



# Ambulantes e Direito à Cidade

trajetórias de vida, organização e políticas públicas



# Ambulantes e Direito à Cidade

trajetórias de vida, organização e políticas públicas

**Realização:** Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos

**Apoio:** União Europeia e Christian Aid

### **Projeto Trabalho Informal e Direito à Cidade**

**Título da Ação:** Apoio aos trabalhadores na economia informal e grupos vulneráveis da região central da cidade de São Paulo para proteção social, acesso justiça e conquista dos direitos.

#### **Ambulantes e Direito à Cidade: Trajetórias de Vida, Organização e Políticas Públicas**

**Texto base** André Alcântara, Carolina Ferro, Francisco Comaru, Geilson Sampaio, Luciana Itikawa e Luiz Kohara

**Colaboração** João Ricardo Penteadó, Juliana Avanci, Luciana Bedeschi e Renê Ivo Gonçalves

**Edição e revisão** Valéria Melki Busin

**Projeto Gráfico e Diagramação** Eduardo Musa e Sílvia Amstalden

**Capa** Sílvia Amstalden

**Equipe do Projeto**

**Coordenador Geral** Renê Ivo Gonçalves

**Assessora Pedagógica** Luciana Itikawa

**Assessor Jurídico** André Alcântara

**Assessor Social** Geilson Sampaio

**Assessora Administrativo-Financeiro** Flávia Oliveira

**Assistente Administrativa** Arlete Gimenez

**Créditos das fotos** Arquivo do Centro Gaspar Garcia, Arquivo pessoal da família do George, Deco Cury, João Ricardo, Juliano Fripp, Luciana Itikawa, Carolina Ferro, Mariana Sampaio, Geilson Sampaio, Maíra Vannuchi e Sharon Pillay

A347a Alcântara, André *et al.*  
Ambulantes e Direito à Cidade: trajetórias de vida, organização e políticas públicas / André Alcântara; Francisco Comaru; Geilson Sampaio; Luciana Itikawa; Luiz Kohara; Maria Carolina Ferro. – Projeto Trabalho Informal e Direito à Cidade. São Paulo: Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, 2013.  
152 p.

ISBN: 978-85-99908-04-4

1. Direitos Humanos. 2. Direito à cidade. 3. Trabalho Informal. 4. Trabalhador Ambulante.

Título

CDU 349:711-051-057.1

#### **Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos - 2013**

A reprodução de toda ou parte desta publicação é permitida somente para fins não lucrativos desde que citada a fonte.

Impresso no Brasil

Distribuição gratuita

Tiragem: 2000 exemplares

1ª Edição

Este projeto é financiado pela União Europeia e Christian Aid, executado pelo Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos. Início dos trabalhos: janeiro de 2011. Término: dezembro de 2013.

Esta publicação foi produzida com o apoio da União Europeia. O conteúdo dessa publicação é de total responsabilidade do Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos e não pode ser tomado como visão da União Europeia.

# Ambulantes e Direito à Cidade

trajetórias de vida, organização e políticas públicas

André Alcântara  
Francisco Comaru  
Geilson Sampaio  
Luciana Itikawa  
Luiz Kohara  
Maria Carolina Ferro

1ª Edição

São Paulo  
Projeto Trabalho Informal e Direito à Cidade  
Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos  
2013

**Apresentação 6**

**Introdução 8**

## **PARTE I**

**O indivíduo - experiências de vida 14**

**Perambulando pelas trajetórias de vida e trabalho 16**

Piauí 17

Geni 21

Zenilio 24

Sampaio 28

Francisco 32

George *in memoriam* 36

**Um olhar transversal sobre as entrevistas 41**

Trajetória ocupacional 42

Trabalho: dignidade versus preconceito 45

A construção do futuro 47

Solidariedade e Luta 48

## **PARTE II**

**O grupo - experiências de organização e articulação em rede 50**

**São Paulo 52**

Contextualização 53

Processo de organização, bandeiras e lutas 54

Tabela I: Propostas referentes ao direito ao trabalho apresentadas nas oficinas de revisão do PDE 65

Desdobramentos e desafios 71

**Rio de Janeiro 74**

Contextualização 75

Processo de organização, bandeiras e lutas 78

Desdobramentos e desafios 84

**Índia 86**

Contextualização 87

Processo de organização, bandeiras e lutas 88

Desdobramentos e desafios 91

**Organização para além do enfrentamento das violações 94**

Luta na perspectiva das transformações estruturais 95

Diversidade dos contextos e processos de organização 96

Desafios da participação e incidência em políticas públicas 97

## PARTE III

### O Estado - experiências de políticas públicas 98

#### **São Paulo 100**

Contexto da política municipal 101

Proposta para um Plano Municipal do Comércio Ambulante de São Paulo 104

#### **Porto Alegre 106**

Contexto da política municipal 107

O conteúdo da política 109

#### **Nova Iorque 112**

Contexto da política municipal 113

Proposta para uma política municipal 117

#### **Durban 120**

Contexto da política metropolitana 121

O conteúdo da política metropolitana 123

#### **Índia 126**

Contexto da política nacional 127

O conteúdo da política nacional 128

#### **Um olhar transversal sobre as políticas 131**

Processo de construção e implementação da política 132

Gestão 132

Planejamento Urbano 135

Canais de diálogo 136

Suporte aos trabalhadores 137

#### **Algumas considerações sobre as políticas 138**

## ANEXO I

### **Eixos e diretrizes para a construção participativa de um plano municipal do comércio ambulante 146**

## Apresentação

O Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos trabalha a partir dos princípios da educação popular, oferecendo assessoria jurídica, promovendo formação, realizando articulação política e incidindo nas políticas públicas, sempre na perspectiva do fortalecimento das lutas coletivas e democráticas. Atua também na defesa da Reforma Urbana e pela exigibilidade dos direitos fundamentais, especialmente do direito à cidade.

Nos seus vinte e cinco anos de atuação junto à população vulnerável no centro da cidade de São Paulo, o Centro Gaspar Garcia tem comprovado múltiplas violações de direitos fundamentais, resultantes das condições precárias de trabalho, moradia e acesso aos serviços públicos.

Além disso, ao acompanhar os recorrentes processos de exclusão e segregação dessa população, o Centro Gaspar Garcia pôde verificar que é indissociável a relação entre a exclusão do acesso à terra urbana e a dificuldade de inserção no mercado de trabalho. Grande parte das ações judiciais fundiárias de remoção, que foram acompanhadas direta e indiretamente pelo Centro Gaspar Garcia, vitimam trabalhadores informais. Constata-se que, além da precariedade nas condições de trabalho e de vida, essa população sofre com a criminalização de sua atividade por parte do poder público.

Nesse contexto, em 2011 foi iniciado o projeto Trabalho Informal e Direito à Cidade, com apoio da União Europeia e da Christian Aid. Esse projeto tem como finalidade expandir a compreensão dos trabalhadores informais sobre seu direito ao trabalho, à cidade e aos demais direitos que devem promover uma vida justa e digna.

O foco de atuação do Centro Gaspar Garcia, dentro dessa proposta, tem sido os trabalhadores ambulantes e os domiciliares imigrantes. Nesse sentido, o projeto visa contribuir para a organização dos trabalhadores informais, estimulando que estes incidam de forma coletiva nas políticas públicas e lutem pela efetivação de seus direitos.

Este livro tem como objetivo retratar, especificamente, as diferentes dimensões da luta dos trabalhadores ambulantes, que se utilizam das ruas da cidade para vender suas mercadorias e garantir a sobrevivência própria e familiar. Traz em seu escopo a reflexão sobre diferentes experiências de vida, de organização e de políticas públicas. Dessa forma, o livro está dividido em três partes.

A Parte I coloca em relevo a dimensão humana dos ambulantes, mostrando pessoas com rostos, nomes, sonhos, necessidades e histórias de vida. Buscou-se dar voz a esses trabalhadores por meio do relato sensível de seis ambulantes, que aparecem

aqui dando depoimentos<sup>1</sup> vivos do seu cotidiano de luta, de esperança, de busca do reconhecimento de sua dignidade e de organização coletiva. Um cotidiano que também é permeado por invisibilidade, precariedade, preconceito e violência. Ao final desta parte, visando desconstruir estereótipos e preconceitos sobre os ambulantes, foi feita uma sistematização dos depoimentos, buscando uma leitura transversal, sem pretensão de generalização, mas procurando ressaltar traços estruturais ou comuns. Dessa forma, o debate se deu sobre os seguintes temas transversais: trajetória ocupacional, dignidade e preconceito, a construção do futuro, bem como as práticas de solidariedade e de luta.

A Parte II traz experiências de organização e articulação dos ambulantes, abordando a dimensão da luta coletiva desses trabalhadores, assim como a importância do apoio de entidades, movimentos populares e órgãos públicos como a Defensoria Pública e o Ministério Público. Retrata as trajetórias de organização dos ambulantes nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro e a experiência nacional da Índia. Nos três casos, realiza-se uma contextualização do ambiente que propiciou a organização dos trabalhadores ambulantes, fala-se do processo de organização, das bandeiras e lutas e, por último, trata-se dos desdobramentos e desafios da luta coletiva. Ao final da Parte II, é apresentado um debate sobre a diversidade dos contextos e processos de organização. Destaca-se que estes processos não podem ser simplesmente replicados sem considerar aspectos importantes da realidade local. Coloca-se, no caso das cidades brasileiras, o desafio de pensar a organização dos ambulantes para além do enfrentamento imediato das violações de direitos, com vistas a consolidá-la sob a forma de uma permanente luta de classes.

A Parte III retrata diferentes políticas públicas, apresentando diversos perfis e condutas do poder público em relação ao comércio de rua. Traz experiências em diferentes escalas – municipal, metropolitana e nacional –, realizadas no Brasil (São Paulo e Porto Alegre) ou no exterior (Durban, Nova Iorque e Índia). A análise das políticas foca, sobretudo, no debate sobre o direito à cidade, os instrumentos de política urbana, as formas de avanço no diálogo social e a participação efetiva dos trabalhadores na elaboração das políticas públicas. Em seguida, apresenta alguns componentes considerados essenciais para a construção de políticas para o comércio ambulante. Por fim, o item “Algumas considerações sobre as políticas” da Parte III procura fazer uma leitura transversal das diversas políticas públicas, para tentar distinguir o que é uma política de governo, entendida como vulnerável ao sabor dos mandatos políticos, e uma política de Estado, compreendida como reconhecimento, inclusão e suporte à atividade em longo prazo.

---

1 Os depoimentos dos trabalhadores ambulantes que são apresentados na parte I foram colhidos pela equipe do Projeto “Trabalho Informal e Direito à Cidade” do Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos entre maio e junho de 2013.



## Introdução

Na última década, os indicadores mostram, por um lado, que o Brasil tem apresentado crescimento sustentado do PIB<sup>2</sup>, aumento crescente de empregos formais, valorização real do salário mínimo, melhoria de diversos indicadores socioeconômicos e ampliação do acesso a modernas tecnologias. De outro, do ponto de vista político, o país também tem avançado nos marcos legais de direitos sociais<sup>3</sup> e testemunhado a efervescência da participação social nas gestões públicas.

Apesar de termos conquistado alguns progressos nos campos econômico e político, seus efeitos não têm sido suficientes para a superação da exclusão e da segregação socioterritorial dos segmentos sociais com os quais o Centro Gaspar Garcia atua. Ao acompanhar de perto processos excludentes tão perversos, é possível observar mecanismos e discursos que se renovam, com grande capacidade de dissociar as causas dos efeitos e questões estruturais de ações específicas. Projetos e programas são defendidos como “indutores do desenvolvimento” e “promotores da autonomia”, entretanto têm como resultado a apropriação da renda e da terra, assim como a continuidade da exploração da força de trabalho.

Os grupos sociais com os quais o Centro Gaspar Garcia atua não têm vivenciado pleno desenvolvimento e autonomia, permanecendo vulneráveis aos processos de exclusão econômica e socioterritorial. Em muitas cidades brasileiras, apesar dos avanços na discussão das políticas destinadas à população em situação de rua, o nú-

---

2 O PIB (Produto Interno Bruto) representa a soma (em valores monetários) de todos os bens e serviços finais produzidos numa região, durante um período determinado. O PIB é um dos indicadores da macroeconomia que mensuram a atividade econômica de uma região. Fonte: Wikipédia. Disponível em: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Produto\\_interno\\_bruto](http://pt.wikipedia.org/wiki/Produto_interno_bruto). Acesso em outubro de 2013.

3 Com a instituição, por exemplo, de normativas como o Estatuto da Cidade (estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental), o Estatuto do Idoso (destinado a regular os direitos assegurados às pessoas com idade igual ou superior a sessenta anos), Estatuto da Criança e Adolescente (que busca promover a proteção integral à criança e ao adolescente), etc.

mero de pessoas nessa condição tem crescido a cada ano<sup>4</sup>. Os catadores de materiais recicláveis, mesmo tendo avançado na organização e na renda, mantêm situações de extrema precariedade nas moradias. Apesar da retomada de programas habitacionais, o número de famílias e comunidades de baixa renda em situação de despejo tem aumentado<sup>5</sup>. Apesar do crescimento sustentado do emprego formal, inúmeras ocorrências de atuação do Ministério do Trabalho e do Ministério Público têm mostrado a ampliação das oficinas de confecções que exploram imigrantes com trabalho forçado e infantil.

No campo da moradia, despejos de comunidades assentadas em áreas de valorização imobiliária são justificados pelo fato de os imóveis estarem em áreas de risco, em espaços previstos para obras de infraestrutura ou mesmo em locais de preservação ambiental.

No campo do trabalho, a flexibilização da legislação trabalhista, o empreendedorismo, a terceirização e a reestruturação produtiva são denominados como processos modernizantes. A terceirização, particularmente, se consolidou nos últimos quinze anos como estratégia do capital visando, entre outras questões, a redução de custos do trabalho. A realidade, entretanto, mostra que essa estratégia, por exemplo, no setor do vestuário tem fragmentado a cadeia em vários níveis (terceirização, quarteirização), pulverizando a exploração e a violação de direitos, dificultando ainda mais a organização dos trabalhadores.

A “modernização” e a “flexibilização” produtivas servem como justificativa e trazem forte apelo à sociedade, mascarando a crescente informalização e precarização das condições de vida de grandes contingentes populacionais.

A economia informal tem crescido continuamente no mundo. Segundo dados da Organização Internacional do Trabalho (OIT)<sup>6</sup>, em 2009, cerca de três bilhões de pessoas com mais de quinze anos trabalhavam no mundo. Uma parte substancial dessa força de trabalho do planeta é informal.

---

4 Em São Paulo, conforme a Prefeitura do Município de São Paulo, no ano de 2000 havia 8.706 pessoas em situação de rua, de acordo com pesquisa feita pela Fundação Instituto Pesquisa Econômica – FIPE, e em 2011, havia 14.478 pessoas em situação de rua, segundo dados de pesquisa realizada pela Faculdade de Sociologia e Política de São Paulo – FSPSP.

5 Conforme o banco de registro do Programa Moradia Digna, do Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, das famílias de baixa renda para as quais a entidade presta assistência jurídica em mais de quatrocentas ações judiciais (individuais ou coletivas), a quase totalidade delas está na economia informal. A entidade tem acompanhado inúmeras situações de despejos de assentamentos precários devido a construção de grandes obras urbanas.

6 A OIT (em inglês ILO - *International Labour Organization*) é uma agência multilateral ligada à Organização das Nações Unidas, especializada nas questões do trabalho. Fonte: Wikipédia. Disponível em: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Organiza%C3%A7%C3%A3o\\_Internacional\\_do\\_Trabalho](http://pt.wikipedia.org/wiki/Organiza%C3%A7%C3%A3o_Internacional_do_Trabalho). Acesso em outubro de 2013.

Em 2013, as estimativas da informalidade nas regiões, segundo a OIT<sup>7</sup>, mostraram que o trabalho informal não agrícola representava 82% no sul da Ásia; 65% na África subsaariana; 45% no Oriente Médio e norte da África; e 51% na América Latina. Se fossem considerados os trabalhadores agrícolas, certamente essas proporções seriam ainda maiores.

Apesar de uma grande parcela de trabalhadores de todos os países não ganhar o suficiente para sobreviver<sup>8</sup>, o trabalho informal não é sinônimo de pobreza. É possível encontrar na economia informal, em alguns casos, rendimentos superiores aos encontrados na formal. Entretanto, nos mais diferentes países do mundo, os trabalhadores informais estão em profunda desvantagem, quando comparados aos trabalhadores formais, sob vários pontos de vista. Eles se mantêm excluídos do sistema de seguridade social, dos canais de diálogo institucionalizados e de condições adequadas de saúde e segurança no trabalho<sup>9</sup>.

Sobre este último aspecto, segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS)<sup>10</sup>, as condições de trabalho têm influência decisiva nas condições de vida e de saúde. As estatísticas da OMS mostraram que os piores indicadores de saúde mental e mortalidade estão associados ao emprego precário (trabalho informal, trabalhadores com contrato temporário e trabalho em tempo parcial).

Nessa lógica, o referido estudo mostra que condições adversas no ambiente de trabalho, como jornadas exaustivas, violência policial e desequilíbrio entre esforço e recompensa, constituem fatores de risco para problemas de saúde física e mental<sup>11</sup>.

O trabalho informal é responsável por parcela significativa da economia brasileira e emprega quase a metade da população ativa. Conforme o estudo Sínteses de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira em 2012, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE)<sup>12</sup>, entre 2001 e 2011, a porcentagem de brasileiros com contrato de trabalho passou de 45,3% para

---

7 ILO, International Labour Organization. **Measuring informality**: a statistical manual on the informal sector and informal employment / Geneva:ILO, 2013. Fonte: site da ILO. Disponível em: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/publication/wcms\\_222979.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/publication/wcms_222979.pdf). Acesso em outubro de 2013.

8 A OIT estima em 487 milhões de pessoas, ou seja, 16,4% do total de trabalhadores do mundo.

9 CDSS, Comissão do Determinantes Sociais em Saúde. **Redução das desigualdades no período de uma geração**: igualdade na saúde através da ação sobre os seus determinantes sociais. Relatório Final da Comissão para os Determinantes Sociais da Saúde. Portugal: OMS, 2010. Disponível em: [http://whqlibdoc.who.int/publications/2010/9789248563706\\_por.pdf](http://whqlibdoc.who.int/publications/2010/9789248563706_por.pdf). Acesso em outubro de 2013.

10 *Idem ibidem*

11 *Idem ibidem*

12 Fonte: site do IBGE. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv62715.pdf>. Acesso em outubro de 2012.

56%. Mesmo assim, quarenta e quatro milhões e duzentos mil trabalhadores estão na informalidade.

Ao longo da sua existência, o Centro Gaspar Garcia tem constatado que a maioria das famílias em situação de despejos, principalmente dos cortiços, são pessoas que atuam na economia informal. Imigrantes que trabalham em oficinas de costura ou ambulantes que têm participado dos programas do Centro Gaspar Garcia possuem em comum, além de serem trabalhadores informais, experiências de remoção e despejo sistemáticos dos espaços da cidade. A combinação entre informalidade no trabalho e na moradia os deixa, portanto, ainda mais vulneráveis à violência do Estado e expostos a discriminações.

