

# Mercado de Trabalho

conjuntura e análise

ANO 30 | abril de 2024

77



## Governo Federal

### Ministério do Planejamento e Orçamento

Ministra Simone Nassar Tebet

# ipea

Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

#### Presidenta

Luciana Mendes Santos Servo

#### Diretor de Desenvolvimento Institucional

Fernando Gaiger Silveira

#### Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Luseni Maria Cordeiro de Aquino

#### Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Roberto Amitrano

#### Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Aristides Monteiro Neto

#### Diretora de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

#### Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Carlos Henrique Leite Corseuil

#### Diretor de Estudos Internacionais

Fábio Vêras Soares

#### Chefe de Gabinete

Alexandre dos Santos Cunha

#### Coordenadora-Geral de Imprensa e Comunicação Social

Gisele Amaral

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

# Mercado de Trabalho: conjuntura e análise

## CORPO EDITORIAL

### Editor Responsável

Sandro Pereira Silva

### Membros

Carlos Henrique Leite Corseuil

Lauro Ramos

Sandro Sacchet de Carvalho

### Equipe de Apoio

Gabriela Carolina Rezende Padilha

Leo Veríssimo Fernandes

Libania Araújo Silva

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2024

Mercado de trabalho : conjuntura e análise / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Ministério do Trabalho. – v.1, n.0, (mar.1996)- .- Brasília: Ipea: Ministério do Trabalho, 1996-

Irregular (de 1996-2008); Trimestral (de 2009-2012); Semestral (a partir de 2013).

Título da capa: Mercado de Trabalho: conjuntura e análise  
ISSN 1676-0883

1. Mercado de Trabalho. 2. Estatísticas do Trabalho. 3. Brasil. 4. Periódicos.  
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. II. Brasil. Ministério do Trabalho.

CDD 331.1205

As publicações do Ipea estão disponíveis para download gratuito nos formatos PDF (todas) e ePUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

# A VIDA COM DIREITOS: DIREITO TRABALHISTA INCLUSIVO E TRABALHO DECENTE PARA CATADORES DE RESÍDUOS SÓLIDOS NO BRASIL<sup>1</sup>

Ana Virginia Moreira Gomes<sup>2</sup>  
Dieric Guimarães Cavalcante<sup>3</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

Na maioria dos países em desenvolvimento, cidades produzem quantidades cada vez maiores de resíduos, embora haja infraestrutura inadequada para reciclagem. Diante da informalidade dos sistemas de gestão, são os catadores quem realizam a tarefa de coleta, separação e encaminhamento dos resíduos a uma destinação adequada. Todavia, apesar da importância do trabalho, realizam a atividade em condições duras e perigosas. Este estudo foca as políticas adequadas para criar trabalho decente para milhões de catadores. O principal argumento de nosso artigo é o de que, se o aprendizado de experiências limitadas no Brasil, nas últimas duas décadas, for usado para modificar a legislação trabalhista e a política ambiental, essas mudanças podem melhorar substancialmente a reciclagem de resíduos, ao mesmo tempo que criam condições de trabalho decentes para os trabalhadores.

Para o direito do trabalho, o caso dos catadores de material reciclável revela os limites e o potencial para incluir trabalhadores informais, especialmente informais pobres do Sul global. Analisando os desdobramentos ocorridos no Brasil, podemos perceber como a legislação trabalhista ignora e exclui essas pessoas, a partir de uma ideia abstrata de “empregado” que não se relaciona com a realidade do trabalhador informal.

No Brasil, menos de 4% dos resíduos recicláveis são reciclados, e os catadores respondem por 90% de tudo o que é reciclado (Silva, Goes e Alvarez, 2013; Silva, 2020). Apesar dessa contribuição significativa para a sustentabilidade ambiental e a saúde pública, esse trabalho recebe pouco reconhecimento do direito e das políticas públicas, mesmo sendo realizado em condições penosas, perigosas, insalubres.

A legislação ambiental criou marcos de proteção aos catadores, como a Lei nº 12.305, de 2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Essa política prevê a inclusão dos catadores no processo de gestão de resíduos sólidos, por meio de suas associações ou cooperativas.<sup>4</sup>

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt77/espp2>

2. Diretora regional da Organização Internacional do Trabalho (OIT) para a América Latina e o Caribe, em exercício, na função de diretora-geral adjunta, no Escritório Regional da OIT em Lima, no Peru. *E-mail*: [moreiraa@ilo.org](mailto:moreiraa@ilo.org).

