L. et al. Frames de ação coletiva: uma análise da organização do Movimento Nacional de Catadores de Recicláveis do Brasil (MNCR). In: SCHERER-WARREN, I.; LÜCHMANN, L. H. H. **Movimentos sociais e participação: abordagens e experiências no Brasil e na América Latina**. Florianópolis: UFSC, 2011. p.71-72. V.tb. MNCR, 2009.

No Brasil, as atividades desenvolvidas no âmbito dessa cadeia vêm garantindo satisfatórias condições de eficiência na reciclagem de latas de alumínio, material PET, papelão e embalagens longa vida. Além do mais, os atuais índices de reciclagem do país possibilitam a estimativa de que tal prática vem promovendo benefícios econômicos ambientais entre R\$ 1.4 bilhões e 3.3 bilhões anuais, sendo este cálculo realizado em relação à produção com uso de matéria-prima virgem, medindo o custo evitado pela reciclagem em termos de consumo de recursos naturais e de energia, como também por meio da diminuição dos impactos ambientais, em virtude das reduções de consumo energético e de emissões dos gases responsáveis pelo efeito estufa, bem como pela preservação da biodiversidade.<sup>388</sup> Contudo, esses benefícios, especialmente os econômicos, em geral não são equitativamente compartilhados entre todos os grupos envolvidos na cadeia. De fato, o maior percentual das vantagens econômicas advindas do uso de materiais recicláveis como matéria prima fica para as indústrias, seguindo-se pelos ganhos dos intermediários, decorrentes da comercialização destes materiais, em razão de que eles geralmente possuem a infraestrutura necessária (balança, prensa, caminhão, galpão, capital financeiro etc.) para garantir às indústrias os materiais em grande quantidade.

Com relação aos catadores, sejam autônomos, associados, cooperativados ou organizados em redes, eles trabalham frequentemente em condições precárias, sem obter a renda suficiente para ter uma vida digna, enfrentando o cotidiano de uma situação de subordinação em relação aos outros integrantes da cadeia produtiva da reciclagem (intermediários e indústrias de reciclagem), devido à necessidade de capital de giro de curto prazo, como também pela falta de infraestrutura para a manipulação e comercialização do material recolhido. Com efeito, além dos poucos benefícios financeiros, aos catadores restam também prejuízos, pois são eles os que mais sofrem com as variações de preços dos materiais recicláveis no mercado, tendo em vista que é sobre o trabalho deles, precário e informal, que os intermediários das indústrias repassam as eventuais reduções de preços. Em

---

<sup>388</sup> HARGRAVE, J. et al. **Pagamento por serviços ambientais urbanos para a gestão de resíduos sólidos**. Brasília: IPEA/Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais, 2010.

outras palavras, quando o valor da matéria-prima virgem diminui, as indústrias passam a utilizá-la em substituição aos recicláveis, estimulando assim as indústrias de pré-beneficiamento a comprarem matéria-prima reciclada em menor quantidade. Por sua vez, os intermediários, procurando diminuir seus prejuízos econômicos, reduzem ainda mais os valores pagos aos catadores pela coleta.<sup>389</sup>

No presente Capítulo, de início serão abordados temas relativos aos aspectos da invisibilidade pública e da mobilização social dos catadores de materiais recicláveis, bem como será realizado um estudo sobre a cadeia produtiva da reciclagem à luz da PNRS, do CDC e PNEA. Continuando, discutiremos os mecanismos jurídicos garantidores da integração dos catadores na responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos materiais, como também será desenvolvido um estudo sobre o reconhecimento da relevância social e ambiental do trabalho realizado por esse grupo social. Por fim, enfocaremos o aspecto da passagem das necessidades humanas fundamentais aos direitos, a partir do pressuposto de uma argumentação teórica para a justificação à atribuição de direitos e obrigações institucionais.

#### **4.1 Da invisibilidade à mobilização social dos catadores de materiais recicláveis**

Na atual sociedade, o trabalho simplificado e o trabalho simples recaem sobre as classes pobres. Na primeira situação, admite-se uma organização do trabalho complexo, que isolou o comando puro em um extremo e a subordinação em outro. Então, entre tais extremos, as atividades complexas são fragmentadas em ações elementares e desqualificadas, exigindo pouca ou nenhuma instrução técnica ou escolar. Já com relação ao trabalho simples (varrer, lavar, embalar lixo, entre outros), apesar de envolverem tarefas indispensáveis, se tornou hábito reservá-las aos pobres. Realmente, em uma sociedade livre existe a tendência em admitirem-se apenas trabalhos

---

<sup>389</sup> SANTOS, 2011, p.72.

complexos, pois a divisão social do trabalho não apoiaria a fragmentação desta forma de atividade laboral.<sup>390</sup>

Para explicar a relação existente entre invisibilidade e humilhação social, *Costa*<sup>391</sup> se concentra no fenômeno do desaparecimento simbólico de indivíduos pobres com profissões que não exigem qualificação escolar ou técnica. Com efeito, este autor, na oportunidade que desenvolvia estudos de Pós-Graduação na Universidade de São Paulo (USP), teve sua atenção voltada para a invisibilidade simbólica dos garis que atuavam na Cidade Universitária desta Instituição de Ensino Superior, quando ele próprio, vestido como estes trabalhadores, não foi percebido por amigos, colegas e professores que haviam estado com ele em sala de aula há apenas algumas horas antes; ou seja, *Costa* ficou invisível, desapareceu, quando passou a usar um uniforme de gari. De maneira que esse autor continuou convivendo com esses trabalhadores, observando que vivenciavam as mais duras condições de vida, submetidos aos mandos e desmandos de chefes e encarregados. Em suma, *Costa* nos revelou toda uma preocupante situação de opressão, onde pessoas tornam-se invisíveis para todos os outros – condição esta experimentada por ele materialmente. Logo, na sua compreensão, quem sofre com a invisibilidade pública tem sua própria humanidade ignorada, sendo visto como “coisa”, mera ferramenta de trabalho a quem se dão ordens.

Nessa abordagem específica, cumpre enfatizar o problema político representado pela humilhação social que, em conformidade com o pensamento de *Weil*<sup>392</sup>, exterioriza-se como o mais radical dos sofrimentos proletários, sendo que nessa discussão a humilhação será contextualizada no âmbito da invisibilidade pública. Portanto, considerando o fato de que são várias as concepções sobre humilhação, conseqüentemente é possível, a partir dos relatos dos próprios catadores de materiais recicláveis conjuntamente com noções de filosofia política, pensar a humilhação<sup>393</sup> como um fenômeno público que acarreta impedimentos da ação e da palavra.

---

<sup>390</sup> COSTA, Fernando Braga da. **Homens invisíveis**: relatos de uma humilhação social... Prefácio do Prof. Dr. José Moura Gonçalves Filho. São Paulo: Globo, 2004. p.38-39.

<sup>391</sup> COSTA, 2004, *passim*.

<sup>392</sup> WEIL, Simone. **A condição operária e outros estudos sobre a opressão**. Antologia organizada por Ecléa Bosi. 2.ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

<sup>393</sup> Neste ponto em especial, veja-se como definição de humilhação a abordagem proposta por Gonçalves Filho, quando afirma que: “a humilhação marca a personalidade por imagens e



Para *Arendt*<sup>394</sup>, a ação e a palavra superam o campo da força, das interações mecânicas ou bem adaptadas, fundando assim a cidadania, revelada como uma reunião plural e igualitária que põe o cidadão além de sua casa, orientando-o para a cidade e para outros cidadãos, objetivando a superação da natural concentração de interesses privados. Continuando, essa autora afirma que quem fala precisa agir, esclarecendo que a ação faz a diferença, ou seja, sem a ação o discurso ficaria sem o ator; visto que o agente do ato só aparece quando é, ao mesmo tempo, o autor de palavras, pois é ele quem propõe e anuncia uma pretensão, com suas palavras acompanhando a respectiva ação. Em resumo, na compreensão de *Arendt*, agir é iniciar, realizar e, finalmente, constituir um poder, sendo que o iniciador depende de outros atores sociais diretamente envolvidos em determinado contexto histórico de uma realidade concreta. Por conseguinte, surgem outra vez as palavras, traduzidas por meio da adesão de outros sujeitos, sempre buscando a organização de um poder, que na comunidade igualitária é legitimado por meio da argumentação. Enfim, para essa autora, a exclusão política revela-se por intermédio da ausência do agir e do falar.

Conforme observa *Laplanche*<sup>395</sup>, a angústia é o mais abstrato e humano dos afetos, tendo seu ponto de partida em mensageiros humanos, sendo que frequentemente as mensagens angustiam ou mesmo confundem o destinatário. Registre-se que esta é especificamente a situação observada na mensagem de desigualdade política, fulcro da humilhação social; neste momento, torna-se oportuno fazer o questionamento: quem comanda sobranceiramente os pobres saberia dizer o que lhe põe tão naturalmente na licença disso? Certamente, a resposta estaria relacionada com o fenômeno da “dominação”, mas, desde já, ressalte-se que a luta para cancelar a dominação passa também por pensar o seu fundamento, ou seja, haveria propriamente razão para a ocorrência dessa situação? Não é apenas a liberdade, o direito de agir e falar, o que faz *jus* aos humanos?

---

palavras ligadas a mensagens de rebaixamento. São mensagens arremessadas em cenas públicas: a escola, o trabalho, a cidade. [...]. A humilhação, este fato externo-interno, caracteriza assiduamente a psicologia do oprimido: afeto sem nome. Como chamá-lo? [...] Isolamento? Vergonha? O sentimento de estar invisível? Cf. COSTA, 2004, p. 26 e 30.

<sup>394</sup> ARENDT, 2010, p. 220-225.

<sup>395</sup> LAPLANCHE, J. **A angústia**. São Paulo: Martins Fontes, 1987. p. 35-36.

Ao tratar do tema da dominação, *Pierre Clastres*<sup>396</sup> demonstra que razões demográficas (crescimento da população) ou mesmo econômicas (desigualdade na obtenção de riquezas pelo trabalho) não conduzem necessariamente à dominação, exceto em grupos politicamente inclinados para isso. Para ele, o começo de tudo é político, limitando os efeitos do crescimento populacional ou da disparidade de riquezas, mas o que decide que contingências demográficas ou econômicas formem-se como desigualdade entre pessoas é o curso da admissão prévia do controle de alguns sobre outros.

De modo geral, é problemático contextualizar as sociedades examinadas por *Clastres*<sup>397</sup> com a nossa realidade social, mas se isso não for útil como modelo, no mínimo traz ideias para vivermos nossa vida diferentemente. Tomemos como exemplo as nações indígenas, pois qualquer que seja a distância entre nós e elas, o que mais importa é que os índios, mais do que nós, parecem manter uma tese prática extensiva a todos: a igualdade ou a dominação, quando existiram, transformaram-se em impulsos políticos. De maneira que nos defrontamos com o seguinte desafio: afirmar politicamente a igualdade ou seguir reafirmando a desigualdade?

Na verdade, a igualdade é uma categoria política que não implica na supressão de diferenças e sim na supressão da dominação, haja vista que os iguais são os diversos que se reúnem para a participação, trocando pontos de vista e iniciativas. Então, fora da igualdade, rosto e voz ficam sem onde espriar-se, sendo ela a aparição de vários rostos e diversas vozes. De fato, a pessoa pede casa, um abrigo contra intrusões, pede família ou um grupo íntimo, mas também quer igualmente marcar um estilo próprio do seu jeito de trabalhar e de ser cidadão. Desse modo, a área pública por onde circulam os direitos de falar e ser visto, bem como os deveres de ouvir e ver, é um espaço que desenvolve a pessoa em sua maior integridade e nitidez para sua própria casa.<sup>398</sup>

Após essas considerações, torna-se possível propor diferentes concepções de humilhação, variando conforme a contextualização que lhe é atribuída. Na

---

<sup>396</sup> CLASTRES, Pierre. **A sociedade contra o Estado**: pesquisas de antropologia política. Trad. Theo Santiago. São Paulo: COSACNAIFY, 2003. p.207 et seq e 237-240.

<sup>397</sup> CLASTRES, 2003, p. 207 et seq e 255-259.

<sup>398</sup> ARENDT, 2010, p.33 et seq.

perspectiva de pesquisadores<sup>399</sup> da sociedade burguesa, a humilhação é associada à formação do trabalho assalariado, mais especificamente vinculada à forma alienada e desqualificada deste tipo de trabalho. Nessa ótica, o mundo moderno não hesitou em reduzir trabalhadores à condição de operários, com a desigualdade sendo algo ancestralmente existente, havendo assim uma reconfiguração moderno-industrial da servidão, no sentido provável de acobertá-la. Em outros termos, o poder ficou confundido com a faculdade (força) de alguns em comandar e coagir, que se tornou força econômica; de fato, nas sociedades de trabalho assalariado revigorou-se a força de contratar ou demitir, sendo que aquelas pessoas que caminharam com o governo de determinados grupos sociais encontraram segurança, renda e prestígio, deixando-os em condição superior, equivalente aos patrões e gerentes da sociedade capitalista.

Nos estudos de *Marcel Mauss*<sup>400</sup> sobre a dádiva, podemos retomar a ideia de que os indivíduos confirmam sua humanidade quando incluídos em comunidades onde há troca de dons. Nesse ponto de vista, a humilhação corresponde ao estado de quem perdeu o prestígio social de si próprio como um doador, ou seja, humilhada é a pessoa que tende a não ser percebido como possuidor de bens e capacidades de ofertar.

De outro modo, a partir da compreensão de *Emmanuel Lévinas*<sup>401</sup>, é possível imaginar o humilhado como quem, em companhia de outrem, experimentou um bloqueio no rosto, ficando invisível em sua humanidade. Contudo, se contextualizarmos tal concepção com o pensamento de *Simone Weil*<sup>402</sup>, que acreditamos ser o mais aproximado com a nossa discussão, a humilhação surge como efeito de desenraizamento, isto é, impedimento político da cultura de nascimento, de participação e das trocas culturais. Com efeito, essa autora observa que há uma forma de poder imanente à chegada de alguém, que é apenas suficientemente sentido por outras pessoas, sendo que

---

<sup>399</sup> MARX & ENGELS, 2000; ALTHUSSER, Louis. **Aparelhos Ideológicos do Estado**: notas sobre os aparelhos ideológicos do Estado. Trad. Walter José Evangelista; Maria Laura Viveiros de Castro. 9.ed. Rio de Janeiro: Graal, 1985. (Coleção Biblioteca de Ciências Sociais)

<sup>400</sup> MAUSS, Marcel. **Ensaio sobre a dádiva**: introdução à obra de Claude Lévi-Strauss. Lisboa: Edições 70, 2001. p. 34-42 e 49 et seq. (Coleção Perspectiva do Homem)

<sup>401</sup> LÉVINAS, Emmanuel. **Humanismo do outro homem**. Trad. Pergentino S. Pivatto et al. Petrópolis: Vozes, 1993.

<sup>402</sup> WEIL, 1996, passim.

no humilhado este poder fica significativamente reduzido. Assim, pessoas em situações compulsórias de controle e subordinação, sob a influência de alguém, são mais facilmente suscetíveis de serem despercebidas, devido à invisibilidade resultante da humilhação por elas sofrida.

Na realidade nacional relacionada com a dimensão social dos resíduos sólidos, desde o final da década de 90 do século passado vem ocorrendo mudanças legislativas no sentido de reconhecer o valor do trabalho dos catadores de materiais recicláveis, tendo sido fundamental o protagonismo do Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis, na defesa do desenvolvimento integral desses trabalhadores, para que pudessem atuar como profissionais formalmente organizados e adequadamente remunerados pelos serviços de coleta, triagem, beneficiamento, comercialização e reciclagem. Então, na medida em que o vínculo dos catadores de recicláveis com a cadeia produtiva de reciclagem é dado pelo seu trabalho, as transformações nas relações de produção devem ser prioritárias por parte dos agentes públicos, objetivando a efetiva integração jurídica da atual Política Nacional de Resíduos Sólidos com as dimensões sociais, econômicas e ambientais, sem desconsiderar os eventuais conflitos e tensões conjunturalmente envolvidos.

As mobilizações sociais buscando modificações nesse panorama começaram a surgir a partir do processo de organização social, econômica e política dos próprios catadores, em articulação com outros segmentos da sociedade civil (UNICEF, ONGs, Universidades etc.), no intuito de melhorar as condições de trabalho e renda dessas pessoas, bem como regular a atividade de reciclagem e institucionalizar novas políticas públicas de gestão integrada e gerenciamento dos resíduos sólidos no Brasil. Assim, no final da década de 80 do século passado surgiram os primeiros esboços de iniciativas de organização social e produtiva dos catadores em forma de associações e cooperativas, objetivando geração de renda, maior autonomia profissional e aproximação com os poderes públicos municipais. Registre-se que, ainda neste período, foram criadas várias associações em diversas cidades brasileiras, que logo adotaram mecanismos para atuação em rede social.

Com efeito, a atuação das cooperativas em rede foi estabelecendo condições propícias para que em 1999 surgisse o Movimento Nacional de

Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR). Já em 2001, foi realizado o 1º Congresso Nacional voltado para essa categoria, tendo sido extraído deste evento o principal documento do MNCR, a denominada “Carta de Brasília”, tendo como conteúdo as principais reivindicações deste movimento, como já destacado antes. A partir de 2002 ocorreram algumas mudanças legislativas para combater os processos de inclusão/exclusão vivenciados pelos catadores, bem como para reconhecê-los como agentes econômicos e sociais fundamentais na gestão integrada de resíduos sólidos. De maneira que tais reivindicações foram sendo elaboradas por meio de encaminhamentos e deliberações realizadas em Congressos, Encontros e Fóruns sobre Resíduos Sólidos e Reciclagem, que contavam com a participação do MNCR.

Mas, em geral, as discussões sobre a elaboração de uma Política Nacional de Resíduos Sólidos no país tem sua origem no Projeto de Lei nº 854/89, proposto pelo Senado Federal. A partir de então, várias outros projetos/propostas substitutivas de lei e comissões especiais de estudo foram criados, envolvendo variados setores sociais e órgãos públicos. Em 2006, uma Comissão Especial apresentou um Plano Substitutivo, tendo por base contribuições oriundas principalmente do Conama, de órgãos ministeriais, do Fórum Nacional Lixo e Cidadania (composto por 24 Fóruns estaduais e vários municipais), das Conferências do Meio Ambiente (2003 e 2005) e do MNCR.

Em suma, os debates envolvendo o projeto supramencionado prolongaram-se até agosto de 2010, quando foi aprovada a Lei nº 12.305/2010, resultado de um razoável equilíbrio entre as várias forças sociais que a tornaram possível. Nesse processo, um importante aspecto é o fato de que a PNRS é decorrente de uma luta hegemônica entre forças sociais e projetos políticos materializados em discursos como direitos humanos, sustentabilidade ambiental, economia solidária, valorização econômica do lixo, “esverdeamento da economia”, governança democrática, integração dos catadores, responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, entre outros que suscitam uma interpretação demasiadamente ampla. Por conseguinte, os elementos de convergência desses projetos possibilitaram consensos em torno da aprovação da PNRS, sendo que cada um deles é possuidor de um conjunto de tensões que se exteriorizam e entram novamente em debate no momento seguinte à promulgação da lei, começando então uma batalha pela produção

dos sentidos e significados legais, como veremos ainda neste Capítulo. De maneira que, vislumbra-se que o equilíbrio necessário para que a lei pudesse ser aprovada é neutralizado por intermédio de processos complexos de resignificação, naturalização ou interpretações excessivamente técnicas de palavras ou de conceitos nelas contidos. Portanto, tais processos serão mais eficazes desde que os conceitos sejam reanalisados separadamente dos contextos reais que os engendram, ou mesmo quando as opções linguísticas do texto legislativo não forem analisadas a partir das tensões discursivas nelas inseridas.

No caso específico dos catadores de materiais recicláveis, à medida que eles socialmente puderam reivindicar novos direitos, foi igualmente possível uma ampliação do entendimento quanto às condições para sua cidadania. Ademais, a adoção de cada um dos termos utilizados na lei para se referir aos seus direitos faz parte de uma luta que não tem haver apenas com o processo de construção da identidade de catador, mas pela defesa da significação de suas demandas, sendo as discussões com relação aos significados das terminologias de caráter político-social.

Realmente, quando a lei é aprovada, ela ingressa em um universo de representações denominado de ordenamento jurídico, passando então a ser interpretada e analisada por uma linguagem eminentemente técnica. Logo, considerando que o ato de interpretar a lei é um exercício de redução dos significados, a tendência é que gradativamente sejam empregados os sentidos disponíveis no âmbito geral das práticas jurídicas, que em geral desconhecem ou pouco refletem sobre as tensões existentes no momento da elaboração do texto legal. Nesse sentido, assevera *Fairclough*<sup>403</sup> que a redução de significados e a reapropriação dos conceitos também opera como mecanismos de debilitação de direitos conquistados, sem que eles precisem ser revogados. De modo que esse autor chama de mercantilização de práticas discursivas o processo de construção de textos (inclusive legais) capazes de operarem mudanças discursivas, mas não transformações sociais e culturais significativas.

---

<sup>403</sup> FAIRCLOUGH, N. A análise crítica do discurso e a mercantilização do discurso público: as universidades. In: MAGALHÃES, C. (Org.). **Reflexões sobre a análise crítica do discurso**. Belo Horizonte: Faculdade de Letras, UFMG, 2001.

No próprio processo de construção da PNRS vem se constatando mudanças nos discursos das forças sociais envolvidas, de forma a acomodar as crescentes tendências dos projetos materializados retoricamente por ocasião da aprovação da Lei nº 12.305/10. Enfim, a preocupação principal advém do fato de que tais acomodações não criam compromissos com modificações sociopolíticas, dotadas de certa superficialidade funcional.

#### **4.2 Uma abordagem sobre a cadeia produção-consumo-descarte-coleta-transformação à luz da PNRS e da PNEA**

No contexto brasileiro, a catação de materiais recicláveis, apesar de ser uma prática que vem sendo utilizada há bastante tempo, somente no final da década de 90 do século XX passa a ter destaque devido a dois fatores: a crise na geração de empregos formais, com a demissão de muitos trabalhadores, levando-os à informalidade; e o aumento da quantidade de resíduos sólidos, em um país que em três décadas teve sua população duplicada (1970-90). Ademais, neste período, a atividade de reciclagem ganha novos contornos a partir da propagação, notadamente após o encontro Rio 92, de um discurso de cunho ecológico e também em virtude da crescente preocupação em relação aos resíduos sólidos, sobretudo nas grandes metrópoles, onde representam sérios problemas.

Paralelamente a proposta neoliberal, presente no Governo do Presidente Fernando Collor de Mello, intensificada com o advento do Plano Real, e ainda no Governo do Presidente Itamar Franco, associada a uma política de privatizações, que foi conduzida nos dois Governos do Presidente Fernando Henrique Cardoso, houve um significativo aumento do desemprego, levando assim uma grande quantidade de pessoas para a informalidade no mercado de trabalho. Posteriormente, com a adoção de políticas de inclusão econômica implementadas pelos consecutivos Governos dos Presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Vana Rousseff, facilitando o crédito para as classes sociais menos favorecidas da população, aumentaram bastante o consumo e conseqüentemente houve uma significativa elevação da produção de resíduos sólidos.

Inquestionavelmente, depositar os resíduos em lixões a céu aberto, como naturalmente faziam e ainda fazem determinadas empresas vinculadas às prefeituras municipais, que não possuem um adequado planejamento de gestão de resíduos sólidos, não é a solução viável. Mas, saliente-se que aos aterros sanitários, alternativa relativamente recente no Brasil, não deveriam ser destinados todos os resíduos indiscriminadamente, não bastando apenas o rigor da separação estar associado aos descartados perigosos e hospitalares, devendo ser extensivo também a todos os materiais que possam ainda ter algum tipo de uso. Nessa conjuntura surgiu então o Decreto Federal nº 5.940/2006, estabelecendo a Coleta Seletiva Solidária<sup>404</sup> como uma política de inserção social e cuidado ambiental, sendo tal legislação replicada em diversos Estados brasileiros; no caso da Paraíba se deu com a Lei nº 9.293 de 22 de dezembro de 2010.<sup>405</sup> Em Campina Grande, segunda maior cidade paraibana, o principal vazadouro oficial para resíduos sólidos que atendia este município (“Lixão do Mutirão”) estava com sua capacidade de utilização próxima ao esgotamento; além de existirem outros problemas envolvendo a Infraero, devido ao risco aviário decorrente da proximidade do aeroporto com este vazadouro, como também a Companhia Hidroelétrica do Vale São Francisco, que igualmente vivenciava preocupantes consequências advindas desse lixão.

---

<sup>404</sup> No início deste estudo, em 2011, foi desenvolvida uma pesquisa de campo, utilizando-se observação participante e entrevistas semiestruturadas voltadas para os objetivos desta Tese, em duas Cooperativas da cidade de Campina Grande-PB que atuam na atividade de reciclagem: a COTRAMARE (Cooperativa dos Trabalhadores de Materiais Recicláveis de Campina Grande-PB) e a CATAMAIS (Cooperativa de Catadores e Catadoras de Materiais Recicláveis de Campina Grande Ltda). Registre-se que o município de Campina Grande-PB possui atualmente uma população de quase 400 mil habitantes e uma geração de resíduos sólidos da ordem de 743 g/dia por habitante; de maneira que essas duas cooperativas retiram uma média de 15 toneladas/mês de resíduos sólidos desta cidade, o que representa a quantidade ínfima de 0.07% do total de resíduos sólidos gerados neste município. Em observância ao que foi disposto na Lei nº 9.293/2010, na cidade de Campina Grande vários Órgãos Públicos Estaduais já vêm implantando a Coleta Seletiva Solidária, tais como Hospital de Trauma de Campina Grande, a Empresa Paraibana de Abastecimento e Serviços (Empasa), PBGás, Sudema, Universidade Estadual da Paraíba, entre outros. Cf. RECICLÁVEIS.COM.BR, 2015. Disponível em: <<http://www.reciclaveis.com.br/>>. Acesso em: 23 fev. 2015; COTRAMARE, 2015. Disponível em: <[cotramare.org](http://cotramare.org)>. Acesso em: 23 fev. 2015; CATAMAIS, 2015. <<http://catamais.blogspot.com.br/>>. Acesso em: 23 fev. 2015. Ainda sobre as Coletas Seletivas Solidárias, remetemos o leitor para as notas 99, 100 e 101 do tópico 1.3 do Primeiro Capítulo deste trabalho.

<sup>405</sup> A Lei Nº 9.293/2010 institui o Programa de Beneficiamento de Associações e Cooperativas de Catadores de Materiais Recicláveis da Paraíba, com a separação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da administração pública estadual direta e indireta, na fonte geradora, e a sua destinação às associações e cooperativas dos catadores. Cf. PARAÍBA (Estado). Lei nº 9.293, de 22 de dezembro de 2010. **Diário Oficial [do] Estado da Paraíba**, Poder Executivo-PB, 23 de dez. 2010.



Finalmente, o Vazadouro a Céu Aberto do Mutirão foi desativado<sup>406</sup> em 05 de janeiro de 2012, tendo a prefeitura local se mobilizado, embora que provisoriamente, para as devidas adequações com a Lei nº 12.305/10.

Atualmente, a cidade de Campina Grande-PB ainda não possui um Plano Municipal para Gestão Integrada de Resíduos Sólidos em observância às disposições legais contidas na atual PNRS. De forma que, a iniciativa privada, com recursos próprios, construiu um “aterro sanitário”, o ASP (Aterro Sanitário de Puxinanã) que, segundo a Empresa “Construtora Planície”, atende as exigências legais. Este aterro fica localizado no município de Puxinanã-PB, cidade do Agreste paraibano onde vem sendo depositados cerca de 450 toneladas de resíduos sólidos por mês. Com a implantação do ASP, de início houve uma mobilização por parte dos habitantes deste município, manifestando que este empreendimento não estaria em conformidade com as exigências recomendadas ambientalmente, além do fato de comprometer o manancial que abastece esta cidade. Recentemente, em 06 de julho de 2015, a Prefeitura Municipal de Puxinanã, por meio de sua Procuradoria, interditou o ASP, após detecção de inúmeras irregularidades. Nesta ocasião, a Empresa “Ambiental Soluções”, atual responsável por este aterro, vem tomando as providências

---

<sup>406</sup> A cerimônia oficial do lacre do Lixão de Campina Grande-PB, localizado na Alça Sudoeste, bairro do Mutirão, instalado desde 1992, foi marcada por protestos, devido ao fato de que muitas pessoas que catavam lixo ficaram sem trabalho, só tendo sido reaproveitado aproximadamente 50% da população que tinham atividades neste lixão. Quanto ao restante dos catadores e catadoras, a Secretaria de Serviços Urbanos da Prefeitura Municipal de Campina Grande garantiu apenas que essas pessoas iriam receber cestas básicas e uma ajuda financeira para o pagamento de despesas familiares durante 120 dias (quatro meses). Além disso, de acordo com moradores da cidade de Puxinanã-PB, onde fica localizado o novo aterro sanitário, o Aterro Sanitário de Puxinanã (ASP) fica situado no Sítio Açudinho, há 800 metros do Açude Evaldo Gonçalves, conhecido também como Açude da Milhã, que abastece a população de 14.000 habitantes deste município, havendo assim o receio de contaminação do reservatório d'água pelo novo empreendimento implantado. Diante desse impasse, em 27.03.12, às 16:00 hs, o ASP foi interditado por determinação da Juíza de Pocinhos-PB, atendendo a pedido de liminar apresentado pela Associação de Proteção Ambiental (APAM), entendendo esta magistrada que o Aterro poderia causar riscos ambientais, bem como que o seu Projeto de construção teria falhas técnicas; além disso, ainda destacou na decisão que o Projeto do Aterro foi elaborado para o recebimento do lixo proveniente de uma população de 40.000 habitantes, porém recebe dejetos de Campina Grande-PB, que tem população superior a 400 mil habitantes, como também de outras cidades. Porém, duas horas depois, às 18:00 hs, o ASP foi reaberto por determinação do Tribunal de Justiça da Paraíba (5ª Vara da Fazenda Pública), acatando Recurso de Agravo interposto pela empresa “Construtora Planície”, gestora do ASP. Atualmente, este aterro vinha funcionando por intermédio desta determinação legal. Cf. FIM do Lixão, **Paraíba Verdade**, Campina Grande, ano I, n. 1, 12 a 18 fev. 2012. Folha Cidades, p.7; ALVES, et al., 2013, p.465-466.

legais cabíveis contra a decisão da Prefeitura de Puxinanã.<sup>407</sup> Diante desse impasse, a Prefeitura Municipal de Campina Grande-PB, passou a depositar seus resíduos sólidos em um novo aterro sanitário, de propriedade da Empresa “Eco Solo”, localizado na Região Rural (Sítio Lucas) do Distrito de Catolé de Boa Vista, nas proximidades de Campina Grande. De acordo com a Secretaria de Serviços Urbanos e Meio Ambiente desta cidade, esse novo aterro encontra-se em compatibilidade com as leis ambientais exigidas pela legislação vigente de resíduos sólidos.<sup>408</sup>

De fato, após mais de cinco anos da promulgação da Lei nº 12.305/10, os planos de resíduos sólidos ainda não foram elaborados em praticamente 50% dos municípios brasileiros, tendo sido o mês de agosto de 2014 o prazo limite estabelecido pela PNRS (art. 54). De acordo com a Confederação Nacional dos Municípios (CNM), das 223 cidades paraibanas, apenas 29 delas já finalizou o projeto estabelecido pelo Decreto nº 7.404/10, existindo 85 cidades no Estado da Paraíba depositando o lixo de forma inadequada, em lixões ou aterros controlados<sup>409</sup>; sendo que 97 municípios paraibanos não responderam ao

---

<sup>407</sup> O impasse que vem envolvendo a Prefeitura do Município de Puxinanã-PB, a Empresa “Ambiental Soluções” e a Prefeitura de Campina Grande-PB, bem como de outros municípios que depositavam lixo no ASP, está acontecendo devido a decisão do Poder Executivo Municipal de Puxinanã, que determinou a alteração do uso e da ocupação do solo em Puxinanã, proibindo assim o funcionamento do Aterro Sanitário no local que se encontra. Além do mais, de acordo com a Procuradoria deste município, a interdição do ASP foi tomada após serem detectadas diversas irregularidades, inclusive com as licenças ambientais do órgãos competentes vencidas. Assim, conforme esta Procuradoria, todos os municípios que depositavam lixo no ASP foram devidamente notificados, para que tomassem as providências quanto ao destino dos seus resíduos sólidos. Registre-se, ainda, que os moradores de Puxinanã, há alguns meses atrás haviam realizado um protesto, reclamando do mau cheiro provocado pela deposição de lixo; por conseguinte, com as queixas dos moradores, a Prefeitura de Puxinanã deu início a um Procedimento Administrativo para investigar como a empresa responsável pelo ASP vinha procedendo, tendo sido encontradas diversas irregularidades. Cf. SANTOS, Adelson Barbosa dos. Empresa nega determinação para fechamento de aterro. **Correio da Paraíba**, Campina Grande, 08 jul. 2015, Folha Últimas, p. A12; v.tb. ATERRO sanitário de Campina Grande é interditado. Disponível em: <<http://g1.globo.com/pb/paraiba/noticia/2015/07/aterro-sanitario-na-regiao-de-campina-grande-e-interditado.html>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

<sup>408</sup> Cf. FIGUEIRÊDO, Fernanda. Moradores reclamam coleta de lixo em Campina Grande. **Correio da Paraíba**, Campina Grande, 09 jul. 2015, Folha Geral, p. A7; v.tb.: LIXO de Campina Grande começa a ser levado para novo aterro sanitário. Disponível em: <<http://g1.globo.com/pb/paraiba/noticia/2015/07/lixo-de-campina-grande-comeca-ser-levado-para-novo-aterro-sanitario.html>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

<sup>409</sup> Segundo o Ministério Público da Paraíba (MP-PB), os prefeitos paraibanos que não cumprirem a Lei nº 12.305/10 (PNRS), erradicando com os chamados “lixões a céu aberto”, poderão responder por crimes contra o meio ambiente, de responsabilidade fiscal e improbidade administrativa, por meio de ações cíveis, administrativas, criminais e fiscais. Cf. FIGUEIREDO, Nalva. Lixão pode derrubar prefeitos. **Correio da Paraíba**, Campina Grande, ano LXI, n.005, 09 ago. 2014. Folha Cidades, p. B2. Nesse mesmo sentido, no dia 31.07.2014,

questionário da CNM.<sup>410</sup> Acrescente-se a esses dados o fato de que também certa quantidade de lixo é jogada nos rios, lagoas e encostas, observando-se assim a complexidade inerente a problemática do lixo. Além do mais, muitas comunidades onde moram pessoas de baixa renda não contam com a coleta regular de seus resíduos, com inúmeras delas nem mesmo tendo saneamento básico, de modo que não é raro jogar o lixo em locais inadequados, criando então um quadro de degradação de difícil solução.