Esta publicação está focada nas questões dos trabalhadores ambulantes de rua, que trabalham em condições precárias de saúde e segurança no ambiente de trabalho, de ausência de proteção social e de violações de direitos humanos e demais direitos sociais. Segundo Budlender, que sistematizou os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE, estima-se que no Brasil existam cerca de dois milhões de trabalhadores ambulantes<sup>13</sup>. Na Índia, este número pode variar de três a dez milhões, dependendo da fonte<sup>14</sup>. As mulheres representam a maioria dos trabalhadores ambulantes em muitos países, particularmente os localizados na África, Ásia e América Latina.

O trabalho desenvolvido pelo Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos em relação a essa realidade mostra que os trabalhadores informais ambulantes, por meio do trabalho, buscam dar dignidade às suas famílias, mas são tratados pelos gestores públicos e parte da sociedade como problemas a serem eliminados.

Os ambulantes, por trabalharem nos espaços públicos da cidade, são vítimas da violência da polícia e dos fiscais, bem como são expostos ao assédio moral por parte de alguns comerciantes. Além disso, esses trabalhadores sofrem diversos tipos de problemas de saúde como hipertensão, dor de cabeça, problemas cardiológicos, dor de estômago, estresse físico relacionado à postura, incluindo dor nas costas e nas pernas devido ao longo período em que permanecem em pé<sup>15</sup>. Foi identificado ainda que os trabalhadores sofrem problemas decorrentes da falta de acesso à higiene pessoal, incluindo falta de acesso a banheiros públicos durante sua jornada de trabalho. Um aspecto que chama a atenção refere-se a um conjunto de diversos problemas decorrentes do estresse e do medo de ter seus produtos apreendidos pela polícia ou fiscais.

---

13 BUDLENDER, D. **Statistics on Informal Employment in Brazil**. WIEGO Statistical Brief n°. 4. May 2011. Disponível em: [http://www.inclusivocities.org/wp-content/uploads/2012/07/Budlender\\_WIEGO\\_SB4.pdf](http://www.inclusivocities.org/wp-content/uploads/2012/07/Budlender_WIEGO_SB4.pdf). Acesso em 23 de Outubro de 2013.

14 CIDADES INCLUSIVAS. **Vendedores Ambulantes**. Fonte: site Cidades Inclusivas. Disponível em: [http://www.inclusivocities.org/pt/vendedores\\_ambulantes\\_2.html](http://www.inclusivocities.org/pt/vendedores_ambulantes_2.html). Acesso em outubro de 2013.

15 IBANHEZ, L. **O setor informal urbano: a organização e as condições de saúde de um grupo de vendedores ambulantes**. (1999) Tese de Doutorado. Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo.

Como parte da trajetória do Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos na defesa do direito à cidade e dos direitos humanos, a entidade debruçou-se, ao longo de três anos do Projeto Trabalho Informal e Direito à Cidade, na necessidade de vincular o direito ao trabalho garantido pela Constituição Federal ao direito ao uso e ocupação do solo urbano, que é ordenado pela legislação municipal. O uso e ocupação do solo não podem ficar condicionados somente à capacidade econômica das pessoas, mas, sobretudo, aos princípios da função social da cidade e da gestão democrática, estabelecidos no Estatuto da Cidade.

O direito à cidade não diz respeito somente ao acesso à cidade, e sim ao direito de transformar a cidade. É um direito comum, entendido no Brasil como difuso, que vai além do direito individual. Em relação aos ambulantes que realizam o trabalho nos espaços públicos, para que sejam agentes de transformação dos processos de urbanização que os incluam, depende inevitavelmente da participação deles como sujeitos coletivos nos canais de incidência em políticas públicas e o reconhecimento social.


Esta publicação tem como objetivos apresentar esses trabalhadores em sua vida e luta cotidianas, dar relevância às suas dificuldades, mostrar seus esforços de organização e participação na elaboração de políticas e, além disso, pretende ser também uma forma de resistência a essa visão predominante que os estigmatiza e criminaliza.

Sapatos expostos em banca de ambulantes no Brás. Foto: Deco Cury, 2013.



## PARTE I

O indivíduo  
experiências de vida

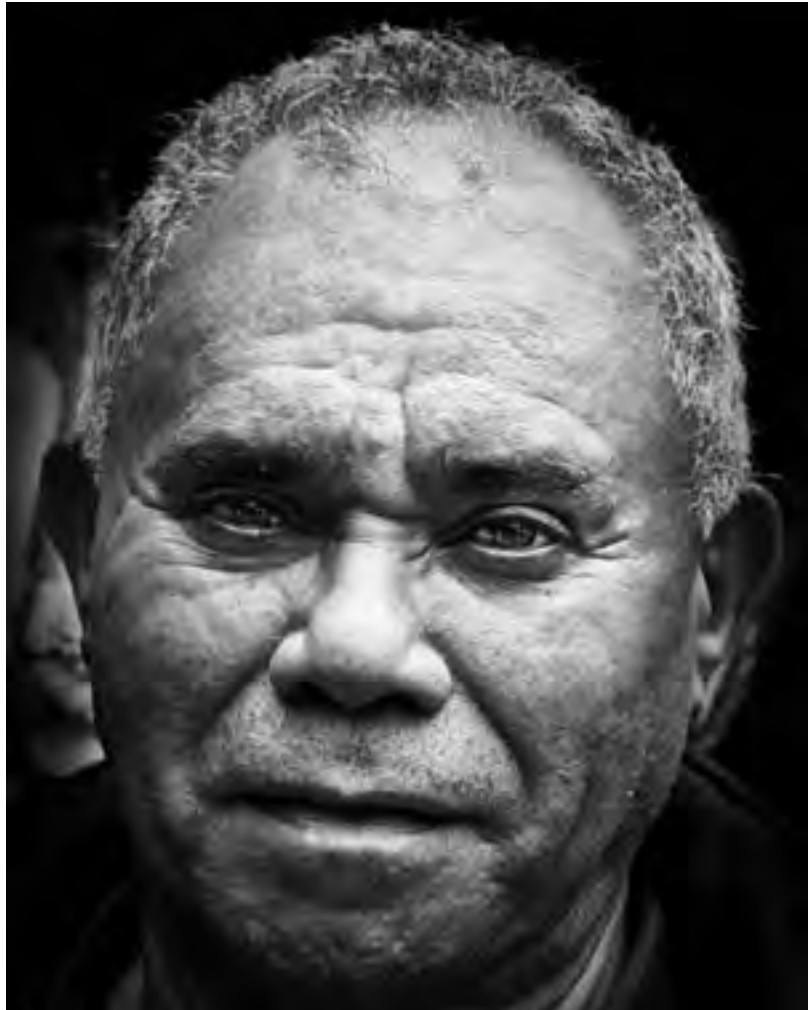


## Perambulando pelas trajetórias de vida e trabalho

.....

Banca móvel de Luiz Cláudio, ambulante na Rua Muller, Brás, São Paulo/SP. Foto: Deco Cury. 2013





## Piauí

A região do Brás recebe Piauí, homem de caráter firme e olhar horizontal. Trabalhador que em sua trajetória de vida é impelido a vender sua força de trabalho nas proximidades do centro de São Paulo, território marcado pela diversidade e lembrado pelos produtos vendidos a preços acessíveis. É ali que pessoas vivem em meio a indústrias, a galpões abandonados e a plantas de prédios desativados e hoje se aglutinam no varejo mais efervescente da cidade. A meta? Trocar a moeda vigente por mercadoria latente.



Piauí em sua banca na Rua Oriente, Brás, São Paulo/SP. Foto: Deco Cury. 2013.

[página 17] Bernardo do Nascimento, mais conhecido como Piauí, ambulante na Rua Oriente, Brás, São Paulo/SP. Foto: Deco Cury. 2013

“ Eu sou Bernardo do Nascimento, mais conhecido como Piauí, e tenho uma história para contar: tenho sessenta e um anos de idade e só estudei até o primário. Nasci em Coroa de São Remédios, no estado do Piauí, onde tive muita dificuldade para estudar. Meus pais eram de famílias muito pobres, trabalhavam na roça. Eu também comecei a trabalhar na roça com cinco anos, levado pelo meu pai. A situação era bem precária naquela época.

Infância?! Praticamente não tive infância, trabalhava na roça junto com meu pai em situação muito precária. Por volta de 1958, teve uma seca muito grande no estado do Piauí, não só no Piauí, como no estado do Ceará, em toda aquela região do Nordeste. Minha infância foi muito cruel, essa é a verdade.

Com dezesseis anos eu fui embora para a capital, Teresina, estado do Piauí. Lá eu fiquei uns dois anos morando. Fui então para Belém do Pará, onde comecei a trabalhar na feira, vendendo algumas coisinhas. Aí chegou a época do Círio de Nazaré, lá em Belém, que é no meio de um túmulo. Chegou um pessoal de São Paulo, que foi para trabalhar no Círio. A gente se conheceu na feira, fez amizade, e me perguntaram:

- E aí, Piauí, você está aqui há quanto tempo?
- Vai fazer dois anos que eu estou aqui.

Fizemos amizade com esses rapazes de São Paulo. Eles trabalhavam com artesanato na época. Quando era de noite, eu ia à barraca deles, fizemos aquela amizade. Terminou o Círio, que são quinze dias de festa, aí eles disseram:

— Piauí, você não quer ir embora pra São Paulo junto com a gente? Você pode trabalhar junto com a gente, podemos ficar viajando, indo pra aquelas festas do interior, os rodeios.

Naquela época, eu era solteiro, não tinha preocupação com nada. Aí vendi minha barraquinha na feira e vim com eles pra São Paulo. Chegamos aqui em São Paulo, eu fui viajar com eles, viajamos pro Mato Grosso, fui pra Goiás, Bahia... aonde eles iam, eu tava junto com eles. Em uma dessas viagens eu conheci uma senhora chamada Isaura, ela tinha uma barraca no Brás, em São Paulo. Fizemos amizade, e ela me falou:

— Piauí, você não quer alugar minha barraca? Eu tenho ponto em São Paulo pra alugar.

— Dona Isaura, a gente pode ir lá dar uma olhada nesse ponto, aí eu fico trabalhando no seu ponto.

Nesse momento, eu me desapelei dos rapazes e eles também foram cada um pra um lado, aí se despartou todo mundo.

Fiquei trabalhando na barraquinha dela no Brás, ali na Avenida Rangel Pestana, ali eu fiquei... fiquei. Depois surgiu uma vaga pra gente fazer uma inscrição e ter a própria licença, isso foi na época da prefeita Erundina. Consegui uma licença pra mim e fui desenvolvendo meu trabalho.

Hoje moramos eu e a minha esposa, temos dois filhos, mas cada um já tomou seu rumo, um menino e uma menina, cada qual em suas casas. Isso pra mim é uma conquista, graças a Deus a gente tem uma relação muito boa, não tem esse negócio de ficar brigando, discutindo. Se tem um probleminha, a gente procura resolver da melhor maneira possível.

Há uma diferença grande, porque na minha infância a nossa criação foi diferente. Já, hoje em dia, a criação de meus filhos é outra. Quando ainda era garoto, entre cinco, oito, dez anos, eu apanhava muito de meus pais. Apanhava de chicote ou de qualquer outra coisa. Já eu criei meus filhos de modo que nunca relei a mão neles. Com eles foi na base da explicação, do diálogo. Você expõe, chama a atenção e explica o porquê ta errado, tem que ser assim, assim, assim! Completamente diferente.

Eu sou ambulante há mais de trinta e quatro anos. Meu dia a dia é o seguinte: acordo às seis da manhã, pego minha perua, que é meu instrumento de trabalho. Chegando ao meu ponto, monto minha barraquinha e assim trabalho o dia todo, até chegar a hora de fechar a barraquinha e ir retornar pra casa.

Na minha visão, o ambulante de São Paulo é discriminado, existe muito desrespeito. Quando falo para as pessoas que sou ambulante, muitas vezes sou tachado como vagabundo, como quem não tem o que fazer, não sabendo que esse é um serviço que a gente trabalha muito, mas muito mesmo! 100% da população veem o ambulante numa boa. Eu acredito no seguinte: que 70% apoiam o ambulante e 30% não apoiam.

Vejo certa diferença entre o comércio ambulante e o comércio dos lojistas. O comércio ambulante é o seguinte: vendemos nossas mercadorias mais barato, os lojistas vendem suas coisas mais caras. Mas os lojistas têm mais despesas, pagam mais impostos, a gente paga um pouco menos. Tem lojistas que já foi de baixo, sabe como é trabalhar de ambulante, tem muitos que, se puderem ajudar você em alguma coisa, ele vai te ajudar.

Sou trabalhador e o meu trabalho me proporcionou muitas conquistas. Proporcionou minha situação financeira, graças a Deus. Já trabalho há muito tempo e, com muito esforço, consigo ajudar minha família, como também ajudo meus irmãos. O que eu posso fazer, e se tiver dentro das minhas condições, eu procuro ajudar.

O ambulante já faz parte da cidade e contribui muito para o andamento dela. Por exemplo: eu to lá na minha barraquinha, chega uma pessoa e diz “Por gentileza ou por favor”, ou não pede nem “por favor” nem “por gentileza” e pede “Onde fica a

rua tal ou loja tal?”, a gente sabendo, a gente explica, orienta tudo direitinho. Procuro ajudar na medida do possível.

A organização do trabalhador é importante. Eu participo de uma associação de ambulantes que está localizada no Brás. A gente procura fazer o trabalho coletivo de orientação dos colegas, sempre explicando o que ta passando, o que vai se passar.

A união também é importante e foi muito importante na administração anterior, quando nós sofremos bastante. Eles queriam acabar com a gente, então foi muito importante a nossa união, porque, senão, a gente não tinha conseguido vencer essa administração. ”



## Geni

Cidade, nossa cidade, lugar onde as contradições e paradoxos sociais se manifestam. É na década de 1960 que nasce Dona Geni, mulher mãe, mulher trabalhadora, mulher guerreira. No olhar, expressões marcadas, características resultantes de suas lutas. Senhora baixa em estatura e grande em experiência, com poucas palavras nos conta sua história de luta, marcas de dor e orgulho das conquistas que seu trabalho lhe proporcionou.



Geni Vicente da Silva em seu carrinho de açaí na região do metrô Conceição, São Paulo/SP. Foto: Deco Cury. 2013.

[página 21] Geni Vicente da Silva, ambulante na região do metrô Conceição, São Paulo/SP. Foto: Deco Cury. 2013

“Meu nome é Geni Vicente da Silva e tenho uma história pra contar: tenho 53 anos, sou paulistana, nasci no bairro da Praça da Árvore, em São Paulo, onde não tive infância, pois minha infância foi trabalhando. Levantava às três da manhã para ir vender limão e salsa na feira, não tive oportunidade de estudar.

Eu moro com minha filha mais velha, que é casada. Moro em um quarto e cozinha embaixo e ela mora em cima. A maior conquista que eu consegui, trabalhando com o comércio ambulante, foi esse pedaço de chão que comprei e onde mora minha família. Mesmo não tendo muitas condições financeiras e sem ter estudado, consegui dar um pouco de estudo para os meus filhos. Criei eles praticamente sozinha. Com o meu trabalho pude ajudar um pouco, o que eu não tive eles tiveram. Graças a Deus, meus filhos são todos trabalhadores. Não que tive problemas, cada um já construiu sua família, então pra mim é uma conquista.

Minha mãe era de Pernambuco e meu pai, da Bahia. Eles já marretavam lá. Desde então, há quarenta e três anos, me tornei ambulante também.

Eu trabalho de domingo a domingo, não tiro folga. Dia de domingo é o melhor dia, pois não tem polícia.

Na rua a gente faz muita amizade, tem muitos fregueses. Gosto muito do que faço, porque eu sei que é um serviço digno e respeitoso. É sofrido, porque a gente levanta de madrugada, tem dia que a gente não almoça e tem dia que a gente chega tarde da noite. É chuva, é sol.

Ser ambulante em São Paulo é sofrido. A gente é humilhada até pelas pessoas que passam na rua. O ambulante sofre muito preconceito. Porque estamos na rua, somos desmerecidos em nosso trabalho. Eu escuto muitas vezes o freguês falando assim: “Isso é um roubo, muito caro!” Mas se entram num lugar mais chique, pagam o dobro e nem reclamam. Isso é um desrespeito, uma ofensa escutar isso! Nem sabem como é difícil se manter, simplesmente to trabalhando porque tenho despesas, compro copinho, compro tudo. Então, quer dizer, ninguém vê o custo que você teve nas coisas.

O comércio lojista é mais respeitado, existe sim diferença. Nas lojas, as pessoas vão e não reclamam de nada. E os ambulantes são discriminados mesmo vendendo o mesmo produto, mas estando na loja as pessoas dão mais valor.

O ambulante contribui para a cidade, pois dá acesso mais fácil de consumo. Onde eu fico, tem muitos bancos e os que trabalham ali atravessam a rua pra ir à minha banquinha comprar os meus produtos. São várias pessoas, inclusive tem um rapaz que fala assim: “Tia, nunca saia daqui porque, senão, onde a gente vai tomar açaí?”

Ser ambulante faz parte da minha história. Se um dia eu parar de trabalhar, acho que eu morro, porque a minha mãe parou de trabalhar, logo ela ficou doente, caiu em depressão, deu problema de cabeça, deu câncer.

Eu não tenho leitura, tenho 53 anos e não arrumo serviço. Se for pra fazer alguma outra coisa, eu não sei, pois desde criança eu fui criada trabalhando como ambulante, então pra mim é muito importante estar trabalhando na rua.

A união dos trabalhadores é muito difícil, mas de extrema importância, porque, se unir todo mundo, é mais fácil pra gente conseguir voltar a trabalhar. Já estive na regional da Vila Mariana muita vezes, o povo sempre marcava, mas quando chegava na hora todo mundo saía fora. Particpei de várias reuniões, às vezes só eu e a minha irmã, você podia chamar todos que trabalhavam ali, um ou dois iam, os outros já não iam mais. ”





## Zenilio

A marca da ausência dos estudos o constrange, mas não o limita: soube ensinar os filhos a conhecer e a respeitar a vida. Senhor idoso, mas de aparência jovem, com setenta e quatro anos de muita lida, clama por dignidade e justiça. Deseja trabalhar, desde criança essa foi sua educação: teve a roça como caderno e a enxada como caneta. Migração e desemprego levaram este trabalhador aos estádios de futebol de São Paulo. O Morumbi, o Pacaembu e o Canindé já não são mais os mesmos, pois sentem saudade dos saborosos sanduíches de pernil e calabresa que impregnavam as narinas dos esfomeados torcedores, que trocavam suas moedas por um delicioso sabor brasileiro.



“ Eu sou o Zenilio Ramos de Araújo e tenho uma história pra contar: tenho setenta e quatro anos, estudei somente até o primário porque, onde a gente morava, em Santo Antonio do Itambé, Minas Gerais, a situação era difícil. Tive uma infância voltada pro trabalho na lavoura, na roça. Lá as possibilidades de trabalho eram poucas, tinha que sobreviver. A prioridade era o trabalho e não a escola, até porque escola não tinha e, quando tinha, era muito distante. Não tinha como estudar, pois a gente morava na roça.

Cheguei a São Paulo através de um parente que já morava aqui, que então induziu que nós viéssemos pra cá, porque lá em Minas era muito difícil e ele achou que aqui seria melhor pra nós sobrevivermos. Chegando aqui em São Paulo, meu pai conseguiu um trabalho de metalúrgico. Pra mim foi uma conquista, graças a Deus. O que eu tenho hoje foi obtido dali. Bem perto ficava uma escola, onde aprendi alguma coisa e ter o que eu tenho hoje. Graças a Deus.