3. Assessor de desembargador(a) no Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJCE). *E-mail*: [diericguimaraes@yahoo.com.br](mailto:diericguimaraes@yahoo.com.br).

4. Neste estudo usamos os termos *associações* e *cooperativas* de forma intercambiável. Sobre essas formas de organização entre catadores, ver Silva (2020).

Para entender melhor como essa política impactou a vida dos catadores, realizamos um estudo de campo empírico de várias cidades que implementaram parcial ou totalmente um programa para incorporar catadores em seu sistema de gestão de resíduos. Descobrimos que os catadores organizados coletivamente em uma associação desfrutavam de condições de trabalho muito melhores do que aqueles que não pertenciam a um coletivo. Além disso, os casos de maior sucesso podem ser relacionados diretamente às políticas do governo municipal. Nas realidades estudadas, as prefeituras apoiaram a inclusão de catadores por meio de políticas como criação de associações, financiamento para treinamento de catadores, apoio material para participação em editais, doação de caminhões para coleta de resíduos recicláveis etc.

Nossa pesquisa sugere três descobertas principais que podem informar a política trabalhista. Em primeiro lugar, é possível melhorar as condições de trabalho dos indivíduos mais vulneráveis que contribuem para a sustentabilidade ambiental. Em segundo lugar, apesar desses sucessos limitados, muitas dessas associações lutam pela sobrevivência. Elas não têm reconhecimento formal de seus direitos de acesso a resíduos, nem de quaisquer direitos a padrões de trabalho decentes. Por fim, se não fosse pelo apoio e pelo comprometimento do governo local, não sobreviveriam por muito tempo.

Discutimos também as implicações de nossas descobertas para o papel que o direito do trabalho pode desempenhar ao estender seu alcance aos trabalhadores que há muito ignorava. Sugerimos que os direitos trabalhistas são essenciais para esses indivíduos, mesmo que seu trabalho não se enquadre na descrição de um vínculo empregatício. Para isso, o reconhecimento de tais direitos e a promoção da organização coletiva devem ocorrer em uma estrutura de reformas políticas coordenadas nas áreas trabalhista, ambiental, entre outras.

## 2 A INFORMALIDADE E A PRECARIIDADE DO TRABALHO DOS CATADORES

O trabalho de catador acompanha o processo de urbanização do Brasil (Miziara, 2008). A relevância dessa atividade é ainda maior em cidades sem um sistema formal de gerenciamento de resíduos, pois atua – na ausência do poder público – na preservação do meio ambiente e na redução dos impactos ambientais causados pelas ações humanas.

No contexto brasileiro, existem dois tipos principais de catadores, a saber: i) os que trabalham nas ruas ou nos lixões como trabalhadores individuais; e ii) os que realizam a catação como membros de uma associação ou cooperativa. A formação de associações ou cooperativas de catadores é uma inovação institucional relevante, pois permite melhoria nas condições desses trabalhadores em relação ao trabalho nas ruas. Trabalhos originalmente caracterizados como precários e vulneráveis, realizados por trabalhadores marginalizados, possivelmente podem ser transformados em empregos com condições dignas de trabalho.

Em 2022, pelo menos 1.996 associações de catadores estavam em operação no Brasil, com aproximadamente 60 mil membros (Abrelpe, 2022). Estima-se que existam cerca de 600 mil catadores no Brasil, mas a maioria não faz parte de organizações coletivas. O resíduo ainda é coletado, sobretudo, por catadores individuais, nas ruas e nos lixões, em condições altamente insalubres e inseguras (Besen, 2012). Ademais, aproximadamente 43% das cidades contratam

empresas privadas para recolher resíduos sem qualquer envolvimento dos catadores. Apenas em 32% dos municípios com sistema formal de gerenciamento de resíduos, as associações de catadores contam com o apoio da prefeitura para essa coleta, segundo levantamento feito pelo Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento.<sup>5</sup>

Por que as cidades não contratam catadores em vez de empresas privadas para o descarte de resíduos? A resposta a essa pergunta tem muitos elementos, mas dois precisam ser destacados. Primeiro, esse grupo de trabalhadores não se qualificaria para tais empregos hipotéticos devido ao baixo nível de escolaridade e outras desvantagens sociais. Segundo, há falta de políticas e instrumentos regulatórios disponíveis para as cidades alcançarem esses trabalhadores informais. Este é o paradoxo inerente a esse tipo de trabalho: apesar de contribuir para a promoção do desenvolvimento sustentável das cidades, permanece informal e precário. As condições de trabalho ameaçam as vidas, a saúde, a segurança e a dignidade dos catadores.