A PNRS sancionada pelo Congresso Nacional em agosto de 2010 traz determinações relevantes quanto à conceituação de resíduos sólidos e de outros temas correlatos, tais como os processos de gestão e as responsabilidades no trato dos resíduos, como já visto no Capítulo inicial deste estudo. Assim, com relação à classificação, de acordo com o art. 13 da PNRS, os resíduos são separados em dois grupos: quanto à origem (inciso I, alíneas “a” até “k”) e quanto à periculosidade (inciso II, alíneas “a” e “b”). No primeiro grupo, encontram-se os resíduos domiciliares (alínea “a”) e os de limpeza urbana (alínea “b”), ambos englobados como resíduos sólidos urbanos (alínea “c”). A partir daí, os resíduos ganham especificidades mais detalhadas: a alínea “d” define como resíduos de estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços, os gerados nessas atividades, excetuados os referidos nas alíneas

---

o Ministério do Meio Ambiente informou que o Governo Federal não vai ampliar o prazo para que os municípios acabem com os lixões. De acordo com esse Ministério, uma ampliação pode ser discutida no Congresso Nacional, devendo a repactuação do prazo para a adequação vir acompanhada de um debate geral sobre a Lei nº 12.305/10, levando em consideração a realidade e lógica econômica de cada município. Assim, o município que não cumprir a legislação estará submetido as sanções prevista na Lei de Crimes Ambientais, sendo uma das alternativas para as cidades que não cumpriram a meta, buscar um acordo com o Ministério Público, firmando um Termo de Ajustamento de Conduta. Cf. AQUINO, Iara. Prazo para fim dos lixões nas cidades acaba hoje. **Jornal Brasil 247**, Brasília, 02 ago. 2014. Disponível em: <<http://brasil247.com/pt/247/brasil247/>>. Acesso em: 02 ago. 2014.

<sup>410</sup> TRANSFORMAÇÃO de lixões em aterros sanitários ainda não saiu do papel em 95 municípios da PB. 2014. Disponível em: <<http://www.blogdogordinho.com.br/transformacao-de-lixoes-em-aterros-sanitarios-ainda-nao-saiu-do-papel-em-95-municipios-da-pb/>>. Acesso em: 15.12.2014. Conforme dados do IPEA fornecidos em 2014, somando lixões e aterros controlados, são 3.322 os municípios brasileiros que descartam inadequadamente os resíduos (59.6% das cidades do país), não tendo sido cumprida a meta de acabar com os lixões em quatro anos, prevista na Lei nº 12.305/10. Nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste ainda não houve o início de um efetivo movimento de fechamento dos lixões; no Nordeste, especificamente, o número de municípios que usam aterros sanitários subiu de 157 para 172, mas a região ainda está longe de resolver o problema, pois 1.509 municípios usam lixões. Apenas no Estado da Bahia, 331 municípios têm os lixões como destino final dos resíduos sólidos. Os prefeitos, organizados na Associação Brasileira de Municípios (ABM) e na Confederação Nacional dos Municípios (CNM), vêm se mobilizando para prorrogar o prazo de adequação à PNRS. Cf. GAMA, Mara. Lixo: país não conseguiu erradicar os lixões no prazo; coleta avançou. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 01 ago. 2014a, ano 4, n.21.166. Folha Opinião, p.1.

“b” (resíduo de limpeza urbana), “e” (serviços públicos de saneamento básico), “g” (de serviços de saúde), “h” (da construção civil) e “j” (serviços de transporte). Ademais, são ainda classificados os resíduos industriais (alínea “f”), agrossilvopastoris (alínea “i”) e de mineração (alínea “k”). No segundo grupo (inciso II), são enquadrados como perigosos os resíduos que apresentem características de inflamabilidade, corrosividade, reatividade, toxicidade, patogenicidade, carcinogenicidade, teratogenicidade e mutagenicidade (alínea “a”), sendo os demais considerados não perigosos (alínea “b”).

No que diz respeito às responsabilidades, o art. 1º, § 1º, da Lei nº 12.305/10 determina como “sujeitas à observância desta Lei, as pessoas físicas [...] responsáveis, direta ou indiretamente, pela geração de resíduos sólidos [...]”. Isso é muito significativo no que se refere à responsabilidade da sociedade como um todo, pois a partir de então toda população passa a ser solidariamente responsável, especialmente nos grandes centros urbanos. Mais adiante, quando a legislação trata das disposições conceituais, o art. 3º, inciso V, define coleta seletiva como sendo “coleta de resíduos sólidos previamente segregados conforme sua constituição ou composição”. Logo, se devem ser previamente segregados por suas características específicas, isto por si só já requer haver uma cultura de descarte seletivo dos resíduos disseminada na sociedade brasileira, o que não é a realidade atual, indicando, por conseguinte, a máxima necessidade de campanhas e programas educativos, com o propósito de envolver efetivamente a sociedade como um todo. Com efeito, esta necessidade é fortalecida logo a seguir, no inciso IX desse mesmo artigo, quando define como geradores de resíduos sólidos “pessoas físicas [...] que geram resíduos sólidos por meio de suas atividades, nelas incluindo o consumo”. Em outros termos, as pessoas serão responsabilizadas enquanto consumidores, mas não estão sendo devidamente esclarecidas nem educadas ambientalmente, muito embora a educação ambiental seja um dos instrumentos da PNRS (art. 8º, inciso VIII).

Outras definições são particularmente relevantes para esta análise, tais como ciclo de vida do produto (art. 3º, inciso IV), logística reversa (art.3º, inciso XII) e responsabilidade compartilhada (art. 3º, inciso XVII), sobretudo em virtude do princípio do poluidor-pagador (art. 6º, inciso II).

Quando a PNRS, no art. 6º, inciso VII, estabelece como um de seus princípios e objetivos a “responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos” (inciso VII), determinando como responsáveis também os consumidores; bem como quando define ciclo de vida do produto como “série de etapas que envolvem o desenvolvimento do produto, a obtenção de matérias-primas e insumos, o processo produtivo, o consumo e a disposição final”. (art. 3º inciso IV). Desse modo, é oportuno enfatizar que as pessoas, enquanto simples consumidores, terão responsabilidade por todo o processo, sendo que nenhuma ingerência é suscitada nas diferentes fases do ciclo da vida dos produtos, a não ser no que diz respeito ao consumo e ao descarte.

De modo igual, a PNRS estabelece as diretrizes aplicáveis aos resíduos sólidos em uma ordem de prioridades a partir da não geração, seguida pela redução da quantidade de resíduos, entre outras fases estabelecidas na legislação (art. 9º), mas isso só será possível com a efetiva participação dos consumidores associada a ações de educação ambiental. Nesse contexto, convém lembrar a importância do papel representando pelas pessoas comuns, à luz do Código de Defesa do Consumidor (CDC – Lei nº 8.078/1990), que estabelece no art. 4º que a “Política Nacional das Relações de Consumo (PNRC) tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos [...]”.

De maneira que estamos diante de uma questão de caráter subjetivo, relacionada com o atendimento das necessidades e respeito à dignidade dos consumidores, o que pode levar alguém a arguir sobre sua responsabilidade acerca da geração involuntária de certo volume de resíduos, que apenas ocorre devido a falta de controle de qualidade de muitos produtos e de sua obsolescência programada, em função da maximização dos lucros dos fabricantes. Por sua vez, nessa discussão deve igualmente ser considerada a fragilidade do consumidor, prevista no CDC, na definição dos seus princípios, conforme estabelece o art. 4º, inciso I: “reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo”; além disso, deve-se também fazer valer o inciso II deste mesmo dispositivo legal, no sentido de avançar em relação ao papel do Estado, enquanto representante e gestor dos interesses coletivos no

âmbito do mercado de consumo e na garantia dos produtos e serviços com padrões adequados de qualidade, segurança, durabilidade e desempenho.

Todavia, torna-se pertinente questionar como tudo isso será possível em uma sociedade onde as pessoas são induzidas pela propaganda ao consumo compulsivo, tendo suas necessidades atendidas de forma compulsória por mercadorias produzidas para não durarem, que tem como fundamento o paradigma utilitarista da eficiência e maximização dos lucros. Portanto, sem mecanismos mais efetivos para aparelhar as pessoas comuns ao exercício de uma cidadania plena, os cidadãos se veem à mercê de um mercado de descartáveis (produtos de baixa qualidade e pouca durabilidade), sem a devida intervenção do Estado na defesa dos interesses da sociedade.

De forma similar, o problema repete-se em relação à Lei nº. 12.305/10, pois muito embora a PNRS tenha a pretensão de equacionar problemas decorrentes dos resíduos sólidos, ela também se propõe, em determinados momentos, a abordar questões referentes à produção e ao consumo, como por exemplo, o art. 7º, incisos III e IV, quando diz ser um dos seus objetivos o “estímulo à adoção de padrões sustentáveis de produção e consumo de bens e serviços” e a “adoção, desenvolvimento e aprimoramento de tecnologias limpas como forma de minimizar os impactos ambientais”. Inobstante ao fato dessa legislação pretender a redução de impactos ambientais, mas, por outro lado, o caráter subjetivo dado ao conceito de sustentabilidade (art.3º, inciso XII) acaba por suscitar polêmicas, sobretudo por embasar seu sentido no conceito de necessidade, que é igualmente possuidor de certa subjetividade.

Em outro momento, quando a legislação em estudo amplia a responsabilidade de fabricantes e fornecedores ao “investimento no desenvolvimento, na fabricação e na colocação no mercado de produtos cuja fabricação e uso gerem a menor quantidade de resíduos sólidos possíveis” (art. 31 inciso I, alínea b), novamente vai de encontro a um paradoxo, pois tais práticas não são compatíveis no âmbito de uma sociedade de consumo intensivo de descartáveis. Como vemos, mais uma vez a legislação pretende, de forma difusa, equacionar um problema que, posto nesses termos, não parece levar a lugar algum, pois finalizar uma determinação legal com a palavra “possível” significa ter a réplica de que “pode não ser possível” como argumento racional a ser aceito. Além do mais, em nenhum momento está

previsto qualquer tipo de ação para que os produtores assim procedam, quando caberia ao Estado criar mecanismos para estimular novas atividades fabris, bem como fiscalizar quanto ao ciclo de vida dos produtos e punir os responsáveis por ações que não estejam em conformidade com a lei.

Desse modo, é passada ao consumidor a responsabilidade de decidir qual o melhor produto, a partir da propaganda e baseada no arbítrio de suas escolhas, sendo que geralmente é levado em consideração apenas o preço. Consequentemente, isso é um estímulo para que produtos de baixa qualidade, pelo ciclo mínimo de vida que possuem, sejam fabricados e oferecidos pelo mercado a preços baixos, entulhando as lixeiras, tendo em vista serem rapidamente descartados. Mas, apesar disso, certamente algumas pessoas poderão dizer que isso é uma boa prática, pois, além de permitir o acesso aos bens de consumo aos antes excluídos do mercado, caso os produtos fabricados durassem muito tempo o problema do desemprego seria intensificado.

Indiscutivelmente, a PNRS apresenta pretensões que, no mínimo, precisam ser mais bem definidas, como, por exemplo, o art. 6º, inciso V, que preconiza como um dos princípios da lei:

A ecoeficiência, mediante a compatibilização entre o fornecimento, a preços competitivos, de bens e serviços qualificados que satisfaçam as necessidades humanas e tragam qualidade de vida e redução do impacto ambiental e do consumo de recursos naturais a um nível, no mínimo, equivalente à capacidade de sustentação estimada do planeta.

Nota-se que, à exceção do impacto ambiental, que na época atual já pode ser dimensionado, todos os outros aspectos deste dispositivo legal têm um forte componente de subjetividade e imprecisão, suscitando variadas interpretações.

Da mesma forma, o art. 3º, inciso XIII, da PNRS, que define os padrões sustentáveis de produção e consumo como sendo a “produção e consumo de bem e serviços de forma a atender às necessidades das atuais gerações e permitir melhores condições de vida, sem comprometer a qualidade ambiental e o atendimento das gerações futuras”, não é coerentemente sustentável, igualmente devido à fragilidade da disposição legal diante da realidade. Ora, se hodiernamente uma quantidade significativa de pessoas não vem sendo

atendidas em suas necessidades mínimas, no que tange ao acesso a bens e serviços de qualidade, imagine-se então em um futuro próximo, com menos recursos naturais, devido à finitude destes; além de que, provavelmente haverá um contingente de pessoas proporcionalmente maior.

Uma característica significativa da PNRS é a abordagem explícita da reciclagem como alternativa para a redução de resíduos, como também dos catadores como agentes em potencial, entre os produtores e os consumidores, no sentido de otimização da cadeia de recicláveis por meio de sua atividade, bem como a inclusão socioeconômica desta categoria profissional. Assim, ao propor como princípio “o reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor da cidadania” (art. 6º, inciso VIII), a PNRS sugere a relevância do papel do catador na questão dos resíduos sólidos, que é reforçado logo em seguida, quando estabelece igualmente em seus objetivos a “integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos” (art. 7º inciso XII). Logo, cabe aos Planos de Resíduos Sólidos (Nacional, Estaduais e Municipais) estabelecerem, em um período de vinte anos, sendo atualizado a cada quadriênio, os diagnósticos, conteúdos, metas, meios, normas e diretrizes para a implementação da PNRS. Embora preveja a utilização de recursos da União para a estruturação desses Planos, esta Política Nacional diz, no art.16, § 2º, que “serão estabelecidas em regulamento, normas complementares sobre o acesso aos recursos da União na forma deste artigo”. Então, a responsabilidade pela gestão dos resíduos sólidos será dos Estados e Municípios, os quais deverão elaborar seus planos tendo a reciclagem e os catadores como referências para suas ações.

Porém, no contexto desta perspectiva existe também a determinação legal da erradicação e recuperação dos lixões (art. 15, inciso V, da PNRS), sendo que isto, de certo modo, afeta diretamente a categoria de catadores de recicláveis, haja vista que com esta medida, perderão o principal local de trabalho. De modo que é necessário que sejam tempestivamente criadas alternativas para essa atividade, pois considerando a estimativa<sup>411</sup> feita pelo

---

<sup>411</sup> Especificamente sobre a quantidade de catadores atuantes no Brasil, existe certa dificuldade de se precisar devido ao preconceito social em torno da profissão. O IBGE alega que existiam,



Movimento Nacional de Catadores de Recicláveis (MNCR), existem cerca de oitocentos mil catadores no Brasil.

Outrossim, o § 4º do art. 33 da PNRS preconiza que “os consumidores deverão efetuar a devolução após o uso, aos comerciantes ou distribuidores, dos produtos [...] a que se referem os incisos I a VI do caput [...]”; porém, tal medida poderá vir a onerar o consumidor, pois significa que haverá um custo para realizar a devolução, notadamente no que diz respeito às lâmpadas (inciso V) e produtos eletroeletrônicos e seus componentes (inciso VI). Mas, apesar disso, a responsabilidade compartilhada associada as ações de educação ambiental pode ganhar um componente potencialmente importante na figura dos catadores, uma vez que esta categoria, por sua experiência prática com materiais recicláveis, pode ser aproveitada na atividade de triagem, contribuindo para a adequada destinação dos resíduos. Por sua vez, a previsão de que devam ser estimuladas práticas de reuso e reciclagem nos Planos de Resíduos Sólidos, desperta para a necessidade de uma fiscalização rigorosa, principalmente devido aos fatos que vêm ocorrendo ultimamente, como, por exemplo, o que aconteceu no Estado de Pernambuco em 2011, onde uma determinada empresa de confecção de roupa *jeans* importava resíduos hospitalares estadunidenses para reciclagem, reutilizando o tecido de lençóis de algodão descartados por hospitais para os forros dos bolsos de suas confecções.<sup>412</sup>

Nessa revisão legislativa, é oportuno ressaltar que uma Política de Educação Ambiental, se posta em prática adequadamente, em conformidade com as disposições da Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999 (PNEA), poderia favorecer ao atendimento das questões destacadas anteriormente. Com efeito, na medida em que sua efetivação ocorresse nas escolas, bem como por meio de veículos de comunicação de massa, haveria fortes possibilidades de esclarecimentos suficientes para os cidadãos (contribuinte/consumidor).

---

em 2012, 70.000; já os Institutos Cáritas e Póllis dão conta de 500.000 pessoas. O Pangea/UFBA e o MNCR estimam que haja no Brasil cerca de 800.000 trabalhadores de catação de recicláveis. Em suma, o intervalo sugerido no Comunicado 145 – PNRS, levando em consideração essas fontes, fica entre 400 mil e 600 mil catadores. Cf. IPEA. COMUNICADO 145: Brasil coleta 183,5 mil toneladas de resíduos sólidos/dia. 2014. Disponível em:<[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=13932](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=13932)>.  
Acesso em: 14.12.14.

<sup>412</sup> Cf. LINS, L. Lixo hospitalar era usado em jeans. **Jornal O Globo**. Rio de Janeiro, 18 out. 2011. Primeiro Caderno, p.15.

Entretanto, reiteremos a necessária imprescindibilidade de clareza do texto legal, para não ensejar interpretações duvidosas ou confusas, que, por exemplo, podem ser visualizadas logo no art. 1º da Lei 9.795/99, quando esta legislação utiliza os conceitos centrais de “meio ambiente” e “sustentabilidade” sem a devida definição, tendo como resultado uma utilidade prática limitada. Em outras palavras, em relação ao termo meio ambiente, tem-se que este é uma representação mental individual, possibilitando uma multiplicidade de entendimentos possíveis; do mesmo modo, a palavra “sustentabilidade” pode expressar diversas representações, possíveis e conflitantes entre si. Como se pode observar, muitas vezes, a pretensão do Poder Público na elaboração legislativa acaba por comprometê-la, pois, ao não estabelecer definições mais precisas a conceitos fundamentais para a compreensão do texto legal como um todo, dificulta sua aplicação e os resultados pretendidos.

Uma tendência bastante positiva da PNRS é o fato de no art. 5º explicitar sua articulação com a Política Nacional de Educação Ambiental (Lei 9.795/99), e no art. 8º, inciso VIII, estabelecer a educação ambiental como um dos seus instrumentos, permitindo assim uma ampla margem para a elaboração dos Planos de Resíduos Sólidos, em todos os níveis (Federal, Estadual e Municipal). Por sua vez, quando o artigo 3º da PNEA estabelece a educação ambiental como parte do processo educacional mais amplo, coloca-a como modalidade de educação, tal como o é a educação sexual, a educação para o trânsito, a educação para idosos, entre outras. Todavia, a educação ambiental não é uma modalidade de educação, mas sim um novo paradigma norteador pela ideia de que a educação em geral deverá ser voltada ao ambiente, ou seja, à representação que as comunidades têm sobre as condições que lhes proporcionam a melhor qualidade de vida e, por conseguinte, a sua cidadania plena.<sup>413</sup>

Com essas breves considerações sobre a PNRS, o CDC e a PNEA, é possível inferir que, inobstante a intenção de propor soluções na regulação de atitudes e relações, ainda são tímidas as ações por parte do Poder Público na elaboração e implementação de políticas interligadas no que refere à problemática socioambiental. Por outro lado, é significativo o fato de que desde

---

<sup>413</sup> MORIN, Edgar. **Saberes globais e saberes locais**: o olhar interdisciplinar. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

o início desta década os Ministérios do Meio Ambiente e da Justiça tenham uma agenda comum, na qual os Procons das cidades brasileiras vêm vinculando o direito do consumidor à sustentabilidade. Mas, ainda precisa ser feito bem mais para que os cidadãos (contribuintes/consumidores) não se tornem a parte prejudicada desse processo, devendo conceitos como “sustentabilidade”, “desenvolvimento”, “fins sociais”, “riqueza”, dentre outros, serem mais bem definidos para servirem como elementos referenciais de políticas públicas que atendam aos interesses da população.

Em 23 de dezembro de 2010, o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva promulgou o Decreto Federal nº. 7.404, regulamentando a PNRS. Neste Decreto, são definidas as diretrizes para implementação dos Planos de Resíduos Sólidos, com especial atenção aos procedimentos para a operacionalização do Sistema de Logística Reversa, os Acordos Setoriais e a Responsabilidade Compartilhada. Este regulamento define, ainda que de forma não muito clara, as obrigações dos consumidores, com previsão das penalidades. De modo igual ao que já havia sido feito na PNRS, o Dec. nº 7.404/10 também coloca o consumidor como um dos responsáveis pelo ciclo de vida dos produtos (art.5º), avançando com relação à PNRS quando define mais claramente as obrigações do consumidor. Tomemos como exemplo o art.6º deste Decreto, quando estabelece que:

Os consumidores são obrigados, sempre que estabelecido sistema de coleta seletiva pelo plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos ou quando instituídos sistemas de logística reversa [...], a acondicionar adequadamente e de forma diferenciada os resíduos sólidos gerados e a disponibilizar adequadamente [...] para coleta ou devolução.

Logo em seguida, o parágrafo único deste dispositivo legal dispõe que a obrigação referida no caput não isenta os consumidores de observar as regras previstas na legislação do titular do serviço público de limpeza, sendo que não esclarece que legislação é esta e de quem é a competência para fazê-la.

Ainda com relação ao Decreto nº 7.404/10, o art. 19 define os Acordos Setoriais como atos de natureza contratual entre o Poder Público, de um lado, e os fabricantes, importadores, distribuidores ou comerciantes, de outro, para a implantação da Responsabilidade Compartilhada, não mencionando o consumidor; mais adiante, o § 3º do art. 20 estabelece que as entidades de representação dos consumidores podem participar da elaboração de tais

acordos. Porém, o art. 23, no seu inciso VI, preconiza, como requisito mínimo, que esses acordos devam definir as formas de participação do consumidor. Logo, diante dessas disposições legais, torna-se pertinente o seguinte questionamento: como os consumidores participarão na elaboração de um Acordo Setorial que define sua própria forma de participação? Em outras palavras, se os próprios Acordos Setoriais são quem definem como o consumidor deve participar, então como ele então poderá elaborar tais acordos? Enfim, essa aparente confusão ganha novos contornos quando no inciso XIII do art. 23 determina como um requisito dos Acordos Setoriais, visando à implementação da Logística Reversa, a “descrição do conjunto de atribuições individualizadas e encadeadas dos participantes do Sistema de Logística Reversa [...]”, incluindo “recomendações técnicas a serem observadas em cada etapa da logística, inclusive pelos consumidores e recicladores” (alínea a) e “formas de coleta ou de entrega adotadas, identificando os responsáveis e respectivas responsabilidades” (alínea b), além de “cláusulas prevendo as penalidades aplicáveis no caso de descumprimento das obrigações previstas no acordo” (inciso XIV).

Nesse sentido, o art. 33, que institui o Comitê Orientador, composto por Ministros de algumas pastas, para definir a consulta pública para implementação dos Sistemas de Logística Reversa, prevê, no § 4º, inciso III, a possibilidade de serem convidadas a compor o grupo técnico, quando abordado temas pertinentes às áreas de atuações específicas, “entidades representativas de setores da sociedade civil, diretamente impactadas pela logística reversa”. Assim, levando-se em consideração que os consumidores a partir de então sempre serão impactados pela PNRS, por conseguinte, é necessário que haja uma representação permanente dos consumidores compondo o grupo técnico estabelecido no referido artigo, embora não haja previsão para isso. Além do mais, apesar da disposição normativa da PNRS destacar a consulta pública como pré-requisito para os sistemas de logística reversa, previstos diretamente por decreto, não estabelece de que forma ela se dará, incumbindo o Comitê Orientador de proceder a esse respeito.

Ademais, é importante salientar o texto do art. 84 do Decreto nº 7.404/10, que regulamenta a PNRS, pois altera significativamente o art. 62 do Decreto 6.514/2008, que dispõe sobre os atos que implicam em infrações e sanções

administrativas ao meio ambiente, na medida em que estabelece uma nova redação que lhe é dada pelo Dec. nº 7.404/2010, no inciso XVII, § 2º (art. 84), preconizando que “os consumidores que descumprirem as respectivas obrigações previstas nos sistemas de logística reversa e de coleta seletiva estarão sujeitos à penalidade de advertência”, bem como no § 3º, quando prevê que “no caso de reincidência [...] poderá ser aplicada [...] multa, no valor de R\$ 50,00 a R\$ 500,00”.

Como vemos, os únicos momentos em que é inequívoca a presença do cidadão (contribuinte/consumidor) são aqueles nos quais suas obrigações e sanções são definidas, o que reforça a necessidade de que novas formas de representação sejam criadas, no sentido de que ele possa realmente participar na gestão dos resíduos sólidos.

#### **4.3 Mecanismos jurídicos garantidores da integração dos catadores na responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos**

A Política Nacional de Resíduos Sólidos, ao discorrer sobre a integração dos catadores de materiais recicláveis, faz uso dos termos “inclusão” e “integração”, sendo que em contextos linguísticos diferentes. A palavra “integração” aparece no inciso XII do art. 7º, referindo-se aos propósitos de reconhecimento dos catadores como agentes econômicos e sociais relevantes nas políticas de gestão e gerenciamento dos resíduos sólidos, no sentido de garantir condições equitativas de oportunidade e obrigações entre os agentes responsáveis pelo ciclo de vida dos produtos. Já a expressão “inclusão social” encontra-se nos seguintes artigos da PNRs:

Art. 15. 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:

[...]

V – metas para a eliminação e recuperação de lixões, associadas à inclusão social e à emancipação econômica de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis;

[...]

Art. 17. O plano estadual de resíduos sólidos será elaborado 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 tendo como conteúdo mínimo:

[...]

V – metas para a eliminação e recuperação de lixões, associadas à inclusão social e à emancipação econômica de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis;

Nas outras circunstâncias em que a lei se refere aos catadores de materiais recicláveis ou às suas cooperativas e associações, os termos empregados são participação, atuação, parceria, contratação e incentivo.

Em geral, os dicionaristas<sup>414</sup> apresentam para o verbo incluir os significados de encerrar; pôr dentro de; fazer constar de; juntar (-se) a; inserir (se); fazer parte de certo grupo, certa categoria de pessoas. Em suma, o termo refere-se à conduta de inserir alguém ou alguma coisa em algum lugar. Quanto ao verbo integrar, verificamos os seguintes sentidos: incluir um elemento em um conjunto, formando um todo coerente; incorporar (-se); integralizar (-se); adaptar alguém a um grupo ou coletividade; fazer sentir-se como um membro antigo ou natural dessa coletividade; e unir-se formando um todo harmonioso. Então, considerando tais significados para os termos “inclusão” e “integração”, conseqüentemente poderíamos empregá-los como sinônimos no processo de interpretação da lei, já que o termo “inclusão” surge dentre os sentidos possíveis para “integração”. Porém, na perspectiva das ciências humanas e sociais, há todo um esforço teórico no intuito de se distinguir as duas expressões, principalmente quando elas são utilizadas na delimitação de políticas públicas de combate as várias formas de desigualdades, devido ao fato delas serem indicativas de possibilidades de inserções diferentes.<sup>415</sup>

A “integração” tem como objeto da ação o próprio sujeito, devendo o Estado e a sociedade oferecerem serviços e recursos necessários para que ele possa ser inserido em condições de maior igualdade possível com relação aos demais. Tomemos como exemplo os estudos sobre as políticas públicas voltadas para pessoas com deficiências, onde o termo “integração” pode ser substituído por inclusão, já que o primeiro cria uma expectativa de que o indivíduo com deficiência possa vir a se parecer ao não deficiente, sendo que a intenção de tais políticas é a garantia da igualdade de oportunidades sem a

---

<sup>414</sup> Cf. HOUAISS, 2001, p.1594-1595 e 1630; FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa**. 2.ed. São Paulo: Nova Fronteira, 1990. p.931 e 955.