Aqui em São Paulo, moro com minha família: minha esposa, uma filha, dois filhos e uma neta, somos em seis no total. Fico triste por não poder ter dado para os meus filhos o estudo, eu queria ter poder pra dar pra eles o estudo, pois eles merecem, são uns filhos muito bons pra mim. Eu não tive a oportunidade de estudar e, até hoje, quando eu lembro, me sinto muito revoltado! Me sinto revoltado com o estudo que eu não tive. Isso é uma coisa profunda, fico desesperado de ver muitos se desenvolverem no estudo e eu não conseguir acompanhar.

Hoje, graças a Deus, meus filhos não passaram as fases tristes que eu peguei no passado. Peço sempre que Deus dê pra eles o melhor. O melhor, não aquilo que eu peguei lá trás. Mas eu fico mais contente porque aqui eles não tão sofrendo igual eu sofri, alguma coisa eu fiz pra eles chegarem aonde chegaram.

Por conta de já estar idoso, tive que sair do trabalho pra dar lugar pra outro e daí me tornei ambulante. Eu não pude ficar mais no meu trabalho. Cheguei a fazer testes, entrevistas, mas só ouvia a palavra “aguardar”. Minha idade já era avançada, por isso estou aguardando até hoje – há vinte e tantos anos, ou melhor, há quase trinta anos – a chamada deles, então parti para o comércio ambulante. Por esse motivo, dessa calamidade que aconteceu comigo, não dá pra ficar desem-

[página 24] Zenilio Ramos de Araújo, ambulante de alimentos em estádios, proibido de trabalhar desde 2009, São Paulo/SP. Foto: Deco Cury. 2013

pregado. Tenho que sobreviver, tinha minha profissão, mas não me pegaram mais por causa da idade avançada. Como ia ficar minha família?

Quando comecei a trabalhar de ambulante, isso há trinta anos, era muito bom porque o trabalho de ambulante é uma coisa que dava até pra ficar contente, dava pra ganhar alguma coisa e também por poder trabalhar. Embora eu não ganhasse muito, estava ali sempre trocando uma moeda pela outra, isso trazia uma esperança, a gente corria satisfeito.

Trabalhava no meio do público, vendendo produtos alimentícios: pernil, calabresa, hot dog, essas coisas aí, mais as bebidas. Tinha sempre aqueles que nos tratavam muito bem, que davam valor ao nosso trabalho. Isso nos agradava, saber o valor do ambulante. Quando os ambulantes pararam de vender seus produtos, o pessoal sentiu muita falta, até ligavam pra nós pra perguntar se não íamos voltar a vender. Falavam que estavam sentindo falta.

Então a gente está até hoje nessa batalha. Paramos de trabalhar, pois nos tiraram. Nós pagávamos certinho nossas contas, tudo certinho, mas mesmo assim tiraram os trabalhadores.

Gostaria muito que todos os ambulantes voltassem a trabalhar, pois é de direito do cidadão, além de ser a forma de sustento de muitas famílias. É fundamental a gente correr pelo trabalho, porque dele é que vem nosso sustento. De graça, a gente não ganha nada.

É triste o trabalhador andar correndo. Eu mesmo andava correndo, pra lá e pra cá, e aquilo dava um desespero tremendo. Chegava em casa muito nervoso, muito nervoso mesmo, porque comprava meus materiais, levava e, chegando lá, não podia vender. Aí tinha que pegar tudo e jogar fora. Imagina tudo que você gastou indo pro lixo, era um desespero total! Não tinha liberdade de trabalhar, era uma situação de pressão, você trabalhando com todo o documento pago e a polícia te perseguindo. A polícia é pra olhar você não roubar, não pra não deixar você trabalhar. Isso é revoltante!

Os ambulantes ficavam revoltados, a gente não estava roubando! A corrida era pra trabalhar e, chegava lá, não podia, tinha que sair fora. E toda vez era assim, a vida era muito sofrida. Desde criança, o que sempre aprendi com meu pai foi sobre trabalho. Na infância, o que mais fiz foi correr para trabalhar, então deve ser por isso que hoje eu fico muito desesperado, correndo pra não ficar parado.

Não existe diferença entre o comércio ambulante e o comércio dos lojistas, desde que o ambulante pague suas taxas. Eu acho que é igual, são trabalhadores que pagam seus impostos. O ambulante contribui muito com o comércio, porque ele compra mercadorias pra revender, então o comércio lojista também ganha do ambulante. É uma forma de girar a economia, pois quando nós paramos de trabalhar, muitos comércios caíram, porque comprávamos deles para revender, então tava sempre girando, tava girando.

Na cidade, precisa ter ambulante porque se não tiver a cidade fica vazia, não existe cidade sem ambulante, tem que ter ambulante na cidade.

A união dos trabalhadores é muito importante, porque todos estão correndo para um benefício só, então a união faz a força quando todos correm para um objetivo único. Isso é muito bom, pois fortalece a categoria. No Fórum dos Ambulantes, conseguimos uma força e um favorecimento à causa do ambulante. ”



## Sampaio

São Paulo, a cidade dos caminhos e descaminhos. Sampaio, como é chamado, sabe bem o que é isso. Desde pequeno já percorria as estradas do interior rumo à capital, acompanhando sua mãe, que trabalhava com política. No decorrer da história, Sampaio deixa claro sua politização. Com falas incisivas e um jogo de cintura herdado do trabalho na rua, constrói técnicas de articulação por meio do diálogo, do conhecimento e da socialização com outros atores. Como cidadão, preza por reafirmar sua categoria de trabalhador informal, sujeito de direitos.

“Meu nome é Juraci Sampaio e tenho uma história pra contar: tenho cinquenta e três anos, sou nascido em Guaraçai, interior de São Paulo. Meus pais eram camponeses e nossa infância não foi assim tão difícil, porque meus pais tinham um sítio e conseguiram dar uma boa estrutura educacional pra gente. Quando eu era pequeno, tivemos a oportunidade de estudar nas melhores escolas do interior e, graças a Deus, os estudos nós conseguimos obter da família.

São Paulo era praticamente o caminho da minha mãe, porque ela mexia com política e, uma vez por mês, ela vinha para São Paulo e eu acabava vindo junto com ela, acompanhava ela desde os sete, oito anos de idade. Ela vinha pra São Paulo, eu vinha junto, mais ou menos seiscentos quilômetros de viagem, então praticamente eu nasci aqui, pelo menos uma vez por mês estava aqui. Meus pais já faleceram, mas a estrutura que deixaram foi muito boa.

Hoje eu alugo uma casa aqui em São Paulo, onde moro com minha família: minhas filhas, minha mulher e minha irmã. Tenho uma casa própria em Limeira, onde é base da minha família.

Desde pequeno eu trabalhei muito, fui bancário, trabalhei no Anglo, no hospital, tudo isso pra manter a estabilidade da minha família. Meus filhos praticamente estão encaminhados, já são maiores, estão estudando e não dependem mais de mim, mas a gente sempre tem preocupação, ainda mais quando a gente pega um mundo incoerente, e isso me preocupa muito.

Minha família não é rica. Meus pais passaram pra nós o valor do estudo e nós transmitimos para os nossos filhos assim. Eu não penso em deixar prédios, apartamento, deixar nada disso. A única coisa que eu tenho que deixar para meus filhos é o conhecimento técnico na universidade pra sobrevivência. Agora, as conquistas – se eles quiserem ser donos de fazenda, donos de prédio –, eles vão trabalhar e conquistar, porque a única coisa que eu vou deixar pra eles de bom são os estudos. Acho que todo ser humano precisa ter conhecimento básico do mundo como meio de sobrevivência e ferramentas que ajudam você poder lutar.

Uma das coisas mais gostosas que eu consegui, que pra mim é uma alegria, é mexer na área dos ambulantes. Fiz um bom ginásio, tive a oportunidade de entrar em duas universidades: História, na USP, e Agronomia. Mas, assim, em relação



Juraci Sampaio com sua mercadoria nas proximidades do metrô Anhangabaú, Centro de São Paulo/SP. Foto: Deco Cury, 2013

[página 28] Juraci Sampaio, ambulante no Vale do Anhangabaú, Centro de São Paulo/SP. Foto: Deco Cury, 2013

a todas as conquistas que eu tive, tirando minhas filhas, trabalhar como ambulante é o que mais me empolga. Eu banquei praticamente vinte e um anos de luta sozinho. Se não fosse a economia informal, não sei o que seria da minha vida.

Eu trabalhava no banco Bradesco, no Largo Treze de Maio, em Santo Amaro. Isso por volta dos anos 80. Lá eu via um monte de ambulante trabalhando e todo mundo contra esse pessoal. Comecei a me sentir mal em não defender, porque a gente vem do interior, onde meu pai e minha mãe sempre foram envolvidos em trabalho social. De repente, eu via uma categoria desprezada pela sociedade. Decidi: “Vou fazer esse serviço!” e acabei entrando nessa área dos ambulantes, vesti a camisa da causa, acertei com minha ex-companheira. Aproveitei que a vida estava tranquila e falei: “Vou mexer com essa área, não dá lucro, mas é o que eu quero”. Foi onde fui buscar conhecer, ter mais informações, investi tempo e dinheiro do bolso. Foi pesquisando que conheci a CUT [Central Única dos Trabalhadores] e comecei me envolver. E, na época, formei um sindicato.

Estou nesse ramo há 29 anos e venho acompanhando essa parte dos ambulantes e da economia informal, que cresceu muito. Hoje tem as entidades, os sindicatos, as cooperativas, que se preocupam.

Hoje acho muito legal as universidades fazendo doutorado em cima da economia informal, coisa que há 20 anos era raro. A economia informal é muito rápida. É uma economia que o pessoal despreza, mas dá suporte para a economia formal. Precisa ter pesquisa. É uma categoria totalmente diferenciada das outras. É uma economia que não vai acabar nunca, então o mínimo que podemos fazer é dar uma qualidade pra ela, é impossível acabar!

São Paulo recebe a América Latina inteira de comércio. Isso já dá uma diferença muito grande em relação às outras cidades e estados em que o comércio é um pouco mais lento. Por exemplo: uma novidade é lançada na revista X, quando é à noite, as meninas já tão costurando e, no outro dia, já é entregue na feirinha pra vender. Então a dinâmica aqui é muito grande, aqui a gente trabalha com quatro estações em um dia. De manhã, das cinco horas até umas oito horas, é o café com bolo. A partir das 8h, se tiver sol, é óculos escuro, essas coisas. Se chover, é capa, guarda-chuva. E, à tarde, começa a esfriar, entra com as blusas, os agasalhos. Então o ambulante tem que ter quatro mercadorias no dia a dia, pra poder trocar com rapidez. Isso que faz o diferencial, é a rapidez, enquanto o comércio formal trabalha com uma estação só.

Na Rua 25 de Março, Brás, convivem judeu, alemão, todos juntos e não tem discriminação racial. Isso é muito legal em relação a outros países, porque [até] no Brasil alguns estados têm problemas, não se aceita esse modelo de convivência.

Você imagina cento e cinquenta mil ambulantes todo dia trabalhando, vendendo uma média de trezentos, quatrocentos reais por dia? Nós contribuimos muito com a economia, com a pequena economia. Também na facilidade das pessoas estarem comprando as coisas úteis do dia a dia. Exemplo: hoje me esqueci de comprar uma agulha, uma maçã, já passo no ambulante compro e levo pra casa. Então essa é a

dinâmica da economia informal que o comércio grande não tem como oferecer pra sociedade. É uma contribuição muito grande, de possibilitar que a matéria prima seja levada para o consumidor rápido.

A economia informal tem a vantagem de estar ajudando uma parte do comércio formal grande, que não tem condições de fazer esse serviço que nós fazemos. Por isso são duas economias que deveriam trabalhar em conjunto, a economia informal e a formal, porque a formal não pode corresponder em estar entregando a mercadoria diretamente e com rapidez. Falta um pensamento dos cientistas, dos economistas, da própria Federação do Comércio, saber que ela é viável para a outra economia. A mesma coisa os catadores, eles são viáveis para a sociedade, porque estão ajudando a tirar aquele lixo e reaproveitam muitas coisas para voltar para a economia.

O que as pessoas não percebem ou não querem olhar é que o ambulante também quer pagar seus impostos. Não existe um ambulante que não deseja estar regularizado para que ele possa trabalhar numa boa. Pra você ter uma base, hoje tem mais ambulantes trabalhando andando [sem licença] do que fixo, como o mascate de antigamente. Por isso, precisa ser discutida a dinâmica do trabalhador, seus impostos, leis, o direito do trabalhador, que muitas vezes não tem direito a nada, principalmente no INSS [Instituto Nacional do Seguro Social]. É tudo meio incoerente, precisa ser discutido melhor e tentar achar algo a ser feito, é o primeiro passo.

Hoje os ambulantes têm muita dificuldade também na área da saúde. A rua traz muitas doenças: é urina de rato, urina não sei do que, não tem banheiro, principalmente para as mulheres. Então tem muita doença, surdez do pessoal que fica o dia inteiro com barulho de carro, poluição sonora no ouvido, muitos com problema na coluna porque carregam suas bancas nas costas. Essa área de saúde do ambulante é muito complicada, por isso é também um assunto importantíssimo.

E não existe um setor organizado na Terra que não seja coletivo. O ambulante pode sonhar que vai ser individual, mas na realidade não é. Porque o mestre tem seu coletivo, sua associação, seu sindicato, o advogado o pedreiro têm a mesma coisa. Todo mundo tem sua organização de trabalho e a educação precisa ser uma ferramenta. Não existe espaço no planeta para quem não se organiza, não existe. A maioria tem que estar organizada, a união é fundamental.

Temos que aprender a conviver, temos que aprender a conquistar a sociedade, pois muitas vezes temos uma imagem de oportunistas, de que não queremos trabalhar! Outros falam: “É um monte de vagabundos que não tão a fim de pegar no martelo, de estudar!” Mas não é isso, aí tá o erro na sociedade.

A economia informal é muito importante para toda sociedade e ela tem que se organizar melhor pra atender a sociedade, respeitar mais a sociedade. Ela tem que saber que o espaço público não é só do ambulante e também nem só do pedestre, ele é de todos. Tem que saber direcionar de forma que todos fiquem contentes. O Brasil sem a informalidade não existe! ”





## Francisco

Francisco é um piauiense rústico, de poucas palavras e muita perna. Ambulante do “corre”, desvia pelas ruas do centro de São Paulo para vender suas mercadorias e viver dignamente. Marcado por diversas privações, teve uma infância de responsabilidades e, como tantos outros, assumiu a casa ainda na adolescência. Trabalhador com cicatrizes de uma história de luta, teve de crescer no tempo e no espaço. Francisco quer muito mais do que sobreviver.



“Sou Francisco Ferreira da Silva e tenho uma história pra contar: tenho cinquenta e seis anos e vim de Vargem Grande, Piauí. Minha infância era assim: de casa pro trabalho e do trabalho pra casa. Estudei somente até o primário. Com catorze anos, eu perdi meus pais e, como eu era o mais velho dos irmãos, tive que cuidar da família para que meus irmãos não ficassem pedindo na casa de um nem de outro. Eu saía às cinco horas da manhã e chegava às oito horas da noite, sempre trabalhando para sustentar minha família.

Naquele tempo, eu achava que era muito desaforo chegar e pedir na casa dos outros pra pode comer. Então minha infância foi assim, trabalhando dia e noite para não precisar ver meus irmãos pedindo.

Onde eu morava, não tinha condições para eu cuidar e ajudar minha família. Então eu achei melhor vim trabalhar em São Paulo e tentar sustentar minha família. Eu cheguei com o tio de um colega, um senhor que era gerente de uma loja de construção, que me trouxe ainda de menor para trabalhar com ele, e me colocou como faxineiro para limpar o prédio. Passei três meses sem receber nenhum centavo, porque eu tinha pegado dinheiro com ele lá no norte, aí tinha que pagar. Depois de três meses, foi quando eu comecei a receber uns “courinhos de rato”. Mesmo assim o dinheiro era muito pouco.

Hoje em dia, posso falar que eu to bem, graças a Deus. Não estou melhor por causa da minha saúde de operado, e acho que vou operar de novo, mas à vista de como eu vim lá do norte, estou bem. Dinheiro não tenho muito não, mas pra comer eu tenho. Se for pra mandar um dinheiro pro norte, eu tenho, graças a Deus, trabalhando e guardando.

Eu hoje moro sozinho, tive mulher, não deu certo. Faz uns dezoito anos que somos separados. Ela vive a vida dela e eu vivo a minha. Tenho três filhos com ela e uma que criei. A que eu criei, esta casada e tem três filhos. Meu filho mais velho tem um filho. Tenho também uma menina de dezesseis anos que está casada, graças a Deus. E tenho um netinho. E tenho um menino de catorze anos, mas não está melhor porque, quando saiu da minha companhia, se envolveu com as drogas. A caçula todo dia me liga. Os outros vivem com a mãe deles, mas quando precisa também me ligam. Então dou o necessário, o que eu posso ajudar eu ajudo.



Francisco Ferreira da Silva em sua casa na ocupação Mauá, em frente à estação de trem da Luz, São Paulo/SP. Foto: Deco Cury. 2013

[página 32] Francisco Ferreira da Silva, ambulante na região da Luz, São Paulo/SP. Foto: Deco Cury. 2013

Antes de me tornar ambulante, eu tinha um bar. Eu trabalhava no bar com mais oito empregados. Tinha que pagar imposto, pagar aluguel e muitas vezes o dinheiro que ganhava só dava para pagar os funcionários, não sobrava nada. Na época, tinha também os carrinhos que vendia coisas na rua, aí peguei e vendi o bar e fiquei trabalhando somente na rua.

Sou ambulante já faz trinta e três anos. Sempre trabalhei com meus carrinhos na rua e foi assim que consegui alguma “coisinha”. A gente ganha pouco, mas o pouco que você ganha, você guarda. Hoje eu trabalho das doze horas até as dezessete horas. Vendo refrigerante, água, bebidas, chocolates.

O dia a dia do ambulante é ganhar ou perder, porque os “homens” [policiais] não dão boi. Durante a semana, quando está calor, eu ganho uma merreca, mas se for um dia ruim e os “homens” não deixarem você trabalhar, você não ganha nada. O melhor é ir pra casa e não perder a mercadoria, não se estressar, porque é muito fácil ficar nervoso com a perseguição da polícia. E pra não ficar meio doido e fazer alguma besteira, é melhor pegar as coisas e correr pra casa. Quando dá para trabalhar, a gente trabalha. Se não dá, a gente fica em casa.

O comércio ambulante na cidade é muito importante. Os trabalhadores procuram sempre trabalhar em união, a gente conversa sobre o que pode vender na rua, os produtos que dão mais lucro, sempre procurando se ajudar. Se um vende pipoca, o outro vende milho, sem ninguém desfazer da mercadoria um do outro, porque estamos no mesmo barco, não tem como um ser contra o outro. Não há diferença nenhuma entre o comerciante e o ambulante, porque pra mim os dois são trabalhadores.

Não tenho problemas com os comerciantes. Na verdade, tenho até amigos. Quando peço pra ficar perto do comércio, muitos dizem: “Pode encostar aqui, seu Francisco, e se precisar da gente, pode contar. Se o ‘rapa’ vier, você pode entrar pra dentro da loja e se esconder”. Sempre converso com eles e, quando preciso de troco, pego com eles. E, às vezes, eles pegam comigo. A gente tem que fazer por onde, ter amizade e não inimigos. Por onde ando, ajo corretamente pra não ter problema nenhum.