Para os fins deste documento, o conceito de economia informal, conforme a *Recomendação 204*, “refere-se a todas as atividades econômicas de trabalhadores e unidades econômicas que – na lei ou na prática – não são cobertas ou são insuficientemente cobertas por acordos formais” (OIT, 2015, art. 2º, a). Esse conceito enfatiza um ponto importante para nossa análise: usar economia em vez de setor indica que a informalidade não está presa e isolada em nichos, mas está disseminada na economia e interage com a formalidade (Bamu, 2019). Essa abordagem mais ampla permite enxergar a heterogeneidade da economia informal (Bremán, 2020).

Os catadores são trabalhadores autônomos informais. Seu exemplo oferece visão desagregada de um tipo de informalidade tradicional ou antiga. A informalidade mais recente geralmente resulta da globalização e das transformações tecnológicas que realocaram trabalhos anteriormente realizados no mercado de trabalho formal para a economia informal (Freedland, 2019). A velha informalidade resultou da adoção de um direito do trabalho colonial que ignorou e excluiu trabalhadores em atividades de subsistência do modelo assalariado moderno, desconsiderando seu valor econômico e social. Conforme Kanbur (2020), o discurso da informalidade é desenvolvido através da “imagem mental de um muro entre duas partes da economia colonial – uma governada por regras dos colonos, e a outra, a ‘economia nativa’, seguindo seus próprios métodos e estruturas fora dessas regras”. A informalidade, assim, é vista como um espaço “caótico, desorganizado, com elementos criminosos”, que é realizado principalmente por mulheres, negros, nativos americanos, migrantes e pobres. Na América Latina, esses dois tipos de informalidade coexistem, e os antigos trabalhadores informais também são afetados pelas novas tecnologias (Cepal, 2019).

Essa distinção entre o antigo e o novo é útil porque informa as diferentes soluções políticas para proteger melhor esses indivíduos. Os velhos trabalhadores informais enfrentam a precariedade legal (Mantouvalou, 2012) e uma interseccionalidade (Crenshaw, 1991) de discriminações – cor, gênero, pobreza – que não só os impedem de gozar de direitos, mas também impedem que a própria atividade seja reconhecida como trabalho, de modo que é vista injustamente como mendicância, crime, favor. Os catadores são ignorados ou vistos

5. Para mais informações, ver: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/saneamento/snis/painel/rs>.

de forma negativa pela população, a qual desconhece que são eles que retiram e recolhem os resíduos gerados nas cidades.

No caso dos catadores, o nível de informalidade é muito alto, mesmo dentro do grupo dos trabalhadores informais – há exclusão da legislação trabalhista, das políticas públicas e do sistema previdenciário. A persistência da informalidade entre os catadores está intrinsecamente relacionada à informalidade dos sistemas de gestão de resíduos em quase metade das cidades brasileiras. Morais *et al.* (2022) citam “pobreza, desigualdade social, juventude, restrições econômicas e oportunidades de trabalho limitadas” como causas do crescimento da coleta de resíduos em muitos países, embora as condições de trabalho permaneçam extremamente precárias. Nesse contexto, a catação de materiais recicláveis surge como estratégia de sobrevivência para as pessoas pobres e pouco qualificadas.

Embora a formalização do sistema de gerenciamento de resíduos seja crucial para esses trabalhadores, é insuficiente para resolver suas questões sociais e trabalhistas. Eles precisam de uma ponte que possibilite a transição para empregos mais protegidos e melhores condições de vida durante o processo de formalização da gestão de resíduos; caso contrário, ficarão para trás (Rateau e Tovar, 2019). Na próxima seção, examinamos a experiência de várias cidades onde estão sendo lançadas as bases para tais “transições”.