<sup>415</sup> CASTEL, 2010; DUPAS, 2001; DURKHEIM, 1999; GENTILI, Pablo. (Org.). **Desigualdade, exclusão e democracia na nova ordem mundial**. 4.ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2000; HOBBSAWN, Eric. **O novo século: entrevista com Antônio Polito**. Trad. Claudio Marcondes. São Paulo: Companhia das Letras, 2009; XIBERAS, 1996.

negação da diversidade. Já com a utilização da palavra “inclusão”, torna-se possível esclarecer melhor que os problemas das pessoas com deficiência não advêm necessariamente das deficiências, mas sim do funcionamento social, que determina os problemas ou mesmo cria desvantagens para os deficientes no desempenho de papéis sociais.

Em síntese, apenas com a análise linguística dos termos já é possível perceber que a inclusão social diz respeito à garantia de direitos de inerentes a determinados grupos sociais, tais como os catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis de lixões ou em condições similares, que sobrevivem precariamente como única alternativa de renda.<sup>416</sup> Portanto, essa é uma das condições para que os catadores e suas formas de organização socioprodutivas possam ter participação política e econômica, como também atuar em parceria com os setores privados e públicos, podendo assim ser contratados e receberem incentivos e apoio, pois é dessa maneira que a integração dessa categoria de trabalhadores na responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos se concretiza.

Como foi verificado no início deste Capítulo, os catadores sempre estiveram incluídos na economia da reciclagem, sendo que de modo precário e marginal, visto que essa inclusão, tal como ocorre com outros grupos sociais vinculados a determinados setores do sistema produtivo brasileiro relativamente regulado, é apenas somente uma garantia do que é “racionalmente conveniente e necessário a mais eficiente (e barata) reprodução do capital”.<sup>417</sup> Além disso, essa inclusão é igualmente perversa, pois sempre se encontra associada dialeticamente a outras variantes reais de exclusão social<sup>418</sup>, ou seja: a exploração do trabalho dos catadores de materiais recicláveis compromete sua dignidade e sua representação pública, estando

---

<sup>416</sup> SANTOS, Gemelle Oliveira; SILVA, Luiz Fernando Ferreira da. Os significados do lixo para garis e catadores de Fortaleza (CE, Brasil). **Revista Ciência & Saúde Coletiva** – Associação Brasileira de Saúde Coletiva/ABRASCO, Rio de Janeiro, v.16, n.8, p.3413-3419. 2011.

<sup>417</sup> MARTINS, J. S. **A exclusão social e a nova desigualdade**. São Paulo: Paulus, 1997. p. 20.

<sup>418</sup> A temática da exclusão, no decorrer do tempo, vem sendo usada nas diferentes áreas do conhecimento, sendo um conceito que permite usos retóricos variados, deste a concepção de desigualdade como resultante de deficiência ou inadaptação individual até a de injustiça e exploração social. Atualmente surgem novas abordagens que, ao invés de rechaçar o conceito de exclusão, visando a precisão conceitual pela eliminação das ambiguidades, buscam aprimorá-lo, explicitando estas últimas, por entender que elas não revelam imprecisão, mas a complexidade e contradição que constitui o processo de exclusão social, inclusive a sua transmutação em inclusão social. Cf. SAWAIA, Bader. (Org.) **As artimanhas da exclusão: análise psicossocial e ética da desigualdade social**. 14.ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2014. p. 7.

articuladas a processos informais de negação de direitos, bem como a participação nos processos de tomada de decisões técnicas, políticas e jurídicas relevantes para o setor de reciclagem. Em outras palavras, é uma situação de privação coletiva, de direitos e condições dignas de trabalho, mas que é vivenciada por eles como algo individual, manifestando-se em razão disso em sentirem-se subjetivamente discriminados ou mesmo culpados pela condição em que se encontram.<sup>419</sup>

Assim sendo, notadamente do ponto de vista econômico, a inclusão dos catadores de materiais recicláveis é precária, marginal e perversa, exteriorizando assim a real exclusão social em que vivem, visto que até então as tentativas propostas não foram capazes de modificar esse cenário de inclusão econômica. Nesse sentido, *Sawaia*<sup>420</sup> esclarece que no Brasil os processos sócio-históricos de exclusão são constituídos pelos seus aspectos contraditórios, ou seja, são idênticos aos processos de inclusão (inclusão social perversa):

A sociedade exclui para incluir e esta transmutação é condição da ordem social desigual, o que implica o caráter ilusório da inclusão. Todos nós estamos inseridos de algum modo, nem sempre decente e digno, no circuito reprodutivo das atividades econômicas, sendo a grande maioria da humanidade inserida através da insuficiência e das privações, que se desdobram para fora do econômico.

Constata-se nesta explanação, que em lugar da exclusão essa autora refere-se à dialética da exclusão/inclusão, que inverte a ideia de inclusão social, desatrelando-a da noção de adaptação e normatização, como também de culpabilização individual, para então explicitar a reversibilidade da relação entre subjetividade e legitimação social, revelando “as filigranas do processo que liga o excluído ao resto da sociedade no processo de manutenção da ordem social”.<sup>421</sup>

De acordo com o explanado no Segundo Capítulo desta Tese, a palavra exclusão é frequentemente aplicada as várias categorias sociais que sofrem algum tipo de privação, discriminação ou banimento, para dessa maneira serem incluídas por mediações de diferentes ordens em um todo social: o

---

<sup>419</sup> SAWAIA, 2014, p 8-9.

<sup>420</sup> Ibid., p.8.

<sup>421</sup> SAWAIA, 2014, p.8.



“nós”<sup>422</sup>, que as exclui, gerando nelas um sentimento individualizado de culpa pela exclusão. Em outros termos, mesmo incluídas, outras formas sociais que protagonizam segregação irão interferir para que tais categorias permaneçam sempre diferentes de um todo social, aparentemente destituídas de conflitos e contradições. De forma que são as diversidades que mantêm esses grupos sociais apartados, para que a qualquer momento possam servir como mão de obra dócil e explorada.

No âmbito jurídico, a diferenciação feita para garantir a inclusão social, em determinadas situações, funciona como forma de segregação, favorecendo assim a reprodução de práticas de exclusão/inclusão social perversa. Com relação à maioria dos direitos vinculados ao objetivo de inclusão social, em geral é atribuído o caráter de direito prestacional ou de proteção social, o que acaba condicionando a efetivação dos mesmos a fatores considerados de relevância geral; em outras palavras, na realidade cotidiana, esses direitos são os primeiros a serem restringidos para equilibrar a balança financeira do Estado ou mesmo o desenvolvimento econômico do país em momentos de crise. Ora, na medida em que o vínculo dos catadores de lixo com a cadeia produtiva de reciclagem é dado pelo seu trabalho, as transformações nas relações de produção deste setor devem ser prioritárias por parte dos agentes públicos. Porém, como os processos de exclusão social são fenômenos multifacetados que acontecem em meio a trajetórias distintas de desvinculação, conseqüentemente tais equalizações apenas serão alcançadas a partir da integração dessas mudanças com as dimensões sociais, culturais, jurídicas, econômicas e políticas.

Por sua vez, a Responsabilidade Compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos é considerada uma das grandes inovações trazidas pela PNRS, visto que este instituto, ao mesmo tempo em que delimita juridicamente as responsabilidades e atribuições de cada um dos agentes na gestão e gerenciamento de resíduos, prevê igualmente a integração e o protagonismo dos catadores, especialmente nas formas organizadas em cooperativas e associações. Nesse contexto, o art. 7º, inciso XII, da PNRS estabelece, como

---

<sup>422</sup> Quanto ao processo de identidade grupal da pessoa isolada, sua identidade-nós, convém destacar o importante estudo de *Norbert Elias*, quando trata das *Mudanças na Balança Nós-Eu*. Cf. ELIAS, Norbert. **A sociedade dos indivíduos**. Trad. Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994. p.129-190.

um dos objetivos gerais, a “integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos”. Além disso, esta legislação traz a definição de Responsabilidade Compartilhada no seu artigo 3º, inciso XVII:

[...] conjunto de atribuições individualizadas e encadeadas dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, dos consumidores e dos titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, para minimizar o volume de resíduos sólidos e rejeitos gerados, bem como para reduzir os impactos causados à saúde humana e à qualidade ambiental decorrentes do ciclo de vida dos produtos, nos termos desta lei.

Em conformidade com tais disposições legais, os catadores foram integrados ao conjunto dos vários sujeitos responsáveis pela gestão e gerenciamento dos resíduos sólidos (fabricantes, importadores, distribuidores, comerciantes, consumidores e titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos), com cada um deles tendo, respectivamente, atribuições distintas e encadeadas.

No que se refere aos Princípios Gerais Norteadores da Integração do Catador na Responsabilidade Compartilhada, a PNRS, nos incisos III, IV, VI, VIII e X do artigo 6º, fez a seguinte disposição: a visão sistêmica, na gestão dos resíduos sólidos, que considere as variáveis ambiental, social, cultural, econômica, tecnológica e de saúde pública; o desenvolvimento sustentável; a cooperação entre as diferentes esferas do Poder Público, do Setor Empresarial e demais segmentos da sociedade; 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; e o direito da sociedade à informação e ao controle social. De modo igual, consta na PNRS importantes dispositivos direcionados aos incentivos à organização e fortalecimento das cooperativas ou outras formas de associações de catadores, bem como podemos encontrar nessa legislação vários mecanismos jurídicos que buscam operacionalizar a integração, com destaque para o disciplinamento da Logística Reversa e da Coleta Seletiva, como assinalado antes.

A Logística Reversa, prevista no inciso XII, no art. 3º da PNRS, é um instrumento de desenvolvimento econômico e social caracterizado por um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento,

em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou mesmo para outra destinação final ambientalmente adequada. Como podemos observar, esse instrumento busca eliminar ou reduzir os impactos ambientais decorrentes de atividades produtivas, sobretudo por meio da promoção do retorno dos materiais ao ciclo produtivo após o término da sua vida útil. Portanto, a implantação e operacionalização da logística reversa é obrigatória aos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes dos produtos e embalagens indicados pela legislação, para que assim recebam de volta os resíduos e embalagens gerados, dando a destinação adequada aos mesmos.

O processo de recuperação dos bens pós-consumo inicia-se com a coleta e termina com a sua reintegração ao processo produtivo, sendo que a agregação de valor a tais produtos irá depender da habilidade dos agentes envolvidos na manipulação desses materiais em todo o seu percurso no âmbito dos canais reversos. Contudo, registre-se que historicamente estes canais têm se aproveitado da atividade de coleta realizada pelos catadores de materiais recicláveis e reaproveitáveis, em especial as embalagens pós-consumo. De fato, um dos maiores desafios das cooperativas e associações de catadores tem sido a manutenção de alguma forma de renda relativamente fixa, no intuito de possibilitar o enfrentamento às frequentes variações de preços e volume de vendas de material reciclável da cadeia produtiva. Por sua vez, nos efetivos sistemas de logística reversa existe uma relativa estabilidade em termos de volume e qualidade dos resíduos obtidos, sendo este aspecto favorável ao equilíbrio financeiro das organizações de catadores. Em resumo, são por esses motivos que a participação das cooperativas<sup>423</sup> ou outras formas de associações de catadores, em especial na coleta e triagem das embalagens pós-consumo, deverá ser priorizada dentre os procedimentos que podem ser adotados no sistema de logística reversa. Sem dúvida, esta foi uma forma não apenas de reconhecer juridicamente a relevância do trabalho dos catadores de materiais recicláveis, mas, acima de tudo, de promover a emancipação econômica destes trabalhadores.

---

<sup>423</sup> De acordo com uma pesquisa realizada pelo Ipea em 2012, as cooperativas existentes no Brasil atendem apenas 10% dos catadores dos materiais recicláveis e reutilizáveis, sendo que existem aquelas que contam com equipamentos adequados, as de médias eficiências e as de baixa eficiência. O estudo indica que 60% dessas organizações estão nos graus mais baixos de eficiência, tendo a renda média dessa categoria de trabalhadores ficando abaixo do salário mínimo. Cf. IPEA, 2014.

Neste ponto particular, convém lembrar que, como medida indutora da inserção das cooperativas ou outras formas associativas de catadores nos sistemas de logística reversa, a PNRS prevê, aos projetos que estabelecem a parceria, prioridade na concessão de incentivos fiscais<sup>424</sup>, financeiros ou creditícios instituídos pelos entes federados (art. 44, II).

Na descrição normativa dos incisos I, II e III do art. 15 do Decreto nº 7.404/10, que regulamenta a PNRS, os instrumentos para a implementação e operacionalização da logística reversa são os Acordos Setoriais, os Regulamentos Expedidos pelo Poder Público e os Termos de Compromisso. Assim, quando a Logística Reversa é implantada por meio de Acordo Setorial, além da possibilidade de contratação das organizações de catadores para execução de ações propostas no sistema a ser implantado, é prevista também a participação de representantes dessas organizações no processo de elaboração do acordo, juntamente com representantes do Poder Público, das indústrias e setores econômicos e de consumidores. De forma que isso se revela como um dos mecanismos voltados para a garantia da participação dos catadores de materiais recicláveis nos processos de tomada de decisões, fortalecendo, desse modo, seu protagonismo e sua representatividade social. Ademais, nos sistemas de logística reversa estão previstos igualmente os seguintes mecanismos jurídicos voltados aos catadores: contratação de cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis, com o objetivo de inclusão social e emancipação econômica; representatividade da categoria nos processos de elaboração dos acordos setoriais, com propósitos de fortalecimento da sua participação social, como já destacado; e a criação de mecanismos que incentivem o setor empresarial a atuar em parceria com os catadores, com vistas à efetivação da integração na responsabilidade compartilhada pelo ciclo da vida dos produtos.

A PNRS preconiza que os municípios deverão estabelecer seus próprios Planos de Gestão de Resíduos Sólidos, denominado de Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos<sup>425</sup>, respeitando-se o conteúdo mínimo descrito na legislação e a própria realidade local. Especificamente no que se

---

<sup>424</sup> Veja-se, como exemplo deste tipo de incentivo, a abordagem presente no estudo de *Catão*. Cf. CATÃO, 2014, p. 1-43.

<sup>425</sup> Sobre a elaboração dos Planos de Gestão de Resíduos Sólidos, nas esferas da União, Estadual e Municipal, remetemos ao tópico 1.3 do Primeiro Capítulo deste trabalho.

refere à Coleta Seletiva, o § 1º do art. 36 da PNRS determina que os titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos deverão priorizar “[...] a organização de um funcionamento de cooperativas ou outras formas de associações de catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis formadas por pessoas físicas de baixa renda, bem como sua contratação”, para as seguintes atividades: reaproveitamento e viabilização do retorno dos resíduos oriundos dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos; coleta seletiva; e cumprimento das atividades definidas por acordo setorial ou termo de compromisso, mediante a devida remuneração pelo setor empresarial, haja vista, sobretudo, que os resíduos sólidos reutilizáveis e recicláveis foram reconhecidos pelo art. 6º, inciso 8º da Lei nº 12.305/10 como sendo “[...] um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania”.

Portanto, as obrigações pertinentes ao Poder Público Municipal são a promoção da organização dos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis na forma de cooperativas ou associações e o fomento à emancipação econômica desta categoria por meio de sua contratação para realização da coleta seletiva.<sup>426</sup> Ressalte-se que no cumprimento dessas obrigações, os Municípios poderão atuar em cooperação com os Estados e a União, salvaguardando-se o interesse local e autonomia municipal. Assim sendo, os Municípios têm o dever de realizar a inclusão social e emancipação econômica de catadores de materiais recicláveis por meio de programas e ações de apoio à organização e funcionamento de estruturas socioprodutivas. Além disso, como forma de viabilizar a integração dessa categoria na responsabilidade compartilhada, os Municípios devem priorizar a contratação das cooperativas e associações de catadores na prestação dos serviços de coleta e triagem, com dispensa de licitação<sup>427</sup>, conforme a previsão contida no art. 36, § 2º da PNRS, nos termos do inciso XXVII do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

---

<sup>426</sup> PEREIRA, Maria Cecília Gomes; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. A inclusão de catadores em programas de coleta seletiva: da agenda local à nacional. **Cadernos EBAPE.BR**. Rio de Janeiro, v.9, n.3, p.895-913, set. 2011.

<sup>427</sup> No que tange ao aspecto da dispensa de licitação pelos municípios, no âmbito da contratação das cooperativas e associações de catadores na prestação dos serviços de coleta e triagem, vide o estudo da *Gina Copola*. Cf. COPOLA, Gina. A Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei Federal nº 12.305 de 2 de Agosto de 2010). Os Aterros Sanitários de Rejeitos e os Municípios. **Revista Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU**, Belo Horizonte, ano 10, n. 58, p.54-55, jul./ago. 2011b.

O alcance deste último dispositivo legal é de extrema relevância para a realização dos objetivos gerais da PNRS, tendo em vista que quando há cooperativas e associações de catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis constituídas por pessoas físicas de baixa renda, ocorre o que alguns autores<sup>428</sup> da seara do Direito Administrativo denominam de redução da discricionariedade da Administração Pública Municipal para contratações de serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos. Em outras palavras, nessas hipóteses de contratação de serviços públicos a discricionariedade é convertida em vinculação administrativa, devido a necessidade de se garantir a realização de interesses públicos primários previstos na PNRS, notadamente a partir da disposição do artigo 6º, inciso VIII, que prevê “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”; bem como para a efetivação dos direitos fundamentais previstos não apenas na PNRS, mas também em outros instrumentos legais do ordenamento jurídico brasileiro que estão relacionados aos temas de resíduos sólidos e de proteção ao trabalho digno, ao meio ambiente e aos direitos sociais e econômicos dos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis, como já analisado no tópico 1.3 deste estudo.

Com relação à redução da discricionariedade para fins de garantia de interesses públicos primários, este fenômeno já é conhecido no âmbito jurídico brasileiro; já quanto às possibilidades de redução da discricionariedade administrativa no intuito de proteção de direitos fundamentais, tais situações são relativamente recentes, porém vêm sendo utilizadas à luz do atual processo de constitucionalização do Direito Administrativo. Nesta matéria, a doutrina vem procurando fortalecer a argumentação de que não cabe mais à Administração Pública apenas uma atuação a partir da Constituição Federal, mas, acima de tudo, o dever de agir propositivamente para a materialização dos conteúdos constitucionais, de maneira que eles obtenham sua máxima

---

<sup>428</sup> Cf. DALARI, Dalmo de Abreu. Interesse público na contratação das entidades da Administração Descentralizada. **Cadernos FUNDAP**, São Paulo, ano 5, n. 16, p. 11-23, jul./set. 1985; DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 1991. p.169-170.

eficácia.<sup>429</sup> De forma que os direitos dos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis, como também os interesses públicos primários previstos na PNRS, possibilitam vincular a Administração Pública Municipal à contratação de cooperativas ou outras formas de associação de catadores para a execução dos serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos, em especial à coleta e triagem<sup>430</sup> de resíduos reutilizáveis e recicláveis.

Por fim, no que diz respeito aos Programas e Ações Municipais voltados aos catadores, seus conteúdos podem incluir desde o estímulo à capacitação e ao fortalecimento institucional de cooperativas e associações de catadores até o apoio a pesquisas voltadas para sua integração nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, bem como para a melhoria das condições de trabalho dos catadores<sup>431</sup>, como prevê os incisos II e III do art. 44, do Decreto n. 7.404/10. Indiscutivelmente, tais ações são imprescindíveis para a organização dos catadores em cooperativas ou associações, haja vista que estas estruturas organizacionais têm como objetivos precípuos: valorizar o catador como agente formal na gestão

---

<sup>429</sup> MARRARA, Thiago. A boa fé do administrado e do administrador como fator limitativo da discricionariedade administrativa. **Revista de Direito Administrativo - RDA**, Rio de Janeiro, v. 259, p. 225, jan./abr. 2012.

<sup>430</sup> Notadamente nas regiões Sul e Sudeste do Brasil, vêm sendo implantadas Centrais de Triagens, a exemplo da Central Mecanizada de Triagem (CMT), inaugurada em 2014, na Zona Sul da cidade de São Paulo. Com esta estrutura será ampliada a Coleta de Lixo porta a porta para vários distritos. A CMT Carolina Maria de Jesus fica em Santo Amaro, e vai receber resíduos secos (papel, plástico, alumínio e vidro) recolhidos dos domicílios que aderem à Coleta Seletiva, nas regiões Sul e Leste da cidade. Sem dúvida, centrais como estas são fundamentais para a logística do lixo, pois é preciso ter espaço para tratar o que chega dos caminhões para então vender o material separado, enfardado ou prensado para as empresas recicladoras. Quando esta nova CMT operar em sua capacidade máxima (250 t/dia), devendo gerar uma receita em torno de R\$ 1,8 milhão ao mês, recurso este que a prefeitura utilizará para o pagamento dos cooperados, como também será destinado a um fundo de investimento nas cooperativas e na manutenção de galpões e equipamentos. O processo de separação dos resíduos é mecanizado, com esteiras automatizadas que conduzem o material a leitores óticos, que separam por tipo, cor e dimensão, destinando o que não é aproveitável para os aterros sanitários. Cf. GAMA, 2014b.

<sup>431</sup> Observe-se, como exemplo de programas e ações voltadas para a melhoria do trabalho dos catadores, a iniciativa da Universidade Estadual da Paraíba que, inicialmente, por meio de um Projeto de Extensão com catadores de lixo da cidade de Campina Grande, passou a discutir formas de fortalecimento das cooperativas dos catadores, bem como a continuação da Coleta Seletiva Solidária. Posteriormente, este Projeto originou uma nova cooperativa de catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis. Cf. PROJETO da UEPB beneficia catadores de lixo de Campina Grande. **Recicláveis**. 2011. Disponível em: <<http://www.reciclaiveis.com.br/>>. Acesso em: 23 de fevereiro de 2015; v.tb. INICIATIVA DA UEPB promove melhores condições de trabalho para catadores de lixo de Campina. **UEPB**. Campina Grande/PB 19 out. 2012. Disponível em: <<http://www.uepb.edu.br/iniciativa-da-uepb-promove-melhores-condicoes-de-trabalho-para-catadores-de-lixo-de-campina/>>. Acesso em: 9 abr. 2014.

integrada de resíduos sólidos recicláveis e reutilizáveis; melhorar a qualidade e o valor da matéria prima reciclada; reduzir os riscos à saúde<sup>432</sup> dos catadores; ampliar sua renda e a garantia de direitos sociais; e favorecer o fortalecimento de sua representatividade política nos espaços de deliberação pública.

Na esfera de abrangência do Federalismo de Cooperação<sup>433</sup>, a PNRS estabelece que os Municípios devam implantar a Coleta Seletiva com a participação de cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, constituídas por pessoas físicas de baixa renda, a prioridade no acesso à recursos da União, ou por ela controlados, para execução de empreendimentos e serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos, conforme prevê a alínea II, do § 2º, do art. 18 da referida legislação.

#### 4.4 Direito ao reconhecimento da relevância social e ambiental do trabalho dos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis

Na análise do reconhecimento da relevância social<sup>434</sup> e ambiental dos catadores de materiais recicláveis são abordados os aspectos relativos à

---

<sup>432</sup> Este tipo de preocupação em especial é encontrada, entre outros trabalhos, no estudo de *Porto et al.*, a partir de uma abordagem onde são articulados lixo, trabalho e saúde, tendo como local da pesquisa um aterro metropolitano da cidade do Rio de Janeiro. Cf. PORTO, Marcelo Firpo de Souza; et al. Lixo, trabalho e saúde: um estudo de caso com catadores em um aterro metropolitano no Rio de Janeiro, Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v.20, n.6, p.1503-1514, nov./dez. 2004; v.tb. SIQUEIRA, Mônica Maria; MORAES, Maria Silvia de. Saúde coletiva, resíduos sólidos urbanos e os catadores de lixo. **Revista Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, vol.14, n.6, dez. 2009. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232009000600018&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232009000600018&script=sci_arttext)>. Acesso em: 05 jun. 2014; SANTOS; SILVA, 2011.

<sup>433</sup> *Uchoa Filho* discorre sobre o Federalismo de Cooperação a partir da existência de instituições sólidas que organizam a atuação conjunta dos entes federados, tornando-se fóruns e instrumentos pelos quais a intervenção estatal é organizada por meio de um processo continuado de negociação formalizada em organismos burocráticos, conselhos intergovernamentais e órgãos colegiados. Cf. UCHOA FILHO, Sérgio Papini de Mendonça. Transferências de recursos e participação na arrecadação tributária: uma abordagem jurídico-econômica a partir do federalismo cooperativo e assimétrico brasileiro. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury; BRAGA, Carlos Eduardo Faraco. (Coords.). **Federalismo fiscal: questões contemporâneas**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010. p. 217-242.

<sup>434</sup> Na discussão contemporânea sobre o Reconhecimento Social, *Charles Taylor* é um dos autores mais influentes, notadamente quando concebe esta temática como uma nova forma de se compreender uma Teoria Crítica que possibilite interpretações, diagnósticos e novas formulações para os problemas das sociedades contemporâneas. Registre-se igualmente a crescente relevância da perspectiva neo-hegeliana do reconhecimento social no debate da época atual, tendo Taylor, Axel Honneth e Nancy Fraser como principais autores que procuram



identidade profissional e ao empoderamento desse grupo social. Como já destacado neste trabalho, apesar desde o ano 2002 os catadores serem considerados pelo Código Brasileiro de Ocupações como sendo uma categoria profissional, por meio da Portaria nº 397/02 do Ministério do Trabalho e Emprego. Contudo, esses trabalhadores têm buscado reconhecimento social por intermédio das tentativas de se tornarem visíveis às atividades de triagem e reciclagem dos resíduos, objetivando um maior firmamento enquanto uma categoria ocupacional específica, com sua própria organização política, que vem a contribuir para o empoderamento, individual e coletivo, desse grupo social.

Para a compreensão dos aspectos da construção de um grupo como categoria que exerce uma determinada atividade, é necessário recorrer as delimitações dos conceitos de profissão, ocupação e identidade profissional. No âmbito da bibliografia anglo-saxão, a diferença entre profissão e ocupação é discutida por *Bonelli e Donatoni*<sup>435</sup>, onde a palavra “profissão” diz respeito às atividades que requerem um título superior para o seu desempenho; de maneira que “profissionais” são tão somente aquelas pessoas detentoras de um diploma de curso superior, que será utilizado no mercado de trabalho. De fato, considerando que os estudos sobre profissão advêm originariamente da Inglaterra e dos Estados Unidos, oriundos da Sociologia das Profissões, manteve-se o entendimento de que as pessoas não portadoras de um título superior possuem apenas uma ocupação. Mas, muito embora essa discussão tenha sido verificada já nos primeiros trabalhos realizados no Brasil sobre as carreiras profissionais, *Bonelli e Donatoni*<sup>436</sup> esclarecem que não têm “a pretensão de ignorar as disputas em torno da classificação, bem como as lutas pela inclusão ou exclusão desta ou daquela atividade no universo profissional”.

---

reconstruir essa vertente hegeliana. De maneira que é possível observar uma íntima relação de influência recíproca entre o trabalho desses importantes pensadores da atualidade; sendo que, ao mesmo tempo, é possível encontrar ênfases e pontos de vista distintos, por um lado, como também, certa divisão do trabalho intelectual por outro. Cf. TAYLOR, Charles. **Hegel and Modern Society**. Cambridge: Cambridge University Press, 1979; \_\_\_\_\_. **A ética da autenticidade**. Trad. Talyra Carvalho. São Paulo: É Realizações, 2011. p.51-61; HONNETH, 2003; FRASER, 2008; MATTOS, Patrícia. **A sociologia política do reconhecimento: as contribuições de Charles Taylor, Axel Honneth e Nancy Fraser**. São Paulo: Annablume, 2006.

<sup>435</sup> BONELLI, Maria da Glória; DONATONI, Silvana. Os estudos sobre profissões nas Ciências Sociais Brasileiras. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais** (BIB 41), ANPOCS, Rio de Janeiro, n. 41, p.111, jan./jun. 1996.

<sup>436</sup> Ibid., p. 112.

A distinção entre profissões e ocupações é abordada por *Barbosa*<sup>437</sup>, “não pelo conteúdo do seu saber, mas pela correlação de forças sociais vigentes que define o arco de possibilidades de cada uma delas”. Nesse sentido, *Machado*<sup>438</sup> indica os critérios que definem uma profissão, diferenciando-a da ocupação, por meio do “caráter técnico da tarefa profissional” e da existência de “normas e regras profissionais em que ele se orienta para executar sua tarefa”. Dessa forma, a institucionalização de uma profissão envolve os seguintes aspectos: a transformação da atividade em uma ocupação de tempo integral; a criação de escolas de treinamento, para que o conhecimento específico relativo à atividade seja repassado de forma sistematizada e universal; a formação de associação profissional; regulamentação da profissão; e a adoção de um código de ética, com normas e regras profissionais.

A modernidade contemporânea convive com alto grau de complexidade e diferenciação, onde as identidades podem ser vistas como versões distintas no interior de uma mesma sociedade. Com relação à identidade profissional, reconhece-se a centralidade do trabalho na constituição das identidades individuais e grupais<sup>439</sup> nas atuais sociedades. Realmente, o papel social de trabalhador configura um dos aspectos de maior importância para o desenvolvimento da personalidade humana. Nesse sentido, afirma *Jacques*<sup>440</sup> que

[...] essa identidade, associada a outros atributos socialmente valorizados e julgados como constitutivo do ser humano, pelo imaginário social, mostra-se à consciência do sujeito como um elemento de definição de grande significação da identidade psicológica.

<sup>437</sup> BARBOSA, Maria Lígia de Oliveira. A sociologia das profissões: em torno da legitimidade de um objeto. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais** (BIB 36), ANPOCS, Rio de Janeiro, n.36, p.24, jul./dez. 1993.

<sup>438</sup> MACHADO, Maria Helena. (Org.). Apresentação. In: \_\_\_\_\_. **Profissões de saúde: uma abordagem sociológica**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1995. p.18.

<sup>439</sup> Na concepção de *Cohen*, a afinidade de um grupo com um conjunto de crenças, normas e tradições particulares, onde existe o reconhecimento mútuo de uma identidade concreta, é o fator essencial para o pleno desenvolvimento e expressão da identidade do indivíduo. Assim, as *identidades pessoais* são construídas a partir da cultura a qual o indivíduo está vinculado, enquanto que a *identidade grupal* é a parte constitutiva da identidade individual de cada um dos membros do grupo. Logo, os indivíduos podem pertencer a grupos diversos, existindo distintos papéis sociais. Cf. COHEN, Jean L. **Para pensar de novo a privacidade: a autonomia, a identidade e a controvérsia sobre o aborto**. In: LAMAS, Marta et. al. *Cidadania feminista*. México: Metis Productos Culturales, 1999. p. 342.