Então eu sou um cara que gosta das coisas certinhas. Se é seu, é seu; se é meu, é meu, graças a meu bom Deus. Aonde vou, em São Paulo, eu ando de cabeça erguida, ninguém pode dizer: “Aquele cara deve pra gente! Aquele cara ali é pilantra!” Não de mim, porque eu gosto do negócio honesto.

Meu sonho é que, até antes de morrer, eu consiga comprar um negócio. Algo pequenininho, um barzinho, para não ter que ficar trabalhando debaixo de chuva e sol, conseguir uma “possinha”, dois por dois, para eu ficar dentro sentadinho, vendendo minhas coisas, porque estou ficando de idade e hoje em dia ninguém mais pega pessoa de idade pra trabalhar. Que seja um local pequenininho pra eu viver a minha vida sem precisar estar correndo da polícia, da Prefeitura, da guarda metropolitana, da CPTM [Companhia Paulista de Trens Metropolitanos]. E quando vier me parar, eu disser: “Eu estou regular, estou direitinho!”

Então minha conquista é essa e eu vou conseguir, se Deus quiser, porque pra isso eu trabalho. E sei que se eu tiver que gastar dez [reais], eu não vou gastar os dez [reais], eu vou gastar só cinco [reais] e vou deixar cinco [reais] para o outro dia. Preciso economizar, porque olha a idade que eu to! Estou pensando no futuro. Quero conseguir trabalhar sem ter dor de cabeça e deixar algo para meus filhos para depois dizerem: “Pô, meu pai morreu, mas deixou pelo menos isso aqui pra gente, porque meu pai foi trabalhador e honesto”.

Acredito que minha contribuição pra São Paulo é dada quando vou comprar minhas mercadorias, porque, pouco ou muito, você está pagando os impostos. Então, de certa forma, estou contribuindo pra economia, mesmo trabalhando na rua e sendo coisinha pouca, a gente paga muitas vezes à Prefeitura. Dizem que ninguém paga imposto, mas tudo que você compra, você está pagando imposto. Se a Prefeitura desse uma licença para nós, ambulantes, seria mil vezes melhor, porque quando você tem uma licença, você trabalha sem precisar ficar correndo. O ambulante é trabalhador, não tem carteira registrada, mas paga suas mercadorias, então é trabalhador. Não tenho dúvidas de que a cidade vê o ambulante como trabalhador.

Mas já tivemos tempos difíceis, tempo de crise na gestão do José Serra e Kassab, que colocou a PM [Polícia Militar] e os fiscais da Prefeitura pra correr atrás de trabalhador e, quando não alcançavam a gente, jogavam aqueles cassetetes em nossas pernas. Caíamos, perdíamos as mercadorias, uma gritaria... “Perdeu, perdeu!!!” Davam tiro pra cima, escapava da Prefeitura, caía na PM, escapava da PM, caía na Prefeitura, então foi um sacrifício pra nós essa perseguição. O Haddad não está sendo bom como ele prometeu, mas 50% melhorou já pra gente, porque a gente tá trabalhando, a PM chega e pelo menos fala: “Tiozinho, sai fora, não pode ficar aí”.

Agora, com Kassab e Serra, nós comemos o pão que o diabo amassou! Tinha vez que eu perdia mercadoria três vezes no dia, pegava dinheiro emprestado pra comprar mais mercadoria, e aí tomavam tudo. E se você resistisse e não deixasse levar as mercadorias, eles arriavam o pau, usavam spray, gás na cara da gente. Uma vez eu disse pra um deles:

– Não são bem assim as coisas, sou trabalhador, não sou bandido. Enquanto vocês estão pegando os trabalhadores, os bandidos estão cheirando e fumando, e vocês não fazem nada.

Eu sou a favor da união dos trabalhadores. Se os ambulantes se unirem, eu estaria do lado. Eu falo por mim e pros parceiros que trabalham comigo, que são todos unidos. Se os ambulantes tivessem se organizado, não tinha essa baderna. É muito importante em São Paulo a organização do ambulante. No Rio, quando os ambulantes estão trabalhando, a Prefeitura chega lá pra pegar as coisas deles, mas eles não deixam levar. Mas aqui não, isso não. Não tem união. ”





### **George (*in memoriam*)<sup>1</sup>**

Georjão, como era conhecido por todos no calçadão de São Miguel Paulista, foi trabalhador ambulante por três décadas em um dos mais populosos distritos da região leste de São Paulo. Enfático no verbo e nas lágrimas, falou dos desafios, lutas e conquistas que o acompanham. Desde muito pequeno, teve de superar diversos obstáculos: a “paralisia” das escolas, que não garantia o acesso à educação e à socialização; a opressão do Estado em 1964; e a mudança de cidade. Cidadão simples e complexo nas múltiplas formas de adaptação e sobrevivência do ser humano.

---

1 No processo de construção desta publicação, o senhor George Washington Mota Leite faleceu no mês de setembro de 2013.

“ Eu sou George Washington Mota Leite, tenho uma história pra contar: nasci no Rio de Janeiro, mas vim morar em São Paulo por causa da ditadura de 64. Meu pai foi preso político. Quando tinha três anos de idade, tive paralisia, por isso não aproveitei muito minha infância. Saímos do Rio de Janeiro quando eu ainda era pequeno e viemos morar em São Miguel [Paulista]. Meu pai veio primeiro, comprou uma casa e depois viemos com a mudança. Eram poucas as nossas coisas, porque na época, quando ele foi preso, nós perdemos tudo. Moro nessa casa com minha esposa, meus filhos e netos. Eu me preocupo muito em tentar manter o padrão de vida deles, pois está muito difícil.

Tenho cinquenta e seis anos, estudei até o quarto ano primário. Minha trajetória de vida foi de muitos sacrifícios, porque, por causa da minha deficiência, sempre tive que depender dos outros. Na época de escola, meu pai sempre teve que pagar alguém para me levar e buscar. As escolas não tinham como eu entrar. Tanto é que eu estudei mais em galpão, porque as escolas não tinham acessibilidade, não tinha uma mesa especial nem uma área da saúde.

A base da família sou eu e minha esposa. Temos três filhos, um garoto que mora no Guarujá, casado, e tem as meninas, que moram com a gente. A mais nova vai casar e a mais velha é separada. Com meu trabalho, a gente sustenta toda a família. Então, pelo fato da Prefeitura ter mexido com a gente, as finanças caíram bastante. Eu mesmo fiquei quase um ano sem trabalhar direito. Só agora que estamos voltando a “engatinhar” e começando tudo de novo. Com isso, eu posso ver meus filhos melhorar também. Meu filho, o mais velho, quer ser advogado. As meninas não puderam estudar, pois pararam no terceiro ano, mas sempre falo pra elas voltarem estudar, porque ou se estuda hoje ou não se constrói nada. Antigamente ganhava-se dinheiro sem estudo. Hoje é muito difícil e penso que o jovem precisa estudar.

No meu tempo era bem diferente. Era duro, sofri bastante. Eu não sentia minhas pernas, não sentava. Depois comecei a sentir as pernas, comecei a sentar, a levar uma vida normal como cadeirante, até dançar eu danço! Eu falo que eu sou um deficiente bem diferente dos outros, porque a maioria dos deficientes que eu conheço são todos quietos, eu não. Sempre gostei de farrear, adoro a noite.

[página 36] George Washington Mota Leite, ambulante que trabalhava no calçadão de São Miguel Paulista, São Paulo/SP, falecido em setembro de 2013. Foto: Arquivo pessoal, cedida pela família.

Tenho como conquista também a briga para se trabalhar como ambulante no tempo do ex-prefeito Pitta. Tive que me acorrentar na subprefeitura pra termos o direito ao trabalho e ao espaço de volta. Além dos ambulantes que já tinha, ganhamos umas trinta pessoas a mais. Isso e várias outras coisas nós conquistamos nessa vez. Na gestão Kassab, eu quase joguei a toalha, não tava mais aguentando. São trinta anos de camelô. Em São Miguel, os caras me consideram como liderança, então vários vêm atrás de mim, conversar comigo.

Eu comecei vendendo doces em uma van que meu pai me deu. Inclusive eu mudei a história, porque o pessoal botava aquelas carroças com doce, muitos descobertos. Como eu trabalhava na subida do pronto-socorro, os médicos, enfermeiros passavam e olhavam lambendo os beiços, mas não paravam pra comprar, aí eu falei: “Ô nega, vamos colocar saquinho aqui nesses doces”. Foi então que começamos a ensacar e amarrar os nossos doces e eles começaram a comprar. Daí pra frente foi que começamos a ganhar nosso dinheirinho.

Minha vida não é mole, não é qualquer um que aguenta! Cada vez que tenho que trabalhar, é dois quilômetros pra vim e dois quilômetros pra voltar. Chego aqui por volta das nove horas da manhã e saio às oito horas da noite, com sol, chuva e quando está chovendo muito, eu quase não venho, minha esposa é que vem. Nós não temos carro e nem dá pra vir de ônibus, eu tenho medo de eu cair dentro do ônibus. Inclusive tô até vendo agora se eu compro uma cadeira menor pra eu começar a vir de ônibus, porque eu não to aguentando mais. Quando minha mulher não aguenta me empurrar no caminho de casa, eu pago uma pessoa pra me levar em casa. Tenho diabetes, minha visão está muito curta e a noite é muito perigosa. Tem ruas que eu pego que são contramão, os carros abusam.

Se eu for contar tudo que já passei como ambulante, dá pra fazer um livro só do Georjão!

O comércio ambulante se modificou muito, e eu só estou nessa ainda porque eu não tenho outra opção. Existem muitos abusos. Essa vida de ambulante é muito sacrificante. Camelô sacrifica muito a vida, só que hoje tem muita gente ganhando muito dinheiro e não dá espaço para os outros que estão precisando.

A gente que trabalha na rua lida com várias pessoas, conhecemos muitas pessoas, muitos rituais, cultura, você aprende, é uma troca de experiências, porque nosso país é uma mistura de raça. Uma miscigenação geral! Em São Paulo, a gente vê japoneses, português, é fora de série!

Entre o comércio ambulante e o comércio lojista, existem diferenças. O ambulante não quer disputar muito com o lojista. Em São Miguel, no calçadão, nunca teve disputa. O lojista de São Miguel quer ambulante, [pela] maneira como a gente está aqui no calçadão e não disputa com eles. Quando a gente não tá aqui, o comércio cai 70%. Na minha opinião, não é justo os caras pagarem um aluguel onde o valor mais barato é em torno de nove mil reais, pagar funcionário, luz, entre outras coisas, e eu colocar a mesma mercadoria e não vou pagar impostos.

Na época do Kassab, fui muito explorado, porque tive que pagar algo que já estava pago. Só nesses três anos, tive que parcelar uma dívida de cinco mil reais para poder trabalhar, pagar uma dívida de um barato que já estava pago. Com trinta anos trabalhando em São Miguel, eles me levaram tudo simplesmente porque eu tinha ido ao banheiro. Não entra na minha cabeça essa repressão disfarçada em São Paulo. Os policiais não têm culpa. A culpa é de quem permite isso, essa ditadura disfarçada. O Kassab fez que nem em 1964, colocou militares pra tomar conta de todas as subprefeituras.

Todavia, com meu trabalho de ambulante, tive três casas noturnas, uma firma que estava abrindo, mas fui roubado, consegui ajudar no casamento dos meus filhos. Tudo isso, fruto do meu trabalho. Agora tenho que conquistar as coisas pros meus netos, que na realidade são como filhos pra gente.

Hoje em dia, em nossa sociedade, ainda existe muita discriminação com o trabalhador ambulante. Hoje eu só ando relaxado porque, quando eu andava bonito, era parado direto pela polícia. Eles me perguntavam o que eu fazia da minha vida só porque usava relógio, roupa boa e cara, mas era cadeirante. Eles achavam que eu não tinha o direito por ser cadeirante. E assim ambulantes não poderiam usar nem ter essas coisas. Isso acontece sempre nessa nossa sociedade! Quando estou na rua, do lado da minha banca, as pessoas param pra me dar esmolas só porque sou cadeirante. As pessoas não me veem como trabalhador, me veem como pedinte. Às vezes estou andando num lugar, aí peço licença pra passar, muitos olham, dão risada. Fico bravo, me dá vontade de meter a cadeira por cima. A discriminação é grande.

Onde trabalho, na região de São Miguel, fizeram um banheiro público comum, mas nada preparado para cadeirante. Só depois de tanto brigar, foi que resolveram fazer uma rampa! Não tenho direito de ir e vir, os caras limitam esse meu direito. Então pra mim isso é discriminação.

Essa discriminação, não vou falar que é de todo mundo, mas existe. Quando o próprio prefeito chega numa televisão e fala que estão tirando os marginais da rua, se referindo aos ambulantes, o que a sociedade vai pensar? Foi construída uma imagem errada dos ambulantes. Já participei de reunião em São Miguel [em] que fomos chamados de lixo. Na hora eu intervim e falei: “Ó, companheira, a senhora está equivocada com essa sua fala, nós não somos lixo, somos pais de família correndo atrás do pão de cada dia”.

O ambulante contribui bastante para a nossa sociedade. Se um trabalhador ganha um salário mínimo, ele paga trezentos reais de aluguel, aí tem que comprar alimentação, em geral, vai pagar luz e água, aí vai sobrar na mão dele, digamos que sobre cinquenta reais. Com isso ele vai conseguir comprar para os filhos dele numa loja? Não compra! No ambulante, ele vai conseguir comprar, você vê a diferença. Outro exemplo: você vai comprar um salgado na lanchonete, eles vão te cobrar quatro reais, no ambulante você vai pagar dois reais e cinquenta centavos. Por isso os ambulantes contribuem muito com a sociedade, principalmente para a população que ganha salário mínimo.

Eu procuro sempre participar de articulações, inclusive sou presidente da Associação dos Deficientes da Zona leste (ADLESTE), que organiza ambulantes com ou sem deficiência. Eu participo muito das questões dos ambulantes. O ambulante é o seguinte, ele só quer se reunir quando o bicho está pegando, aí todo mundo lembra que existe uma associação e que o presidente é obrigado a ir brigar por eles. Muitos não entendem que o presidente é um ambulante como ele. O cara tem que largar a banca dele e ir tentar resolver os problemas da geral.

Não custa nada a associação ir à subprefeitura conversar para mudar algumas coisas no visual das bancas, limpeza, fazer uma cobertura para não afetar as bancas. Esse é o papel da organização. Se você faz isso, o que vai acontecer? Os políticos vão ver a gente com outros olhos. Estamos trabalhando com o social, ganhando nosso dinheiro e ajudando o bairro a crescer, colaborando com a Prefeitura em algumas coisas.

Então a gente precisa de união. Se o nosso companheiro está com dor de barriga, lá na outra região, e não tem ninguém pra ajudar ele, não custa nada a gente aqui em São Miguel se unir e ajudar. Não precisamos esperar o bicho pegar pra depois a gente tentar se unir. Não adianta, porque isso é dar tiro no próprio pé! Quando se tem organização, é igual àquele ditado: “A união faz a força!”





A photograph of a man in a clothing store, overlaid with a teal color. The man is looking upwards and to the left. The store is filled with various items, including belts and shoes. The text 'Um olhar transversal' is positioned in the lower right area of the image, with a dotted line below it.

## Um olhar transversal

.....

Luiz Claudio em sua banca na Rua Muller, Brás, São Paulo/SP. Foto: Deco Cury. 2013.

## Trajetória ocupacional

Os relatos das entrevistas revelam diferentes dificuldades nas trajetórias ocupacionais, que vão da entrada precoce no mercado de trabalho, passando pela dificuldade de completar o período escolar, a migração para outros estados, a deficiência física, as sucessivas crises econômicas, entre outros. Percebe-se que a informalidade, na vida desses trabalhadores, quase sempre foi o resultado de uma conjunção de fatores pessoais e estruturais, reveladores de resistência, perseverança e dignidade pelo caminho percorrido na informalidade.

Apesar da diversidade dos contextos, a vida desses trabalhadores tem em comum a dificuldade objetiva de inserção no mercado de trabalho formal. Nesse sentido, apesar de serem histórias pessoais, são emblemáticas de um grande contingente da população brasileira. Apesar de contextos econômicos prósperos ou decadentes, os trabalhadores informais representam, na última década, a metade da força de trabalho nas regiões metropolitanas, conforme veremos nos dados do DIEESE a seguir<sup>2</sup>.

Abaixo, são apresentados alguns aspectos históricos e recentes que são estruturais para a permanência sistemática da informalidade no Brasil.

O processo peculiar de modernização brasileira, pela industrialização tardia, deixou de realizar reformas estruturantes, tais como agrária, urbana, tributária, previdenciária e política, que promovessem a redução da desigualdade social. Esse é um modelo de desenvolvimento voltado aos interesses do capital, que deixou um legado histórico permanente de concentração da renda e da terra, violência institucional e frágil diálogo social.

Apesar de haver um debate acadêmico do que seria a “nova” informalidade, como resultado da flexibilização das relações de trabalho, terceirização e subcontratação, a “velha” informalidade persiste desde o início da história brasileira. A informalidade é mantida mesmo em ciclos de crescimento econômico e de “inclusão” de trabalhadores pelo consumo. No entanto, dados relacionados ao crescimento econômico nas últimas décadas, sustentados no aumento do PIB [Produto Interno Bruto]

---

2 GARCIA, L.; MAIA, R. A Informalidade no Brasil. In: OLIVEIRA, Roberto V. de; GOMES, Darcilene; TARGINO, Ivan. (Orgs.). *Marchas e Contramarchas da Informalidade do Trabalho*. 1ª ed. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2011.

e do número de empregos com carteira assinada, são utilizados com a intenção de legitimar ações que expulsam ou criminalizam trabalhadores informais urbanos.

No Brasil, a contradição entre o crescimento econômico e a manutenção da informalidade persiste em novas formas de exploração dos trabalhadores, entre elas, os autônomos e os subcontratados. Ambas as situações de informalidade encontram base de sustentação em padrões históricos de desenvolvimento do mercado de trabalho e ganharam novos contornos no contexto da reestruturação produtiva contemporânea.

A informalidade urbana, segundo levantou o DIEESE em 2009, ainda é a condição de praticamente metade (48,2%) da população ocupada nas regiões metropolitanas brasileiras<sup>3</sup>. As diversas situações de informalidade formam uma parte importante do conjunto de atividades da economia brasileira. Segundo a classificação do DIEESE, existem três principais segmentos que compõem a informalidade: o emprego subcontratado (terceirizados e autônomos que trabalham para uma empresa), o emprego ilegal (ausência de carteira de trabalho assinada) e o trabalho por conta própria (autônomos para mais de uma empresa, autônomos para o público ou donos de negócios familiares).

Os ambulantes são trabalhadores autônomos – ou “por conta própria” – que estão vinculados ao circuito de venda direta e indireta, realizando atividades que, apesar de subordinadas ao mercado, ainda têm certa margem de autonomia. Esses trabalhadores não possuem uma relação de exclusividade ou vínculo com empresas e vendem diretamente para o consumidor final ou o “sacoleiro”.