### 3 CATADORES EM ASSOCIAÇÕES E COOPERATIVAS: ANÁLISE EMPÍRICA

Para este estudo, realizamos uma pesquisa empírica, de campo, com catadores associados durante fevereiro, março e abril de 2019, em cidades que ganharam o Prêmio Cidade Pró-Catador<sup>6</sup> entre 2013 e 2014. Em nosso estudo, examinamos seis cidades/municípios: Arroio Grande e Santa Cruz do Sul (RS); Bonito de Santa Fé (PB); Crateús (CE); Ourinhos (SP) e Londrina (PR), conforme se verifica na tabela 1.

Nossa amostra representa municípios de pequeno e médio porte no Brasil. Alguns são mais desenvolvidos do que outros, de acordo com o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), da Organização das Nações Unidas (ONU), e variam de um mínimo de 0,574 a um máximo de 0,778 (tabela 1). Algumas associações são grandes, por exemplo, havia 440 trabalhadores em Londrina. Contudo, Crateús tinha apenas 20 membros. Todas, exceto uma, foram criadas por iniciativa do governo local. A associação de Santa Cruz do Sul foi criada pelos próprios catadores.

6. O Programa Pró-Catador, baseado na política de inclusão social dos catadores, foi adotado pelo governo do presidente Lula mediante o Decreto nº 7.405, de 23 de dezembro de 2010. O Prêmio Cidade Pró-Catador foi criado, em 2013, por meio desse programa. Ver Gomes *et al.* (2020) e Silva (2020).

TABELA 1  
**Perfil dos municípios da amostra**

Cidades	População <sup>1</sup>	IDH <sup>1</sup>	Número de associados <sup>2</sup>	Fundação <sup>2</sup>	Iniciativa de criação <sup>2</sup>	Contribuição para a Previdência Social <sup>2</sup>
Ourinhos (SP)	115.139	0,778	117	2009	Governo municipal	Não
Crateús (CE)	75.074	0,644	20	2009	Governo municipal	Não
Arroio Grande (RS)	18.935	0,657	35	2012	Governo municipal	Não
Santa Cruz do Sul (RS)	129.427	0,773	52	2011	Catadores	Sim
Bonito de Santa Fé (PB)	11.814	0,574	40	2011	Governo municipal	Não
Londrina (PR)	580.470	0,778	440	2001	Governo municipal	Sim

Elaboração dos autores.

Notas: <sup>1</sup> População em 2016.

<sup>2</sup> Dados coletados pelos autores em 2019. Ressalta-se que o número de associados pode variar muito ao longo do tempo.

Dos seis municípios de nossa amostra, quatro foram selecionados para coleta mais detalhada das condições de trabalho. Apuramos informações de cinquenta trabalhadores por meio de um questionário aplicado pessoalmente. Nossas questões investigam quatro áreas de características pessoais e condições de trabalho: i) perfil socioeconômico; ii) saúde e segurança no trabalho; iii) condições de trabalho; e iv) respostas afetivas ao trabalho. A tabela 2 mostra os resultados médios para essas cidades e os compara com as pontuações médias dos catadores não associados que trabalham nas ruas, o que é relatado em Gomes, Dias e Matias (2019).

TABELA 2  
**Resultados de quatro municípios<sup>1</sup>**

	Catadores nas ruas <sup>2</sup> (%)	Catadores em associações (%)
Uso de equipamentos de segurança	10	100
Treinamento recebido	3	78
Contribuição para a Previdência Social	0	52
Intervalo durante a jornada	43	100
Horas de trabalho conforme exigido por lei	50	100
Número de trabalhadores entrevistados	32	50
Mulheres catadoras	39	62
Conclusão do ensino médio	3	8
Catador há mais de dez anos	53	14

Elaboração dos autores.

Notas: <sup>1</sup> Crateús (CE); Arroio Grande (RS); Santa Cruz do Sul (RS); e Bonito de Santa Fé (PB).

<sup>2</sup> Todos em Fortaleza (CE). Ver Gomes, Dias e Matias (2019).