<sup>440</sup> JACQUES, Maria da Graça. Identidade e trabalho. In: CATTANI, Antonio David. (Org.). **Trabalho e tecnologia: dicionário crítico**. 3.ed. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 128.

Do ponto de vista psicossocial, a identidade profissional pode ser compreendida como um processo dialético onde a identidade pessoal interage com a identidade social, resultando na “consciência de pertencer a determinado grupo social”, ou seja, um grupo de trabalho com suas normas e códigos próprios. Assim, características como tipo de formação, *status* legal, habilidades especiais, códigos, normas, entre outras, fazem parte dos atributos que concedem identidade a determinadas categorias profissionais. Por outro lado, algumas atividades, tipos de trabalhos ou categorias profissionais pouco prestigiadas socialmente, desencadeiam atributos de “desqualificação do eu”.<sup>441</sup>

*Melucci*<sup>442</sup>, ao abordar a questão da ação coletiva em movimentos sociais, argumenta que ela não é apenas motivada por uma orientação econômica, onde se calculam custos e benefícios da ação, pois implica também na busca de solidariedade e identidade que, “[...] diferentemente de outros bens, não são mensuráveis nem podem ser calculados”.

Na pesquisa de campo<sup>443</sup> realizada no início deste estudo, com catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis que desenvolviam atividades na Cooperativa COTRAMARE e na Cooperativa CATAMAIS, ambas localizadas na cidade de Campina Grande-PB, foi possível perceber, em seus relatos sobre a trajetória de organização destas cooperativas, certa consciência de pertencimento a um grupo. Em outras palavras, a determinação de sua identidade como uma nova categoria ocupacional ou profissional leva em consideração não apenas os ganhos materiais relativos às atividades de reciclagem, incluindo também os aspectos de “resgate” social dos trabalhadores ou mesmo de vínculo com o tipo de trabalho que estão

---

<sup>441</sup> JACQUES, 2000, p.130.

<sup>442</sup> MELUCCI, Alberto. Um objetivo para os movimentos sociais? **Lua Nova**, CEDEC. São Paulo, n.17, p.53, jun. 1989.

<sup>443</sup> No decorrer deste estudo, como já mencionado na Introdução, foi desenvolvida uma pesquisa de campo com catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis que trabalhavam na Cooperativa COTRAMARE e na Cooperativa CATAMAIS. A amostragem foi de 12 sujeitos de pesquisa, em um universo 36 catadores. Como critérios de inclusão, adotamos as condições de: ser maior de 18 anos; concordar em participar da pesquisa; e ter discernimento para os atos da vida civil. Como documentos formais, foram apresentados: Termo de Compromisso do Pesquisador Responsável, Termo de Autorização Institucional e Termo de Consentimento Livre e Esclarecido. Enfim, o protocolo foi submetido ao Comitê de Ética em Pesquisa Científica envolvendo seres humanos da UEPB, em conformidade com a Resolução n. 462 de 12 de dezembro de 2012/CONEPE/CNS/MS, que disciplina as diretrizes nas pesquisas que envolvem seres humanos.

realizando, especialmente em virtude da importância que representam como uma atividade voltada ao cuidado para com o meio ambiente.

De forma que, quando questionados sobre sua principal motivação para o trabalho na reciclagem, os catadores deram respostas variadas, que podem ser resumidas em três categorias: fatores de renda e necessidade de ter um trabalho; importância de se trabalhar com o meio ambiente; e não existência de motivação para o engajamento na ocupação. Na primeira categoria, que representa 50% das respostas, observam-se expressões simples, como: “é por necessidade”, “pelo sustento”, “pela oportunidade de trabalhar”, até algumas mais elaboradas, que remetem ao acesso a cursos e palestras nos galpões, e outras que aludem à possibilidade de resgate social. A segunda categoria, com 16.7% das respostas, reúnem afirmações breves, sendo uma relacionada com a “proteção ambiental” e a reciclagem, e outra que indica “motivo de orgulho”. Já a terceira categoria é composta de respostas indiferenciadas, tanto com relação às razões econômicas e de trabalho quanto à consciência ambiental.

Outra pergunta direcionada aos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis das cooperativas em estudo refere-se às expectativas concernentes à trajetória do trabalho “profissional”, tendo essas pessoas apresentado respostas que foram agrupadas em três blocos: perspectiva de continuidade no trabalho de reciclagem, inclusive com metas a serem alcançadas pelo grupo como um todo; situação de descontentamento e de provisoriedade neste tipo de trabalho; e indiferença à pergunta ou ausência de resposta.

Na cooperativa COTRAMARE, a expectativa de continuidade no trabalho é majoritária entre os catadores, pois 66.6% destes afirmam que esta atividade é uma boa opção, estando satisfeitos e pretendendo continuar nesse tipo de trabalho; por sua vez, duas pessoas, 33.4%, se manifestaram no sentido de que pretendiam procurar outro ramo de trabalho. Nos comentários daqueles que querem continuar na reciclagem, existem relatos que denotam vontade de uma maior especialização por meio de técnicas de beneficiamentos, ainda não disponíveis na cooperativa, para assim alcançar um nível mais alto de produção; registre-se que uma das pessoas do grupo, ao referir-se a sua condição de recicladora de resíduos, reiterou convictamente que tal atividade é uma “profissão” que oferece condições de crescimento. Além disso, uma das

principais expectativas presentes na maioria dos trabalhadores dessa cooperativa refere-se à possibilidade de aquisição de um terreno próprio, para que se tornem menos dependente do Poder Público Municipal e dos intermediários (compradores dos materiais).

Diferentemente da cooperativa anteriormente citada, na CATAMAIS 83.3% dos trabalhadores situam sua atividade no galpão como algo provisório: no caso das pessoas mais velhas, para a complementação da renda que já recebem por aposentadoria ou para concluírem o tempo de serviço para requerer esta; já os mais jovens, estão no galpão “até o momento em que achar um serviço de remuneração melhor e de mais prestígio, pois o trabalho na cooperativa é muito duro”. Apenas uma pessoa dessa cooperativa, 16.7%, pretende continuar trabalhando na atividade de reciclagem, desde que as condições de trabalho e renda melhorem.

Além das questões de como os catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis veem seu próprio trabalho, bem como quais expectativas que eles possuem, compreendemos como pertinente observar quais eram suas percepções sobre como são vistos pelos “outros”, ou seja, como acreditam que seu trabalho é contemplado pela sociedade geral e, especialmente, na comunidade em que vivem. Para tanto, suas respostas foram classificados em enfoques que variam desde as percepções mais favoráveis, de que seu trabalho é visto como relevante, sendo reconhecido na comunidade, até as que indicam a predominância, entre as pessoas de fora da cooperativa, de visões preconceituosas em relação ao trabalho da reciclagem de lixo.

Na Cooperativa COTRAMARE, o percentual de percepções favoráveis é de 66,6 % dos entrevistados, com alguns enfatizando a importância da mídia local e das instituições de ensino superior (UEPB e UFCG) na divulgação e reconhecimento social do seu trabalho, como podemos ver no seguinte relato:

O nosso trabalho é valorizado pelo município e pela sociedade, mas no começo foi difícil, achavam até que a cooperativa era um lixão disfarçado. Com o tempo essa visão foi mudando devido à conscientização; acho que hoje somos vistos com bons olhos [...].

Continuando, 33.4% dos catadores que trabalham nesta cooperativa possuem percepções que apontam serem vistos de forma preconceituosa, tendo um deles relatado que “na comunidade têm pessoas que olham com desdém e outras que acham o trabalho importante”.

Na Cooperativa CATAMAIS, as percepções de reconhecimento e valorização são minoritárias, pois apenas um catador entrevistado (16.7%) considera que seu trabalho é “normal e importante”. A maioria (83.3%) dos trabalhadores desta cooperativa compreende o trabalho de reciclagem de forma negativa, afirmando que são vistos “como lixeiros, gente que trabalha no lixão”, ou “com preconceito, nos associando a sujeira”, bem como relatam que “existem pessoas que nos veem como um depósito de lixo”. Ressalte-se que dois catadores mencionaram o Poder Público, dizendo que este “não se interessa por eles, pois não fazem melhorias ou oferecem incentivos”.

Dessa maneira, percebe-se por meio das respostas dos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis que o autorreconhecimento da importância do seu papel socioambiental envolve certa ambiguidade, tendo em vista que o cuidado com o meio ambiente e a relevância da atividade de reciclagem são destacados por vários catadores, porém, nas duas cooperativas pesquisadas, a postura é clara no sentido de que estão desempenhando essa função porque foi o que restou para eles. Em outras palavras, nas cooperativas estudadas, a maioria dos catadores não escolheu sua ocupação, apesar da importância social e ambiental dessa atividade, sendo que, ambigualmente, vivem do lixo, mas desejam realizar outros trabalhos.

A partir desses relatos, concluímos de início que a identificação com o trabalho, na condição de catador de material reciclável e reutilizável, vem procurando se firmar entre duas posições: a dos que veem essa atividade apenas como uma forma de sobrevivência provisória e a dos que visualizam a possibilidade deste trabalho ser efetivamente produtivo e relevante, no intuito de viver dignamente. Por outro lado, constata-se ainda a invisibilidade desse grupo social, revelado em dados estatísticos oficiais sobre a população economicamente ativa no Brasil, tendo em vista que sendo uma ocupação relativamente nova, que passou por processo de reconhecimento e regulamentação dentro da proposta revisada da Classificação Brasileira de Ocupações<sup>444</sup> (CBO 2000), a atividade de catador ainda não detém uma posição estabelecida no âmbito das estatísticas oficiais.

---

<sup>444</sup> A Classificação Brasileira de Ocupações – CBO é o documento, sob a responsabilidade do Ministério do Trabalho e Emprego, que normaliza o reconhecimento e a codificação dos títulos e conteúdos das ocupações no mercado de trabalho brasileiro, descrevendo as características

Na inclusão dos catadores de material reciclável na CBO 2000, houve uma discussão quanto à denominação a ser adotada para tal ocupação, entre os termos “reciclador” ou “catador”, visto que não havia um consenso entre os próprios trabalhadores de reciclagem sobre esse aspecto, pois para alguns deles os “recicladores” seriam os trabalhadores assalariados em indústrias de beneficiamento e transformação do material reciclável. Mas, essa polêmica foi superada, sendo mantida a denominação de “catadores”, por considerá-la mais abrangente e representativa dessa identidade original, inclusive este ponto de vista foi predominante no âmbito do MNCR.

Na atual CBO 2002, a ocupação de catador de materiais recicláveis envolve os títulos de “catador de material reciclável” (5192-05), ou seja: catador de ferro velho, catador de papel e papelão, catador de sucata, catador de vasilhame e enfardador de sucata (cooperativa); “selecionador de material reciclável” (5192-10): separador de material reciclável, separador de sucata, triador de material reciclável e triador de sucata; e “operador de prensa de material reciclável” (5192-15): enfardador de material de sucata, preneiro e prensista. Em suma, tais códigos englobam tanto os catadores de lixo das ruas, lixões e aterros, quanto os trabalhadores em cooperativas, salientando a CBO 2002 que o trabalho é exercido por profissionais que se organizam de forma autônoma ou em cooperativas, havendo nestas a tendência de surgir novas especializações do trabalho, em função do aumento do número de postos.<sup>445</sup>

Nas últimas décadas, a terminologia empoderamento vem sendo utilizada nas investigações sobre formas alternativas de desenvolvimento e nas práticas relacionadas com os movimentos de base, configurando assim um novo paradigma em termos de processo de desenvolvimento. A palavra empoderamento encontra suas origens no termo da língua inglesa *empowerment*, sendo que no sentido de processo, sua utilização tem se

---

de cada ocupação. Ressalte-se que ela é utilizada para registros administrativos, para documentos como carteira de trabalho e para efeitos de imposto de renda, como também na definição de políticas de emprego. Cf. CLASSIFICAÇÃO Brasileira de Ocupação (CBO 2002). **Ministério do Trabalho e Ocupação.** Disponível em: <<http://www.mtecbo.gov.br/cbosite/pages/home.jsf>>. Acesso em: 20 jul. 2014.

<sup>445</sup> CLASSIFICAÇÃO Brasileira de Ocupação (CBO 2002): trabalhadores da Coleta e Seleção de Material Reciclável. **Ministério do Trabalho e Ocupação.** Disponível em: <<http://www.mtecbo.gov.br/cbosite/pages/pesquisas/BuscaPorTituloResultado.jsf>>. Acesso em: 20 jul. 2014.

ampliado recentemente nas línguas espanhola (empoderamiento) e portuguesa. Em outras referências, podem ser encontradas menções como “potenciar”, “dar poder” ou “conceder a alguém o exercício do poder”, correspondendo então “a uma nova noção de poder, baseada em relações sociais mais democráticas”. Ademais, por seu prefixo, empoderar denota ação, mas na acepção atual o empoderamento diz respeito à conversão de um sujeito em agente ativo, em meio a processos que variam de acordo com situações específicas concretas.<sup>446</sup>

O enfoque dado a questão do empoderamento neste trabalho está relacionado ao fortalecimento dos atores sociais, ressaltando-se que o problema do desenvolvimento não se traduz simplesmente nas carências ou precariedades de recursos e sim na existência de oportunidades sociais, políticas e econômicas, na perspectiva apresentada por *Sen*<sup>447</sup>, de expansão das capacidades humanas e liberdades reais. De acordo com este autor, a “condição de agente” dos indivíduos é central para lidar com as privações materiais e não materiais que se encontram submetidas a uma vasta parcela da população humana; assim, a partir dessa abordagem, as pessoas são vistas como “agentes ativos de mudança, e não como recebedores passivos de benefícios”.<sup>448</sup> Em síntese, ao invés de um enfoque baseado apenas na renda, *Sen* enfatiza as capacidades individuais, sendo que a igualdade de oportunidades requer também uma igualdade de capacidades. Neste sentido, a pobreza representa a “carência de realização mínima de algumas capacidades elementares” ou o “fracasso das capacidades básicas para alcançar determinados níveis minimamente aceitáveis”.<sup>449</sup> Portanto, o ponto principal dessa construção argumentativa reside na constatação de que a pobreza não se refere exatamente a uma escassez de bem-estar, mas sim a incapacidade para se conseguir este pela ausência absoluta dos meios necessários.

Entretanto, se por um lado *Sen* entende que as capacidades individuais podem ser expandidas por meio de políticas públicas, por outro lado,

---

<sup>446</sup> LÉON, Magdalena. El empoderamiento en la teoría y práctica del feminismo. (Comp.). In: \_\_\_\_\_. **Poder y empoderamiento de las mujeres**. Bogotá: Tercer Mundo Editores y UN, 1997. p. 14.

<sup>447</sup> SEN, 2000, p. 52-57; \_\_\_\_\_, 2008, p.79 et seq.

<sup>448</sup> SEN, 2008, p. 104-106.

<sup>449</sup> DUPAS, 2001, p.29-30.



reflexivamente, a orientação destas políticas pode ser influenciada pela canalização efetiva das capacidades de ação e participação popular. Com efeito, nessa interação o aperfeiçoamento de iniciativa do sujeito, do “papel positivo da condição de agente livre e sustentável”<sup>450</sup>, leva conseqüentemente a eficácia social.

Como é possível perceber, embora *Sen* não utilize a designação de empoderamento, pode se inferir semelhança a essa noção no processo que ele descreve, bem como na relevância concedida ao aspecto da “condição de agente individual”, entendido como alguém que age ocasionando mudanças, sendo orientado por seus próprios valores e objetivos. Logo, nessa condição está inserido o potencial que cada pessoa tem de cuidar de si mesma, ou seja, a posição do indivíduo como sujeito do seu próprio desenvolvimento, como também a capacidade de influenciar o seu entorno, como catalisador de transformações sociais. Desse modo, pode se falar em empoderamento individual e coletivo, onde cada pessoa e o grupo a qual está inserida se fortalecem.

Por outro lado, a ideia de empoderamento está associada ao processo de obtenção de um patamar mínimo de bem-estar, configurado não apenas em termos de segurança econômica e reconhecimento social (individual e coletivo), mas também como aumento da consciência, autoestima, capacidade de decisão, entre outras qualidades pessoais. Nessa perspectiva, a conquista da autonomia se coloca como uma das dimensões básicas do empoderamento, percebida como “uma vasta gama de valores e de experiências sociais que tem como centro o princípio da livre determinação do indivíduo, de um grupo específico ou de um conjunto político maior”.<sup>451</sup>

Nas diretrizes do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, intensamente influenciado pelas concepções de *Sen*, se observou que o desenvolvimento humano consiste em “um processo de ampliar escolhas (no sentido de oportunidades) das pessoas, bem como de elevar o nível de bem-estar, ou seja, no sentido de melhorar a qualidade de vida”.<sup>452</sup> Por sua vez, considerando a qualidade de vida como um conceito multidimensional que

---

<sup>450</sup> SEN, 2000, p.26.

<sup>451</sup> CATTANI, Antonio David. (Org.). Autonomia. In: \_\_\_\_\_. **Trabalho e tecnologia**: dicionário crítico. Petrópolis: Vozes, 1997. p.27.

<sup>452</sup> INFORME SOBRE DESAROLLO HUMANO – IDH – 1997. [S.l.]: PNUD, 1997. p.15.

abrange tanto aspectos materiais como não materiais, pode-se incluir a autonomia e a autodeterminação sobre a própria vida como fatores-chave para transformar a qualidade de vida de populações em risco social. Nesse sentido, o *empowerment* (empoderamento) é visto como um elemento primordial para mudança em direção ao desenvolvimento humano, sendo um forte desencadeador das condições concretas de vida. Dessa forma, é possível se enumerar variados fatores compreendidos como essenciais nos processos de empoderamento, capazes de gerar mudanças estruturais nas comunidades, como participação, equidade, resgate de identidade, desenvolvimento do capital humano e capital social, tomada de decisões, cuidados com o meio ambiente, entre outros.

Mais especificamente no contexto dos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis, entre os fatores de determinação e/ou limitação de construção identitária e de empoderamento, evidenciam-se relevantes questões relacionadas ao próprio meio onde esses trabalhadores vivenciam suas interações com os respectivos Poderes Públicos Municipais e com outras entidades. De fato, é de fundamental importância a implementação de estratégias para agregar valor aos materiais recicláveis triados e pré-beneficiados nas cooperativas, bem como a obtenção de melhores condições de negociação na comercialização destes materiais com os intermediários ou diretamente com as indústrias recicladoras. Nesse sentido, nas cooperativas estudadas (COTRAMARE e CATAMAIS) foi possível evidenciar, entre os cooperados, características tais como a falta de conscientização e expectativas sobre o próprio trabalho, baixa-estima, poucas iniciativas próprias e, enfim, em geral seus relatos são indicativos de que estão aguardando incentivos por parte do Poder Público Municipal.

No trabalho de *Cabral*<sup>453</sup> sobre cooperativas de reciclagem, foi enfocada a perspectiva de que as unidades de triagem/reciclagem se tornem empreendimentos socioeconômicos viáveis, adotando-se procedimentos de eficiência comparáveis com os modelos de produção vinculados à economia formal, sendo que isso demanda ações educacionais e políticas. Além do mais,

---

<sup>453</sup> CABRAL, Sueli Maria. **Trabalhadores do lixo**: o relato de uma pedagogia da desordem. 2001. Dissertação (Mestrado em Educação). Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001.

essa autora salienta que o mais importante para os catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis que atuam nas cooperativas é ter a matéria-prima e as condições para executar o seu trabalho. Em resumo, ela defende a autonomia das unidades de reciclagem, propondo que toda coleta urbana deveria ficar a cargo dos trabalhadores das associações de reciclagem, devendo o Poder Público colaborar com incentivos relacionados à estrutura dos galpões, aos transportes para buscar o lixo, entre outras iniciativas que possibilitem condições para que essa categoria se torne autossustentável, tendo em vista que apenas com os recursos auferidos exclusivamente da reciclagem os catadores jamais irão conseguir a infraestrutura de que necessitam.

Enfim, ainda permanecem entraves e desafios para se fazer concretizar as propostas contidas na PNRS, pois, além dos fatores já destacados no decorrer deste Capítulo, aspectos como o clientelismo nas relações entre catadores e outros agentes ainda se encontram presentes, o que tende a estimular atitudes conformistas, levando a um baixo nível de autoestima e solidariedade entre os catadores de materiais recicláveis. Nessa conjuntura, é pertinente enfatizar a mobilização social como “processo que faz com que as pessoas sintam-se responsáveis e capazes de provocar e construir mudanças”.<sup>454</sup>

Finalizando, o que se observa no quadro da construção de identidade e de empoderamento dos catadores de materiais recicláveis é a necessidade de materialização das possibilidades que lhes são oferecidas por meio da PNRS, sempre buscando estimular os aspectos positivos que eles vislumbram no trabalho de reciclagem, tudo isso com o devido enfrentamento, principalmente por parte do Poder Público Municipal, das dificuldades ainda vivenciadas no cotidiano desse grupo social.

---

<sup>454</sup> ABREU, Maria de Fátima. **Do lixo à cidadania**: estratégias para a ação. Brasília: UNICEF/Caixa Econômica Federal, 2001. p.56.

#### 4.5 Das necessidades humanas fundamentais aos respectivos direitos: uma argumentação teórica para justificação à atribuição de direitos e obrigações institucionais

Neste tópico final do processo argumentativo sobre os mecanismos jurídicos previstos na Política Nacional de Resíduos Sólidos, visando a integração dos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis na responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, representados pela logística reversa e coleta seletiva, cujo objetivo é promover a devida inclusão social e emancipação econômica, nos propomos desenvolver uma abordagem sobre a aplicabilidade da teoria das necessidades humanas fundamentais, no intuito de demonstrar a viabilidade desta perspectiva teórica como pressuposto de justificação à atribuição de direitos e obrigações institucionais a esse grupo social.

Assim, retomando alguns pontos essenciais da revisão da literatura e das reflexões feitas até o momento, nestas últimas décadas vêm se observando que as necessidades fundamentais são cada vez mais imprescindíveis na construção do bem-estar e realização dos seres humanos. De maneira que iniciaremos essa explanação a partir das noções fundamentais sobre direito e moral, com ênfase na teoria kantiana, bem como em outros autores da matriz teórica marxista<sup>455</sup> que discutem a viabilidade prática da teoria das necessidades humanas fundamentais.

Em geral, os estudos sobre as relações entre o Direito e a Moral embasados na perspectiva kantiana, convergem naquilo que as diferenciam como sendo direito o que disciplina o comportamento exterior, enquanto que a moral se preocupa com a intenção. Em outros termos, o direito estabelece uma articulação entre direitos e obrigações, já a moral prescreve deveres, que na maioria das vezes não dão origem a direitos subjetivos. De forma que alguns juristas<sup>456</sup>, insatisfeitos com essa concepção positivista e formalista do direito,

---

<sup>455</sup> Nesta corrente teórica destacam-se: *Añón Roig, Len Doyal, Ian Gough, Michael Walzer*, entre outros.

<sup>456</sup> PERELMAN, 1996, p. 298-299; VILLEY, Michel. **Filosofia do direito**: definições e fins do direito - os meios do direito. Trad. Márcia Valéria Martinez de Aguiar. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008. Passim. (Coleção Justiça e Direito); AÑÓN ROIG, Maria José. *Fundamentación de los derechos humanos y necesidades básicas*. In: BALLESTEROS, Jesus. **Derechos humanos**. Madrid: Tecnos, 1992. p.13.

reiteram a relevância que tem a utilização do elemento moral no funcionamento do direito, no papel que neste desempenham a boa e a má-fé, os bons costumes, a equidade, entre tantas outras noções cujo aspecto ético não pode ser minimizado.

Para outra linha de pensamento, que define o direito como sendo o clássico “conjunto de regras de conduta”, a distinção entre o direito e a moral está inserida em um contexto, no mínimo, confundível. Nesse sentido, *Michel Villey*<sup>457</sup> enfatiza que

[...] direito e moral estão confundidos. Ao passo que a análise de Aristóteles oferece um critério de discernimento. Existe uma arte que se preocupa com a virtude subjetiva do indivíduo, ou a prescrever-lhe condutas, inclusive as condutas justas, as do homem justo (*dikaios*); podemos chamá-la de moral. Mas, da moral se destaca outra disciplina, cuja finalidade é dizer o que é justo, o que pertence a cada um. Ciência não da *dikaion*, do *dikaion*, da conduta justa, mas do *dikaion* [...].

Em resumo, o *dikaion* (direito) diz respeito ao aspecto da observância da igualdade nas relações sociais, ou seja, se refere à proporcionalidade das coisas divididas entre pessoas. Assim, pode-se deduzir que a ideia do direito advém da noção de justiça, tendo sido a partir de *Aristóteles*<sup>458</sup> que o direito alcançou a sua faculdade autônoma; mas, registre-se que no sistema proposto por este filósofo, as leis que constituem o arcabouço da justiça geral, sejam escritas ou não, naturais ou positivas, não são o direito (*to dikaion*). Realmente, no decorrer do tempo vem sendo observada uma tendência na doutrina jurídica em confundir direito e moral – direito e justiça social, com a própria linguagem grega reiterando esta confusão, quando associa as palavras justiça e direito – *dikaion* e *dikaion*. Tomemos, como exemplo, a obra “*As leis*”, de *Platão*<sup>459</sup>, onde este pensador apresenta uma forma de legislação composta por várias leis, com o objetivo de regulamentar a moral pública, no intuito de nortear a justeza da conduta das pessoas no sentido geral do termo. Logo, seria esse trabalho de *Platão* uma obra de direito (legislação), com regras de conduta? Em conformidade com essa explanação sobre direito e moral, não seria

<sup>457</sup> VILLEY, 2008, p.72-73.

<sup>458</sup> ARISTÓTELES, 2009b,1132a1,30.

<sup>459</sup> PLATÃO. **As leis, ou da legislação incluindo epinômis**. Trad. Edson Bini. 2.ed. Baurú/SP: EDIPRO, 2010. Livros VI, IX, XI e XII.

prudente compatibilizar o direito com a observância das leis morais criadas para disciplinar condutas.

No mundo moderno<sup>460</sup>, determinadas correntes de pensamento irão afirmar que as necessidades se diferenciam tanto do conceito abstrato quanto do princípio ontológico, visto que surgiriam de impressões e de representações, tais como as ideias, sendo neste sentido que *David Hume*<sup>461</sup> contextualizava as necessidades no âmbito dos costumes. Por sua vez, *Kant* surgiu com a noção de necessidade como categoria da moralidade<sup>462</sup>, podendo haver a necessidade objetiva teórica, que é aquela conhecida *a priori*, e a necessidade prática, que por meio de conceitos de uma vontade racional pura serve de regra a seres que agem livremente, significando que se deve agir de certo modo e não de outro.

*Kant*, ao distinguir a moral do direito<sup>463</sup>, define dois tipos de imperativos que se relacionam de variadas formas com o campo do necessário: um que prescreve determinada ação considerada boa por si, ou seja, objetivamente necessária por si mesma, sendo por isso categórica e de cumprimento

---

<sup>460</sup> Na sociedade moderna, notadamente a partir do final dos anos 80 do século passado, vem sendo observada uma tendência de retorno à esfera da vida moral, motivada por meio da reflexão crítica sobre a turvação dos procedimentos éticos. De forma que essa crítica estruturasse em fundamentos aristotélicos e na filosofia política clássica, resultando na corrente denominada de “neoristolismo” que, por sua vez, subdivide-se em: autores que rejeitam os fundamentos da filosofia contemporânea; e autores que se desenvolvem com base em um projeto neoristolico, que caminha paralelo à época atual. Dentre os primeiros, pode-se citar *Hannah Arendt*, *Levi Strauss*, *Joachim Ritter*, entre outros, que apresentam um caráter neoconservador. No segundo grupo, também denominado “neoristolicos renovados”, estão *Charles Taylor*, *Michael Walzer*, *Alasdair MacIntyre* etc., que são possuidores de um perfil mais atual, estando voltados para a uma proposta de uma nova compreensão do projeto filosófico da atualidade. Cf. GUSTIN, 2014, p. 43.

<sup>461</sup> HUME, David. **Tratado da natureza humana**. Trad. Déborah Danowski. 2.ed. São Paulo: UNESP, 2009. p.491-660.

<sup>462</sup> Com relação à moralidade kantiana, alguns autores compreendem que ela não consegue resolver a complexidade da esfera moral, devido a dificuldade em se ater a situações morais específicas. Ademais, essa corrente de pensadores (neoristolicos renovados) atenta para o fato de que as teorias modernas, com seu formalismo e abstração, não são capazes de compreender os conceitos morais substantivos e suas implicações contextuais. *Michael Walzer*, um dos principais representantes dessa linha de pensamento, argumenta ser imprescindível uma proposta hermenêutica que contextualize uma perspectiva crítica no âmbito da moral da comunidade. Ademais, esse autor desenvolve uma abordagem que defende a necessidade de recuperação de uma noção substantiva do “bem”, no intuito de reforçar uma concepção de justiça que não advenha de pressupostos metafísicos, mas sim que proponha o surgimento de uma ideia de moralidade que esteja vinculada a comunidade que o pratica. Cf. WALZER, Michael. **Thick and Thin: moral argument at home and abroad**. Notre Dame-Indiana: University of Notre Dame Press, 1994; v.tb.: \_\_\_\_\_. **Esferas da Justiça**: uma defesa do pluralismo e da igualdade. Trad. Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2003. p. 429-441.

<sup>463</sup> No que se refere à noção de direito para *Kant*, vide: BOBBIO, Norberto. **Direito e Estado no pensamento de Emanuel Kant**. Trad. Alfredo Fait. 4.ed. Brasília: UnB, 1997.

incondicional (imperativo categórico); e um que prescreve uma ação que não é boa por si mesmo, em sentido absoluto, e cujas ordens destinam-se a alcançar determinado fim (imperativo hipotético). Ressalte-se que este último representa “a necessidade prática de uma ação como meio para conseguir outra coisa que se quer”. Quanto ao primeiro imperativo, *Kant* esclarece que a ação é “representada como boa em si, por conseguinte, como necessária numa vontade em si conforme a razão enquanto princípio da mesma vontade”.<sup>464</sup>

Com efeito, na obra de *Kant*<sup>465</sup> as questões da boa vontade, da ação boa em si e da liberdade estão diretamente relacionadas com a perspectiva da necessidade ou do necessário. Para ele, a boa vontade não pode ser considerada boa por aquilo que realiza e pelos fins a que se destina, mas por si mesma, tão somente pelo querer racional que é bom em si por satisfazer nossas necessidades. Ademais, é igualmente pertinente distinguir as noções de causalidade da natureza e causalidade da liberdade na teoria kantiana, haja vista o ser humano não apenas pertencer ao mundo da natureza, mas também da racionalidade (inteligibilidade). Para esse autor, a todo ser racional deve-se atribuir a ideia de liberdade, pois só assim ele poderá agir e ser pensado como detentor de uma razão que é prática, ou seja, que possui causalidade em relação aos seus objetivos; mas, ao mesmo tempo, ele vincula o conceito de moralidade ao de liberdade, demonstrando como o homem toma conhecimento de si em sua dupla condição de viver em um mundo sensível e um mundo inteligível:

[...] enquanto inteligência, um ser racional tem de se ver não como pertencendo ao mundo sensível, mas ao mundo inteligível; por conseguinte, ele tem dois pontos de vista a partir dos quais pode se considerar e vir a conhecer leis do uso de suas forças, conseqüentemente de todas as suas ações: primeiro, na medida em que pertence ao mundo sensível, sob as leis da natureza (heteronomia), segundo, enquanto pertencente ao mundo inteligível, sob as leis que, independentemente da natureza, sejam, não empíricas, mas fundadas na razão apenas. Enquanto ser racional, logo pertencente ao mundo inteligível, o homem jamais pode pensar a causalidade de sua própria vontade de outro modo senão sob a ideia de liberdade; pois, independência de causas determinadas do mundo sensível é liberdade. Ora, à ideia de liberdade está inseparavelmente ligado o conceito de autonomia a este, porém, o princípio universal da moralidade, o qual subjaz, na ideia a todas as ações de seres racionais, do mesmo modo que a lei natural a todas as aparências.