Uma tabulação especial da Pesquisa Emprego e Desemprego (PED- DIEESE)<sup>4</sup> levantou a existência de 138 mil trabalhadores ambulantes (1,5% do total de ocupados) que moravam na região metropolitana de São Paulo e trabalhavam na capital no biênio 2010-2011. Esta tabulação caracteriza o vendedor ambulante com o seguinte perfil: 58,6% são homens; 54,7% têm mais de 40 anos; e 43,4% têm ensino fundamental incompleto.

Destaca-se ainda que, segundo pesquisa de João Batista Pamplona<sup>5</sup>, a maioria dos trabalhadores ambulantes são chefes de família de domicílios pobres (53,1%). Para o pesquisador, nesse dado existe um componente importante a ser refletido:

---

3 GARCIA, L.; MAIA, R. A Informalidade no Brasil. In: OLIVEIRA, Roberto V. de; GOMES, Darcilene; TARGINO, Ivan (Orgs.). **Marchas e Contramarchas da Informalidade do Trabalho**. 1ª ed. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2011.

4 Esta tabulação foi realizada pelo DIEESE em 2011 a pedido do Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos e não foi publicada.

5 PAMPLONA, J.B. Pesquisa **O Comércio de Rua na Cidade de São Paulo: Evolução Recente, Perfil e Política de Regulação**. Relatório produzido através de convênio ANPEC-BNDES. São Paulo: BNDES, 2011. Fonte: site do BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Disponível em: [http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/produtos/download/PDE2009\\_PUCSP\\_Pamplona.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/produtos/download/PDE2009_PUCSP_Pamplona.pdf). Acesso em outubro de 2013.

“Pertencer a famílias pobres reduz as chances de um indivíduo obter trabalho assalariado no setor formal, especialmente o de boa qualidade, já que a rede social da qual participa tende a ser menos capaz de auxiliá-lo a atingir tal objetivo”.

Diante desse cenário, os depoimentos dos trabalhadores ambulantes demonstram que o contexto de vulnerabilidade social caracterizado pela baixa renda familiar, pelo difícil acesso aos estudos e pela necessidade dos membros da família de complementar a renda, foram fatores preponderantes para o prematuro ingresso no mercado de trabalho informal e precário. Essa realidade colaborou para a fragmentação da trajetória de vida, como também para a impossibilidade de conciliar estudo e trabalho. Deve-se considerar também que há casos em que a tradição do trabalho ambulante é passada de pai para filho.

Os dados da PED-DIEESE ilustram as dificuldades de escolarização desses trabalhadores, já que 43,4% dos ambulantes não concluíram o ensino fundamental; 21,3% não concluíram o ensino médio e; 27,5% não concluíram o ensino superior<sup>6</sup>.

Além do modelo patrimonialista<sup>7</sup> e excludente não ser recente, os trabalhadores informais estão sujeitos aos processos de segregação urbana. Como exemplo, na cidade de São Paulo, houve a tentativa de extinção do comércio de rua dos espaços públicos no ano de 2012 pelo então prefeito Gilberto Kassab, quando grandes planos urbanísticos e megaeventos estavam sendo discutidos para serem implementados na cidade, tais como a Operação Urbana Lapa-Brás, o projeto Nova Luz e a Copa do Mundo de 2014. Antes dessa tentativa, existiam apenas 5.137 licenças para o comércio de rua, número irrisório em relação ao total de trabalhadores ambulantes na cidade. Em 2013, as entidades representativas dos trabalhadores ambulantes acreditam que este número não passe de 1.000 licenças.

Em suma, os padrões históricos de exclusão sistemática do mercado de trabalho formal somados aos padrões recentes de reestruturação produtiva e segregação urbana têm mantido muitos trabalhadores à margem da apropriação da riqueza, do acesso à terra urbana e do direito ao trabalho.

---

6 Tabulação elaborada pelo DIEESE a partir dos dados da Pesquisa Emprego e Desemprego (PED) na região metropolitana de São Paulo, com o recorte do município de São Paulo, no biênio 2010-2011. Esta tabulação foi realizada pelo DIEESE em 2011 a pedido do Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos e não foi publicada.

7 Patrimonialismo, para Faoro (2001), é a combinação entre concentração da terra, poder econômico e poder político, que estrutura uma sociedade profundamente desigual. Ele se manifesta na captura da esfera pública e na acumulação de terras e imóveis pelos interesses privados e se sustenta, sobretudo, com a contribuição do Estado. O país manteve esse padrão patrimonialista tanto na transição de um país predominantemente rural para um de maioria urbana, quanto nos ciclos de crescimento econômico. Assim, a partir dessa matriz é que foram construídas e são mantidas as cidades brasileiras. Cf. FAORO, R. *Os Donos do Poder*. São Paulo: Globo, 2001.

## Trabalho: dignidade versus preconceito

Os testemunhos de vida dos seis trabalhadores ambulantes mostram a ambivalência entre o autorreconhecimento sobre o papel social do trabalho que exercem e o pouco reconhecimento que a sociedade e o Estado conferem à atividade.

O comércio de rua ainda está sujeito a toda sorte de preconceitos: associação do ambulante a mercadorias “pirateadas” ou de baixa qualidade, não pagamento de tributos, inadequação às normas sanitárias e causador de desordem na ocupação dos espaços públicos. Tais preconceitos resultam de uma série de contradições na sociedade e no papel regulador do Estado.

A sociedade brasileira é marcada por profundas desigualdades. Nesse contexto, determinados setores impõem a toda sociedade um conjunto de valores e definem o que deve ser socialmente aceito, com o objetivo de manter seus privilégios. Em relação ao comércio de rua, é visível o uso de instrumentos para deslegitimar e criminalizar o trabalhador ambulante. Tanto os meios de comunicação de massa quanto o Estado têm reproduzido o preconceito.

Ademais, o Estado historicamente tem se omitido em criar normas compatíveis à realidade do trabalhador ambulante, impondo-lhe um ônus que não é possível cumprir para formalizar sua atividade. O Estado deveria oferecer condições para que os trabalhadores pudessem acatar as exigências legais, fornecendo-lhes suporte técnico, orientação, capacitação e assessoria. Existe um abismo entre o arcabouço de normas e a realidade socioeconômica de grande parcela dos trabalhadores na informalidade, que é justamente o gerador dos preconceitos apontados.

Não apenas pela omissão, mas também pela ação, o Estado reproduz preconceitos por parte dos agentes públicos que utilizam métodos questionáveis e submetem os trabalhadores ambulantes a condições desumanas. Diversos relatos apontam que esses agentes “combatem” o comércio ambulante com as seguintes práticas: subtraem e rasgam documentos; multam os trabalhadores quando eles não estão no ponto, seja por terem ido ao banheiro ou a uma consulta médica; proibem a utilização de guarda-chuva ou guarda-sol para os trabalhadores se protegerem; e, em situações extremas, utilizam de ameaças e de violência física para apreensão de mercadorias ou expulsão dos trabalhadores dos espaços públicos. Assim, estes ficam expostos aos mais diversos tipos de arbitrariedades, como agressões físicas e verbais, desrespeitos, ameaças, confiscos e multas indevidas, cassações sumárias de licenças, entre outras, que reforçam ainda mais as violações sofridas por esses trabalhadores.

Mesmo com os preconceitos e estigmatização, os trabalhadores ambulantes entrevistados buscaram diversas formas de superação e, por meio do trabalho, reafirmam sua dignidade e de seus familiares, conforme ilustraram as narrativas sistematizadas a seguir:

- o trabalho na informalidade não impediu o trabalhador de criar sua família, conquistar sua casa própria e propiciar aos seus filhos condições mais favoráveis de estudo e renda;
- as adversidades e violências no ambiente de trabalho não impediram que o trabalhador pudesse ter acesso ao ensino superior e ter se tornado uma liderança representativa dos trabalhadores;
- o testemunho contundente mostra uma trajetória ocupacional marcada por mais de vinte anos de comércio de rua e pela busca de emprego formal sem êxito. Apesar da retirada de sua única fonte de renda na informalidade pelo Estado, mantém-se na luta coletiva por acreditar na dignidade desse ofício;
- os trabalhadores ressaltaram a importância da socialização nas ruas, por meio de vínculos com os clientes, bem como da prestação de serviços como, por exemplo, fornecerem informações aos cidadãos sobre a cidade.

O comércio ambulante cumpre o importante papel social de geração de renda, combustível primordial para proporcionar dignidade e subsistência para o trabalhador e sua família. Representa uma oportunidade para garantir direitos à família, ainda que muitas vezes de forma precária. Assim, a percepção desses trabalhadores sobre sua atividade contrasta radicalmente com o preconceito vigente.

A realidade do consumo da sociedade brasileira revela que parte dos cidadãos busca produtos a valores acessíveis e compatíveis com seus rendimentos. O comércio ambulante responde a essa demanda, permitindo que determinados produtos cheguem também para as classes populares. Além disso, o comércio na rua possui uma capilaridade e acessibilidade no abastecimento de produtos em locais próximos ao consumidor.

A generalização de que todo trabalhador ambulante está necessariamente associado à ilegalidade e ao caos social e urbano e, portanto, precisa ser combatido e erradicado, contribui para permanência do preconceito e criminalização da atividade. A negligência e a discriminação cometidas por determinados agentes do Estado e de setores da sociedade acabam colaborando para a não inclusão dessa atividade no planejamento urbano, nos programas de emprego e renda, de suporte aos trabalhadores, de assistência social, entre outros.

Os testemunhos expressos neste livro buscam colaborar para uma mudança de percepção por parte da sociedade e do Estado em relação ao trabalhador ambulante, reconhecendo nesse ofício uma contribuição importante e legítima para a sociedade.

## A construção do futuro

Nas falas dos trabalhadores aparece uma contradição entre o desejo e perseverança de continuar na atividade e a insegurança e total ausência de garantias (jurídicas e econômicas) de permanecer como ambulante.

Segundo relatos dos trabalhadores, a condição de migrar foi por muitos anos a única alternativa de sobrevivência e melhoria das condições de vida por meio do trabalho. São Paulo era vista como a terra das oportunidades e muitos, ao chegarem, só conseguiram uma ocupação na informalidade. Atualmente, percebe-se que o perfil do trabalhador ambulante é mais heterogêneo, caracterizado pela diversidade de origem, etnia e tempo de residência em São Paulo.

Independentemente de sua origem, todos relataram que conseguiram obter conquistas por meio do trabalho ambulante, mesmo que minimamente, possibilitando a melhoria da qualidade de vida da família. São conquistas que vão desde proporcionar uma educação adequada aos filhos até o financiamento do próprio imóvel. Tais sonhos carregam uma forte carga simbólica de realização pessoal com o suor do próprio rosto. Com muitos esforços e luta cotidiana, procuram garantir um futuro melhor para os filhos, condição diferente daquela que lhes foi proporcionada.

Entretanto, um futuro estável está muito além das conquistas materiais proporcionadas pelos rendimentos. A existência do direito ao trabalho na Constituição como um direito social não tem garantido a universalização do acesso ao emprego formal e de condições adequadas no ambiente de trabalho. Além disso, esse direito também é um meio para que outros sejam alcançados: direito à moradia adequada, à saúde de qualidade, à escolarização completa, etc. O futuro desses trabalhadores e de seus familiares é muitas vezes comprometido pelo fato de não serem reconhecidos devidamente como cidadãos de direitos.

Nesse sentido, é importante ressaltar que a sobreposição de vulnerabilidades e precariedades não está associada somente à insegurança nos rendimentos, mas ao reconhecimento de direitos mínimos previstos na denominada Agenda do Trabalho Decente elaborada pela Organização Internacional do Trabalho (OIT). Entende-se por Trabalho Decente “um trabalho adequadamente remunerado, exercido em condições de liberdade, equidade e segurança, capaz de garantir uma vida digna”<sup>8</sup>.

A OIT lançou a Agenda do Trabalho Decente na perspectiva de enfrentar as transformações perversas e supressoras de direitos no mundo do trabalho e para cobrar a responsabilidade do Estado, das empresas e das organizações dos trabalhadores na afirmação dos direitos fundamentais laborais. Questões como criação de emprego de qualidade para homens e mulheres, extensão da proteção social, promoção e

---

8 OIT. *Agenda Nacional de Trabalho Decente*. Brasília: OIT, 2006, p.5.

fortalecimento do diálogo social e respeito aos princípios e direitos fundamentais do trabalho são pontos principais desta Agenda.

Para o trabalhador ambulante, a construção do futuro, nesse sentido, não passa somente pelo ganha-pão de cada dia, mas na efetividade dos direitos dessa Agenda, como a participação em canais de discussão e formulação de políticas públicas, no acesso à seguridade social, na segurança e saúde no ambiente de trabalho e na erradicação de toda forma de violência, discriminação, assédio moral e trabalho infantil.

Para além da plataforma do Trabalho Decente da OIT, há um desafio a ser superado, que é o fortalecimento do poder reivindicativo dos trabalhadores. Sem a organização dos trabalhadores, eles não têm como fazer pressão para obter um canal de discussão, formulação e negociação de políticas públicas sem depender do clientelismo para encaminhar suas demandas. Além disso, os processos participativos necessitam da utilização e consolidação dos instrumentos democráticos de decisão, para que as necessidades dos coletivos sejam contempladas e levadas por seus representantes.

## Solidariedade e Luta

As entrevistas mostram que todos os trabalhadores consideram de extrema importância a organização e a mobilização da categoria. Entretanto, percebe-se que há um grande abismo entre querer se organizar e efetivamente ter uma organização que possibilite o protagonismo dos trabalhadores. Esta dificuldade de organização, muitas vezes, é reflexo das violações de direitos por parte do Estado e das relações conflituosas entre os próprios ambulantes.

O histórico de violação de direitos, a precariedade das condições de vida e a estigmatização em relação ao trabalho ambulante são obstáculos que dificultam o despertar da consciência coletiva de serem sujeitos políticos e de direitos. Além disso, as relações políticas clientelistas, os canais fragmentados de diálogo com o Poder Público e a ausência de políticas públicas para o comércio ambulante são fatores que dificultam a organização dos trabalhadores.

No comércio ambulante, o ambiente de trabalho individual, a concorrência na venda e a disputa pelo espaço público constituem elementos que dificultam a agregação dos trabalhadores em torno de um mesmo ideal. Além disso, a sociedade brasileira tem estimulado o individualismo como prática de resolução dos conflitos, afastando o contexto estrutural que atinge toda a categoria de trabalhadores, dificultando a perspectiva de luta coletiva.

Apesar desse panorama adverso, os trabalhadores exercem cotidianamente práticas de solidariedade para proteção e defesa do trabalho e formam espaços de socialização para a luta comum da categoria. Na prática de solidariedade e luta, surgem lideranças entre os trabalhadores ambulantes com distintas experiências de organização popular, em diferentes graus e perspectivas políticas.



Nas falas dos trabalhadores ficam evidentes as diferenças apontadas e os desafios para a organização coletiva. Além disso, as organizações apresentam dificuldades de renovação de lideranças em seus quadros e de reconhecimento da dimensão política e econômica nas quais estão inseridos os trabalhadores informais.

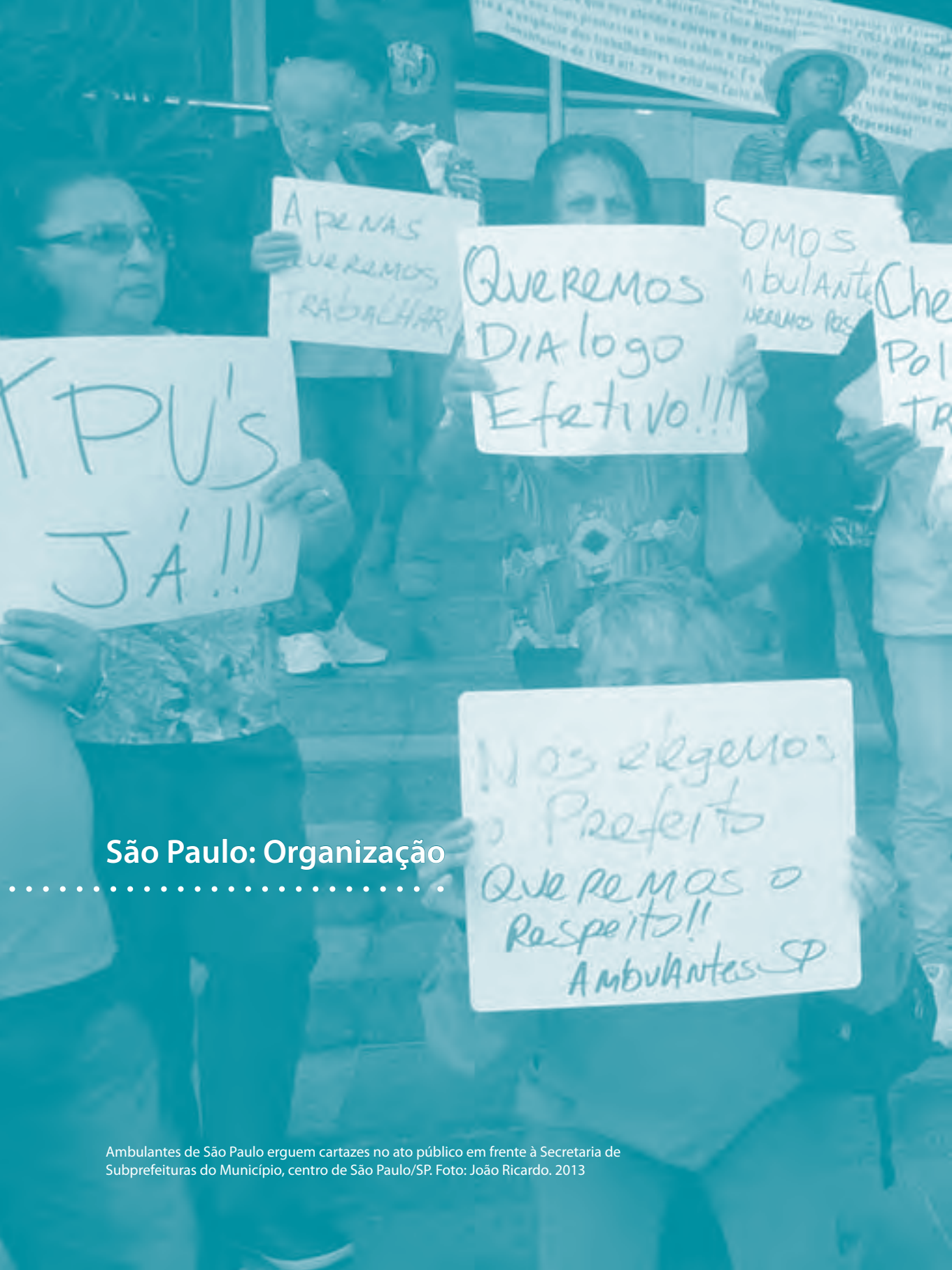
As políticas implementadas pelo Poder Público ocasionam uma situação de insegurança e desinformação dos trabalhadores ambulantes. Tal situação muitas vezes é instrumentalizada por interesses políticos eleitorais, favorecendo o clientelismo, o personalismo das lideranças, a delegação da representação, o direcionamento de filiações partidárias e a falta de democracia nos processos decisórios das organizações.

Há um descompasso entre a participação do trabalhador na formulação de políticas voltadas para a efetivação de seus direitos e a formulação unilateral por parte do Poder Público. Tal descompasso tem inviabilizado o avanço na consolidação de políticas públicas para o comércio de rua que possibilitem o incremento das oportunidades de trabalho.