Dos cinquenta trabalhadores entrevistados, 54% (27 deles) afirmaram trabalhar na catação há cinco e dez anos (tabela 2). As razões que os levaram a esse trabalho, no entanto, variam consideravelmente. O primeiro motivo mais comum é o desemprego. O segundo é vir de uma família cujos membros (principalmente pais e mães) também catavam resíduos. Em contraste,

apenas 14% dos trabalhadores de rua estavam engajados na coleta de resíduo há mais de dez anos. Seguem as sínteses de algumas características abordadas na pesquisa.

- 1) Educação: embora os trabalhadores das associações relatem nível de escolaridade um pouco maior, 8% com ensino médio completo contra 3% entre os catadores de rua, fica claro que os catadores como grupo têm nível de escolaridade muito inferior à população. Isso implica menos oportunidades no mercado de trabalho formal.
- 2) Condições de trabalho: as associações, ao que parece, abrem caminho para que os trabalhadores tenham condições mais decentes, como melhores rendimentos, maior proteção social e possivelmente trabalho mais significativo que possa proporcionar vida mais significativa. Nas associações, os trabalhadores têm a possibilidade de se expressarem, participando das tomadas de decisão, inclusive no diálogo com o governo local. Em nossas cidades, a organização coletiva foi fundamental para garantir melhores condições e inclusão.
- 3) Intervalos: todos os trabalhadores da associação relataram ter uma pausa durante o dia de trabalho, em contraste com apenas 43% dos catadores nas ruas. A princípio, isso pode parecer de valor marginal, mas os intervalos reduzem muito os riscos à saúde e à segurança dos trabalhadores. Nesse contexto, a pausa é o primeiro passo crucial para melhorar as vidas deles. Outro estudo constatou que 57,1% dos catadores não tiveram pausa durante a jornada, e 28,5% tiveram pausa de menos de trinta minutos (Gomes, Dias e Matias, 2019).
- 4) Segurança: todos os cinquenta trabalhadores relataram acesso e uso de equipamento de proteção individual (EPI) no trabalho, em contraste com apenas 10% dos catadores nas ruas. Desses cinquenta, 78% relataram ter realizado treinamento de segurança. Em contraste, apenas um – de 32 catadores nas ruas – relatou ter recebido treinamento.
- 5) Remuneração e segurança de renda: não conseguimos obter dados precisos sobre os rendimentos dos trabalhadores, portanto não são relatados aqui em detalhes. Contudo, nossa pesquisa sugere que os ganhos médios nas associações sejam maiores do que os ganhos dos catadores nas ruas. Em 2019, os trabalhadores de Arroio Grande relataram ganhar R\$ 1 mil por mês, quando o salário mínimo mensal no Brasil era de R\$ 998. A receita da venda de materiais recicláveis separados era complementada por um valor que a associação recebia do governo local mediante um contrato de prestação de “serviços ambientais”. Esse não é um pagamento por serviços ambientais, mas sim uma remuneração pelos serviços prestados à cidade.<sup>7</sup> Além disso, descobrimos que mais da metade (52%) dos catadores em associações contribuem para a Previdência Social, enquanto nenhum dos catadores nas ruas realiza tal contribuição. Com base nessas informações, pode-se inferir que ser membro de uma associação aumenta o rendimento dos trabalhadores.
- 6) Significado do trabalho: quando questionados sobre o local de trabalho, 100% dos entrevistados relataram gostar de trabalhar na associação/cooperativa. Questionados se gostariam de ter a oportunidade de outro emprego, 66% responderam “sim”. Isso sugere que o restante, quase um terço, queria continuar com a coleta de resíduos.

7. O estado do Ceará, desde 2021, faz um pagamento por serviços ambientais a catadores associados. Ver Gomes e Cavalcante (2021).

Alguns relataram sentir prazer no trabalho, enquanto para outros era apenas uma atividade de sobrevivência. A autoimagem e a autoestima dos trabalhadores parecem ser afetadas negativamente pela semântica negativa em torno do trabalho ligado a *lixo* e pela exclusão social (Migueles, 2004).