---

<sup>464</sup> KANT, 2009, p.189 e 191.

<sup>465</sup> Ibid., p.369 e 371.

Verifica-se, a partir do pensamento de *Kant*, que não há uma contradição entre a liberdade e o campo das necessidades naturais das ações humanas, haja vista que ao ser racional é impossível renunciar aos conceitos de natureza e de liberdade. Ressalte-se que esse é o mesmo ponto de vista de *Rawls*<sup>466</sup>, quando afirma que tem “[...] o objetivo de ilustrar como a ideia das verdadeiras necessidades humanas pode ser preenchida a partir apenas das necessidades verdadeiramente básicas – mesmo universais – dos seres humanos concebidos como agentes racionais finitos na ordem da natureza [...]”. Continuando, enfatiza este autor que são necessárias medidas para assegurar que as necessidades básicas de todos os cidadãos sejam satisfeitas, de maneira que possam participar da vida política e social, sendo que “[...] abaixo de certo nível de bem-estar material e social, de treinamento e educação, as pessoas simplesmente não podem participar da sociedade como cidadãos [...]”. Nesse contexto, a alternativa de saída para o problema da conciliação entre a causalidade natural e a liberdade moral encontra-se na distinção entre o que é e o que deve ser, resultando isso na diferenciação entre razão teórica e razão prática.<sup>467</sup> De modo que um mesmo ato pode ser considerado tanto do ponto de vista natural, constituindo-se em um ato necessário, quanto na perspectiva da razão prática, sendo um ato livre e espontaneamente originado no indivíduo moral.

Nessa discussão, *Agnes Heller*<sup>468</sup> revela como a quarta formulação do imperativo categórico kantiano deve ser compreendida, no propósito de se alcançar uma emancipação humana completa, a partir de uma proposta ampliada das necessidades do homem no plano ético. Assim, ela sinaliza para a possibilidade de juízos morais sobre as necessidades, desde que não se fundamente pelo axioma de que “todas as necessidades reais são boas em sentido ético, ou de valor indiferente”, pois para essa autora tal axioma é desprovido de sustentabilidade, tendo em vista que supõe considerarem-se

---

<sup>466</sup> RAWLS, John. **História da filosofia moral**. Trad. Ana Aguiar Cotrim. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 269; RAWLS, 2011, p.196-197. V.tb. RAWLS, 2003, p.59 e 63-64.

<sup>467</sup> A perspectiva da razão em *Kant* é abordada por *Deleuze* a partir do método transcendental, onde este autor desenvolve uma discussão entre as relações das faculdades nas críticas da razão pura, da razão prática e do juízo, concluindo com os fins da razão. Cf. DELEUZE, Gilles. **A Filosofia Crítica de Kant**. Trad. Germiniano Franco. Lisboa: Edições 70, 2000.

<sup>468</sup> HELLER, Agnes. **Teoria de las necesidades en Marx**. Barcelona: Península, 1978. p.126.



como necessidades determinados desvios inaceitáveis na conduta ética (dominação, exploração, entre outros).

Segundo *Heller*<sup>469</sup>, a valoração ética das necessidades acarreta a elaboração de um rol que as descreva, buscando uma norma ética na qual se poderia classificá-las, excluindo aquelas que não satisfaçam essa condição, sem se envolver com a catalogação do tipo boa ou má. Para essa autora, a formulação da teoria para a construção ética das necessidades está no próprio *Kant*, devendo a norma ética padrão ter como fundamento o quarto imperativo categórico: “Age de tal maneira que tomes a humanidade, tanto em tua pessoa, quanto na pessoa de qualquer outro, sempre ao mesmo tempo como fim, nunca meramente como meio”.<sup>470</sup>

Na opinião de *Heller*, a fórmula do “fim em si mesmo”, ou seja, de que o homem não deve ser utilizado como meio para outro homem, apresenta caráter formal e material: no primeiro caso, porque abstrai as finalidades subjetivas e as circunstâncias na satisfação de necessidades concretas; no segundo, em razão de que as formas de satisfação das necessidades, cujo conteúdo trata o homem como um meio para outro, podem ser julgadas como tal. A partir dessa interpretação, *Heller*<sup>471</sup> defende que as necessidades puramente quantitativas (necessidades alienadas) são aquelas cuja satisfação o homem é puro meio para outro, convertendo-se em instrumento. Logo, de acordo com a perspectiva do imperativo kantiano, do ponto de vista ético, tais necessidades não podem ser aceitas. Diante dessa situação, a autora propõe que o Princípio das Necessidades seja considerado a partir dos seguintes termos: “todas as necessidades devem ser reconhecidas e satisfeitas, com a exceção daquelas cuja satisfação exija-se que um homem seja meio para outro homem”; complementado ela afirma que as necessidades sobre as quais não recaia um juízo moral negativo devem ser consideradas boas.

Sem dúvida, essa é uma questão relevante para o estabelecimento de Políticas Públicas nos Sistemas Sociais de Prioridades. Contudo, de quem seria a competência para indicar as necessidades boas ou que deveriam ser priorizadas pelo Sistema Público? Para esta indagação, acreditamos que

---

<sup>469</sup> HELLER, 1978, p.126.

<sup>470</sup> KANT, 2009, p.243 e 245.

<sup>471</sup> HELLER, Agnes. **The power of the shame: a rational perspective**. London: Routledge and Kegan Paul, 1985. p.290.

*Heller* responderia o seguinte: “o sistema de necessidades humanas deveria corresponder ao sistema de necessidades eleitas pelos humanos”. Além disso, esta autora ainda enfatiza que a ausência desse princípio tem conduzido a maneiras de indicação de necessidades não legitimadas eticamente.<sup>472</sup> De fato, na sociedade contemporânea vem se observando a utilização de vários mecanismos que são capazes de manipular necessidades gerais e particulares, declarando-se como existentes necessidades que não o são realmente. De forma que, os vários tipos de regulação de necessidades podem ser analisados em conformidade com os princípios éticos derivados do imperativo kantiano, tornando-se então possível um comportamento ético sobre as necessidades sem qualquer tipo de manipulação. Certamente, no contexto da valoração ética das necessidades, essa é uma relevante herança do legado moderno ao mundo contemporâneo.

*Habermas*<sup>473</sup>, ao analisar a relação entre direito e moral, entende que tanto as regras morais quanto as jurídicas diferenciam-se da ética clássica, configurando-se como duas maneiras diversas de normas de ação, que surgem concomitantemente, uma complementando outra. Mas, isso implica em uma reformulação abstrata no conceito de autonomia<sup>474</sup>, para que assim seja possível expressar o real sentido do princípio moral e também do preceito democrático. De modo que, para esse autor, essa adequação conceitual evitará a redução teórica moral da autonomia; logo, tal conceito será útil no esclarecimento dos aspectos sob os quais as regras do direito distinguem-se das regras morais.

Em suma, por todas essas argumentações e razões expostas, é possível a compreensão de que “Direitos” são reivindicações que os indivíduos ou grupos sociais fazem aos outros, fundamentados por meio de elementos

---

<sup>472</sup> HELLER, 1985, p. 292.

<sup>473</sup> HABERMAS, 2010, p. 139-140.

<sup>474</sup> Em uma reformulação do conceito de autonomia, *Miracy Gustin* defende que esta deve ser compreendida como de natureza social, pois o indivíduo só pode apreender os seu significado a partir da interação social com os demais; então, a validação intersubjetiva é necessária para a realização da condição de autonomia. Para essa autora é inadmissível a interpretação da autonomia no sentido de autossuficiência, entendida esta como necessidade do indivíduo isolado e que se autossatisfaz no isolamento. Portanto, a condição de autonomia como necessidade básica do ser humano surge a partir de matriz social e de forma dialógica; além do mais, ela deriva da autorreflexão crítica: alguém para ser autônomo deve saber que o é e ser capaz de justificá-lo racionalmente. Cf. GUSTIN, *Miracy Barbosa de Sousa. Das necessidades humanas aos direitos: ensaios de sociologia e filosofia do direito*. Belo Horizonte: Del Rey, 2014.p. 21-22.

jurídicos ou por intermédio de um ou mais princípios de ordem moral. A partir desta descrição, deduz-se que existem duas categorias de direitos: os legais e os morais. Assim sendo, “Direitos Legais” são demandas reconhecidas por meio de uma disposição normativa positivada, no plano nacional ou internacional, reivindicáveis diretamente ao Estado e suas instituições; enquanto que “Direitos Morais” são pretensões que as pessoas possuem, independentemente da existência de uma lei que os explicita; nesse sentido, esclarece *Añón Roig*<sup>475</sup> que são

[...] exigências éticas, bens, valores, razões ou princípios morais de que gozam os seres humanos pelo simples fato de sê-los, de tal modo que podem supor uma exigência ou demanda frente ao resto da sociedade; e têm a pretensão de ser incorporada no ordenamento jurídico como direitos jurídico-subjetivos se lá já não estiverem.

Nessa mesma perspectiva, *Villey*<sup>476</sup>, ao explicitar historicamente a distinção entre direito e moral, assevera

[...] Todo regime tem suas leis morais. Para *Montesquieu*, a monarquia repousa sobre a honra; não pode haver democracia sem cidadãos que se tenham formado na virtude da tolerância. Como havia reconhecido os gregos, as leis morais são as colunas (*Heráclito* dizia as 'muralhas') da cidade. E parece ser uma necessidade que muitas destas leis se tornem públicas, oficiais, deitadas por escrito, determinadas, aceitas de comum acordo, algumas acompanhadas de sanções [...].

Os direitos humanos são conceituados como um conjunto de faculdades e instituições que procuram tornar possíveis as condições essenciais de existência e coexistência dos seres humanos, objetivando a concretização das exigências básicas de liberdade, dignidade e igualdade das pessoas, sendo, simultaneamente, “direitos legais” e “direitos morais”. Realmente, os direitos humanos são “direitos legais”, desde que estejam consignados em disposições normativas reconhecidas por uma ordem jurídica, nacional ou internacional, correspondendo assim a determinadas previsões legais; mas, os direitos humanos são também “direitos morais”, na medida em que atribuem aos indivíduos uma extensa série de pretensões que não tem uma dependência imprescindível da existência de determinações jurídicas específicas.

Então, tomando por base essa dupla constituição, os direitos humanos exigem duas justificativas, sendo uma de caráter legal e outra de natureza

<sup>475</sup> AÑÓN ROIG, 1992, p.13.

<sup>476</sup> VILLEY, 2008, p.60-61.

moral. A primeira justificativa é de compreensão razoável, não oferecendo maiores óbices, pois ao considerar os direitos humanos como subclassificação dos direitos subjetivos consagrados em um determinado ordenamento jurídico positivo, pode-se afirmar que a justificação legal dos direitos humanos é semelhante à do direito de uma forma geral; por outro lado, o processo de justificar moralmente os direitos humanos é bem mais complexo, visto que envolve inúmeros argumentos inerentes ao campo filosófico.

Na justificação moral dos direitos humanos, em geral o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana é o mais utilizado, contudo, semanticamente, a expressão “dignidade humana”<sup>477</sup> envolve, no mínimo, dois sentidos basilares: o primeiro, de cunho social e político, que diz respeito ao valor que alguns indivíduos possuem em decorrência das posições que ocupam na estrutura social (qualidades, honras, méritos etc.); já o segundo, de natureza moral, expressa um valor absoluto que todos os seres humanos possuem, independentemente de suas posições sociais, virtudes, méritos ou deméritos. Em resumo, a noção de dignidade humana está contida em vários diplomas jurídicos nacionais e internacionais relacionados aos direitos humanos, bem como também se encontra em diversos códigos deontológicos. Porém, mesmo que se tenha adotado tal concepção como sendo uma “prática padrão” dentro das sociedades democráticas atuais, a ideia de que os homens são depositários de um valor absoluto continua suscitando inúmeras suspeitas, pois o que seria capaz de justificar, fora de uma perspectiva religiosa ou metafísica, a indistinta atribuição aos seres humanos de igual valor intrínseco? <sup>478</sup>

A outra via de justificação moral dos direitos humanos fundamenta-se na proposta de identificação de uma série de necessidades básicas comuns a todos os seres humanos. Em outros termos, trata-se de uma reflexão teórica

---

<sup>477</sup> Na interpretação do conceito de “Dignidade Humana”, *Costa Neto* apresenta um relevante trabalho a partir de decisões que versam sobre variados temas, no âmbito do Tribunal Constitucional Federal Alemão, bem como o texto se propõe desenvolver uma análise crítica da postura do Supremo Tribunal Federal do Brasil, no que se refere ao Princípio da Dignidade Humana. Por fim, é também explicitado o estudo da Dignidade Humana no Sistema Europeu dos Direitos Humanos, por meio das decisões do Tribunal Europeu de Direitos Humanos. Cf. COSTA NETO, João. **Dignidade humana: visão do Tribunal Constitucional Federal Alemão, do STF e do Tribunal Europeu**. São Paulo: Saraiva, 2014. V.tb. SANTOS, Fernando Ferreira dos. **Princípio constitucional da dignidade da pessoa humana**. São Paulo: Celso Bastos, 1999.

<sup>478</sup> Cf. RABENHORST, R. Eduardo. Necessidades básicas, direitos humanos e pobreza. **Verba Juris.**, ano 6, n.6, jan./dez. 2007. p. 69. Disponível em: <<http://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/vj>>. Acesso em: 20 out. 2013.

sobre os direitos humanos que é amplamente utilizada no âmbito de estudos econômicos acerca da pobreza, como também com relação aos cuidados indispensáveis à proteção e promoção da saúde física e mental dos indivíduos, envolvendo o campo da filosofia ética, que é transposto para a órbita dos direitos humanos, expressando-se como uma Teoria das Necessidades Básicas. Dessa maneira, essa abordagem sugere que reconhecer, exercer e proteger os direitos humanos é, sobretudo, satisfazer necessidades indispensáveis à materialização de uma vida digna. Todavia, não é um trabalho simples construir uma justificação para os direitos humanos a partir de uma concepção pragmática das necessidades básicas; afinal, como o reconhecimento empírico de necessidades básicas (plano descritivo), poderia ensejar direitos morais (plano normativo)? Enfim, qual é o papel do Estado na identificação e satisfação das necessidades básicas?

Realmente, de certa forma, é simples dizer que as necessidades não são meras escolhas subjetivas, mas é de ampla complexidade provar que existem necessidades básicas universais, isto é, comum ao conjunto de seres humanos. De fato, como assiná-la *Gustin*<sup>479</sup>, várias correntes de pensamento vêm defendendo que as identificações das necessidades básicas dos seres humanos seriam, na verdade, históricas e motivacionais, pertencendo a culturas específicas ou dependendo de valores particulares, sendo que tais linhas de pensamento não apresentam sustentabilidade suficiente quanto ao aspecto da generalidade. Contudo, predomina a concepção de que existem necessidades básicas objetivas e universais, que funcionam como condições prévias para as ações e interações humanas, em qualquer quadro cultural, que são exatamente a saúde e a autonomia, pois a não satisfação destas se configura como um dano irremediável, tendo em vista que isso impede a própria existência dos agentes ou impossibilita a formulação e o alcance de qualquer objetivo ou meta.

A Teoria das Necessidades Básicas foi muito utilizada no exame do fenômeno da pobreza, como também nas políticas públicas voltadas para a sua erradicação. Porém, no âmbito da ciência econômica foi suscitado o fato de que tal teoria era politicamente neutra, no sentido de que ela não questionava

---

<sup>479</sup> GUSTIN, 2014, p. 10-12; 74-75; 99 et seq.

as relações de força presentes em uma sociedade capitalista, nem tampouco propunha mudanças estruturais, limitando-se a integrar os pobres no sistema econômico. Mas, indiscutivelmente, essa teoria é um importante instrumento na análise da pobreza, visto que possibilita outra interpretação deste fenômeno, como já verificado no Capítulo anterior, a partir das arguições de *Amartya Sen*, que permite a construção de uma noção de justiça social que ultrapassa a mera distribuição de bens sociais e primários, estabelecendo uma diferença entre as noções de pobreza absoluta e pobreza relativa. Além do mais, o reconhecimento e as conseqüentes identificações das necessidades humanas básicas não são relevantes apenas para um melhor entendimento sobre a pobreza, pois é também fundamental para a própria compreensão dos direitos humanos. Todavia, enquanto a linguagem das necessidades é relativamente ampla, a expressão dos direitos parece ser limitada, haja vista que muitas dessas necessidades não estão amparadas por direitos, como atesta, por exemplo, o fenômeno da pobreza.

No processo argumentativo da passagem das necessidades aos direitos, inicialmente é pertinente esclarecer que é relativamente simples afirmar que existem necessidades básicas, objetivas e universais, sendo isso bastante diferente de demonstrar que elas funcionam como pressuposto de justificação para a atribuição de direitos específicos e obrigações institucionais. Aliás, toda hipótese que advém da assertiva de que os seres humanos são possuidores de necessidades básicas objetivas, a conclusão que existe o dever moral ou jurídico de satisfazê-las, certamente, estará contrariando a clássica “*Lei de Hume*”, que impossibilita a passagem do descritivo ao normativo, pois, tradicionalmente, tal transposição é ilegítima, visto que não podemos passar do plano dos fatos (ser) para o plano dos valores (dever ser).<sup>480</sup> Com efeito, o

---

<sup>480</sup> Na relação entre “fato” e “valor”, é pertinente registrar a obra de *Habermas* “*Democracia e direito: entre a facticidade e a validade*”, que continua a discussão sobre o direito enquanto instituição e meio, presente na “*Teoria do Agir Comunicativo*”, desencadeia uma importante inovação, haja vista que essa teoria, relacionada com a teoria democrática, oferece um valioso campo de contato com as questões empíricas. Assim, esse autor destaca a tensão existente nas dicotomias: realidade – normatividade e práticas historicamente construídas – normas jurídicas politicamente implementadas; de forma que ele propõe um novo paradigma do direito que supere essas dicotomias da sociedade moderna. Portanto, uma ordem social válida seria aquela considerada moralmente e racionalmente justa por todos e para todos. A facticidade derivaria de processos histórico-sociais espontâneos, advindos da tradição e de aspirações e preferências comunitárias, bem como de práticas e recursos normativos; sendo que a validade desse processo fático só seria possível se esse conjunto normativo fosse construído a partir de

caráter do dever ou da obrigação diz respeito ao fato de que, muito embora se tenha estabelecido que a observância da lei não seja o fundamento inicial da moralidade, ainda assim o senso natural desta tem necessidade de normas legais. Em resumo, a tese de *Hume* é que tanto a forma quanto o conteúdo da lei são resultados da atividade prática, pois sua natureza obrigacional procede do interesse que motiva a determinação do conteúdo.<sup>481</sup>

Consoante registro de *Rudolf Von Jhering*<sup>482</sup>, ter um direito significa reconhecer a existência de um interesse, ou seja, é o fato de que algo nos pertence e que pode ser reclamado. Porém, ele lembra que qualquer definição do direito que parte da ideia de bem, em sentido amplo, enseja certa deficiência por carência de base. Por conseguinte, esse autor enfatiza que os interesses devem ser interpretados em uma perspectiva ampliada, incluindo utilidade, bem, valor e necessidades humanas. Nessa ótica, *Cruz Parceró*<sup>483</sup> lembra que a ideia de direito advém, em última instância, da noção de bem, tendo em vista que os direitos não são razões morais independentes, mas sim formas variadas de suscitar demandas, baseadas na utilidade, nos desejos, nas necessidades, entre outras situações possíveis.

A concepção de direitos subjetivos a partir de obrigações contratadas não traz maiores dificuldades, já que tais direitos resultam de pactos, acordos, transações etc.; entretanto, quando cogitamos a possibilidade de existência de direitos morais, a questão se torna complexa. *Mario Bunge*, oportunamente citado por *Garzon Valdes*<sup>484</sup>, entende que as necessidades básicas justificam a atribuição de direitos morais na medida em que se fundamentam na igualdade

---

critérios da ação discursiva. Contudo, *Habermas* admite que, até o momento, ainda não existem sociedades cujo ambiente fático possa ser considerado plenamente válido, por não atenderem a todos os princípios democráticos e discursivos racionais, indispensáveis à constituição de uma ordem normativa. Por fim, ele ressalta sobre a capacidade de mediação social do direito e quanto à tensão imanente entre a realidade dos fatos e a validade das normas, sendo para ele tal dualidade o paradoxo do direito moderno, ou seja, de um lado, a compulsoriedade do direito, de outro, sua necessidade de legitimidade. Cf. HABERMAS, 2003; \_\_\_\_\_, 2010; \_\_\_\_\_, 2012a; \_\_\_\_\_, 2012b.

<sup>481</sup> HUME, David. **Tratado da natureza humana**: uma tentativa de introduzir o método experimental de raciocínio nos assuntos morais. Trad. Débora Danowski. 2.ed. São Paulo: UNESP, 2009. p.581 et seq. V.tb. CANTO-SPERBER, Monique (Org). **Dicionário de ética e filosofia moral**. Trad. Ana Maria Ribeiro-Altholf; Magda França Lopes; Maria Vitória Kessler de Sá Brito; et al. v.1. São Leopoldo do Sul (RS): Unisimos, 2009. p. 759.

<sup>482</sup> JHERING, Rudolf Von. **El espíritu del derecho romano**. Granada: Comares, 1988. p. 25.

<sup>483</sup> CRUZ PARCERO, Juan Antonio. **El lenguaje de los derechos**. Madrid: Trotta, 2007. Passim.

<sup>484</sup> GARZON VALDES, Ernesto. **Derecho, ética y política**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993. p. 25-26.

universal das pessoas. Continuando, ele assevera que os seres humanos não são autossuficientes, necessitando assim de ajuda para alcançar uma vida digna e autônoma. Além do mais, as pessoas não podem exercer ações livres ou buscar fins, nem tampouco optar por um projeto de vida relacionado com atividades específicas, se determinadas pré-condições não forem reconhecidas e acatadas. Nessa perspectiva, torna-se claro que se certas necessidades básicas não são atendidas, a própria configuração dos seres humanos como sujeitos morais é desconstruída, pois para que as pessoas venham a tomar decisões importantes nas suas próprias vidas, é necessário que as necessidades básicas sejam satisfeitas. De fato, como bem salienta *Plant*<sup>485</sup>, “a devida valorização da autonomia leva consigo a valoração das condições necessárias para seu pleno exercício”.

Portanto, as necessidades básicas ensejam direitos devido ao fato de que nossas ações e omissões têm consequências na vida de outros seres humanos; sendo que os interesses e as preferências destes são tão significativos quanto os nossos. Logo, a satisfação das necessidades dos outros é tão importante quanto a satisfação das nossas próprias necessidades. Nesse contexto, cumpre assinalar a reflexão de *Dower*<sup>486</sup>, de que a atenção às necessidades básicas, no que se refere ao combate à pobreza, não é caridade, mas dever que deve ser cumprido pelo Estado por intermédio de políticas públicas, como também pelos indivíduos de um modo geral.

Ainda quanto ao aspecto da passagem das necessidades aos direitos, é relevante esclarecer que a questão da falácia naturalista<sup>487</sup> deixa de ser um problema se considerarmos que o conceito de necessidades básicas já contém intrinsecamente uma imbricação entre fato e valor. Nesse sentido, *Garzon*

---

<sup>485</sup> PLANT, R. Needs, agency and rights in law. In: GALLIGAN, D.; SAMPFORD, C. **Rights and Welfare State**. London: Croom helm, 1985. p.100.

<sup>486</sup> DOWER, Nigel. **La pobreza en el mundo**. In: SINGER, Peter. Compendio de ética. Madrid: Alianza, 1995. p.382.

<sup>487</sup> O naturalismo em geral e o naturalismo objetivista em particular, foram objetos de críticas muito intensas. Uma delas, originada por *Moore*, atribui ao naturalismo o cometimento de uma falácia, chamada por este autor, precisamente, de “falácia naturalista”. De acordo com a interpretação deste autor, tal falácia consiste em confundir o plano dos fatos empíricos com o plano dos valores. Porém, essa discussão já havia sido levantada por outros filósofos, como sendo uma transgressão da suposta “*Guilhotina de Hume*”, de toda tentativa de passar do “ser” para o “dever ser” incorrer em uma ilegitimidade, pois entre o plano dos fatos e o plano dos valores, existiria um abismo intransponível, sendo tal transposição ilegítima. Cf. MOORE, G. E. **Ética**. Trad. Manuel Cardenal Iracheta. - Barcelona: Bosch Casa Editora, 1929. V.tb. NINO, Carlos Santiago. Introdução à análise do Direito. Trad. Elza Maria Gasparotto. São Paulo: Martins Fontes. 2010. p.418 et seq.



Valdes<sup>488</sup> ressalta que as necessidades são um fato na medida em que existem leis naturais estabelecendo uma relação causal entre a sua satisfação e o bem estar dos seres humanos; contudo, as necessidades básicas são também um valor, visto que as pessoas avaliam positivamente a satisfação das mesmas, pois isso é uma condição básica para a realização de ações autônomas. Registre-se que esse é o mesmo ponto de vista de Gerwith<sup>489</sup>, quando salienta que sobrevivência e autonomia são pré-requisitos de toda atividade moral, sendo condições indispensáveis para se fazer o que quer que seja, realizar qualquer ação ou procurar qualquer objetivo.

Mas, neste estudo é também importante enfatizar que, além do argumento da falácia naturalista, existe igualmente uma discussão de natureza política sobre a legitimidade de uma ação positiva do Estado na satisfação das necessidades básicas, que compromete significativamente a ideia de direitos sociais.<sup>490</sup> Realmente, autores vinculados à tradição liberal não contestam a tese de que tais necessidades possam ensejar direitos a partir de um argumento meramente lógico, mas eles têm certas reservas quanto à presunção de que o Estado tenha a obrigação de equalizar as incapacidades naturais que resultam da loteria da vida. Para essa corrente de pensamento, os direitos sociais implicariam em uma intervenção nos direitos de liberdade de terceiros, bem como há o argumento de que o atendimento às necessidades básicas de todos os seres humanos seria impossível, já que muito provavelmente não haveriam possibilidades de se vincular o nível de bem-estar econômico com uma liberdade irrestrita de intercâmbio no mercado.

---

<sup>488</sup> GARZON VALDES, 1993, p.35.

<sup>489</sup> GERWITH, A. **Human Rights: Essays on justification and applications.** University of Chicago Press, 1983.

<sup>490</sup> No estudo do comprometimento político da obrigatoriedade para com os direitos sociais, *Vicente Barretto* elabora uma explanação relacionada às “Falácias Teóricas sobre os Direitos Sociais”, destacando os seguintes problemas: a exclusão dos direitos sociais na pauta dos direitos humanos, que reside no possível conflito latente com os direitos civis e políticos; a dificuldade teórica com que se defronta uma justificativa dos direitos sociais como direitos humanos, a partir da concepção funcional dos direitos sociais; e a concepção do formalismo positivista, que entende o direito como um sistema de normas, onde o império da liberdade formal torna-se o princípio hegemônico na aplicação da lei. Ademais, esse autor discorre, mais especificamente, quanto as Falácias Políticas sobre os Direitos Humanos e Sociais, baseando-se em três argumentos: os direitos sociais são direitos de segunda geração; os direitos sociais dependem de uma economia forte; e o custo dos direitos sociais supera os recursos orçamentários. Cf. BARRETTO, Vicente de Paulo. **O fetiche dos direitos humanos e outros temas.** Rio de Janeiro: Lumes Juris, 2010. p. 198-206.

Para responder a tais objeções, *Plant*<sup>491</sup> inicialmente esclarece que é fundamental a compreensão da diferença entre os direitos tradicionais e os direitos sociais, tendo em vista que estes não podem ser pleiteados diretamente aos indivíduos, mas sim à sociedade como um todo e também às suas instituições, pois se trata de um dever de apoiar determinadas estruturas sociais que prestam assistência direta aos necessitados. Com relação à segunda objeção, *Plant* alerta sobre a necessidade de construção de uma justiça social que corrija as desigualdades oriundas da loteria da vida, visto que o mercado não é justo ou injusto, e sim, como diria *Rawls*, o que é justo ou injusto é a forma como as instituições atuam diante dos fatos. Certamente, pode não existir recursos suficientes para a satisfação das necessidades básicas de todos os indivíduos, mas é problemático enfraquecer a noção de direitos sociais a partir de tal evidência.

Neste ponto especial, convém salientar que na conjuntura de uma sociedade de mercado, a assistência social, como bem destaca *Zolo*<sup>492</sup>, será necessariamente oferecida de forma discricionária pelo sistema político, mas, por outro lado, se não concebermos os direitos sociais como efetivos direitos, perderemos o pressuposto de seu caráter vinculante frente ao Estado, enquanto mandatos objetivos e não simplesmente como normas programáticas. Desse modo, reiteramos que a identificação das necessidades humanas básicas não é importante apenas para um melhor entendimento sobre a pobreza, pois ela é fundamental também para a própria compreensão dos direitos humanos.<sup>493</sup> Nesse sentido, sublinha *Galtung*<sup>494</sup> que os direitos humanos são canais de satisfação das necessidades humanas, especialmente as de sobrevivência e autonomia.

De acordo com *Vicente de Paulo Barreto*<sup>495</sup>, o Estado Social de Direito incluiu no sistema de direitos fundamentais os direitos econômicos e sociais, de maneira que a satisfação de certas necessidades básicas e o acesso a determinados bens fundamentais para todos os membros da comunidade,

---

<sup>491</sup> PLANT, 1985, p. 102.

<sup>492</sup> ZOLO, Danilo. Libertad, propiedad y igualdad en la teoría de los derechos fundamentales de Luigi Ferrajoli. In: ABRAMOVICH, Victor; COORTIS, Chritian (Eds.). **Los derechos sociales como derechos exigibles**. Madrid: Trotta, 2002.

<sup>493</sup> Cf. CATÃO, 2013, p. 86-97.

<sup>494</sup> GALTUNG, J. **Sobre la paz**. Barcelona: Fontamara, 1985. p.17.