Na trajetória atual de organização, determinados coletivos de trabalhadores ambulantes têm buscado se articular com outros setores que estão na luta por efetivação de direitos. Tal articulação tem permitido aos trabalhadores perceber que a segregação socioterritorial afeta igualmente diferentes segmentos da sociedade, possibilitando ampliar e fortalecer a luta coletiva por direitos. A articulação em rede e fóruns permite ao trabalhador ambulante resistir, dialogar e organizar propostas para a construção de políticas públicas.

## PARTE II

O grupo  
experiências coletivas de  
organização e articulação



## São Paulo: Organização

.....

Ambulantes de São Paulo erguem cartazes no ato público em frente à Secretaria de Subprefeituras do Município, centro de São Paulo/SP. Foto: João Ricardo. 2013

## Contextualização

O comércio ambulante está previsto na Lei Municipal 11.039/1991, publicada na gestão da prefeita Luiza Erundina, que disciplina o exercício do comércio e a prestação de serviços ambulantes nas vias e logradouros públicos do município de São Paulo, que, por sua vez, teve como última regulamentação o Decreto 42.600/2002, publicado pela prefeita Marta Suplicy.

Apesar da legislação que regula o comércio de rua ter surgido em 1991, as perseguições, discriminações, violações de direitos do trabalhador ambulante e, especialmente, sua exclusão do espaço público, perpetuaram-se ao longo dos anos. A gestão da prefeita Marta Suplicy (2001-2004), por exemplo, iniciou-se com vinte e três mil licenças para o comércio ambulante e terminou com apenas seis mil licenças.

A partir do ano de 2006, os trabalhadores ambulantes sofreram um árduo e intenso processo de cassação. Suas licenças chegaram a ser totalmente proibidas em maio de 2012, quando o então prefeito Gilberto Kassab publicou o Decreto nº. 53.154, anulando o decreto anterior que regulamentava o comércio ambulante. Essa arbitrariedade foi o derradeiro ato de extinção legal da atividade que existe há, pelo menos, um século na cidade de São Paulo, sob a genérica justificativa de:

[...] adotar medidas para melhorar a vida urbana e o bem-estar da população local, tornando possível o reordenamento do espaço público, assegurando a acessibilidade dos pedestres e preservando a paisagem urbana e o patrimônio cultural. (Decreto 53.154/12)

Como também:

[...] das dificuldades enfrentadas para a regulamentação e controle do comércio ambulante, direcionando-se a Administração para soluções mais condizentes com a dignidade da pessoa humana, mediante a articulação das ações e políticas públicas integradas em âmbito municipal, visando à formalização da atividade empreendedora na Cidade. (Decreto 53.154/12)

Dessa forma, com a justificativa de dar soluções às questões urbanas, a Prefeitura de São Paulo quis motivar a exclusão do trabalhador ambulante. Somente após intensa organização dos trabalhadores, manifestações nas ruas, intervenção de parlamenta-

res e com a judicialização contra as violações e proibições no comércio ambulante, a Prefeitura passou a declarar a existência de projetos de realocação e inserção dos trabalhadores ambulantes no mercado formal de trabalho.

No entanto, não houve efetivação das promessas da Prefeitura, que careciam de viabilidade e exequibilidade. Um exemplo foi o oferecimento de vaga de emprego aos ambulantes com deficiência visual para serem guias de travessia de pedestres. Tal proposta não era viável e foi considerada extremamente desrespeitosa e humilhante pelos trabalhadores<sup>1</sup>.

No início de 2011, diante da conjuntura desfavorável ao trabalho dos ambulantes por causa da gestão do prefeito Kassab, os trabalhadores iniciaram uma articulação de suas lutas, utilizando estratégias que resultaram no surgimento do Fórum dos(as) Trabalhadores(as) Ambulantes da Cidade de São Paulo, conhecido como Fórum dos(as) Ambulantes. Esse contexto de cassação e perseguição da categoria levou ao fortalecimento da articulação dos trabalhadores, possibilitando uma mudança: da predominância de ações de defesa individuais para ações coletivas.

Diante das diversas violações, não restou outro caminho senão recorrer ao Poder Judiciário. Por meio do exercício do direito ao acesso à Justiça, o Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos e a Defensoria Pública do Estado de São Paulo reuniram provas e documentos apresentados por associações, sindicatos e coletivos de trabalhadores ambulantes, e propuseram uma Ação Civil Pública (ACP)<sup>2</sup> em maio de 2012 contra a Prefeitura.

Essa ação teve como medida urgente, proferida pela juíza da 5ª Vara da Fazenda Pública do Estado de São Paulo, a imediata abstenção do Poder Público em remover os trabalhadores que tiveram as licenças cassadas ou revogadas no ano de 2012, autorizando, ainda, o retorno à atividade destes trabalhadores.

## Processo de organização, bandeiras e lutas

Na medida em que a Prefeitura promoveu cassações em série nas várias regiões da cidade, o Fórum dos(as) Ambulantes tornou-se um instrumento de luta e articulação, espaço de amparo aos trabalhadores excluídos e com direitos violados pelo Poder Público. No auge das perseguições, com cassação e revogação de todos os Termos de Permissão de Uso (TPU) dos trabalhadores ambulantes na cidade de São Paulo,

---

1 Esta informação foi extraída do texto da Ação Civil Pública nº 0021030-15.2012.8.26.0053, proposta pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo e pelo Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos.

2 Processo Judicial nº. 0021030-15.2012.8.26.0053. Ação Civil Pública contra Atos Administrativos. Autores: Defensoria Pública do Estado de São Paulo e Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos. Réu: Fazenda Pública do Município de São Paulo.

o Fórum, em conjunto com outras associações, sindicatos e movimentos, passou a promover manifestações públicas semanais, protestando contra as arbitrariedades nos processos administrativos, a falta de diálogo e os abusos na fiscalização da atividade.

O Fórum dos(das) Ambulantes de São Paulo é uma articulação em rede municipal composta por associações, sindicatos, coletivos e entidades que representam a categoria, com a participação de trabalhadores de várias regiões da cidade, das quais destacam-se: Butantã, Brás, Centro, Conceição, Jabaquara, Lapa, Santana, Armênia, Santo Amaro e São Miguel. Tem como objetivo o reconhecimento, o planejamento e a organização do comércio ambulante na cidade de São Paulo, bem como desenvolver estratégias e ações coletivas que incidam em políticas públicas para melhorar as condições de vida e de trabalho dos ambulantes.

Na articulação dos ambulantes, destacam-se outras participações e apoios, como os de especialistas de universidades e centros de pesquisa, entidades que dão apoio aos trabalhadores, movimentos sociais e agentes públicos.

Nos meses de maio e junho de 2012, devido à intensa repressão policial ordenada pela Prefeitura, os trabalhado-

Ambulantes na reunião ordinária do Forum dos Trabalhadores(as) Ambulantes da cidade de São Paulo, centro de São Paulo/SP. Foto: Luciana Itikawa. 2012.



res ambulantes realizaram manifestações na Prefeitura, na Câmara Municipal e no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que contaram com a participação de aproximadamente um mil e quinhentos ambulantes. Essas manifestações marcaram a história de luta desses trabalhadores.

Durante esse processo de mobilização pública, foi importante o uso dos meios de comunicação, o que potencializou a resistência dos trabalhadores ambulantes e deu conhecimento para a sociedade civil das inúmeras violações de direitos que vinham ocorrendo.

As participações no Fórum também são um canal de fortalecimento para todos os ambulantes, pois diversos assuntos são refletidos, decididos e encaminhados coletivamente, fazendo com que a força da luta e organização coletivas sobreponha-se às fragilidades da luta individual. É um espaço de participação efetiva, onde todos expressam suas opiniões, realizam debates democráticos, com a oportunidade de ouvir e ser ouvido.

Para garantir processos democráticos e participativos entre os trabalhadores ambulantes, após debates no Fórum foi celebrado um Pacto de Convivência, com as seguintes regras:

1. respeito mútuo tratando o outro exatamente como deseja ser tratado;
2. valorização das pessoas presentes, sabendo ouvir e falar no tempo devido;
3. necessidade de entender a causa dos ambulantes como comum à categoria, para o fortalecimento do grupo;
4. respeito à diversidade e singularidades, dentro de um ambiente democrático de participação;
5. união e construção coletiva, tendo consciência de que as discussões são bem vindas dentro dos princípios compactuados.

É nessa perspectiva que o Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos vem atuando conjuntamente com o Fórum dos(das) Ambulantes, proporcionando espaços de reflexão, estimulando a organização dos trabalhadores e fortalecendo o enfrentamento das violações de direitos. O Centro Gaspar Garcia, seguindo seu princípio, trabalha com o Fórum para contribuir com a promoção da autonomia dos sujeitos políticos – os ambulantes – por meio do estímulo à construção do conhecimento sobre sua realidade e incidência em políticas públicas para a superação das adversidades. Para isso, a entidade atua no suporte e atendimento jurídicos que não ficaram restritos somente na judicialização por meio da Ação Civil Pública. O projeto também tem um Centro de Referência ao Trabalhador Informal, onde os trabalhadores são atendidos e suas demandas, encaminhadas aos órgãos públicos competentes.

Além disso, foram realizadas atividades de formação a partir da educação popular e articulação política na perspectiva das lutas coletivas e democráticas. Dessa forma, incentivou-se o diálogo dos trabalhadores ambulantes com outros movimentos sociais, tais como: Comitê Popular da Copa, Central de Movimentos Populares, União dos Movimentos de Moradia, Rede Nacional de Ambulantes e *StreetNet*<sup>3</sup>.

O processo de articulação entre os participantes do Fórum viabilizou a atuação de importantes atores para a defesa dos trabalhadores ambulantes frente às violações de seus direitos. A participação tanto da Defensoria Pública do Estado como do Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos fortaleceu a unidade dos trabalhadores ambulantes. Para a liderança dos ambulantes e presidente da Associação dos Vendedores Ambulantes no Comércio da Cidade de São Paulo (AVACCISP), Whelington Belas da Cruz:

O Fórum possui 100% de importância para o comércio de rua. Foi através da parceria do Fórum com o Centro Gaspar Garcia que se conseguiu a ação civil pública, que hoje garante o trabalho do ambulante na rua. Se não fosse por essa união dos ambulantes de toda a cidade [de São Paulo], provavelmente o Poder Público já teria retirado todos os trabalhadores da rua. Não tem como calcular a importância do Fórum.

Em resposta imediata às ações da Prefeitura, a Defensoria Pública do Estado de São Paulo entrou com uma Ação Civil Pública<sup>4</sup> em maio de 2012 contra a Prefeitura para prevenir a expulsão de cerca de duzentos trabalhadores ambulantes na região de São Miguel Paulista, na zona leste de São Paulo. No dia 24 de maio, a juíza da 5ª Vara da Fazenda Pública concedeu liminar autorizando a permanência dos duzentos trabalhadores ambulantes atingidos pela revogação do Bolsão de Comércio da região de São Miguel Paulista, zona leste da cidade.

Sabendo que a medida adotada pela Prefeitura estava espalhada por toda a cidade, o Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos e a Defensoria Pública entraram com uma Ação Civil Pública mais abrangente, com a contribuição dos trabalhadores de diversas regiões de São Paulo, que reuniram informações que comprovam as irregularidades cometidas nos procedimentos.

A importância desta Ação Civil Pública foi assim relatada pelo defensor público, Dr. Bruno Miragaia:

---

3 A *StreetNet* Internacional, fundada em 2002, na África do Sul, é uma aliança de organizações de vendedores informais de diversos países. Estrutura-se no formato de federação e agrega organizações fundadas nos princípios do associativismo e da organização direta dos vendedores informais, tais como sindicatos, cooperativas e associações.

4 Ação Civil Pública de nº. 0017584-04.2012.8.26.0053.



Acho que a ação civil pública teve dois objetivos. O primeiro foi o de estancar a ação da Prefeitura anterior, que de uma forma abrupta e incontrolada acabou rompendo o histórico de concessões de TPUs para os trabalhadores ambulantes. O segundo objetivo está sendo o de exigir da atual gestão um tratamento digno a esses trabalhadores, porque o trabalho ambulante sempre vai existir na cidade, seja informal ou formal. Não é uma lei que irá fazer desaparecer com todos os ambulantes da cidade. A ação busca, com a exigência do plano municipal do comércio ambulante, que a Prefeitura dê um tratamento digno para esses trabalhadores que vão sempre existir.

Esta ACP teve a finalidade de provocar o Poder Judiciário para impedir a expulsão, determinada pelo Poder Executivo, dos trabalhadores ambulantes que utilizavam os espaços públicos com permissão do próprio Executivo. Para além de abordar o direito de permanência das licenças, foram apontadas violações dos princípios que regem o direito à cidade, à participação popular e ao trabalho. A ação judicial pediu a declaração de nulidade de todos os atos administrativos praticados pela Prefeitura em relação ao comércio ambulante que demonstram a declarada intenção de extinguir a atividade na cidade.

A estratégia de defesa jurídica dos trabalhadores ambulantes levou a discussão dos direitos sociais para dentro da tradicional estrutura judicial no Estado de São Paulo. Inicialmente a juíza da 5ª Vara da Fazenda Pública de São Paulo decidiu, de forma urgente (medida liminar), pela suspensão da proibição do comércio de rua imposta aos trabalhadores que tiveram suas permissões cassadas ou revogadas no ano de 2012, bem como impôs à Prefeitura a obrigação de não impedir o retorno desses trabalhadores aos espaços públicos.

Após a medida liminar, a Prefeitura, por intermédio de sua Procuradoria Geral, apresentou ao presidente do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Desembargador Ivan Sartori, pedido de suspensão da urgência decidida pela juíza da 5ª Vara da Fazenda. Em 11 de junho de 2012, o pedido de suspensão da liminar foi aceito sob o argumento de que o Poder Judiciário não poderia interferir nas ações do Executivo e autorizou a Prefeitura a dar continuidade à política de remoção dos ambulantes, destacando-se como justificativa a “grave lesão à ordem”.

Para reverter a decisão do presidente do Tribunal, a Defensoria Pública e o Centro Gaspar Garcia apresentaram recurso judicial chamado Agravo Regimental<sup>5</sup> para manter os efeitos da decisão liminar da juíza da 5ª Vara da Fazenda. Este recurso fez com que a questão do trabalhador ambulante repercutisse de forma histórica junto

---

5 Agravo Regimental nº 0117398-51.2012.8.26.0000/50000. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravante. Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos e Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Agravado: Municipalidade de São Paulo

ao Órgão Especial do Tribunal de Justiça, colegiado composto por 25 desembargadores competente para analisar recursos contra a decisão do presidente deste tribunal.

O resultado foi favorável aos trabalhadores ambulantes, com vinte e dois votos favoráveis contra três. Os votos favoráveis destacaram o aspecto social e econômico da matéria e apontaram para a necessidade de dar solução razoável e não violenta à questão, resguardando os direitos daqueles que não encontram caminhos para manter o sustento de suas famílias. Segue trecho da decisão:

A decisão liminar suspensa apenas reestabeleceu os ditames legais relacionados à matéria, de modo que sejam evitados conflitos sociais urbanos de inestimáveis proporções desencadeados pela remoção arbitrária dos trabalhadores, ambulantes, permitindo que as pessoas continuem tendo fonte de renda até que a Prefeitura adote medidas cabíveis, nos termos do ordenamento jurídico, e comprove que os procedimentos estão dentro da legalidade dando publicidade aos atos.

Ademais, se verifica ilegal que, da noite para o dia, todos os trabalhadores que estavam de posse de Termo de Permissão de Uso de local público, se vejam na ilegalidade sob o fundamento de causarem lesão à ordem pública, quando na verdade, exercem atividade regulamentada por Lei Municipal e atos administrativos dela oriundos, através dos quais foram alocados em espaços pela própria municipalidade.

Além disso, o ato combatido fere o princípio da segurança jurídica inerente aos atos administrativos, que foram emanados por autoridade competente, como é o caso dos autos.

Por fim, constata-se a ofensa ao princípio da dignidade da pessoa humana, uma vez que estes cidadãos ficaram tolhidos do exercício legal de suas atividades, onde proveem, de forma digna, o sustento de seus familiares.

A Prefeitura insistiu na intervenção política do Poder Judiciário para reverter a decisão da juíza da 5ª Vara da Fazenda Pública e, em outubro de 2012, apresentou outro pedido de suspensão de liminar, desta vez destinado ao Superior Tribunal de Justiça, contra a decisão do Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo. O pedido foi negado pelo ministro relator do processo, que reafirmou a fundamentação do Tribunal de Justiça paulista.

Por meio desse breve histórico das ações judiciais, é perceptível que o trabalho de *advocacy* constitui uma ferramenta importante para a defesa dos trabalhadores ambulantes, realizando necessários debates junto ao Poder Judiciário para frear ações repressoras do Poder Executivo.

## **Jornada Política: eleições municipais**

O resultado da Ação Civil Pública em maio 2012, que trouxe uma nova conjuntura somada ao cenário político eleitoral, permitiu ao Fórum dos(as) Trabalhadores(as) Ambulantes encaminhar uma agenda propositiva. Assim, houve uma dedicação para

que propostas afirmativas para o comércio ambulante na cidade fossem elaboradas, contribuindo para as diretrizes das políticas públicas e do plano urbano.

Os processos de elaboração das propostas e da articulação política foram propícios para a construção de um projeto de plano municipal do comércio ambulante na cidade de São Paulo. O conjunto dessas propostas foi apresentado aos candidatos para a Prefeitura, consolidando uma agenda inclusiva e de desenvolvimento para o comércio ambulante, divididas nos cinco eixos a seguir:

#### Eixo 01: Ambulantes e o Direito à Cidade:

- 1.1 Diagnóstico participativo dos espaços;
- 1.2 Planejamento urbano e econômico;
- 1.3 Utilização dos instrumentos de política urbana para acesso à terra urbana para o Comércio Popular;
- 1.4 Cronograma e política de financiamento dos espaços de trabalho.

#### Eixo 02: Ambulantes e o Direito ao Trabalho:

- 2.1 Avanço na regulamentação da autorização para o exercício da atividade que dê garantias no espaço e no tempo aos trabalhadores;
- 2.1 Direito à proteção social (adequar MEI);
- 2.3 Suporte ao negócio, microcrédito;
- 2.4 Gestão integrada da atividade.

#### Eixo 03: Ambulantes e o Direito à Participação Popular:

- 3.1 Diálogos nas regiões: Comissões Permanentes de Ambulantes (CPAs);
- 3.2 Diálogo em nível municipal: Conselho Municipal do Comércio Ambulante.

#### Eixo 04: Ambulantes e os Direitos Humanos:

- 4.1 Fim da “Operação Delegada”;
- 4.2 Pactuação nas CPAs dos mecanismos de fiscalização e controle da atividade;
- 4.3 Criação da Ouvidoria do Comércio Ambulante;
- 4.4 Monitoramento das denúncias da Ouvidoria no Conselho Municipal do Comércio Ambulante.

## Eixo 05: Ambulantes e o Direito à Economia Popular e Solidária:

- 5.1 Convênio com as Secretarias Municipais, Estaduais e Federais da Economia Solidária;
- 5.2 Programa Piloto de apoio da cadeia da confecção do comércio popular; protagonismo dos trabalhadores; articulação dos trabalhadores na cadeia; ambulantes, costureiros e catadores.