- 7) Redução da exploração: as associações também parecem reduzir o espaço ocupado pelos intermediários, chamados “atravessadores”, na extração de valor dos resíduos para os catadores. Os catadores de rua dependem mais dos intermediários e, portanto, têm de renunciar a muito do valor extraído. A relação entre atravessadores e trabalhadores nas ruas pode ser extremamente abusiva, chegando a constituir trabalho análogo à escravidão. Os catadores em associações são parcialmente protegidos de tal exploração, embora muitas associações ainda tenham intermediários na venda de resíduos.
- 8) Trabalhadores ambientais: os catadores que trabalham em associações, apoiados por seus municípios, agem como trabalhadores “ambientais” e estão na linha de frente da conscientização dos cidadãos sobre a sustentabilidade ambiental em geral e, em particular, sobre o valor do próprio trabalho. Nessas cidades, os catadores relataram que os cidadãos estavam mais conscientes e respeitavam a necessidade de separar o resíduo na fonte. Mais importante: como os catadores tinham contato direto com as famílias regularmente, as pessoas eram educadas indiretamente sobre o papel dos catadores em tornar as cidades ambientalmente sustentáveis. Devido às discriminações interseccionais – cor, condição econômica, raça, gênero –, os trabalhadores informais pobres não são tratados como trabalhadores. Os catadores nessas cidades parecem ter superado alguns desses preconceitos, pelo menos parcialmente.

Assim, formar e aderir a associações melhora as condições de trabalho dessas pessoas. No entanto, quase todas as associações lutam pela sobrevivência como organização. Seria imprudente concluir que uma solução duradoura foi encontrada até que mais reformas políticas sejam formalizadas para atender às necessidades desses trabalhadores.

#### 4 DIREITO À NEGOCIAÇÃO COLETIVA DOS TRABALHADORES INFORMAIS

Os catadores têm conseguido se organizar e dialogar com agentes públicos locais e empresas, mesmo não tendo direitos trabalhistas. Essa condição se deve à política desenhada pela lei ambiental, por meio da Política Nacional de Resíduos Sólidos e, especificamente, do Programa Pró-Catador, relançado em 2023, conforme o Decreto nº 11.414, de 13 de fevereiro de 2023. Nesse sentido, organizaram-se apesar dos muitos obstáculos, como falta de dinheiro, não reconhecimento da atividade como trabalho, não aceitação da sua legitimidade como trabalhadores, falta de capacidade para acesso ao mercado de forma competitiva e baixa qualificação.

No caso das associações de catadores, abriu-se caminho para que os trabalhadores exerçam essa atividade em melhores condições, ou seja, com melhor oportunidade de renda, proteção social e algum grau de concretização de direitos fundamentais no trabalho. Nas associações, eles têm a possibilidade de expressar a sua voz e de participar na tomada de decisões, incluindo o diálogo social com o governo local. A garantia de voz aos trabalhadores desempenha papel democrático e crítico tanto no trabalho (Mantouvalou, 2014) quanto no contexto mais amplo

de participação civil e política (Kolben, 2016). Nas cidades examinadas em nosso estudo, a organização coletiva foi fundamental para a formalização e a inclusão. As políticas públicas, nesse sentido, devem, como estratégia, fortalecer a organização coletiva e aumentar gradativamente sua base de membros.

Para garantir que a voz dos catadores seja ouvida, é importante que eles tenham sua identidade como trabalhadores reconhecida e que suas condições de trabalho se tornem visíveis para a lei. Aos olhos da lei e das políticas públicas, não devem ser vistos como pessoas que realizam atividades desprovidas de valor social e econômico. As políticas devem garantir que suas associações façam parte de mecanismos participativos. Ademais, para que as organizações sejam sustentáveis, os trabalhadores precisam de apoio gerencial e financeiro.

De modo a garantir direitos de organização coletiva, é importante que políticas e normas reconheçam a heterogeneidade da economia informal. No entanto, o direito do trabalho atual assume um paradigma padrão acerca do trabalho e da organização coletiva com os conceitos de emprego, sindicatos e negociação coletiva, o que é pouco adequado à realidade do trabalho informal. Diferentes grupos de trabalhadores informais se associam de diferentes formas, por exemplo, associações (às vezes também informais), cooperativas, organizações não governamentais (ONGs), coletivos, sindicatos tradicionais, movimentos nacionais e internacionais.