<sup>495</sup> BARRETO, 2010, p. 211-212.

passam a ser vistos como exigências éticas a que o Estado deve necessariamente responder. Além disso, assevera esse autor que pelo Princípio da Igualdade Material no contexto social, o Estado se obriga, mediante retificação na ordem social, a remover as injustiças encontradas na sociedade; sendo que tal obrigação processa-se como consequência da elaboração legislativa, que irá refletir as demandas dos excluídos dos benefícios da sociedade liberal. Assim, entende *Barreto* que no atual Estado Democrático de Direito, os direitos fundamentais básicos estão cada vez mais dependentes da prestação de determinados serviços públicos. Mais especificamente, “os direitos sociais, no quadro jurídico-político contemporâneo, materializam a obrigação do Estado de equalizar os riscos do problema da pobreza, que não podem ser atribuídos exclusivamente aos próprios indivíduos, restituindo o *status* mínimo de satisfação das necessidades pessoais”.

No contexto da discussão sobre a passagem das necessidades para os direitos, é igualmente imprescindível uma análise sobre a perspectiva teórica de *Añón Roig*, em sua abordagem com relação às necessidades como critério distributivo de igualdade, segundo o Princípio de Igualdade de Tratamento Diferenciado. Indiscutivelmente, este estudo destaca-se em virtude de sua atualidade, propriedade metodológica e coerência acerca do assunto. Em sua construção teórica, a autora aborda a questão da articulação das necessidades com os direitos humanos, a justiça<sup>496</sup> e a política; contudo, dispõe-se mais especificamente a demonstrar a viabilidade de sua fundamentação a partir dos direitos humanos e da justiça. Para tanto, utiliza-se de uma análise aprofundada da relevância do conceito de necessidade, que é visto por ela não como recurso autossuficiente, mas complementar. O trabalho dessa autora diferencia-se dos demais por sua preocupação em não acatar o tema das necessidades como um argumento inquestionável para a fundamentação dos direitos mais básicos e genéricos; de maneira que ela se propõe a demonstrar a viabilidade da noção de necessidade como um critério prático de importante

---

<sup>496</sup> Na articulação entre direitos humanos e justiça, reiteramos a discussão presente no tópico 2.3 do Segundo Capítulo desta Tese, onde se encontra a teoria proposta por *Len Doyal e Ian Gough*, analisando a realização dos direitos civis e políticos como pré-condição da autonomia.

valor argumentativo, sendo, devido a isto, capaz de estruturar uma dimensão prescritiva.

Em sua proposta de fundamentação dos direitos humanos a partir das necessidades básicas, *Añón Roig* enfatiza o aspecto da distinção entre o conceito e o fundamento destas, no intuito de delimitar com segurança esses planos em relação aos direitos humanos, permitindo assim estabelecer as diferenças entre a elaboração conceitual e a análise de natureza justificadora das necessidades básicas. De forma que esta delimitação é essencial para essa autora, entendendo ela que “as necessidades básicas desempenham seu papel no terreno da fundamentação e não do conceito”.<sup>497</sup>

Efetivamente, a determinação conceitual das necessidades coloca-nos diante de sua própria dimensão normativa, como oportunamente afirma *Añón Roig*: “[...] a própria noção de necessidade traça uma ponte entre ser e dever ser porque sua existência contém elementos fáticos e prescritivos”.<sup>498</sup> Mas, inobstante a esses cuidados metodológicos, ela lembra a existência de certa imprecisão no âmbito dos dois polos da relação (direitos humanos e necessidades básicas), que exigem interpretações mais objetivas e claras. Assim sendo, essa autora procura esclarecer duas questões que entende como carecedoras de justificativas. A primeira diz respeito à indispensabilidade de especificações acerca da própria noção de necessidades humanas básicas; enquanto que a segunda questão se refere ao fato de que o fundamento dos direitos humanos apenas pode ser encontrado na esfera da razão prática, ou seja, razão concreta e situada.

Nesta explanação, o ponto de vista de *Añón Roig* acompanha o posicionamento proposto por *De Castro Cid*<sup>499</sup>, quando este autor afirma que uma fundamentação é o conteúdo de uma argumentação orientada a descobrir razões que explicitem o sentido e o porquê dos direitos humanos e “[...] razões que conduzam à conclusão, também, de uma exigência racional, de seu reconhecimento”. Como é possível observar, a autora rejeita as formas tradicionais de fundamentação dos direitos humanos, que recorrem às

---

<sup>497</sup> AÑÓN ROIG, Maria José. **Necesidades y derechos**: un ensayo de fundamentación, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1994. p.265.

<sup>498</sup> *Ibid.*, p.268.

<sup>499</sup> DE CASTRO CID, Benito. La fundamentación de los derechos humanos. In: MURQUEZA, et al. **El fundamento de los derechos humanos**. Madrid: Debate, 1989. p.36.

inferências ou à derivação de valores, que suscitam tradicionais características da natureza humana, ou mesmo que resgatam o nexos entre “ser” e “valor” por meio de um conceito metafísico de natureza humana, excluindo a possibilidade de fundamentação empírica desta por intermédio de um modelo jusnaturalista ontológico.<sup>500</sup>

De modo que, antes de expor sua concepção sobre a relação entre as necessidades e os direitos, *Añón Roig* discorre sobre duas vias doutrinárias que se preocupam com tal discussão. A primeira desenvolve uma articulação entre necessidade e direito a partir dos valores, ou seja, as necessidades a serem consideradas são aquelas que se conectam com algo que se considera valioso. Logo, as necessidades e os valores são argumentos afins, sendo que o direito não se fundamenta diretamente nas necessidades, mas nos valores que lhe são atribuíveis. Essa primeira via é estruturada a partir de duas dimensões: uma inicial, que propõe duas fases para a conexão (uma primeira, onde se evidenciaria a relação entre necessidades e valores; e uma segunda, em que aconteceria a relação entre valores e direitos humanos). Já na outra dimensão, a relação se daria entre as necessidades e os chamados direitos morais, sendo estes considerados como fundamento para os direitos humanos. Em suma, nessa primeira via os valores são imanentes às necessidades, pois são destas dependentes; portanto, quando se afirma que algo é valioso, isto significa que esse algo é capaz de satisfazer necessidades.<sup>501</sup>

Por seu turno, a segunda via sustenta que a relação entre necessidade e direito é mediada pela comprovação de uma exigência forte ou irresistível. Assim, as necessidades são argumentos que favorecem um tipo de pretensão, conseqüentemente, se traduz em um direito; de modo que esta via oferece apenas uma resposta à questão do conceito e do fundamento dos direitos. Em resumo, esses direitos morais teriam uma dupla dimensão: a primeira, de natureza ética, que se exteriorizaria por exigências morais não reconhecidas juridicamente, mas que são absolutamente necessárias e que, devido a isso, possuem fortes razões para sua positivação; e a segunda, de cunho jurídico, que se expressaria por meio dos direitos morais reconhecidos juridicamente e que contam com proteção e garantias para seu exercício efetivo.

---

<sup>500</sup> AÑÓN ROIG, 1994, p. 270.

<sup>501</sup> Cf. GUSTIN, 2014, p.119.

Na interpretação das formulações teóricas da primeira via, *Añón Roig* salienta que o principal problema desta via é propor como evidência o fato de que se existe uma necessidade, esta deve ser satisfeita e, em consequência disso, deveria existir um direito à sua satisfação; ou seja, a pura existência de uma necessidade, por si só reivindicaria, de forma imperativa, um direito. Contudo, por outro lado, essa autora afirma que as argumentações propostas por *Pérez Luño*<sup>502</sup> são suficientes para superar algumas dificuldades relacionadas com tal via. De acordo com este autor, o vínculo entre valores e necessidades exige a demonstração do caráter objetivo destas; em outras palavras, as necessidades estariam vinculadas a experiência humana, possuindo uma objetividade e uma universalidade que possibilitariam sua generalização por intermédio da discussão racional e do consenso em torno do fundamento dos direitos humanos.

Diante dessas considerações, *Añón Roig* reconhece, por um lado, que esse autor tenha equalizado alguns dos problemas; mas, por outro lado, ressalta que ele deixa de resolver o papel atribuído ao consenso, pois a possibilidade de generalização das necessidades e dos direitos não se reproduziria somente pela viabilidade de uma discussão racional, mas porque são dados extraídos da natureza humana, possuidores de elementos axiológicos nos quais se estruturaria o valor dos direitos humanos.<sup>503</sup>

No que se refere à segunda via, *Añón Roig* alerta quanto ao aspecto da imprecisão do conteúdo que fundamenta os direitos humanos segundo seus teóricos.<sup>504</sup> Assim, em conformidade com ela, o que interessa é o fundamento desses direitos morais “[...] quando e segundo quais critérios pode-se sustentar que existam exigências éticas justificadas [...] ou exigências morais que constituem razões fortes”, haja vista que, por sua vez, eles são o fundamento dos direitos humanos.<sup>505</sup> Portanto, na compreensão dessa autora, esses valores morais exigem algum tipo de justificação para validar suas relações com os direitos; de forma que, na sua concepção, a tese dos direitos morais como direitos humanos só se justificaria a partir do critério das necessidades

---

<sup>502</sup> PÉREZ, Luño Antonio Enrique. **Derechos humanos**: estado de derecho y constitución. Madrid: Tecnos, 1984.

<sup>503</sup> AÑÓN ROIG, 1994, p. 277.

<sup>504</sup> Ronald Dworkin; Robert Alexy; Jorge Miranda; J.J. Gomes Canotilho, entre outros.

<sup>505</sup> AÑÓN ROIG, 1994, p. 281.

humanas ou dos bens básicos e que, devido a isso, exige um trabalho de conceituação que ainda não foi realizado. Nessa perspectiva, esclarece o seguinte:

Se se afirma que os direitos humanos são direitos morais, isso não implica afirmar que todos os direitos morais podem ser considerados direitos humanos, mas somente aqueles direitos morais que constituem razões éticas justificadas [...] e tais razões são proporcionadas, precisamente, pelas necessidades. Isto é, somente os direitos morais que podem justificar-se com referência a bens ou necessidades do ser humano são dignos de proteção.

Sobre a utilidade da teoria das necessidades, *Añón Roig* explica que estas devem situar-se no campo da racionalidade do discurso prático, no intuito de responder a questões relacionadas ao âmbito da ação e da decisão. Desse modo, esclarece:

[...] a meu juízo, as necessidades comportam razões para exigir sua satisfação, e não só razões de qualquer ordem, mas sim razões suficientes ou boas razões, isto é [...], aquelas que permitem 'preferir' a partir de razões avaliadoras, umas frente a outras, em contextos dados. [...]. Sem dúvida, nem todas as necessidades vão cristalizar-se ou cristalizaram-se historicamente em direitos. [...] a consideração das necessidades como razões permita argumentar porque as necessidades constituem melhores razões que os desejos em alguns contextos de justificação. [...] parece ser possível aventurar-se no sentido de um critério geral que permite conectar necessidades e direitos. [...] o primeiro aspecto a ter em conta é circunscrever-se à órbita das necessidades fundamentais, categóricas ou básicas [...], que têm um caráter irresistível [à pessoa], que provoca um estado de sofrimento ou dano grave [...]. Os critérios relevantes são pois: sofrimento ou dano, irresistibilidade e ausência de uma situação alternativa ou impossibilidade de uma situação futura substitutiva.

Na compreensão racional desta exposição, mas especificamente com relação ao segundo e terceiro aspectos, observamos que a autora assevera que as necessidades não podem ser satisfeitas pelo próprio sujeito individualmente considerado e que os meios de satisfação deverão estar conectados por intermédio de normas vinculantes. De forma que esses critérios reunidos possibilitarão a escolha das necessidades que deverão fundamentar os direitos, bem como permitirão a análise das relações entre elas e os valores.

Em síntese, na construção argumentativa de *Añón Roig*<sup>506</sup>, as necessidades relacionam-se mais claramente com o Princípio da Igualdade, apesar de não excluir o Princípio da Liberdade. Para ela, o Princípio da Igualdade, além de ser um conceito histórico, trata-se de um enunciado

---

<sup>506</sup> AÑÓN ROIG, 1994, p. 291.

normativo e não de uma asserção de fato. Assim, ao demonstrar que se deve distinguir entre igualdade formal (igualdade perante a lei) e igualdade material (igualdade de tratamento como equiparação ou como diferenciação), essa autora indaga se seria possível formular um Princípio de Igualdade a partir das necessidades básicas. Quanto a este questionamento, ela argumenta a favor de um critério de distribuição de acordo com as necessidades básicas, no sentido de permitir a articulação das pretensões baseadas em necessidades e a sua satisfação, de forma que “[...] cada sujeito do grupo social alcance como meta o desenvolvimento da autonomia plena, o que significa conjugar satisfação de necessidades e igualdade de tratamento material como diferenciação”.

Em outros termos, no entendimento dessa autora, esse Princípio de Tratamento Diferenciado, segundo as necessidades básicas, poderia converter-se em um critério normativo. Por conseguinte, isso indicaria a introdução das necessidades fundamentais na interseção entre justiça, legitimidade e consenso. Nessa conjuntura, com uma argumentação clara e objetiva, ela ainda alerta que o critério de justiça material, por meio de um tratamento diferenciado e estruturado a partir das necessidades, não pode ser assumido nem por concepções individualistas nem pelo igualitarismo radical, pois ambos negam a virtualidade do Princípio das Necessidades como fundamento de igualdade.

No que tange aos direitos econômicos e sociais, *Añón Roig* salienta que, diversamente dos direitos civis e políticos, sua realização não depende apenas do reconhecimento e da garantia do ordenamento jurídico, haja vista que sua materialização encontra-se na dependência de uma ordem social cujas condições, quase sempre, identificam-se com os pressupostos do Estado do Bem-Estar Social. De acordo com a autora, aparentemente as necessidades fundamentariam apenas esses direitos econômicos e sociais, contudo, em seguida argumenta que o Princípio das Necessidades não se restringe apenas a esse tipo específico de direitos. Neste sentido, explana que “[...] na medida em que as necessidades afetam ao bem-estar em geral, sua conexão alcançaria a todos os tipos de direitos humanos”. Enfim, infere-se das interpretações da autora que as necessidades básicas utilizadas como critérios de justificação não são próprias somente do chamado Estado de Bem-Estar,



pois também necessitam de um conjunto de políticas sociais que se proponha a um critério distributivo de igualdade.

Finalizamos este último tópico sublinhando que na época atual constantemente questiona-se sobre a viabilidade de se constituir uma ordem social que possibilite a harmonização entre as necessidades e os interesses das pessoas, de um lado, e as exigências da vida social e do mercado de trabalho capitalista, de outro. Parece-nos bem provável que, caso não fossem as contradições inerentes à organização social capitalista, seria possível a estruturação desses dois elementos em uma permanente interatividade e complementaridade, onde os indivíduos que compõem essa ordem social fossem capazes de satisfazer suas necessidades e interesses.

Todavia, a realidade neste mundo atual é que, notadamente em sociedades com menor desenvolvimento, parece existir uma lacuna intransponível entre as exigências sociais e as necessidades dos grupos subalternos. Ademais, os esforços das políticas sociais e da normatividade vigente não têm apresentado soluções para tais problemas, principalmente porque uma elaboração pertinente de necessidades e de sua satisfação não tem sido utilizada na fundamentação dessas políticas, que tem como finalidade a realização dos direitos fundamentais do ser humano. Assim, apesar de relativamente recente, acreditamos ser bastante satisfatório o conteúdo bibliográfico que aborda uma nova concepção de necessidades como tema exemplar para fundamentação das políticas sociais e dos direitos básicos. Portanto, compreendemos que particularmente o estudo no tocante à questão das necessidades, como critério prático e como núcleo temático de grande alcance normativo, é de notável valor para uma adequada compreensão da justiça.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer deste estudo, compreendemos que o processo de modernização vem alcançando cada vez mais uma dimensão global, sendo observados na época atual os efeitos desse domínio, pois praticamente toda a produção e o consumo dos seres humanos se tornaram mediados pelo capital e pelo mercado. Mas, com as transformações geradas pelo capitalismo, um número significativo de pessoas vem sendo excluído do mundo social, havendo então um cenário preocupante, onde determinados grupos sociais, que têm seus direitos restringidos ou destituídos, são afastados do progresso inerente à sociedade contemporânea. Portanto, nessa nova ordem social, onde se encontra presente o inexorável desenvolvimento científico-tecnológico, verificam-se as tendências à automação e à informatização do trabalho e das relações sociais, que impõem uma visível queda ocupacional, comprometendo, sobretudo, os trabalhos informais sem exigência técnica. Por sua vez, a expansão dos mercados no âmbito da globalização das relações políticas e econômicas tem provocado um aumento de lucro capitalista, mas que não se reverte para a sociedade em geral; ao contrário, as desigualdades aprofundam-se cada vez mais entre os grupos sociais menos favorecidos.

Ao realizarmos as análises sobre as condições de aplicabilidade dos mecanismos jurídicos presentes na PNRS, voltados para a proteção legal dos direitos dos catadores de materiais recicláveis, inicialmente nos propomos a esclarecer os aspectos conceituais essenciais para a compreensão das iniquidades sociais. Assim, ao considerar-se a exclusão social, houve a necessidade de levar em conta os direitos à igualdade, sendo estes entendidos como a oferta de condições básicas para que as pessoas tenham uma vida digna, no sentido de que possam se manifestar e se fazer respeitar. Porém, registramos que a garantia desses direitos, mesmo que em muitas situações estejam contemplados formalmente pela vigente Constituição Federal Brasileira, na realidade prática da vida em sociedade é apenas vislumbrada a partir de históricas lutas sociais que envolvem descontinuidades com valores tradicionalmente construídos. Desse modo, é nessa conjuntura que surgem novos contornos de cidadania, que podem ser percebidos tanto por meio das atuais formas de participação social como pelas reivindicações de movimentos

sociais ligados a questões de natureza específica, destacando-se, pela identificação com o objeto de estudo analisado nesta Tese, determinados grupos sociais que clamam demandas para conquista de legitimidade de seus direitos mais básicos, como é o caso dos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis das ruas e dos vazadouros a céu aberto das cidades, que estão presentes nos ambientes local, regional e global. De maneira que a inclusão social, como efetivo exercício de direitos, deverá ser entendida como um movimento dinâmico e permanente que tem como fundamento o direito à igualdade de participação, incluindo nesta as oportunidades de configuração e construção do cenário social.

Conforme os levantamentos bibliográficos e *in loco* realizados, percebemos que no Brasil a situação social existente nos vazadouros a céu aberto é revelada por intermédio de um número significativo de pessoas que se encontram em condições de extrema pobreza, sem acesso aos meios mais básicos para sobrevivência, vivenciando assim uma marginalização no usufruto dos benefícios do desenvolvimento econômico e nas oportunidades de emprego e consumo. Em geral, a maioria das pessoas que integram esse grupo é desprotegida por falta de amparo público na garantia dos direitos básicos de cidadania, sendo destituídas dos padrões mínimos inerentes a uma vida digna. Porém, é importante destacar que existe um conjunto de garantias irrecusáveis, devendo ser objetivo primordial a promoção dos direitos sociais básicos das políticas públicas sociais dos Estados Federados, que precisam assumi-las como obrigação permanente.

Quanto aos aspectos legais relativos à problemática dos resíduos sólidos, evidenciamos que o desenvolvimento da legislação urbana brasileira vem enfrentando realidades complexas, criadas por desafios presentes em situações sociais, políticas, econômicas e ambientais, advindas dos fenômenos de urbanização e industrialização, que vêm causando uma demasiada concentração econômica, determinando processos de exclusão e segregação sócio-espacial de um significativo contingente populacional brasileiro. Neste contexto, os Municípios passaram a ter uma nova configuração federativa, tendo como marco a Constituição Federal de 1988, seguindo-se pelo Estatuto da Cidade, leis municipais (Lei Orgânica do Município, Plano Diretor, entre outras) e demais legislações correlatas, destacando-se entre estas a Lei nº

12.305/10, que disciplina especificamente a matéria da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Desse modo, as cidades passaram a legislar sobre a estruturação e ordenação do espaço urbano, sendo que para o desempenho de tal função são necessárias diretrizes diversificadas, desde as relacionadas às condições de acesso dos cidadãos aos seus direitos sociais e fundamentais básicos, passando pela proteção ao meio ambiente e patrimônio natural, incluindo também aqueles direitos relacionados com o respeito aos aspectos sanitários, econômicos etc. Assim, as funções sociais da cidade só estarão sendo desenvolvidas de forma plena quando houver redução das desigualdades sociais, promoção da justiça social e melhoria da qualidade de vida urbana. Em outros termos, enquanto as pessoas de um modo geral não tiverem as devidas oportunidades de acesso à moradia, transporte público, saneamento básico, saúde, educação, segurança, trabalho digno, entre outros direitos, não há como reconhecer que a cidade esteja atendendo plenamente à sua função social.

No percurso do desenvolvimento deste trabalho, foram enfocadas as principais teorias e os conceitos mais representativos de autores do mundo contemporâneo, a partir das matrizes marxista e kantiana, no intuito de melhor compreender a evolução conceitual das necessidades humanas fundamentais. De maneira que foi possível confirmar que as necessidades têm, genericamente, natureza social e cultural, sendo que também foi igualmente identificado a existência de um conjunto de necessidades humanas generalizáveis a todo gênero humano. Logo, deve-se garantir aos indivíduos e aos grupos oportunidades que lhes permitam adquirir capacidades efetivas de minimização de danos, privações ou sofrimentos graves. Por essas razões, tais necessidades concedem argumentos sobre justiça, igualdade e liberdade, inerentes aos fatos e às relações, legitimando-os. Com efeito, a busca dos valores de justiça deve estar conectada com uma permanente reiteração das questões da igualdade e da liberdade, principalmente política, em um contexto conceitual e de princípios diretamente relacionado com os fundamentos do Estado Democrático de Direito.

Desde o século XIX até os dias atuais, várias linhas filosóficas vêm discutindo a questão das necessidades fundamentais, sendo que destacamos

alguns autores mais específicos para o estudo do processo evolutivo das necessidades no mundo contemporâneo, desde as correntes históricas, jurídicas, econômicas, sociais, morais, entre outras, que envolvem *Marx*, *Hayek*, *Sen*, *Rawls*, *Piketty*, *Habermas* etc., até as atuais percepções sobre as necessidades de *Añón Roig*, como critério distributivo da igualdade, e de *Agnes Heller*, de inspiração kantiana, que defende que o Princípio das Necessidades seja considerado nos termos em que todas as necessidades fundamentais devem ser reconhecidas e satisfeitas, exceto aquelas cuja satisfação exija-se que o homem seja meio para outro homem. É também importante registrar que foi igualmente enfatizada a clássica abordagem de *Kant* sobre o direito e a moral no âmbito das necessidades fundamentais, bem como a proposta de realização de direitos civis e políticos a partir das necessidades básicas, apresentada por *Doyal e Gough*.

Em geral, percebemos que *Sen* e *Piketty* se afastam das abordagens relativas às necessidades fundamentais para se introduzirem no âmbito das discussões sobre desenvolvimento, justiça social, igualdade e desigualdades, o que leva a uma interpretação relacionada aos grupos sociais menos favorecidos baseada em uma perspectiva que maximiza os aspectos econômicos, apesar de reconhecerem a relevância dos elementos legais envolvidos, como também ressaltarem as implicações políticas e sociais presentes nessa problemática. Por seu turno, a Teoria de “Intitramento” proposta por *Nozick* implica na atribuição prioritária de liberdades amplas, a serem asseguradas igualmente a todos, sendo que isso leva a uma rejeição da igualdade de “estados-fim”. Por conseguinte, observamos que uma análise adequada da Teoria das Necessidades Básicas requer uma discussão mais abrangente, que avance além de visões eminentemente econômicas ou igualitárias, onde estejam presentes os enfoques relativos ao aspecto moral e ao desenvolvimento dos seres humanos de forma pluridimensional, incluindo a liberdade, dignidade, autoestima etc. Nesse contexto, compreendemos a Teoria de Justiça elaborada por *John Rawls* como sendo um relevante suporte de apoio para o estudo sobre o conjunto de necessidades básicas que são essenciais para os seres humanos, visto que a doutrina da Justiça como Equidade tem a competência de fazer uma articulação entre liberdade e dignidade humana, sob o ângulo socioeconômico, enfatizando a importância

que tem a indispensável distribuição equitativa das necessidades básicas a todos os cidadãos.

No aprofundamento do estudo das necessidades fundamentais, enalteçamos a visão de *Añón Roig*, devido ao fato desta autora compreender que tais necessidades podem ser utilizadas como critério distributivo de igualdade. Sem dúvida, reiteramos que esta proposta tem aplicabilidade prática viável, bem como é possuidora de um núcleo temático de grande alcance normativo, sendo, conseqüentemente, de notável valor para uma adequada interpretação da justiça. Com efeito, é patente a viabilidade da concepção de necessidade como critério prático de grande valor argumentativo, sendo, em virtude disso, capaz de estruturar uma dimensão prescritiva. Mais especificamente, essa autora, a partir de uma via que sustenta que a relação entre necessidades e direito é medida pela comprovação de uma forte exigência, defende que as necessidades seriam argumentos que favoreceriam um tipo de pretensão que, por sua vez, se traduziria em um direito. Assim sendo, os direitos morais teriam uma dupla vertente: ética e jurídica. No primeiro caso, são exigências morais não reconhecidas juridicamente, mas absolutamente necessárias e que, por essa condição, são fortes razões para sua positivação; enquanto que na segunda situação, essas exigências já se encontram reconhecidas juridicamente.

Em suma, entendemos que as necessidades prestam-se à fundamentação de determinados direitos, pois a constatação de uma necessidade básica possibilita uma argumentação objetiva, haja vista a presença dos critérios de justiça e de legitimidade, inerentes às situações historicamente delimitadas, tal como a hipótese de aplicabilidade dos mecanismos jurídicos, previstos na vigente Lei nº 12.305/10, voltados para a inclusão social, emancipação financeira e reconhecimento social/ambiental dos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis. Nessa conjuntura, compreendemos que é possível a utilização da formulação da *Añón Roig*, de um Princípio de Igualdade fundamentado nas necessidades básicas, a partir de um critério de distribuição de acordo com tais necessidades. Logo, este princípio de tratamento diferenciado segundo as necessidades básicas poderia converter-se em um critério normativo, introduzindo, assim, a indicação das necessidades na interseção entre justiça, legitimidade e consenso.

Certamente, e a realidade tem demonstrado, qualquer que seja o caminho teórico-metodológico adotado, cedo ou tarde a sociedade contemporânea terá de proporcionar aos cidadãos mecanismos efetivos de satisfação das necessidades fundamentais humanas, que nos últimos tempos, com a expansão dos mercados, vêm igualmente se ampliando. Então, de certo modo, torna-se necessário que se submeta a economia a fins últimos, tais como o acesso à igual participação, oportunidades justas de desenvolvimento e efetivação igual para todos os direitos fundamentais e humanos, conferindo a esses temas sentidos políticos e direções normativas cada vez mais precisas e adequadas às condições da atual modernidade.

Dessa forma, as necessidades humanas fundamentais devem ser compreendidas como necessidades reais, ou seja, necessidades construídas social e historicamente a partir dos objetos imprescindíveis para a satisfação das objetivações sociais que as delimitam. Devido a isso, o sistema social de necessidades deve ser concebido como uma estrutura orgânica própria de determinada formação social, considerada em seu conjunto e cujas necessidades devem ser analisadas por critérios que lhes são próprios, e não universais. Por conseguinte, reiteramos que as necessidades humanas fundamentais são valiosos critérios práticos, dotados de grande potencial argumentativo, sendo, devido a isto, capazes de fundamentar e estruturar uma dimensão prescritiva.

No intuito de reunir informações relacionadas com os reconhecimentos social e ambiental dos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis, foi realizada uma pesquisa de campo na Cooperativa COTRAMARE e na Cooperativa CATAMAIS, localizadas na cidade de Campina Grande-PB, tendo sido possível obter elementos suficientes para traçar um perfil desses trabalhadores. Em geral, este grupo social é formado por pessoas com idade entre 20 e 65 anos, de ambos os sexos, que antes de assumir a atividade de reciclagem estavam desempregadas, muitas delas sem até mesmo possuir moradia fixa e, enfim, sem muitas expectativas de vida. Nesse contexto, registre-se que nas visitas realizadas ao “Lixão do Mutirão”, foi observada a presença de crianças, adolescentes, adultos e idosos, que inclusive habitavam em áreas próximas ou neste próprio vazadouro a céu aberto, estando todos

eles expostos a inúmeras situações adversas em um ambiente de alto risco sanitário.

No que diz respeito às determinações e limitações para os processos de reconhecimento social e ambiental dos catadores, foram encontrados alguns aspectos que estão diretamente relacionados às formas de vinculação com os órgãos públicos e outras entidades. De maneira que se verificou como sendo de fundamental importância o papel dos órgãos públicos nesses processos, haja vista que sem o apoio destes as cooperativas não têm condições de se manterem funcionando; ou seja, elas não são autossustentáveis dentro de uma lógica de empreendimento econômico-capitalista. Mas, em meio a essa fragilidade social, por outro lado, evidenciou-se o fato de que os aspectos negativos associados à degradação ambiental, decorrente da disposição inadequada de resíduos sólidos urbanos, não são computados como valores monetários nas despesas de saneamento; conseqüentemente, tal situação é indicativa de que os materiais reciclados poderiam vir a ser bem mais valorizados, principalmente se as políticas previstas na vigente PNRS fossem efetivamente executadas, com ênfase à observância aos incentivos financeiros, fiscais e tributários para esse setor.

Foi igualmente observado que o trabalho de coleta de resíduos com potencial de reciclagem vem sendo realizado há muitas décadas em países como o Brasil, notadamente por setores marginalizados da população, que frequentemente vivem nas ruas ou próximos aos depósitos de lixo, como já destacado. Nessa realidade, convém frisar que a cidade de Campina Grande-PB ainda não possui um Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, sendo estes despejados no aterro sanitário da Empresa “Eco Solo”, que fica na Zona Rural desse município. Nas duas cooperativas analisadas nesse trabalho, foi possível verificar a participação de Instituições de Ensino Superior (UEPB, UFCG e UFPB), tendo como propósito a orientação de pessoas que trabalham com reciclagem, no intuito de fomentar suas organizações por meio de qualificação e incentivos técnicos. Contudo, observou-se que a organização desses catadores nas atividades de triagem/reciclagem ainda se encontrava precária, devido principalmente aos baixos níveis de prática em trabalho coletivo e de integração social; sendo que, quanto às inovações tecnológicas, paradoxalmente, estas foram sempre suscitadas por esses trabalhadores,



tendo em vista ser uma instância que contribui para a construção da identidade profissional do grupo, recebendo por isso uma atenção maior entre eles.

Portanto, levando-se em consideração a emergência e a relevância da questão da geração e disposição dos resíduos sólidos nas cidades, que se traduz como um dos mais sérios problemas ambientais urbanos atuais. Por conseguinte, a tentativa de contribuir com o equacionamento dessa situação por meio da criação de cooperativas devidamente estruturadas para segmentos da população de baixa renda, certamente, revela-se como iniciativa frutífera, desde que as entidades envolvidas no processo atentem para as necessidades e dinâmicas específicas dos catadores de lixo, em observância as disposições previstas na Lei nº 12.305/10.