Com a eleição do prefeito Fernando Haddad, cuja gestão iniciou-se em janeiro de 2013, outras ações foram promovidas pelo Fórum dos(as) Ambulantes a fim de que fossem cumpridas as promessas feitas no período eleitoral e de influir na agenda de mudanças sociais do trabalhador.

Em março de 2013, o Fórum dos(as) Trabalhadores(as) Ambulantes, por intermédio da sua Comissão de Mobilização, realizou uma audiência com o prefeito Haddad. Os trabalhadores apresentaram novamente a proposta do Plano Municipal do Comércio Ambulante, com uma agenda que valorizasse a participação dos trabalhadores em todas as suas etapas e reafirmando o fim da perseguição e repressão. O prefeito e o secretário da Coordenação das Subprefeituras comprometeram-se a criar um grupo de trabalho que discutisse a situação dos ambulantes na cidade de São Paulo, para haver diálogo entre os ambulantes e o Poder Público, o que até então era inexistente. Após muitos anos de perseguição e repressão, surgiu enfim um canal de diálogo que trouxe muitas esperanças.

A liderança dos ambulantes do Brás e presidenta da Associação dos Ambulantes do Brás e Adjacências (ACABRAZ), Francisca Vânia Maia, apresentou importantes considerações sobre a nova gestão na Prefeitura de São Paulo:

Acredito que o Haddad vai botar as coisas firmes no eixo, colocar as pessoas certas para trabalhar, pessoas novas, com cabeças boas, e que desejam o direito ao trabalho do ambulante. Eu acredito que o Haddad esteja meio perdido, porque pegou a Prefeitura em um descaso total, com muita desorganização e com vários funcionários das subprefeituras que ainda pertencem à turma do Kassab. Então, para fazer uma organização para agilizar o trabalho dos ambulantes, tem que ter pessoas preparadas, estruturadas, que queiram ajudar o ambulante.

Os trabalhadores ficaram um pouco mais confiantes na nova gestão municipal, haja vista ser um governo dirigido por um partido de ideologia e bandeiras populares, de tradição com o compromisso social e participação popular. Os trabalhadores ambulantes acreditaram na possibilidade de efetivação da Lei Municipal nº 11.039/1991.

## **Desdobramentos da Ação Civil Pública: mediação de conflitos entre Prefeitura e ambulantes**

Acreditando que o caminho mais democrático e participativo é o diálogo ao invés da judicialização dos conflitos sociais, em maio de 2013, foi realizada audiência de conciliação entre as partes – Prefeitura do Município de São Paulo, a Defensoria Pública do Estado de São Paulo e o Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos.

Essa audiência foi proposta pela juíza Carmen Cristina Teijeiro, da 5ª Vara de Fazenda Pública da Capital, a pedido do Ministério Público do Estado de São Paulo. Como resultado da conciliação, o processo judicial foi suspenso pelo prazo de cento e oitenta dias para as partes elaborarem, conjuntamente com os trabalhadores, um plano municipal do comércio ambulante.

Os autores da ação apresentaram aos representantes da Prefeitura um conjunto de elementos e metodologia para a construção participativa do Plano Municipal do Comércio Ambulante, que foram construídos nas reuniões ordinárias do Fórum dos(as) Ambulantes, sendo eles:

### **Melhoria e transparência na gestão:**

- 1.1. definição participativa dos critérios para cadastramento geral por subprefeitura;
- 1.2. realização do cadastramento com controle social;
- 1.3. informatização e digitalização dos procedimentos administrativos;
- 1.4. transparência na gestão;
- 1.5. transparência na fiscalização;
- 1.6. capacitação dos agentes de fiscalização;
- 1.7. padronização das ações de fiscalização com publicidade dos procedimentos;
- 1.8. criação de uma coordenadoria especializada.

### **Planejamento:**

- 2.1. levantamento participativo das subprefeituras com as áreas consolidadas e com potencial para comércio ambulante;
- 2.2. definição dos perímetros nas Comissões Permanentes de Ambulantes;
- 2.3. realização de audiência pública temática sobre a demarcação de perímetros no Plano Diretor para o comércio de rua.

### Participação na elaboração e implementação do plano:

- 3.1. instalação de um comitê composto por grupo intersecretarial, trabalhadores ambulantes e representantes da sociedade civil para discussão, consolidação e monitoramento do plano municipal;
- 3.2. definição participativa de novas diretrizes para funcionamento das Comissões Permanentes de Ambulantes.

### Fomento ao comércio e economia solidária:

- 4.1. qualificação técnica para o negócio;
- 4.2. fomento ao negócio;
- 4.3. economia solidária.

### Melhoria da legislação específica:

- 5.1. proteção social;
- 5.2. criação do Conselho Municipal do Comércio Ambulante;
- 5.3. revisão do papel do auxiliar<sup>6</sup>;
- 5.4. discussão sobre a transferência do termo de permissão de uso.

### Participação dos megaeventos:

- 6.1. diálogo social e transparência;
- 6.2. criação de Plano Municipal para a Copa do Mundo de 2014.

Para efetivar o acordo de conciliação, foi constituído o Grupo de Trabalho sobre o Comércio Ambulante<sup>7</sup> (GT dos Ambulantes), tripartite, composto por representantes de trabalhadores ambulantes, do Poder Público e da sociedade civil organizada.

Historicamente, os trabalhadores ambulantes têm participado de outros espaços de incidência política para formulação de leis, tanto por intermédio de parlamentares

---

6 Auxiliar é a pessoa que trabalha como apoio ao trabalhador ambulante titular na licença, sendo autorizada pela lei municipal nº. 11039/1991.

7 O Grupo de Trabalho foi oficializado em 4 de setembro de 2013 (quatro meses após sua constituição) por intermédio da publicação no Diário Oficial do Município da portaria Intersecretarial nº 04/SMSP/SGM/SMSU/SMDH/2013

apoiadores, quanto pela participação direta em audiências públicas, nas Comissões Permanentes de Ambulantes (CPA) e na revisão do Plano Diretor Estratégico da Cidade de São Paulo.

Por meio da constituição do GT dos Ambulantes, com reuniões periódicas, houve um avanço no reconhecimento pela Prefeitura da necessidade da construção de um plano contendo a dimensão do direito ao trabalho, direito à cidade e participação popular. Criou-se um caminho de diálogo social entre diferentes atores, que têm diversas visões e interesses sobre a realidade do comércio ambulante, significando também um espaço de disputa política.

## Plano Diretor e outras frentes de luta

Em relação à legislação urbanística que trata do uso e ocupação do solo, verifica-se que o comércio ambulante nunca foi reconhecido como atividade a ser planejada, apesar de ter uma dimensão urbana na escala municipal. No Plano Diretor da cidade de São Paulo inexistiu demarcação de área e instrumento jurídico que assegure estabilidade para a permanência dos trabalhadores nos espaços públicos.

O Plano Diretor é uma lei municipal que determina diretrizes para a organização e planejamento da cidade, devendo ser elaborado obrigatoriamente com a participação popular. Por isso, o Fórum dos(as) Ambulantes reconheceu a importância de participar da elaboração desta lei. Para os trabalhadores ambulantes, a inserção da sua atividade no Plano Diretor pode proporcionar segurança para a economia familiar e planejamento do futuro.

Assim, trabalhadores ambulantes participaram das oficinas públicas e outros espaços de debates, levando propostas e contribuições visando à revisão do Plano Diretor no que tange às questões do comércio de rua. Para a qualificação dos trabalhadores ambulantes nos processos participativos de revisão do Plano Diretor, o Centro Gaspar Garcia promoveu debates no Fórum dos(as) Ambulantes e nas regiões, resultando nas seguintes propostas:

1. **Para os espaços públicos:** as áreas do comércio ambulante, que estão consolidadas e denominadas como “Bolsões de Comércio Ambulante”, podem ser marcadas como Áreas de Intervenção Urbana (AIUs) ou Perímetros Especiais de Intervenção Urbana (PEIUs), sendo destinadas ao Comércio Ambulante e recebendo um número específico para cada lugar;
2. **Para os terrenos públicos ou privados:** para os terrenos que forem do Estado (em nível municipal, estadual ou federal), os ambulantes podem propor “Mercados Populares de Bairro”;
3. **Para a autorização da atividade:** as autorizações precisam deixar de ser precárias para se tornarem garantias no tempo e no espaço. Para isso, instrumentos

como Concessão Especial para fins de Comércio de Rua podem ser uma solução para o Comércio Ambulante.

É importante ressaltar que a participação do trabalhador ambulante possibilitou que suas propostas fossem selecionadas e reconhecidas nas oficinas de revisão do Plano Diretor.

Na página eletrônica oficial e exclusiva para a revisão do Plano Diretor Estratégico<sup>8</sup>, a Prefeitura do Município de São Paulo apresenta os objetivos mais debatidos, verificando-se que o item “Ampliar as oportunidades de trabalho com distribuição na cidade toda” possui a maior porcentagem (14,9%) de propostas apresentadas nas oficinas, o equivalente a 524 propostas do total de 3522. Isso demonstra que as propostas encaminhadas pelos ambulantes reforçam a necessidade, já apontada pela população, de ampliação e descentralização dos postos de trabalho na cidade.

Para efetivar a função trabalho na cidade, não apenas os trabalhadores ambulantes, mas também os demais cidadãos que participaram das oficinas de revisão do Plano Diretor apresentaram e aprovaram as seguintes propostas:

## Tabela I – Propostas referentes ao direito ao trabalho apresentadas nas oficinas de revisão do PDE

| Oficinas de Aricanduva, Mooca, Ipiranga, Vila Prudente/Sapopemba, em 07/06/2013. |  |   |
|--|--|---|
| Mooca  | 3 – Melhor aproveitamento dos terrenos ao longo dos principais eixos de transporte coletivo com moradias e trabalho. | Descentralizar as funções da cidade, principalmente os polos de geração de emprego, por meio da criação de instrumentos de incentivo a empreendedores de todos os portes, estimulando a geração de oportunidades de trabalho nos bairros mais afastados do centro, contribuindo para ampliação do direito à cidade e a melhoria da mobilidade urbana. |
| Mooca  | 1 – Ampliação das oportunidades de trabalho, com distribuição na cidade toda.  | Criar polos comerciais em operações urbanas, com incentivos fiscais.  |
| Vila Prudente/Sapopemba  | 3 – Melhor aproveitamento dos terrenos ao longo dos principais eixos de transporte coletivo com moradias e trabalho. | Priorizar habitação de interesse social nas áreas abandonadas ao longo dos principais eixos de transporte coletivo, além de reclassificar vias para instalação de atividades econômicas.  |

8 Fonte: site oficial da Prefeitura de São Paulo. Disponível em <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/relatorio-de-participacao/>. Acesso em: 15.10.2013.



**Oficinas da Casa Verde, Freguesia do Ó, Perus, Pirituba/Jaraguá, em 15/06/2013.**

|                  |  |   |
|------------------|--|---|
| Perus            | 1 – Ampliação das oportunidades de trabalho com distribuição na cidade toda. | Criação de empregos na região. Para que isto possa ser possível, é necessária a alteração dos limites da macrozona atual da região. |
| Perus            | 1 – Ampliação das oportunidades de trabalho com distribuição na cidade toda. | Zoneamento que incentive geração de emprego e renda no bairro próximo à moradia.  |
| Pirituba/Jaraguá | 1 – Ampliação das oportunidades de trabalho com distribuição na cidade toda. | Empregos próximos às residências dos bairros da subprefeitura.  |
| Pirituba/Jaraguá | 1 – Ampliação das oportunidades de trabalho com distribuição na cidade toda. | Ampliar as oportunidades de trabalho com distribuição na cidade toda.   |

**Oficinas Cidade Ademar, Jabaquara, Santo Amaro e Vila Mariana, em 22/06/2013.**

|               |  |  |
|---------------|--|--|
| Jabaquara     | 1 – Ampliação das oportunidades de trabalho com distribuição na cidade toda.   | Perímetros especiais de intervenção urbana (PEIUs) nos espaços públicos para o comércio ambulante, com segurança jurídica na licença: concessão de uso especial para o comércio de rua.  |
| Cidade Ademar | 8 – Melhoria das condições de vida e de moradia nas favelas e loteamentos irregulares com regularização fundiária.   | Reafirmar a política de urbanização de favelas com a preocupação de geração de trabalho na região.   |
| Jabaquara     | 3 – Melhor aproveitamento dos terrenos ao longo dos principais eixos de transporte coletivo com moradias e trabalho. | Mercados Populares de Bairro (MPBs) junto aos eixos de transporte coletivo, aos espaços turísticos e de exposições, com oportunidades para artesanato e cultura locais.  |
| Santo Amaro   | 1 – Ampliação das oportunidades de trabalho com distribuição na cidade toda.   | Criação de centralidades com a ampliação de usos mistos com comércio de baixo impacto para os bairros, reduzindo o uso do automóvel para o trajeto de casa ao trabalho. Promoção da integração social e a regularização das atividades, aumentando a oferta de trabalho.   |
| Santo Amaro   | 1 – Ampliação das oportunidades de trabalho com distribuição na cidade toda.   | Adequação do zoneamento urbano em favor do trabalho e regiões residenciais. Sugerimos o estímulo à atividade de trabalho em regiões situadas em vias coletoras, centralidade linear, no qual se contemple a possibilidade de uso por parte de estabelecimentos de serviço, de comércio, de baixa densidade para atendimento das regiões estritamente residenciais, a fim de gerar pequenos núcleos comerciais e de serviços, nas adjacências das regiões residenciais. |

|  |  |  |
|--|--|--|
| Santo Amaro  | 1 – Ampliação das oportunidades de trabalho com distribuição na cidade toda.   | Equilíbrio na relação moradia/trabalho/serviços: estabelecer bolsões bem definidos de comércio e serviço de baixo impacto (consultórios, escritórios, saúde, educação, entretenimento) em cada bairro da cidade, com prioridade ao acesso ao trabalho nesses bolsões e adjacências, minimizando o impacto no trânsito pela implementação da integração dos diversos tipos de transporte (trem, metrô, ônibus, bicicleta, etc.). Também minimizará os impactos na poluição e questões de segurança. |
| <b>Oficinas de Campo Belo, Capela do Socorro, M'Boi Mirim e Parelheiros, em 29/06/2013.</b>        |  |  |
| Capela do Socorro  | 3 – Melhor aproveitamento dos terrenos ao longo dos principais eixos de transporte coletivo com moradias e trabalho. | Geração de empregos e moradias no próprio bairro, diminuindo os custos com os transportes, dando melhor qualidade de vida.   |
| Capela do Socorro  | 1 – Ampliação das oportunidades de trabalho com distribuição na cidade toda.   | Aproximar o emprego da moradia: levar empregos para a periferia, reduzindo os deslocamentos na cidade. A Prefeitura deverá conceder incentivos fiscais para a atração de empresas e indústrias, adequando o zoneamento e respeitando as vocações locais.   |
| <b>Oficinas de Cidade de Tiradentes, Guaianases, Itaquera e São Mateus, em 13/07/2013.</b>         |  |  |
| Os trabalhadores ambulantes não apresentaram propostas.  |  |  |
| <b>Oficinas de Ermelino Matarazzo, Itaim Paulista, Penha e São Miguel Paulista, em 20/07/2013.</b> |  |  |
| São Miguel Paulista  | 10 – Melhoria da oferta de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas nos bairros.                             | Resgatar o projeto do shopping popular do Mercado Municipal de São Miguel Paulista, onde soluciona no centro os pequenos empreendedores (ambulantes), os comerciantes do mercado, praça de alimentação, mini Poupatempo, teatro e estacionamento (inexistente), criando trabalho e renda.  |

**Oficinas de Butantã, Lapa, Pinheiros e Sé, em 27/07/2013.**

|         |  |  |
|---------|--|--|
| Lapa    | 1 – Ampliação das oportunidades de trabalho com distribuição na cidade toda.   | Proposta de inclusão dos vendedores ambulantes legalizados nos espaços públicos. Que sejam concedidos termos de permissão de uso intransferível e que seja revogada a precariedade desse título, bem como a regulamentação de espaços a serem utilizados.  |
| Sé      | 1 – Ampliação das oportunidades de trabalho com distribuição na cidade toda.   | Criar Mecanismo na legislação urbanística que efetive espaços pertinentes e viáveis para o desenvolvimento de comércio e serviços locais, sejam eles formais ou informais.<br>-Perímetro Especial de Intervenção Urbana (PEIU)<br>-Concessão de Uso Especial para fins de Comércio de Rua (CUECR). |
| Sé      | 1 – Ampliação das oportunidades de trabalho com distribuição na cidade toda.   | Assegurar que todos os projetos de requalificação urbanística não eliminem um único posto de trabalho; reconhecer que os projetos mirabolantes, como os do Kassab, extinguem postos de trabalho que nunca mais voltam à região.  |
| Sé      | 1 – Ampliação das oportunidades de trabalho com distribuição na cidade toda.   | Criar, na região central, espaços de zoneamento especial para funcionamento 24h (ruas 24h). Tal providência estimula a oferta de empregos e qualifica o centro da cidade, desenvolvendo efetivamente a sociedade como um todo.   |
| Butantã | 3 – Melhor aproveitamento dos terrenos ao longo dos principais eixos de transporte coletivo com moradias e trabalho. | Flexibilizar o funcionamento de áreas de comércio e serviços para atender moradores de ZERs (Zonas Exclusivamente Residenciais), por meio de regras de uso e ocupação de atender aos objetivos, a saber: oportunidades de trabalho, redução de congestionamentos e aproveitamento de terrenos.     |
| Butantã | 1 – Ampliação das oportunidades de trabalho com distribuição na cidade toda.   | Ampliar oportunidades de trabalho com atividades de baixo impacto em todas as regiões da cidade, mantendo as vocações locais com áreas residenciais.   |

**Oficinas de Santana/Tucuruvi, Jaçanã/Tremembé e Vila Maria/Vila Guilherme, em 06/08/2013.**

|                      |  |   |
|----------------------|--|---|
| Santana/<br>Tucuruvi | 2 – Melhoria da qualidade do transporte coletivo público e as condições para ciclistas e pedestres, reduzindo congestionamentos. | Uma forma de diminuir os impactos negativos dos empreendimentos é aproveitar melhor os terrenos ao longo de linhas de ônibus (ou VLT – Veículo Leve sobre Trilhos) a serem criadas juntamente com ciclofaixas, para interligarem centros comerciais (um por distrito), onde teriam mercados populares para atendimento da população e da demanda do comércio ambulante, os quais seriam transformados em MEI (Microempreendedor Individual). Desta forma, estaremos aumentando a oferta de trabalho próximo da habitação, desafogando o metrô, por estar usando transporte circular entre distritos. A melhor utilização desses terrenos se dará por um maior potencial construtivo, com incentivo ao uso misto da edificação e, nos pontos finais das linhas circulares, a implantação de creches e equipamentos de saúde e lazer. |
| Santana/<br>Tucuruvi | 1 – Ampliação das oportunidades de trabalho com distribuição na cidade toda.   | Requalificar o trabalho ambulante, devolvendo-lhe a dignidade por meio do exercício do seu direito universal ao trabalho e ainda possibilitando seu direito constitucional à utilização da cidade.  |

Apesar de os trabalhadores ambulantes terem se esforçado para participar do processo, apenas uma das propostas apresentadas pelos ambulantes foi incluída na minuta do Poder Executivo que foi encaminhada ao Legislativo no dia 24 de setembro de 2013. O Governo Municipal de São Paulo aceitou apenas a possibilidade de implantação de mercados populares com áreas para o comércio ambulante, em especial em locais com grande circulação de pedestres e nas proximidades de estações de trem e metrô e junto aos terminais de ônibus<sup>9</sup>.