Em relação à negociação coletiva, a regulamentação deve reconhecer que existem diferentes funções a serem desempenhadas pelas organizações (consulta, informação, *lobby* para reformas legais, negociação de direitos com governos locais e empresas). Quando não há empregador para negociar, o governo local e nacional deve assumir sua responsabilidade nesse processo. Sem dúvida, o papel predominante e tradicional dos sindicatos como protagonistas da organização coletiva dos trabalhadores é bem reconhecido pelos trabalhadores formais. Entretanto, nossas evidências mostram que a organização coletiva dos catadores assume uma forma bem diferente das organizações sindicais. Os catadores, além de se organizarem em associações e cooperativas, criaram em 2001 o Movimento Nacional dos Catadores de Resíduos, promovendo a criação de associações e cooperativas e estabelecendo diálogo com o poder público sobre a implementação de uma gestão inclusiva de sistemas de resíduos.

O argumento de que esses indivíduos não se organizam ou não podem se organizar possivelmente decorre mais da ótica do direito do trabalho, que busca o mesmo arcabouço institucional do sindicato na informalidade. As dificuldades da organização coletiva dos trabalhadores informais não podem ser subestimadas, mas, apesar de todos os obstáculos, iniciativas de organização coletiva possibilitam a melhoria das condições de vida e trabalho das pessoas na economia informal. Mesmo entre trabalhadores muito informais e vulneráveis, como catadores, a organização coletiva é possível e benéfica. Esse entendimento leva à conclusão de que o déficit democrático que marca a informalidade é elemento fundamental para a persistência de suas vulnerabilidades.

## 5 CONCLUSÕES

Há três implicações principais de nossa pesquisa para a política trabalhista. Primeiro, a reforma no Brasil veio da legislação ambiental, e não da legislação trabalhista. A lição que podemos tirar é a de que, para causar impacto material na vida dos trabalhadores informais, o direito do trabalho precisa se coordenar com outras regulamentações, como direito ambiental, direito à moradia, direito à saúde, direito a transporte, direito à inclusão digital. Nenhuma dessas leis por si só é suficiente para estabelecer uma base sólida para a garantia do trabalho decente. Pode-se buscar estender essa conclusão para outros grupos de trabalhadores informais, em especial informais antigos, por exemplo, as trabalhadoras domésticas (Buriti e Gomes, 2021).

Em segundo lugar, a liberdade de associação e organização coletiva permite que esses trabalhadores alcancem melhores condições de trabalho. Democratização, participação, organização coletiva e negociação devem ser direitos efetivamente garantidos a todos os profissionais.

Por fim, nosso estudo trata dos caminhos da inclusão legal de catadores de resíduos. O direito do trabalho precisa ser protagonista na melhoria das condições de trabalho dessas pessoas e deve garantir que os ganhos sejam sustentáveis. Um ponto de partida é superar a ideia de informalidade apenas como o que não é formal, não é legal e não é regulamentado. O direito do trabalho precisa reconhecer a informalidade como um lugar de sobrevivência, identidade, realização e vulnerabilidades que precisam ser enfrentadas.

## REFERÊNCIAS

- ABRELPE – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RESÍDUOS E MEIO AMBIENTE. **Panorama dos resíduos sólidos no Brasil 2022**. São Paulo: Abrelpe, 2022. Disponível em: <https://abrelpe.org.br/panorama/>.
- BAMU, P. H. Labour law as a luxury in the global south? a case study from Zimbabwe. *In*: ASHIAGBOR, D. (Ed.). **Re-Imagining labour law for development: informal work in the Global North and South**. Oxônia: Hart Publishing, 2019. p. 123-146.
- BESEN, G. R. A questão da coleta seletiva formal. *In*: PHILIPPI JUNIOR, A. (Coord.). **Política nacional, gestão e gerenciamento de resíduos sólidos**. Barueri: Ed. Manole, 2012.
- BREMAN, J. Informality: the bane of the labouring poor under globalised capitalism. *In*: CHEN, M.; CARRÉ, F. (Ed.). **The informal economy revisited: examining the past, envisioning the future**. Nova York: Taylor and Francis, 2020.
- BURITI, A. A.; GOMES, A. V. M. A regulação do trabalho doméstico pelo direito do trabalho como um processo inacabado: um estudo de caso de demandas judiciais de trabalhadoras em Quixadá, Ceará. **Revista da Faculdade Mineira de Direito**, v. 24, n. 47, p. 113-141, 2021.
- CEPAL – COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA. SEMINARIO INTERNACIONAL: NUEVAS Y ANTIGUAS FORMAS DE INFORMALIDAD LABORAL Y EMPLEO PRECARIO, 2019, Santiago, Chile. **Anais...** Santiago: Cepal, 2019. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/eventos/seminario-internacional-nuevas-antiguas-formas-informalidad-laboral-empleo-precario>.