Na análise dos mecanismos jurídicos que garantem a integração dos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis na responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, foi verificado que na medida em que o vínculo desses trabalhadores com a cadeia produtiva de reciclagem é dado pelo seu trabalho, conseqüentemente, as transformações nas relações de produção devem ser prioritárias por parte dos agentes públicos. Contudo, considerando que os processos de exclusão social são fenômenos construídos em meio a trajetórias distintas de desvinculação, sua superação só poderá ser alcançada com a devida implementação de mudanças que tenham repercussões nas dimensões social, cultural, jurídica, econômica e política.

Na situação específica dos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis, observou-se que na proporção em que eles puderam ingressar como força social na luta por novos direitos, foi possível ampliar o entendimento sobre as condições para sua cidadania, ao mesmo tempo em que suas identidades individuais e coletivas foram se modificando. Logo, é pertinente enfatizar que a adoção de cada um dos termos utilizados na legislação para se referir aos seus direitos faz parte de uma permanente luta que não tem haver apenas com esse processo de construção de identidades, mas com a efetivação das reivindicações propostas em suas demandas. Porém, o que resta saber é se o compromisso expresso na PNRS como valorização do trabalho dos catadores do Brasil se materializará em mudanças sociais e políticas efetivas ou tenderá a ser apenas um simbolismo jurídico como forma de ocultar novas maneiras de exclusão/inclusão. Nesse contexto

específico, entendemos que na dinâmica da atividade interpretativa dos mecanismos de inclusão social, emancipação econômica e participação dos catadores, presentes na PNRS, deverá haver uma compreensão articulada com os objetivos legais, principalmente de integração na responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto, como também aos reais significados dos embates sociopolíticos dos catadores por reconhecimento e equidade.

Com relação à inclusão social e consequente emancipação financeira dos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis, houve a compreensão que cabe aos Municípios o dever de promover programas e ações de apoio à organização e funcionamento de cooperativas e associações socioproductivas. Além disso, como forma de viabilizar a integração desses trabalhadores na responsabilidade compartilhada, os Municípios devem priorizar a contratação de cooperativas e associações de catadores na prestação de serviços de coleta e triagem, com dispensa de licitação.

Por todas essas razões, inferimos que conferir reconhecimento jurídico a demandas legítimas de determinados grupos sociais, por meio da criação de uma legislação específica, é um passo relevante no processo de fortalecimento da cidadania. Mas, por outro lado, uma vez promulgada uma lei, ela nem sempre é capaz de engendrar mudanças na realidade ou mesmo de interromper processos de produção ou reprodução de situações de injustiça ou desigualdade. Todavia, é importante termos uma postura de otimismo, tendo em vista que a PNRS foi resultado de um intenso processo de luta dos próprios catadores em movimento social, para que o Estado os reconhecesse como sujeitos de direitos e buscasse formas de minimização das desigualdades entre os grupos que compõem a cadeia de reciclagem. Nesta perspectiva, cumpre salientar que com a PNRS buscou-se superar as tradicionais estratégias insuficientes de inclusão, comuns a outras políticas ou programas públicos que acabam apenas por trazer alívio a pobreza. De maneira que entendemos que essa legislação deveria redefinir o próprio papel do Poder Público no setor de reciclagem, dotando-o de capacidade política para regular esse mercado a partir de pressupostos de um projeto político democrático garantidor de direitos.

Concluimos esta Tese com a expectativa de que ele possa vir a representar neste novo milênio um contributo no aprofundamento da matéria

relativa ao reconhecimento da importância social e ambiental dos catadores de matérias recicláveis e reutilizáveis, sendo que isso impõe prioritariamente a devida valorização profissional desta categoria; devendo, por sua vez, o Poder Público por em prática as disposições legais contidas na PNRS, objetivando principalmente melhorar suas rendas e condições de trabalho. De igual modo, lembramos que a ação social deve ser compreendida como uma adequada política de instrumento de mudança na sociedade, sendo necessário inserir esses trabalhadores no âmbito dos mecanismos de coleta seletiva e logística reversa, bem como devem ser implementadas ações de incentivos financeiros, fiscais e tributários.

Por fim, diante de todas essas discussões sobre o tema dos vazadores a céu aberto, compreendemos que devemos pensar os resíduos sólidos não apenas como veículo causador de doenças, poluição ambiental e proliferação de vetores, mas como metáfora para grupos humanos não incluídos nas funções sociais da cidade, tendo em vista que eles correm o risco de serem condenadas à invisibilidade e à exclusão, afastados de qualquer processo político de acesso à cidadania. Portanto, dar visibilidade a luta dessas pessoas, nos planos jurídico, social, econômico, entre outros, se torna tarefa tão relevante e necessária quanto garantir um mundo melhor para as gerações presentes e futuras; ora, se a opção é deixar de herança um planeta mais saudável, há de se assegurar que neste novo mundo não irão nascer indivíduos já condenados a viver do e no lixo.

Com este estudo, esperamos oferecer subsídios para orientar práxis e políticas públicas voltadas para a integração social dos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis, visto que na época atual são vários os efeitos da exclusão sem inclusão, inexistindo projeções convincentes de aumento da igualdade entre as pessoas. Sem dúvida, temos a obrigação de buscar caminhos para atingir o bem-estar social, mas, sobretudo, reconhecendo os reais e profundos obstáculos, cabendo, assim, as ciências humanas e sociais apresentarem reflexões quanto às desigualdades sociais vivenciadas por determinados grupos sociais. Enfim, nossa meta foi colaborar com os estudos já existentes sobre os problemáticos enfrentamentos sociais, econômicos e políticos vividos historicamente por esse grupo social. Assim, procuramos desenvolver uma análise no âmbito indisciplinar da passagem do plano dos

fatos para o plano dos valores, sempre buscando alertar para o problema da fixação de um olhar na sociedade contemporânea com base exclusivamente no paradigma da racionalidade instrumental científica, que vem obscurecendo a participação das instâncias coletiva e pública de justiça e ética.

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. H. et al. **Política social e combate à pobreza**. 3.ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1987.

ABREU, Maria de Fátima. **Do lixo à cidadania**: estratégias para a ação. Brasília: UNICEF/Caixa Econômica Federal, 2001.

ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecília Campelo do Amaral; BEZERRA, Gustavo das Neves. **Cidade, ambiente e política**: problematizando a Agenda 21 local. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008. p.144-282.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 341-511.

ALTHUSSER, Louis. **Aparelhos Ideológicos do Estado**: notas sobre os aparelhos ideológicos do Estado. Tradução de Walter José Evangelista; Maria Laura Viveiros de Castro. 9.ed. Rio de Janeiro: Graal, 1985. p.7-107. (Coleção Biblioteca de Ciências Sociais).

ALVES, Telma Lúcia Bezerra; et al. Lixão de Campina Grande-PB versus aterro sanitário de Puxinanã: transferência de um problema socioambiental. **Revista Polêmica**, Rio de Janeiro, v.12, n.3, p. 460-468, jul./ago./set. 2013. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/polemica/index>>. Acesso em: 29 jun. 2015.

AÑÓN ROIG, Maria José. Fundamentación de los derechos humanos y necesidades básicas. In: BALLESTEROS, Jesus. **Derechos humanos**. Madrid: Tecnos, 1992. p. 9-34.

\_\_\_\_\_. **Necesidades y derechos**: un ensayo de fundamentación, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1994.

ANDERSON, E. Luck, Egalitarianism and Prioritarianism. **Ethics**, [S.l.], v.110, n.2, p. 339-349, 2000.

ANDRADE, Hanrrikson de. Segundo IBGE, mais de 70% dos municípios não tem política de saneamento... Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2012/11/13/estudo-do-ibge-mostra-que-mais-de-70-dos-municipios-nao-tem-politica-de-saneamento-basico.htm>>. Acesso em: 08 dez.2014.

AQUINO, Iara. Prazo para fim dos lixões nas cidades acaba hoje. **Jornal Brasil**, Brasília, 02 ago. 2014. Disponível em:<<http://brasil247.com/pt/247/brasil247/>>. Acesso em: 02 ago. 2014.

ARAÚJO, M.P.M. Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS): uma visão jurídica. **Revista Fórum de Direito Urbano e Ambiental**, Belo Horizonte, ano 10, n.58, p.44-62, set./out. 2011.

ARCOVERDE, Ana Cristina Brito. Manifestações da questão social no Brasil. In: ALMEIDA, Ângela Maria de Oliveira et al. (Orgs.). **Violência, exclusão social e desenvolvimento humano**: estudos em representações sociais. Brasília: UNB, 2006. p.27-37.

ARENDT, Hannah. **Entre o passado e o futuro**. Tradução de Mouro W. Barbosa de Almeida. São Paulo: Perspectiva, 1972. p.25-47.

\_\_\_\_\_. **As origens do totalitarismo**. Tradução de Roberto Raposo. 2. ed. Rio de Janeiro: Documentário, 1976.

\_\_\_\_\_. The rights of man, What are they? **Modern Review**, New York, v. 3, n.1, p. 30-34, 1949.

\_\_\_\_\_. **A condição humana**. Tradução de Roberto Raposo. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.

ARISTOTELES. **A Política**. Tradução de Nestor Silveira Chaves. 2.ed. São Paulo: EDIPRO, 2009a. Livro Quarto.

\_\_\_\_\_. **Ética a Nicômaco**. 3.ed. Trad. Edson Bini. Bauru, SP: Edipro, 2009b. Livro Cinco.

ARNAUD, André-Jean; DULCE, Maria José Fariñas. **Introdução à análise sociológica dos sistemas jurídicos**. Tradução de Eduardo Pellew Wilson. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 14724**: informação e documentação: trabalhos acadêmicos: apresentação. Rio de Janeiro: [s.n.], 2011.

\_\_\_\_\_. **NBR 6023**: informação e documentação: referências: elaboração. Rio de Janeiro: [s.n.], 2002.

ATERRO sanitário de Campina Grande é interditado. Disponível em: <<http://g1.globo.com/pb/paraiba/noticia/2015/07/aterro-sanitario-na-regiao-de-campina-grande-e-interditado.html>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

BANDEIRA, Manoel. **Estrela da vida inteira**. 8.ed. Rio de Janeiro: Olimpico, 1980.

BANCK, Geert A. Estratégias de sobrevivência de famílias de baixa renda no Brasil: um estudo de caso. In: VELHO, Gilberto. (Coord.). **O desafio da cidade**: novas perspectivas da antropologia brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1980. p. 59-74.

BARBOSA, Maria Lígia de Oliveira. A sociologia das profissões: em torno da legitimidade de um objeto. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais** (BIB 36), ANPOCS, Rio de Janeiro, n.36, p.3-32, jul./dez. 1993.

BARCELOS, Ana Paula. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BARRAT, Claude-françois. **La pauvreté: que sais-je?** Paris: P. U. F., 1988. p.5.

BARRETTO, Vicente de Paulo. **O fetiche dos direitos humanos e outros temas**. Rio de Janeiro: Lumes Juris, 2010. p. 193-214 e 235-261.

BARROS, R.; CAMARGO, J. M.; MENDONÇA, R. Pobreza no Brasil: quatro questões básicas. **Policy Paper**. n. 21. Rio de Janeiro: Fundação Friedrich Ebert, ILDES, 1996.

BARROSO, Luis Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas**. 5.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

BAUDRILLARD, Jean. **A sociedade de consumo**. Trad. Artur Morão. Lisboa: Edições 70, 2005. (Coleção Arte e Comunicação). p. 47-99.

BAUMAN, Zygmunt. **Vidas desperdiçadas**. Rio de Janeiro: Zahar, 2004.

\_\_\_\_\_. **Vida de consumo**. México: FCE, 2007.

\_\_\_\_\_. **Modernidade líquida**. Trad. Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Zahar, 2001. p. 107-150 e 193-230.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. Trad. Sebastião Nascimento. São Paulo: Ed. 34, 2010. p. 23-60.

BERMAN, Marshall. **Tudo que é sólido desmancha no ar: aventura da modernidade**. Trad. Carlos Felipe Moisés; Ana Maria L. Ioriatti. São Paulo: Companhia das Letras, 1986. p. 99-147.

BINENBOJM, Gustavo. Os direitos econômicos, sociais e culturais e o processo democrático. In: ORTIZ, Maria Elena Rodriguez (Org.). **Justiça Social: Uma questão de direito**, Rio de Janeiro: DP&A/FASE, 2004. p. 11-18.

BIRDSALL N.; LONDONO, J. L. Asset inequality does matter: lessons from Latin America. OCE. **Working Paper**. Interamerican Bank of Development, Washington, 1997.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política**. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

BONELLI, Maria da Glória; DONATONI, Silvana. Os estudos sobre profissões nas Ciências Sociais Brasileiras. **Revista Brasileira de Informação**

**Bibliográfica em Ciências Sociais** (BIB 41), ANPOCS, Rio de Janeiro, n. 41, p.109-142, jan./jun. 1996.

BOSI, Antônio de Pádua. A organização capitalista do trabalho informal: o caso dos catadores de recicláveis. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 23, n.67, p. 101-116, jun. 2008.

BOURDIEU, Pierre. (Coord.) **A miséria do mundo**. Trad. Mateus S. Soares Azevedo *et al.* Petrópolis: Vozes, 2011. p. 81-101, 243-245 e 437-441.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Aspectos da Teoria Geral dos Direitos Fundamentais. In: \_\_\_\_\_; MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires. **Hermenêutica constitucional e direitos fundamentais**. Brasília: Brasília Jurídica, 2002. p. 122-165.

BRASIL. **Mapa de Injustiça Ambiental e Saúde no Brasil**. 2010. Disponível em : <[HTTP://www.conflitoambiental.iciet.fiocruz.br](http://www.conflitoambiental.iciet.fiocruz.br)>. Acesso em: 2 abr.2011.

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente. **Resolução CONAMA N° 5, de 05 de Agosto de 1993**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br>>. Acesso em: 28 set. 2013.

\_\_\_\_\_. **Guia para Elaboração de Gestão de Resíduos Sólidos**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente: Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano, 2011. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br>>. Acesso em: 28 set. 2013, p. 30.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Ministério das Relações Exteriores. **Relatório Nacional Brasileiro: Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social**. Copenhague/Brasília, fev., 1995.

BUARQUE, Cristovão. **O colapso da modernidade brasileira: e uma proposta alternativa**. 5.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991. p.13-55 e 78-98.

BURSZTYN, Marcel; ARAUJO, Carlos Henrique de. **Da utopia à exclusão: vivendo nas ruas em Brasília**. Rio de Janeiro: Garamond, 1997.

\_\_\_\_\_. (Org.). **Ciência, ética e sustentabilidade: desafios ao novo século**. São Paulo: Cortez, 2001. p. 9-20.

\_\_\_\_\_. Vira-mundos e “rola-bostas”. In: \_\_\_\_\_. (Org.). **No meio da rua: nômades, excluídos e viradores**. 2.ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2003. p. 230-257.

BURTIN-VINHOLES, S. **Dicionário francês-português, português-francês**. 40. ed. São Paulo: Globo, 2003. p. 203-651.

CABRAL, Sueli Maria. **Trabalhadores do lixo: o relato de uma pedagogia da desordem**. 2001. 135 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001.



CABRERO, Rodrigues. Por um nuevo contrato social: el desarrollo de la reforma social en el ambito de la Unión Europea. In: MORENO, Luis. **Unión Europea y Estado del Bien estar**. Madrid: CSIC, 1994. p. 9-25.

CANTO-SPERBER, Monique (Org). **Dicionário de ética e filosofia moral**. Trad. Ana Maria Ribeiro-Altholf; Magda França Lopes; Maria Vitória Kessler de Sá Brito; et al. v. 1. São Leopoldo do Sul (RS): Unisimos, 2009. p.425-430 e 759.

CASTEL, Robert. De l' indigence à l' exclusion, la deaffiliation: Precarité du travail et vulnérabilité relationnelle. In: DONZELOT, J.; ROMAN, J. **Face à l'exclusion: le modele francais**. Paris: Esprit, 1991. p.137-168.

\_\_\_\_\_. Da indigência à exclusão, a desfiliação: precariedade do trabalho e vulnerabilidade relacional. In: LANCETTI, A. (Org.) **Saúde e Loucura**. n.4, São Paulo: HUCITEC, 1991. p.21-48.

\_\_\_\_\_; WANDERLEY, Luis Eduardo W.; BELFIORE-WANDERLEY, Mariangela. Trad. Cleisa Moreno Maffei Rosa; Mariangela Belfiore-Wanderley. **Desigualdade e a questão social**. 3.ed. São Paulo: EDUC, 2010. p.21-54.

CASTELLS, Manuel. **Movimentos sociais urbanos**. Madrid: Siglo XXI, 1974.

\_\_\_\_\_. **O poder da identidade: a era da informação...** 3.ed. v.2. Trad. Klaus Brandini Gerhardt. São Paulo: Paz e Terra, 1999. p. 169-173 e 287-306.

CASTILHO, Ricardo. **Justiça Social e distributiva: desafios para concretizar os direitos sociais**. São Paulo: Saraiva, 2009. p.47-119.

CASTRO, Josué. **A geografia da fome**. São Paulo: Paz e Terra, 1976. p.6.

\_\_\_\_\_. **Geografia da fome: o dilema brasileiro – pão ou aço**. 10.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010. p.93-246.

CATTANI, Antonio David. (Org.). **Trabalho e tecnologia: dicionário crítico**. Petrópolis: Vozes, 1997. p. 128.

CATÃO, Marconi do Ó. **Genealogia do direito à saúde: uma reconstrução de saberes e práticas na Modernidade**. Campina Grande: EDUEPB, 2011. p. 51-100 e 139-168.

\_\_\_\_\_. A atual política tributária de incentivo ao setor de reciclagem à luz da Lei nº 12.305/10: em busca da cidade socialmente sustentável/Today's tax policy of encouraging the recycling industry in the light of Law nº 12.305/2010: in search of the social. **Revista de Direito da Cidade**, PPGDIR/UERJ, v.06, nº 01. Rio de Janeiro. 6, Mai. 2014. p.1-43. Disponível em: <www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc>. Acesso em: 17.12.14.

\_\_\_\_\_. Civilizações urbanas e teorias da cidade / Urban civilizations and city theories. **Revista de Direito da Cidade**, PPGDIR/UERJ, v. 07, nº 01,

Rio de Janeiro. 7, fev. 2015. p.91-140. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/15201>>. Acesso em: 02 Set. 2015.

\_\_\_\_\_. Uma análise sobre a pobreza a partir da justificação moral dos direitos humanos pela teoria das necessidades básicas/An analysis of poverty from the moral justification of human rights by the theory of basic needs. **Revista Quaestio Iuris**, PPGDIR / UERJ, v. 06, nº 02, Rio de Janeiro. 2013. p. 86-97. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/issue/view/814>>. Acesso em: 12 set. 2014.

CENIPA, Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos. **Risco Aviário 2009 e 2010: dados sobre colisões e quase colisões**. Disponível em: <<http://www.cenipa.aer.mil.br/cenipa/index.php>>. Acesso em: 30 jun. 2015.

CHAUÍ, M. Raízes teológica do populismo no Brasil: teocracia dos dominantes, messianismo dos dominados. In: DAGNINO, E. (Org.). **Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994. p.19-30.

CLASSIFICAÇÃO Brasileira de Ocupação (CBO 2002). **Ministério do Trabalho e Ocupação**. Disponível em: <<http://www.mtecbo.gov.br/cbsite/pages/home.jsf>>. Acesso em: 20 jul. 2014.

\_\_\_\_\_: trabalhadores da Coleta e Seleção de Material Reciclável. **Ministério do Trabalho e Ocupação**. Disponível em: <<http://www.mtecbo.gov.br/cbsite/pages/pesquisas/BuscaPorTituloResultado.jsf>>. Acesso em: 20 jul. 2014.

COHEN, Jean L. **Para pensar de novo a privacidade**: a autonomia, a identidade e a controvérsia sobre o aborto. In: LAMAS, Marta et. al. **Cidadania feminista**. México: Metis Productos Culturales, 1999. (Edição Especial de Debate Feminista). p.317-348.

COOPERATIVA DE CATADORES E CATADORAS DE MATERIAIS RECICLÁVEIS DE CAMPINA GRANDE LTDA - CATAMAIS, 2015. Disponível em: <<http://catamais.blogspot.com.br/>>. Acesso em: 23 fev.2015.

COOPERATIVA DOS TRABALHADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS DE CAMPINA GRANDE-PB - COTRAMARE, 2015. Disponível em: <[cotramare.org](http://cotramare.org)>. Acesso em: 23 fev. 2015.

COPOLA, Gina. **A Política Nacional de Resíduos Sólidos** (Lei Federal nº 12.305 de 2 de Agosto de 2010). Os Aterros Sanitários de Rejeitos e os Municípios. 2011a, p. 1-33. Disponível em: <<http://www.acopesp.org.br>>. Acesso em: 28 set. 2013.

\_\_\_\_\_. A Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei Federal nº 12.305 de 2 de Agosto de 2010). Os Aterros Sanitários de Rejeitos e os Municípios. **Revista**

**Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU**, Belo Horizonte, ano 10, n. 58, p.54-55, jul./ago. 2011b.

COSTA, Fernando Braga da. **Homens invisíveis**: relatos de uma humilhação social. São Paulo: Globo, 2004.

COSTA NETO, João. **Dignidade humana**: visão do Tribunal Constitucional Federal Alemão, do STF e do Tribunal Europeu. São Paulo: Saraiva, 2014.

CRUZ PARCERO, Juan Antonio. **El lenguaje de los derechos**. Madrid: Trotta, 2007.

DAGNINO, E. Movimentos sociais e a emergência de uma nova cidadania. In: \_\_\_\_\_ (Org.). **Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994. p.103-115.

DALARI, Dalmo de Abreu. Interesse público na contratação das entidades da Administração Descentralizada. **Cadernos FUNDAP**, São Paulo, ano 5, n. 16, p. 11-23, jul./set. 1985.

DAMATTA, Roberto. **A casa & a rua**. 5. ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997. p.29-95.

\_\_\_\_\_. **O que é o Brasil?** Rio de Janeiro: Rocco, 2004. p. 7-20.

DANTAS, M. G. A. **Planejamento Urbano & Zoning**: flexibilidade do modelo de zoning para a competitividade das cidades. João Pessoa: UFPB, 2003.

DANTAS, Marta. **Arthur Bispo de Rosário**: a poética do delírio. São Paulo: UNESP, 2009.

DE CASTRO CID, Benito. La fundamentación de los derechos humanos. In: MURQUEZA, et al. **El fundamento de los derechos humanos**. Madrid: Debate, 1989. p.22-47.

DELEUZE, Gilles. **A Filosofia Crítica de Kant**. Trad. Germiniano Franco. Lisboa: Edições 70, 2000.

DESAI, Meghnad. Drawing the line: on defining the poverty threshold. In: \_\_\_\_\_. (Org.). **Poverty, famine and economics development**: the selective essays of Meghnad Desai. v.2. Brookfield: Edward Elgar Pub, 1995. p. 13-45.

DIAS, Sônia, N. Lixo e cidadania: os impactos da política de resíduos sólidos de Belo Horizonte no mundo do trabalho do catador da ASMARE. In: XIII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 2002, Ouro Preto/MG. **Trabalhos...** Ouro Preto/MG: [s.n.], out. 2002. p.1-25. Mimeografado

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 1991. p.169-170. p.153-173.

DOYAL, Len; GOUGH, Ian. **A theory of human need**. London: Mac millan – Pelgrave, 1991.

DOWER, Nigel. **La pobreza en el mundo**. In: SINGER, Peter. Compendio de ética. Madrid: Alianza, 1995. p.377-390.

DUMONT, Louis. **O individualismo**: uma perspectiva antropológica da ideologia moderna. Trad. Álvaro Cabral. Rio de Janeiro: Rocco, 1985. p.33-114.

DUPAS, G. **Economia Global e exclusão social**: pobreza, emprego, Estado e o futuro do capitalismo. 3.ed. São Paulo: Paz e Terra, 2001. p. 9-81 e 185-222.

DUPUY, Jean-Pierre. **Introdução às ciências sociais**: lógica dos fenômenos coletivos. Trad. Ana Maria Rabaca. Lisboa: Instituto Piaget, 1992 (Coleção Epistemologia e Sociedade). p.7-62, 85-136 e 193-297.

DURKHEIM, Émile. **Da divisão do trabalho social**. Trad. Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

ELIAS, Norbert. **O processo civilizador**: formação do Estado e civilização. v.2. Trad. Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Zahar, 1994. p. 65-95.

\_\_\_\_\_. **A sociedade dos indivíduos**. Trad. Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994. p.63-125.

ESCOREL, Sarah. **Vidas ao léu**: uma etnografia da exclusão social. 1998. 290 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de Brasília, Brasília, 1998.

FAIRCLOUGH, N. A análise crítica do discurso e a mercantilização do discurso público: as universidades. In: MAGALHÃES, C. (Org.). **Reflexões sobre a análise crítica do discurso**. Belo Horizonte: Faculdade de Letras, UFMG, 2001. p.31-92

FERNANDES, E. **Direito urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p.3-65 e 169-232.

FERRAZ, Selma. **Justiça e razão**: filosofia clássica e o liberalismo antropológico de F. V. Hayek. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

FERREIRA, Mariana. IDH reflete o cenário mundial de mudança: os indicadores... **Revista Atualidades**, São Paulo: Ed. Abril, p.137-140, jan./jun., 2014.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa**. 2.ed. São Paulo: Nova Fronteira, 1990. p. 931 e 955.

FIGUEIREDO, Nalva. Lixão pode derrubar prefeitos. **Correio da Paraíba**, Campina Grande, ano LXI, n.005, 09 ago. 2014. Folha Cidades, p. B2.

FIGUEIRÊDO, Fernanda. Moradores reclamam coleta de lixo em Campina Grande. **Correio da Paraíba**, Campina Grande, 09 jul. 2015, Folha Geral, p. A7

FIM do Lixão. **Paraíba Verdade**, Campina Grande, ano I, n. 1, 12 a 18 fev. 2012. Folha Cidades, p.7.

FLEURBAEY, M. **Théories économiques de la justice**. Paris: Economica, 1996.

FOUCAULT, M. **Microfísica do Poder**. Trad. Roberto Machado. 4.ed. Rio de Janeiro: Graal, 1984. p.99-111.

\_\_\_\_\_. **Vigiar e Punir: nascimento da prisão**. Trad. Raquel Ramallete. Petrópolis: Vozes, 1987. p.117-161.

\_\_\_\_\_. **História da Sexualidade: a vontade de saber**: Rio de Janeiro: Graal, 1988. p.125-1249.

\_\_\_\_\_. **Ética, Sexualidade e Política**. Trad. Elisa Monteiro. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004. p.1-25 e 240-263.

\_\_\_\_\_. **Arqueologia do saber**. Trad. Luiz Felipe Baeta Neves. 7.ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004. p.56-61 e 199-219.

FRANCHINI, A. S.; SEGANFREDO, Carmen. **As 100 melhores histórias da mitologia**: deuses, heróis, monstros e guerras da tradição greco-romana. 12.ed. Porto Alegre: L & PM, 2010. p. 430-432.

FRASER, Nancy. **Escalas da Justiça**. Trad. Antoni Martínez Riu. Barcelona: Herder, 2008. p. 31-184.

GALTUNG, J. **Sobre la paz**. Barcelona: Fontamara, 1985.

GAMA, Mara. Lixo: país não conseguiu erradicar os lixões no prazo; coleta avançou. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 01 ago. 2014a. ano 4, n.21.166. Folha Opinião, p.1.

\_\_\_\_\_. Lixo: ampliada a capacidade de tratar recicláveis, é hora de organizar a coleta domiciliar. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 18 jul. 2014b. ano 4. Folha Opinião.

GARZON VALDES, Ernesto. **Derecho, ética y política**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

GENTILI, Pablo. (Org.). **Desigualdade, exclusão e democracia na nova ordem mundial**. 4.ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2000. p.46-95 e 180-222.

GERWITH, A. **Human Rights: Essays on Justification and applications**. University of Chicago Press, 1983.

GODBOUT, Jacques. Plus réel que le réel, le symbolisme. **La Revue do M.A.U.S.S.**, n. 12, Paris, Ed. La Découverte/M.A.U.S.S., p. 262 – 282, 1998.

GONÇALVES – DIAS, Sylmara Lopes Francelino. **Catadores**: uma perspectiva de sua inserção no campo da indústria de reciclagem. 2009. 298 f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

GONÇALVES, P. **A cultura do supérfluo**. Rio de Janeiro: Garamond, 2011.

GOUVÊA, L. A. **Biocidade**: .... São Paulo: Nobel, 2002. p.13-74.

GRIMBERG, E. **Coleta Seletiva com Inclusão Social**: Fórum Lixo e Cidadania na Cidade de São Paulo - Experiências e Desafios. São Paulo: Instituto Polis, 2007. p.9-63. (Publicações Polis)

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa. **Das necessidades humanas aos direitos**: ensaios de sociologia e filosofia do direito. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**. Trad. Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. p. 13-41, 42-75 e 169-212.

\_\_\_\_\_. **Técnica e ciência como ideologia**. Trad. Artur Morão. Lisboa: Edições 70, 2001. p. 45-128.

\_\_\_\_\_. **Direito e democracia**: entre a facticidade e validade. v.1. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2010. p. 17-63 e 113-240.

\_\_\_\_\_. **Direito e Democracia**: entre facticidade e validade. v.2. Trad. Flávio Beno Siebenet-Chler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. p. 57-121. (Coleção “Biblioteca” Tempo Universitário).

\_\_\_\_\_. **Teoria do agir comunicativo**: racionalidade da ação e racionalização social. v.1. Trad. Paulo Astor Soethe. São Paulo: Martins Fontes, 2012a. p.17-262.

\_\_\_\_\_. **Teoria do agir comunicativo**: sobre a crítica da razão funcionalista. v.2. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. São Paulo: Martins Fones, 2012b. p. 205-356 e 543-728.

HARGRAVE, J. et al. **Pagamento por serviços ambientais urbanos para a gestão de resíduos sólidos**. Brasília: IPEA/Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais, 2010.

HAYEK, Friedrich A., **O Caminho da servidão**. Trad. Ana Maria Capovilla; José Ítalo Stelle; Liane de Moraes Ribeiro. 6. ed. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.

\_\_\_\_\_. **Individualism and economic order**. Chicago: The University of Chicago, 1980.

HEGEL, George W. F. **Princípios da filosofia do direito**. São Paulo: Ícone, 1997.

HELLER, Agnes. **Teoria de las necesidades en Marx**. Barcelona: Península, 1978.

\_\_\_\_\_. **The power of the shame: a rational perspective**. London: Routledge and Kegan Paul, 1985. p. 272-305.

HOBBSAWN, Eric. **Era dos extremos: o breve século XX - 1914/1991**. 2.ed.Trad. Marcos Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. p.393-562.

\_\_\_\_\_. **O novo século: entrevista com Antônio Polito**. Trad. Claudio Marcondes. São Paulo: Companhia das Letras, 2009. p. 12-60 e 112-135.