- CRENSHAW, K. Mapping the margins: intersectionality, identity politics, and violence against women of color. **Stanford Law Review**, v. 43, n. 6, p. 1241-1299, jul. 1991.
- FREEDLAND, M. New trade union strategies for new forms of employment: a brief analytical and normative foreword. **European Labour Law Journal**, v. 10, n. 3, p. 179-182, 2019.
- GOMES, A. V. M.; CAVALCANTE, D. G. Social protection measures for informal workers: payment for environmental services to waste pickers in Ceará, Brazil. **A-id**, 24 ago. 2021. Disponível em: <https://www.a-id.org/social-protection-measures-for-informal-workers-payment-for-environmental-services-to-waste-pickers-in-ceara-brazil/>.
- GOMES, A. V. M.; DIAS, E. R.; MATIAS, M. L. **Catadores de resíduos e população em situação de rua: (in)visibilidades e cidadania nas ruas de Fortaleza**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.
- GOMES, A. V. M. *et al.* **Big push para o desenvolvimento sustentável no Brasil: o caso da política de coleta solidária de resíduos em Bonito de Santa Fé (PB)**. Santiago, Chile: Cepal, 2020. (Working Paper, n. 9). Disponível em: <https://biblioguias.cepal.org/c.php?g=981128&p=7149925>.
- KANBUR, R. Assessing taxation and informality: disaggregated frameworks matter. *In*: CHEN, M.; CARRÉ, F. (Ed.). **The informal economy revisited: examining the past, envisioning the future**. Nova York: Taylor and Francis, 2020. p. 79-83.
- KOLBEN, K. Labour regulation, capabilities, and democracy. *In*: MARSHALL, S.; FENWICK, C. (Org.). **Labour regulation and development**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2016. p. 60-81.
- MANTOUVALOU, V. Human rights for precarious workers: the legislative precariousness of domestic labour. **Comparative Labor Law and Policy Journal**, v. 34, nov. 2012.
- MANTOUVALOU, V. Democratic theory and voices at work. *In*: BOGG, A.; NOVITZ, T. **Voices at work: continuity and change in the common law world**. Oxônia: Oxford University Press, 2014. p. 214-231.
- MIGUELES, C. P. Significado do lixo e ação econômica a semântica do lixo e o trabalho dos catadores do Rio de Janeiro. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 28., 2004, Curitiba, Paraná. **Anais...** Maringá: Anpad, 2004.
- MIZIARA, R. Por uma história do lixo. **Revista de Gestão Integrada em Saúde do Trabalho e Meio Ambiente**, v. 3, n. 1, p. 1-17, 2008.
- MORAIS, J. et al. Global review of human waste-picking and its contribution to poverty alleviation and a circular economy. **Environmental Research Letters**, v. 17, n. 6, 24 maio 2022.
- OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Recomendação 204**. Recomendação sobre a transição da economia informal para a economia formal (2015). Genebra: OIT, 2015.
- RATEAU, M.; TOVAR, L. Formalization of wastepickers in Bogota and Lima: recognize, regulate, and then integrate? **EchoGéo**, n. 47, 2019.

SILVA, S. P. Reciclagem e economia solidária: análise das dimensões estruturais dos empreendimentos coletivos de catadores no Brasil. *In*: SILVA, S. P. (Org.). **Dinâmicas da economia solidária no Brasil**: organizações econômicas, representações sociais e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2020. p. 129-150. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10363>.

SILVA, S. P.; GOES, F. L.; ALVAREZ, A. **Situação social das catadoras e dos catadores de material reciclável e reutilizável**. Brasília: Ipea, 2013. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/situacao\\_social/131219\\_relatorio\\_situacaosocial\\_mat\\_reciclavel\\_brasil.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/situacao_social/131219_relatorio_situacaosocial_mat_reciclavel_brasil.pdf).





## **Missão do Ipea**

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.



**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO  
PLANEJAMENTO  
E ORÇAMENTO

GOVERNO FEDERAL



UNIÃO E RECONSTRUÇÃO