HONNETH, Axel. **Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais**. Trad. Luiz Repa. São Paulo: Ed. 34, 2003. p. 27-224.

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001. p. 1282, 1594-1595 e 1630.

HUME, David. **Tratado da natureza humana**. Trad. Déborah Danowski. 2.ed. São Paulo: UNESP, 2009. p. 491-660.

IBGE. **Pesquisa Nacional de Saneamento Básico – 2010**. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia-visualiza.php?id\\_noticia=1602&id-pagina=1](http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia-visualiza.php?id_noticia=1602&id-pagina=1)>. Acesso em: 8 abr.2011.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa Nacional de Saneamento Básico – 2008**. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/pesquisa/noticias/noticiavisualiza.php?id\\_noticia=1691&id-pagina=1](http://www.ibge.gov.br/home/pesquisa/noticias/noticiavisualiza.php?id_noticia=1691&id-pagina=1)>. Acesso em: 8 abr.2011.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (PNSB) 2008**. A maioria dos municípios brasileiros destinam seus resíduos a vazadouros a céu aberto (Lixões). Disponível em: <[HTTP://www1.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia-visualiza.php?id-noticia=16918&id-pagina=1](http://www1.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia-visualiza.php?id-noticia=16918&id-pagina=1)> Acesso em: 20/11/2012.

\_\_\_\_\_. **Censo 2010**. A quantidade de lixo urbano coletado no Brasil é de 228.413 toneladas, o que representa 1,25 kg diários por cada um dos 182.420.808 habitantes. Disponível em: <[HTTP://www.limpabrasil.com/site/lixo-problema-de-todos/](http://www.limpabrasil.com/site/lixo-problema-de-todos/)> Acesso em: 13.11.2013.

\_\_\_\_\_. **Dados do Censo Demográfico 2010. Estimativa Populacional**. Brasília, 2014. Disponível em:

<[www.ibge.gov.br/.../censo2010/default\\_resultados\\_amostra.shtm](http://www.ibge.gov.br/.../censo2010/default_resultados_amostra.shtm)>. Acesso em 27 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. **Pesquisas de Informações Básicas Municipais** – Munic. 2012. Disponível em: <[www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/)>. Acesso em: 05 fev. 2013.

IBCA – **Sovereign Comparator: Ratings-Rapid Response**. Disponível em: <<http://rru.worldbank.org/Documens/Toolkits/Highways/pdf/.../E24.pdf>>. Acesso em: 29 mar. 2012.

INFORME SOBRE DESAROLLO HUMANO – IDH – 1997. [S.I.]: PNUD, 1997.

INICIATIVA DA UEPB promove melhores condições de trabalho para catadores de lixo de Campina. **UEPB**. Campina Grande/PB 19 out. 2012. Disponível em: <<http://www.uepb.edu.br/iniciativa-da-uepb-promove-melhores-condicoes-de-trabalho-para-catadores-de-lixo-de-campina/>>. Acesso em: 9 abr. 2014.

IPEA. COMUNICADO 145:Brasil coleta 183,5 mil toneladas de resíduos sólidos/dia.2014. Disponível em:<[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=13932](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=13932)>. Acesso em: 14.12.14.

JACKSON III, Curtis James; EX, Kris. **Do lixo ao luxo**: autobiografia do grande astro do hip-hop... Prefácio do autor. Trad. Abner Dimitruk. Rio de Janeiro: Ediouro, 2007. p.11-15.

JACQUES, Maria da Graça. Identidade e trabalho. In: CATTANI, Antonio David. (Org.). **Trabalho e tecnologia**: dicionário crítico. 3.ed. Petrópolis: Vozes, 2000. p.127-131.

JAMIESON, Dale. **Ética e meio ambiente**: uma introdução. Trad. André Luiz de Alvarenga. São Paulo: SENAC, 2010. p.17-52.

JHERING, Rudolf Von. **A luta pelo direito**. Trad. Vicente Sabino Júnior. São Paulo: BUSHATSKY, 1978. p. 51-57 e 83-102.

\_\_\_\_\_. **El espíritu del derecho romano**. Granada: Comares, 1988. p. 8-27.

JOANIDES, Hiroito de Moraes. **Boca do Lixo**. 5.ed. São Paulo: Populares, 1977. p. 6-31.

JÚNIOR, J.J. **Plano Diretor**: o processo legislativo. In: DALLARI, A.A.; DI SARNO, D.C.L., 2011. p. 177-190.

JURAS, I.A.G.M. **Legislação sobre Resíduos Sólidos**: comparação da Lei n.12.305/2010 com a legislação de países desenvolvidos. Brasília, abr. 2012, p.39. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br>>. Acesso em: 28 set. 2013.

KANT. Immanuel. **Crítica da razão pura**. Trad. Lucimar A. Coghi Alcelmi; Fulvio Lubisco. 3.ed. São Paulo: Ícone, 2011. p. 7-82. (Coleção Fundamentos do Direito)



\_\_\_\_\_. **Critica da razão prática**. Trad. Paulo Barrera; Saulo Krieger. São Paulo: Ícone, 2005. p. 15-96. (Coleção Fundamentos do Direito)

\_\_\_\_\_. **Fundamentação da metafísica dos costumes**. Trad. Guido Antônio de Almeida. São Paulo: Barcarolla, 2009. p. 159-409. (Coleção Philosophia)

KEMP, V. H.; CRIVELLARI, H. M. P. (Orgs.). **Catadores na cena urbana: construção de políticas socioambientais**. Minas Gerais: Autêntica, 2008.

KUMAR, Krishan. **Da sociedade pós-industrial à pós-moderna: novas teorias sobre o mundo contemporâneo**. Trad. Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Zahar, 1997. p. 13-47 e 78-158.

KÜNG, Hans; SCHMIDT, Helmut. **Uma ética mundial e responsabilidades globais**. Trad. Milton Camargo Mota; Paulo Astor Soethe. São Paulo: Loyola, 2001. p. 79-125.

LA BOÉTIE, E. **Discurso da servidão voluntária**. Trad. Laymert Garcia dos Santos. São Paulo: Brasiliense, 1982. (Coleção Elogio da Filosofia).

LAGO, Luciana Corrêa do. **Desigualdades e segregação na metrópolis: o Rio de Janeiro em tempo de crise**. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

LATOUR, Bruno. **Jamais fomos humanos**. Rio de Janeiro: Ed. 34, 1994. p. 129-143.

LEAL, Aline Amaral; PESSOA, Divânio de Albuquerque; MACÊDO, Larissa Daiana de; PEDROSA, Rita de Cássia de Vasconcelos; et al. Cooperativas de catadores recicláveis como uma alternativa sustentável para o manejo do lixo urbano no município de Campina Grande-PB: o caso da Catamais. In: 62ª REUNIÃO ANUAL DA SOCIEDADE BRASILEIRA PARA O PROGRESSO DA CIÊNCIA, 2010, Natal. **Resumos...** Natal: UFRN, 2010. Disponível em: <<http://www.sbpcnet.org.br/livro/62ra/resumos/resumos/3942.htm>>. Acesso em: 07 mar. 2013.

LEMIEUX, Pierre. **La soberania del individuo: fundamentos y consecuencias del nuevo liberalismo**. Trad. Maria Jesús Nicolás. Madri: Unión, 1992. p. 7-32.

LÉNIN, Vladimir Ilich. **Que fazer? A organização como sujeito político**. Trad. Rubia Prates Goldoni. São Paulo: Martins Fontes, 2006. p. 9-162.

LÉON, Magdalena. El empoderamiento en la teoría y práctica del feminismo. (Comp.). In: \_\_\_\_\_. **Poder y empoderamiento de las mujeres**. Bogotá: Tercer Mundo Editores y UN, 1997. p. 1-28.

LÉVINAS, Emmanuel. **Humanismo do outro homem**. Trad. Pergentino S. Pivatto et al. Petrópolis: Vozes, 1993.

LIMA, Luiz Antonio O. Alternativas éticas ao Neoliberalismo: Rawls e Habermas. **Lua Nova**, São Paulo, n. 28/29, p.335-350, abr. 1993. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010264451993000100017&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010264451993000100017&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 15 jul. 2014.

LIMA, J. D. **Gestão de resíduos sólidos urbanos no Brasil**. João Pessoa: [s.n.], 2011.

LINS, L. Lixo hospitalar era usado em jeans. **Jornal O Globo**. Rio de Janeiro, 18 out. 2011. Primeiro Caderno, p.15.

LIPOVETSKY, Gilles. **O império do efêmero**: a moda e seu destino nas sociedades modernas. Trad. Maria Lúcia Machado. São Paulo: Companhia das Letras, 1989. p. 159-285.

LISZT, Vieira. **Cidadania e globalização**. 5.ed. Rio de Janeiro: Record, 2001. p. 15-102.

LITTLE, Adrian. **Post-industrial socialism**. London/New York: Routledge, 1998.

LIXO de Campina Grande começa a ser levado para novo aterro sanitário. Disponível em: <<http://g1.globo.com/pb/paraiba/noticia/2015/07/lixo-de-campina-grande-comeca-ser-levado-para-novo-aterro-sanitario.html>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

MACHADO, Kátia. Lixo: o primo pobre do saneamento básico. **Revista Radis - Comunicação em Saúde**. Rio de Janeiro, n.102, p. 8-14, fev. 2011.

MACHADO, P.A.L. **Direito Ambiental Brasileiro**. 20.ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MACHADO, Maria Helena. (Org.). Apresentação. In: \_\_\_\_\_. **Profissões de saúde**: uma abordagem sociológica. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1995.

MACPHERSON, C. B. **Democratic theory**: essays in retrieval. Oxford: Clarendon Press, 1973.

MARRARA, Thiago. A boa fé do administrado e do administrador como fator limitativo da discricionariedade administrativa. **Revista de Direito Administrativo - RDA**, Rio de Janeiro, v. 259, p. 207-247, jan./abr. 2012.

MARSHALL, T. H. **Citizenship and social class**. New York: Anchor Books, 1965.

MARTINS, J. S. **A exclusão social e a nova desigualdade**. São Paulo: Paulus, 1997.

MARX, Karl. **A miséria da filosofia**. Porto: Publicações Escorpião, 1976. p. 125-162.

- \_\_\_\_\_. **O dezoito de brumário**. São Paulo: Paz e Terra, 1977. p. 22-41.
- \_\_\_\_\_. **Manuscritos econômicos – filosóficos e outros textos escolhidos**. Trad. José Carlos Bruni; José Arthur Giannotti; Edgard Malagodi. 4. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1987. v.1 (“Coleção os pensadores”). p.165-214.
- \_\_\_\_\_. **A questão judaica**. 2.ed. São Paulo: Moraes, 1991. p. 4-30.
- \_\_\_\_\_; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**. Trad. Marco Aurélio Nogueira; Leandro Konder. 10.ed. Petrópolis- RJ: Vozes, 2000. p. 7-129. (Coleção Clássicos do Pensamento Político)
- MASLOW, Abraham. **Motivacion y personalidad**. Madrid: Diaz de Santos, 1991.
- MATOS, Olgária C. F. **A Escola de Frankfurt: luzes e sombras do iluminismo**. São Paulo: Moderna, 1995. p. 9-80.
- MATTOS, Patrícia. **A sociologia política do reconhecimento: as contribuições de Charles Taylor, Axel Honneth e Nancy Fraser**. São Paulo: Annablume, 2006. p. 9-65.
- MAUSS, Marcel. **Ensaio sobre a dádiva: introdução à obra de Claude Lévi-Strauss**. Lisboa: Edições 70, 2001. p. 9-78. (Coleção Perspectiva do Homem)
- MAX-NEEF, Manfred. **Desarrollo a escala humana**. Barcelona: Icaria, 1998.
- MEKSENAS, Paulo. **Cidadania, poder e comunicação**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2002. p. 125-176.
- MELLO, João M. C.; NOVAES, Fernando. **Capitalismo tardio e sociabilidade moderna**. 2.ed. São Paulo: UNESP, 2009.
- MELUCCI, Alberto. Um objetivo para os movimentos sociais? **Lua Nova**, CEDEC. São Paulo, n.17, p.49-66, jun. 1989.
- MENEZES, R. R. et al. Reciclagem de resíduos: uma alternativa para o desenvolvimento sustentável. In: LIRA, W.C. et al. (Orgs.). **Sustentabilidade: um enfoque sistêmico**. Campina Grande: EDUEPB, 2007. p.183-225.
- MERTON, Robert K. **Sociologia: teoria e estrutura**. Trad. Miguel Mailet. São Paulo: Mestre Jou, 1968. p. 191-478 e 553-662.
- MILLER, R. **Rawls and Marxism**. Oxford/Blackwell: Daniel Reading Rawls, 1975.
- MOORE Jr., B. **Injustiça: as bases sócias da obediência e da revolta**. Trad. João Roberto M. Filho. São Paulo: Brasiliense, 1987.

MORIN, Edgar. **O método II: a vida da vida**. Trad. Marina Lobo. Porto Alegre: Sulina, 2001. p. 263-503.

\_\_\_\_\_. **Introdução ao pensamento complexo**. Trad. Eliane Lisboa. 4.ed. Porto Alegre: Sulina, 2011. p. 57-120.

\_\_\_\_\_. Complexidade e ética da solidariedade. In: **Ensaio de Complexidade**. CASTRO, Gustavo de; CARVALHO, Edgard de Assis; ALMEIDA, Maria da Conceição de. (Orgs). Porto Alegre: Sulina, 2002. p.11-20.

\_\_\_\_\_. **Saberes globais e saberes locais: o olhar interdisciplinar**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004. p. 9-66.

MOUFFE, Chantal. **O regresso do político**. Trad. Ana Cecília Simões. Lisboa: Gradiva, 1996. p.37-57 e 137-203.

MOVIMENTO NACIONAL DOS CATADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS (MNCR) 2009. Disponível em: <<http://www.mncr.org.br/>>. Acesso em: 15 abr. 2014.

MUMFORD, L. **A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas**. Trad. Neil R. da Silva. 5 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

\_\_\_\_\_. **A cultura das cidades**. Trad. Neil R. da Silva. Belo Horizonte: Itatiaia, 1961.

MUNIZ, Vik; HALKER, Lucy; JARDIM, João; HARLEY, Karen. **Lixo Extraordinário**. Rio de Janeiro: Almega Projects-DOLBY p2010 2 DVDs (99 min).

NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do. Dos excluídos necessários aos excluídos desnecessários. In: BURSZTYN. **No meio da rua: nômades, excluídos e viradores**. 2. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2003. p. 56-87.

NOZICK, Robert. **Anarquia, Estado e Utopia**. Trad. Vitor Guerreiro. Lisboa: Edições 70, 2009. p. 35-81 e 125-330.

OS RESÍDUOS SÓLIDOS como também hospitalares do município de Campina Grande são acumulados numa área a céu aberto, localizada na BR 230, Km 162, no bairro Mutirão do Serrotão, na zona oeste, conhecido popularmente por Lixão do Mutirão. **Jornal Integração** (Campina Grande FM), Campina Grande, set., 2010.

PARAÍBA (Estado). Lei nº 9.260, de 25 novembro de 2010. **Diário Oficial [do] Estado da Paraíba**, Poder Executivo-PB, 26 de nov. 2010. Nº 14, p.507.

PARAÍBA (Estado). Lei nº 9.293, de 22 de dezembro de 2010. **Diário Oficial [do] Estado da Paraíba**, Poder Executivo-PB, 23 de dez. 2010.

PARSONS, Talcott. **The social system**. Londres: Routledge & Kegan Paul, 1970.

PARK, Robert E.; BURGESS, Ernest W. **The City**: Suggestions for investigation of human behavior in the urban environment. Chicago: The University of Chicago Press, 1967. p. 1-79.

PAUGAM S. **La disqualification sociale**: essai sur la nouvelle parvreté. 2 ed. Paris: PUF, 1993.

PEREIRA, Potyara A. P. **Necessidades humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. São Paulo: Cortez, 2000. p. 15-124.

PEREIRA, Maria Cecília Gomes; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. A inclusão de catadores em programas de coleta seletiva: da agenda local à nacional. **Cadernos EBAPE.BR**. Rio de Janeiro, v.9, n.3, p. 895-913, set. 2011.

PERELMAM, Chaim. **Ética e direito**. Trad. Maria Ermantina Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 1996. p. 213-306.

PÉREZ, Luño Antonio Enrique. **Derechos humanos**: estado de derecho y constitución. Madrid: Tecnos, 1984.

PIERSON, Christopher. **Beyond the Welfare State?** Cambridge: Polity Press, 1991.

PIKETTY, Thomas. **A economia da desigualdade**. Trad. André Telles. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2015.

\_\_\_\_\_. **O capital no século XXI**. Trad. Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014. p.9-41 e 231-630.

\_\_\_\_\_. Social mobility and redistributive politics, **QJE**, n.110, 1995, p.551-584.

PLANT, Raymond. Citizenship, rights, welfare. In: FRANKLIN, Jane (Org.). **Social Policy and social justice**. Cambridge: Polity Press, 1988. p. 22-72.

\_\_\_\_\_. Needs, agency and rights in law. In: GALLIGAN, D.; SAMPFORD, C. **Rights and Welfare State**. London: Croom helm, 1985. p. 49-114.

PLATÃO. **A República**. 2. ed. Trad. Edson Bini. São Paulo: EDIPRO, 2012. Livro Oitavo (p.345-359).

\_\_\_\_\_. **As leis, ou da legislação incluindo epinômis**. Trad. Edson Bini. 2. ed. Baurú/SP: EDIPRO, 2010. Livros VI, IX,XI e XII. Livro Sexto (p.228-273), Livro Nono (p.356-395), Livros Décimo Primeiro e Décimo Segundo (p.436-511)

PNUD. **Human Development Report 1996**. Nova York: [s.n.], 1996.

PORTO, Marcelo Firpo de Souza; et al. Lixo, trabalho e saúde: um estudo de caso com catadores em um aterro metropolitano no Rio de Janeiro, Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v.20, n.6, p.1503-1514, nov./dez. 2004.

PRADO, Marcos. **ESTAMIRA**. Rio de Janeiro: Europa Filmes-DOLBY, p2005. 2 DVDs (121 min.).

PROJETO COLETA SOLIDÁRIA. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <<http://coletaseletiva.inea@gmail.com>>. Acesso em: 8 abr. 2011.

PROJETO da UEPB beneficia catadores de lixo de Campina Grande. **Recicláveis**. 2011. Disponível em: <<http://www.reciclaveis.com.br/>>. Acesso em: 23 de fevereiro de 2015.

PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEDMENT (PNUD) **Rapport Mondial sur le Develloppement Humais**. Paris: Econômica, [1995].

RABENHORST, R. Eduardo. Necessidades básicas, direitos humanos e pobreza. **Verba Juris**., ano 6, n.6, jan./dez. 2007. p. 67-85. Disponível em: <<http://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/vj>>. Acesso em: 20 out. 2013.

RAWLS, John. **O liberalismo político**. Trad. Álvaro de Vita. São Paulo: Martins Fontes, 2011. p. 56-105 e 157-249.

\_\_\_\_\_. **Justiça e democracia**. Trad. Irene A. Poternot. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p.1-198 e 245-290.

\_\_\_\_\_. **Uma Teoria da justiça**. Trad. Almiro Pisseta; Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

\_\_\_\_\_. Constitutional Liberty and The concept of justice. **Justice, Nomos**, VI, Atherton ess, Nova York, p. 100-101, 1963.

\_\_\_\_\_. **História da filosofia moral**. Trad. Ana Aguiar Cotrim. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p.3-59 e 165-332.

\_\_\_\_\_. **Justiça como equidade**: uma reformulação. Trad. Cláudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003. p. 1-112.

RAYMUNDO, Carmem Maria. **O trabalho infanto-juvenil em lixões**: expressão cruel das contradições da modernidade brasileira – a experiência de Itaoca/São Gonçalo. 2002. 228 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2002.

RETONDAR, Anderson Moebus. **Sociedade de consumo, modernidade e globalização**. São Paulo: Annablume, 2007. p.21-45 e 67-111.

REZENDE, Sonaly Cristina; HELLER, Léo. 2.ed. **O saneamento no Brasil: políticas e interfaces**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.

RIBEIRO, R. J. Democracia. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 31 dez. 2000, Caderno Mais, p.11.

ROGERS, Garry. What is special about social exclusion approach? In: ROGERS, Garry; GORE, Charles & Figueiredo, José (orgs.). **Social exclusion: rethoric, reality responses**. Genebra: International Institute for Labor Studies, 1995.

SALAMA, Pierre; VALIER, Jacques. **Pobreza e desigualdades no terceiro mundo**. Trad. Heloísa Brambatti. São Paulo: Nobel, 1997.

\_\_\_\_\_; DESTREMAU, Blandine. **O tamanho da pobreza: economia política da distribuição de renda**. Trad. Heloísa Brambatti. Rio de Janeiro: Garamond, 1999. p. 17-103.

SALE, K. **Inimigos do futuro**. Rio de Janeiro: Record, 1999.

SANDEL, Michae J. **Justiça: o que é fazer a coisa certa**. Trad. Heloisa Matias; Maria Alice Máximo. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. p. 43-205 e 229-332.

SANTOS, A. R. dos. **Por uma globalização**. 16.ed. Rio de Janeiro: Record, 2008.

SANTOS, M. C. L. et al. Frames de ação coletiva: uma análise da organização do Movimento Nacional de Catadores de Recicláveis do Brasil (MNCR). In: SCHERER-WARREN, I.; LÜCHMANN, L. H. H. **Movimentos sociais e participação: abordagens e experiências no Brasil e na América Latina**. Florianópolis: UFSC, 2011. p.59-94.

SANTOS, Boaventura S. (Org.). **Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Fernando Ferreira dos. **Princípio constitucional da dignidade da pessoa humana**. São Paulo: Celso Bastos, 1999.

SANTOS, Gemmelle Oliveira; SILVA, Luiz Fernando Ferreira da. Os significados do lixo para garis e catadores de Fortaleza (CE, Brasil). **Revista Ciência & Saúde Coletiva** – Associação Brasileira de Saúde Coletiva/ABRASCO, Rio de Janeiro, v.16, n.8, p.3413-3419. 2011.

SANTOS, Adelson Barbosa dos. Empresa nega determinação para fechamento de aterro. **Correio da Paraíba**, Campina Grande, 08 jul. 2015, Folha Últimas, p. A12.

SAWAIA, Bader. (Org.). **As artimanhas da exclusão: análise psicossocial e ética da desigualdade social**. 14.ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2006. p 7-16 e 99-130.

SCHAFF, A. **A sociedade informática**. São Paulo: Brasiliense, 1990.

SEN, Amartya. **Desigualdade reexaminada**. 2. ed. Trad. Ricardo *Dominelli* Mendes; Editora Record, 2008. p. 29-146 e 165-184.

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento como Liberdade**. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. p.17-108.

\_\_\_\_\_. **Hunger and entitlements**. Research for Action, World Institute for Development Economics Research, United Nations: University Finland, 1988.

\_\_\_\_\_. **A ideia de justiça**. Trad. Denise Bottmann; Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011. p.187-450.

\_\_\_\_\_. **Poverty and famines: an essay on entitlements and deprivation**. Oxford University Press, 1984.

\_\_\_\_\_; KLIKSBURG, Bernardo. **As pessoas em primeiro lugar: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado**. Trad. Bernardo Ajzenberg; Carlos Eduardo Lins da Silva. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. p. 7-93.

SEVERI, Fabiana Cristina. Os catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis na Política Nacional de Resíduos Sólidos. **Revista Direito e Práxis**. Rio de Janeiro, vol. 5, n. 8, p. 153, 2014. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/issue/view/745>>. Acesso em: 14 jan. 2015.

SHERER-WARREN, I. **Cidadania sem fronteiras: ações coletivas na era da globalização**. São Paulo: Hucitec, 1999.

SILVER, Hillary. Reconceptualizing social disadvantage: three paradigms of social exclusion. In: ROGES, Garry; GORE, Charles & Figueiredo, José (orgs.). **Social exclusion: rhetoric, reality responses**. Geneva: International Institute for Labor Studies, 1995. p. 13-41.

SIQUEIRA, Mônica Maria; MORAES, Maria Sílvia de. Saúde coletiva, resíduos sólidos urbanos e os catadores de lixo. **Revista Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, vol.14, n.6, dez. 2009. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S141381232009000600018&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S141381232009000600018&script=sci_arttext)>. Acesso em: 05 jun. 2014.

SLATER, Don. **Cultura do Consumo e Modernidade**. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Nobel, 2002. p.11-66.

SOUTO, M.J.V. **Direito administrativo regulatório**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.



TANGERINO, Davi de Paiva Costa. **Crime e cidade**: violência urbana e a Escola de Chicago. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p.1-111.

TAYLOR, Charles. **Hegel and Modern Society**. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.

\_\_\_\_\_. **A ética da autenticidade**. Trad. Talyra Carvalho. São Paulo: É Realizações, 2011. p.35-61.

TELLES, V. S. **Direitos sociais**: afinal do que se trata. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

TEZANOS, J. F. **La Exclusión**. Madrid: [s.n.], 1999.

THERBORN, Göran. Dimensões da globalização e a dinâmica das (des) igualdades. In: GENTILI, Pablo. (Org.). **Globalização excludente**: desigualdade, exclusão e democracia na nova ordem mundial. 4.ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2000. p. 63-95.

TIMASHEFF, Nicholas S. **Teoria sociológica**. 4.ed. Trad. Antonio Bulhões. Rio de Janeiro: Zahar, 1973. p. 31-165 e 241-384.

TORRES, Ricardo Lobo. **O direito ao mínimo existencial**. Rio de Janeiro: Renovar, 2009. p. 3-183.

\_\_\_\_\_. A cidadania multidimensional na era dos direitos. In: MELLO, Celso de Albuquerque et.al. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 239-335.

\_\_\_\_\_. **Tratado de direito constitucional, financeiro e tributário**: os direitos humanos e a tributação – imunidades e isonomia. v.III. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

TOURAINÉ, Alain. **Production de la société**. Paris: Editions du Seuil, 1973. p. 97-217.

\_\_\_\_\_. **O retorno do actor**: ensaio sobre sociologia. Trad. Armando Pereira da Silva. Lisboa: Instituto Piaget, 1984.

\_\_\_\_\_. **Crítica da modernidade**. Trad. Elia Ferreira Edel. 7.ed. Petrópolis-RJ: Vozes, 2002. p.15-209.

TRANSFORMAÇÃO de lixões em aterros sanitários ainda não saiu do papel em 95 municípios da PB. 2014. Disponível em: <<http://www.blogdogordinho.com.br/transformacao-de-lixoes-em-aterros-sanitarios-ainda-nao-saiu-do-papel-em-95-municipios-da-pb/>>. Acesso em: 15.12.2014.

TRENNEPOHL, N. A proteção ambiental e a importância do adequado tratamento dos resíduos sólidos: aspectos relevantes das legislações do Brasil

e da Alemanha. **Revista Esmafe**: Escola da Magistratura Federal da 5ª Região. n.17, p.145-159, mar. 2008.

UCHOA FILHO, Sérgio Papini de Mendonça. Transferências de recursos e participação na arrecadação tributária: uma abordagem jurídico-econômica a partir do federalismo cooperativo e assimétrico brasileiro. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury; BRAGA, Carlos Eduardo Faraco. (Coords.). **Federalismo fiscal**: questões contemporâneas. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010. p. 217-242.

VAN PARIJS, Philippe. **Que é uma sociedade justa**: introdução a prática da filosofia política. Trad. Cíntia Ávila de Carvalho. São Paulo: Ática, 1997.

VIEIRA, Liszt. **Cidadania e globalização**. 5.ed. Rio de Janeiro: Record, 2001. p. 15-99.

VILLA, Fernando Gil. **La exclusión social**. Barcelona: Ariel, 2002. p.11-92.

VILLEY, Michel. **Filosofia do direito**: definições e fins do direito - os meios do direito. Trad. Márcia Valéria Martinez de Aguiar. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008. p. 25-209. (Coleção Justiça e Direito)

VITA, Álvaro de. Uma concepção liberal igualitária de Justiça Distributiva. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 39, p. 41-59, 1999.

\_\_\_\_\_. **A Justiça igualitária e seus críticos**. 2.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007. p. 1-75. (Coleção Justiça e Direito).

\_\_\_\_\_. **O liberalismo igualitário**: sociedade democrática e justiça internacional. São Paulo: Martins Fontes, 2008. p. 21-120. (Coleção Justiça e Direito).

XIBERRAS, Martine. **As teorias da exclusão**: para uma construção do imaginário do desvio. Trad. José Gabriel Rego. Lisboa: Instituto Piaget, 1996. p. 28-205.

ZALUAR, Alba. **A máquina e a resova**: as organizações populares e o significado da pobreza. 2.ed. São Paulo: Brasiliense, 2000. p. 33-131.

ZOLO, Danilo. Libertad, propiedad y igualdad en la teoría de los derechos fundamentales de Luigi Ferrajoli. In: ABRAMOVICH, Victor; COORTIS, Chritian (Eds.). **Los derechos sociales como derechos exigibles**. Madrid: Trotta, 2002. p. 32-65.

WACQUANT, L. **As prisões da miséria**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

WALZER, Michael. **Thick and Thin**: moral argument at home and abroad. Notre Dame-Indiana: University of Notre Dame Press, 1994. p.1-61.

\_\_\_\_\_. **Esferas da Justiça**: uma defesa do pluralismo e da igualdade. Trad. Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2003. p.1-173, 225-268 e 341-427.

WANDERLEY, Luiz Eduardo W. A questão social no contexto da globalização: o caso latino-americano e o caribenho. In: CASTEL, Robert; BELFIORE-WANDERLEY, Mariangela; \_\_\_\_\_. **Desigualdade e a questão social**. 3.ed. São Paulo: EDUC, 2010. p. 55-166.

WATSON, Peter. **História Intelectual del siglo XX**. Trad. David León Gómez. Barcelona: Crítica, 2002. p. 404-434 e 554-592.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**. Trad. Regis Barbosa; Karen Elsabe Barbosa. 4. ed. Brasília: UnB, 2004. p. 3-227.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Trad. Regis Barbosa; Karen Elsabe Barbosa. 4. ed. Brasília-DF: UnB, 1999. v.1. p. 3-227.

\_\_\_\_\_. **Ensaio de Sociologia**. Trad. Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar, 1963. p. 15-94 e 229-282. (Coleção Biblioteca de Ciências Sociais)

WEIL, Simone. **A condição operária e outros estudos sobre a opressão**. Antologia organizada por Ecléa Bosi. 2.ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

WIGGINS, David. Claim of need. In: HONDERICH, Ted. **Morality and Objectivity**. [ s.l.: s.n.], 1985. p. 65-91.

WILLIAMSON, J.; LINDERT, P. **American Inequality**: a macroeconomic history. Nova York: Academic Press, 1980.

WOLFE, Marshall. Globalization and social exclusion: some paradoxes. In: ROGERS, Gary; Gore, Charles & FIGUEIREDO, Jose (Orgs.). **Social exclusion: rethorice, reality, reposnes**. Genebra: Internacional Institute for Labor Studies, 1995. p. 112-147.