Outra frente de participação dos trabalhadores ambulantes é o Comitê Popular da Copa de São Paulo, que é um espaço de articulação de movimentos sociais, entidades e militantes dos direitos humanos com o objetivo de elaborar estratégias coletivas para enfrentar os impactos e violações geradas por megaeventos.

Além das reuniões gerais do Comitê com a Prefeitura, o Fórum dos(as) Ambulantes pleiteou um espaço de discussão específica sobre a inserção do comércio

9 Cf. o Artigo 59, inciso XII, do texto da minuta encaminhada pelo prefeito Fernando Haddad por intermédio do ofício nº ATL nº 166/2013, publicado no Diário Oficial da Cidade no dia 27/09/2013, p. 87. Também está disponível na página eletrônica da Câmara Municipal de São Paulo: <http://www2.camara.sp.gov.br/DCE/PL0688-2013.pdf>. Acesso em 15.10.2013.

ambulante nos jogos da Copa do Mundo de 2014. No dia 3 de setembro, as reuniões mensais se iniciaram com o objetivo de mapear e definir as áreas de atuação dos ambulantes durante a Copa de 2014<sup>10</sup>.

Ainda sobre o tema da Copa, o Fórum dos(as) Ambulantes de São Paulo participou da criação de uma rede de trabalhadores nas cidades afetadas pelos jogos, a partir da iniciativa da *StreetNet*. A Articulação Nacional de Trabalhadores Ambulantes no Brasil é resultado de uma campanha mundial da *Streetnet*, que começou na África do Sul, em 2006, chamada Cidade para Todos e Todas, que se estendeu para Índia e agora para o Brasil. O objetivo da campanha é mapear os impactos dos megaeventos esportivos (Copa do Mundo e Jogos da Comunidade Britânica) sobre os trabalhadores ambulantes. Além disso, *Streetnet* dá suporte às organizações de ambulantes para que se articulem e se fortaleçam em escala nacional para enfrentar os impactos.

Além do fortalecimento dos trabalhadores para enfrentar os eventos, a *Streetnet* entende que uma articulação pode ser o início de um processo que culminaria em um legado permanente, por meio da criação de uma regulamentação federal para o comércio ambulante e a consolidação dos canais de diálogo social. A campanha Cidade para Todos no Brasil teve sua primeira reunião em São Paulo em 2011.

## **Formação: educação popular e o coletivo de ambulantes**

No processo de fortalecimento dos trabalhadores e do Fórum dos(as) Ambulantes, uma ferramenta importante foram as oficinas e encontros formativos baseado nos princípios da educação popular.

Desde o início de 2011, foram realizadas, com o apoio do Centro Gaspar Garcia, mais de vinte oficinas e encontros formativos para trabalhadores, com a participação média de trinta e cinco pessoas de diversas regiões de São Paulo, como Brás, Rua 25 de Março, Jabaquara, Conceição, Lapa, São Miguel Paulista, Butantã.

As oficinas abordaram temas como: estrutura e poderes do Estado; cidadania e direitos; direito ao trabalho e direito à cidade; organização popular; participação política e controle social; normas para o comércio ambulante; plano diretor e instrumentos de afirmação do comércio ambulante; instrumentos jurídicos, políticos e de planejamento urbano.

Esse processo formativo contribuiu para o empoderamento dos trabalhadores, o surgimento de novas lideranças, uma maior percepção sobre as questões urbanas e sobre a dinâmica política, entre outros temas que vão além da discussão sobre as licenças de trabalho ambulante.

---

10 Fonte: Portal da Prefeitura. Disponível em <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/copa/noticias/?p=153977> Acesso em outubro de 2013.

## Desdobramentos e desafios

Apesar dos avanços na organização dos trabalhadores ambulantes na cidade de São Paulo, o Fórum dos(as) Ambulantes possui desafios que muitas vezes dificultam sua consolidação e a coesão entre os membros da categoria.

Entre os desafios apresentados, verifica-se que historicamente os representantes das organizações de vendedores ambulantes têm encaminhado as demandas da categoria por intermédio de agentes políticos, destacadamente por parlamentares com influência em determinada região da cidade. O resultado dessa relação política é a perpetuação de uma relação clientelista e fragmentada com o Estado, muitas vezes impedindo a relação direta com o Poder Executivo para o avanço de uma política pública que atenda as necessidades de toda a categoria.

Outra consequência oriunda desse tipo de relação política é a fragmentação da organização dos trabalhadores ambulantes, inibindo a unificação de lutas e agendas para promover o comércio ambulante na cidade e, quando necessário, para o enfrentamento das arbitrariedades cometidas pelo Poder Público. Outro desafio é o fato de a categoria de trabalhadores ambulantes não possuir o necessário apoio das centrais sindicais para fortalecer suas organizações e disseminar a agenda de luta dos trabalhadores em geral.

Com relação ao contexto atual do diálogo entre o Poder Público e os trabalhadores ambulantes, embora tenha sido criado o Grupo de Trabalho dos Ambulantes, seu desenvolvimento apresenta muitos desafios, por causa da disputa entre os trabalhadores e pelo papel do Poder Público.

Entre os trabalhadores, permanecem alguns conflitos que dizem respeito à legitimidade da representatividade, sendo também decorrentes do tempo de luta, do conhecimento da temática, da capacidade de diálogo com a base, de questões de gênero e da formalização das organizações de trabalhadores. Além disso, pesa a disputa territorial, que implica a manutenção ou ampliação do poder de influência que determinado representante tem sobre a base.

Em relação ao Poder Público, existem dois desafios que precisam ser equacionados. Primeiro, o governo municipal não apresenta um posicionamento único frente à temática para nortear os seus agentes. Por exemplo, há setores que pendem para a criminalização e proibição, ao mesmo tempo em que há outros que visam à defesa e à regulação do comércio ambulante. Segundo, o governo tem encontrado dificuldades de exercer o seu papel de mediador na disputa dos vários interesses, na construção de consensos e tem se caracterizado pela pouca efetividade no encaminhamento das propostas apresentadas.

Apesar dos desafios, os trabalhadores seguem na busca por consolidar a organização da categoria e ampliar sua articulação. Como desdobramentos importantes da organização dos trabalhadores ambulantes na cidade de São Paulo, destacam-se:

1. a criação do Fórum dos(as) Ambulantes, articulando diferentes organizações de trabalhadores (sindicatos, associações e coletivos) de diversas regiões da cidade, assim como entidades da sociedade civil e especialistas. Essa é uma conquista importante, considerando se tratar de uma categoria historicamente fragmentada;
2. o fato de os trabalhadores, a partir da participação no Fórum dos(as) Ambulantes, terem reconhecido as especificidades e diferenças entre regiões e organizações. Foi possível verificar que, guardadas as especificidades de cada organização de ambulantes, diversos pontos nas suas agendas políticas eram semelhantes, o que permitia a articulação entre as organizações;
3. a ampliação da luta da categoria, não se restringindo apenas àqueles trabalhadores que tiveram Termo de Permissão de Uso;
4. percepção individual das mudanças ocorridas no tratamento dado pelo Poder Público a partir da intervenção do Fórum dos(as) Ambulantes, valorizando a luta coletiva para conquista de direitos;
5. abertura de diálogo com o Poder Executivo de forma centralizada e sistemática e não mais descentralizada e fragmentada nas subprefeituras. Um exemplo nesse sentido foi a criação do Grupo de Trabalho sobre Comércio Ambulante;
6. os trabalhadores se conscientizaram de que podem encaminhar suas demandas de forma organizada e diretamente ao Poder Executivo, sem a dependência do Poder Legislativo para fazer a “ponte”;
7. a percepção por parte dos trabalhadores ambulantes da importância do Poder Judiciário, da Defensoria Pública e do Ministério Público como instituições de garantia do direito à cidade, ao trabalho, à participação popular e controle social;
8. acompanhamento contínuo e controle social dos trabalhadores sobre a gestão municipal, especialmente no que tange à temática do comércio ambulante;
9. participação dos ambulantes em espaços políticos de discussões com maior diversidade de atores como, por exemplo, o Plano Diretor, o Comitê Popular da Copa, Central de Movimentos Populares, CUT, Articulação Nacional de Trabalhadores Ambulantes, *StreetNet*, DIEESE e Universidade de São Paulo, entre outros, ampliando o escopo de luta e fortalecendo parcerias com setores populares.



Ato público dos trabalhadores ambulantes em frente à sede da Prefeitura de São Paulo, viaduto do Chá, centro de São Paulo/SP. Foto: Luciana Itikawa. 2012





## Rio de Janeiro: Organização

---

Mercado Popular de Uruguiana, Centro do Rio de Janeiro/RJ.  
Foto: Geilson Sampaio. 2013

## Contextualização

Na cidade do Rio de Janeiro, o trabalhador ambulante está em situação semelhante aos trabalhadores da cidade de São Paulo. Apesar da existência da Lei Municipal nº 1.876, de 29 de junho de 1992, publicada pelo prefeito Marcello Alencar, que dispõe sobre o comércio ambulante no município, a Prefeitura do Rio de Janeiro tem acumulado experiências de enfrentamento ao comércio ambulante.

Maíra Vanucchi, da *StreetNet*, destaca que

[...] há o não cumprimento do Poder Público à legislação municipal regulamentadora da atividade profissional da venda informal, e também uma forte presença do uso de coerção, seja por força física ou imposição de suborno para permitir a venda urbana irregular<sup>11</sup>.

Diante deste panorama e da existência de uma política que não atende a totalidade dos trabalhadores ambulantes, o Poder Executivo fluminense limitou-se a manter a quantidade legal de ambulantes nas ruas, sem apresentar programas ou ações de atendimento para os trabalhadores ambulantes, sejam de ponto fixo ou móvel. Assim, aparentemente é mais fácil manter uma quantidade fixa de trabalhadores ambulantes cadastrados, ainda que este número seja menor do que a realidade apresenta e, conseqüentemente, manter a fiscalização repressora por intermédio da Guarda Civil Municipal (GCM).

O Núcleo de Estudos da Cidadania, Conflito e Violência Urbana (NECVU), da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), no cumprimento de seu papel de produzir conhecimento sobre a realidade, realiza estudos sobre a dinâmica dos chamados mercados ilegais, informais e ilícitos, sendo um centro de referência sobre o tema dos vendedores ambulantes no Rio de Janeiro.

Em estudos produzidos pelo pesquisador Daniel Hirata, do NECVU, verifica-se que os vendedores ambulantes no Rio de Janeiro estão situados em regiões com enorme conflito social pela riqueza circulante e com disputas por espaços da cidade.

---

11 VANUCCHI, M. Rio de Janeiro. **Copa do Mundo para Todos: o retrato dos vendedores e vendedoras ambulantes nas cidades-sede da Copa do Mundo de 2014**. Rio de Janeiro:StreetNet, 2012, p. 113.

Hirata afirma que:

“[...] o Mapa dos Conflitos Urbanos da Cidade do Rio de Janeiro mostra que grande parte dos conflitos da cidade estão ligados aos vendedores ambulantes, o que demonstra a magnitude da questão.”<sup>12</sup>

O atual governo de Eduardo Paes, na Prefeitura do Rio de Janeiro, iniciou sua gestão, em 2009, com o lançamento da operação Choque de Ordem, destinada a realizar uma *higienização social* da região central da cidade e de diversas outras regiões. Oficialmente, a Prefeitura executa ações de fiscalização na região central com o objetivo de por fim à “desordem” urbana, utilizando a força da Guarda Civil sob orientação da Secretaria Especial da Ordem Pública (SEOP). Conforme se vê no site da Prefeitura do Rio de Janeiro:

A desordem urbana é o grande catalisador da sensação de insegurança pública e a geradora das condições propiciadoras à prática de crimes, de forma geral. Como uma coisa leva à outra, essas situações banem as pessoas e os bons princípios das ruas, contribuindo para a degeneração, desocupação desses logradouros e a redução das atividades econômicas<sup>13</sup>.

A recém-criada SEOP exalta, em sua propaganda institucional, o fato de possuir menos de um ano e ter “conseguido devolver a ordem à cidade”. São diversas as atuações de repressão, como o combate ao comércio informal, ao estacionamento irregular, à ocupação irregular do espaço público e à prática de pequenos delitos. A equipe de agentes públicos que realiza a fiscalização é formada por agentes fiscais, polícia militar, coordenador de controle urbano, subprefeitos ou administradores, guarda especial de ordem pública da GCM, entre outros.

O Choque de Ordem reflete uma forma de gestão militarizada, na qual predomina o uso ostensivo da força, por agentes de segurança, para a resolução dos conflitos sociais. A gestão militarizada das questões urbanas, defendida com argumentos de “manutenção da ordem” e “cumprimento das normas”, na verdade encobre uma estratégia de vigilância, opressão e retirada de barreiras para o avanço do capital. Tentando justificar ações autoritárias praticadas contra a população, principalmente grupos em situação de vulnerabilidade, o Estado se utiliza de argumentos de reparação da ordem

---

12 Citação retirada de entrevista exclusiva ao Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos em agosto de 2013 para esta publicação. Para saber mais sobre o Mapa dos Conflitos da Cidade do Rio de Janeiro, veja: <http://www.observaconflitosrio.ippur.ufrrj.br/ippur/liquid2010/home.php>

13 Fonte: site oficial da Prefeitura do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/web/guest/exibeconteudo?article-id=87137>. Acesso em 23/09/2013.

pública, criando condições que atendem interesses privados e desviando, assim, o seu papel de garantir e promover direitos.

Tal conduta do Poder Público se intensificou a partir do contexto de realização de megaeventos, como a Copa do Mundo 2014 e as Olimpíadas 2016, na cidade do Rio de Janeiro. Para levar a cabo as obras e projetos para esses megaeventos, o Estado vem adotando estratégias de cerceamento da participação popular nas decisões e utilizando da violência na gestão urbana para ocupar e controlar o território. Essas intervenções em áreas urbanas específicas de interesse do capital servem para criação de novas oportunidades de negócio em detrimento de investimentos em direitos sociais, como saneamento básico, moradia e transporte público.

No âmbito do Poder Legislativo Municipal, simultaneamente às ações da Prefeitura, foi proposta em 2010 a revisão da Lei Municipal nº 1.876/1992<sup>14</sup> que, de acordo com a pesquisadora Maíra Vannuchi:

Além de modificar alguns pontos, evidenciou a necessidade de uma nova lei de regulamentação do comércio ambulante na cidade. O projeto da nova lei do comércio ambulante ainda não foi apresentado em plenário, mas foi elaborado em conjunto com o Fórum Permanente do Comércio Ambulante do Estado do Rio de Janeiro<sup>15</sup>.

Diferentemente da experiência de São Paulo, o Fórum Permanente do Comércio Ambulante do Estado do Rio de Janeiro não é uma articulação de trabalhadores, mas é um canal instituído pelo Poder Público para discutir a legislação.

O projeto da nova lei viabilizaria a inclusão do trabalhador ambulante nos logradouros públicos. No entanto, a aparente omissão dos vereadores para a aprovação do referido projeto de lei revela que o acesso aos direitos não se dá visando ao coletivo de trabalhadores, mas pela negociação individual – caso a caso – da licença, de forma clientelista. Essa relação é funcional para a manutenção da influência política dos vereadores sobre os trabalhadores ambulantes, estimulando a troca de votos por licenças e prejudicando a organização política das entidades reivindicativas de direitos dos trabalhadores ambulantes.

Este é o contexto na cidade do Rio de Janeiro: os trabalhadores ambulantes são tratados de forma repressiva pelos poderes instituídos e pela ausência de uma regulação efetiva e inclusiva para o comércio de rua.

---

14 Trata-se do Projeto de Lei nº 779/2010 em trâmite na Câmara Municipal do Rio de Janeiro, ainda aguardando manifestação das comissões parlamentares na data de fechamento desta publicação.

15 Citação retirada de entrevista exclusiva ao Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos em agosto de 2013 para esta publicação.

## Processo de organização, bandeiras e lutas

A operação Choque de Ordem tornou-se o inimigo comum dos trabalhadores ambulantes da cidade do Rio de Janeiro. Resultou em diversas ações de enfrentamento, sendo elas: a realização de passeata da Candelária à Cinelândia; a entrega de documentos ao prefeito e ao líder do Governo na Câmara Municipal, contendo reivindicações como o fim da repressão truculenta dos agentes de segurança pública; a articulação no Poder Legislativo para a revisão da Lei nº 1.876/92; o encaminhamento de denúncia ao Ministério Público Estadual sobre a violação do direito ao trabalho e a violência da Guarda Municipal; entre outras.

Verifica-se que o prefeito Eduardo Paes empenhou-se na criação de SEOP, cujo objetivo é disciplinar o espaço público com o uso de ações destinadas prioritariamente a reprimir aqueles que são considerados ilegais, ao invés de promover os direitos de todos os cidadãos. Nas palavras da liderança Ângela Rissi, presidenta da Associação dos Expositores da Feirarte e Outros (AEFO),

“[...] o Choque de Ordem é um grupo de fiscais criado pela Secretaria da (des) Ordem Pública, que realiza as operações de fiscalização [e a] retirada dos ambulantes que não possuem permissão para comercializar nos logradouros públicos.”<sup>16</sup>

Entre as ações do programa Choque de Ordem, figura a repressão aos camelôs, novos e antigos, a partir de um cadastramento realizado em 2009. A promessa do prefeito e de seu secretário de Ordem Pública era retirar os camelôs, cadastrá-los e, por fim, autorizá-los a vender no centro da cidade. A Câmara Municipal reforçou o requisito legal de realização de um cadastramento – vinculado à participação de camelôs em comissão a ser criada para acompanhar o processo-, que deveria ocorrer de forma transparente. Porém, esse processo não foi respeitado pela gestão municipal.

Além da constante ação arbitrária dos fiscais, os trabalhadores ambulantes enfrentam a omissão da Prefeitura na organização do comércio ambulante na cidade para fins de efetivação da Lei Municipal nº 1.876/1992. Entre as irregularidades cometidas pela Prefeitura, destaca-se a ausência da formação da Comissão de Ambulantes, dificultando o acesso ao direito à participação dos trabalhadores na gestão das decisões políticas. Não é precipitado afirmar que, entre as lideranças dos trabalhadores, há o consenso de que “não existe nenhum processo participativo na gestão. Foi feito

---

16 Citação retirada de entrevista exclusiva ao Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos em agosto de 2013 para esta publicação.

um recadastramento sem a participação da Comissão de Ambulantes, nem acompanhamento como determina a lei”, expõe Maria dos Camelôs, liderança do MUCA<sup>17</sup>.

Em suma, entre as queixas apresentadas pelos trabalhadores contra a atuação do Poder Público estão: a não criação da comissão de acompanhamento; falta de transparência nas ações da Prefeitura; violência praticada pela equipe de fiscalização; omissão dos vereadores na aprovação do projeto da nova lei; e relação de clientelismo dos vereadores.

De acordo com Ângela Rissi, o cadastramento denominado Cadastro Único do Comércio Ambulante (CUCA):

Foi feito com a promessa, reafirmada por vários representantes do Poder Público, [de] que seria para que o município pudesse regularizar os trabalhadores ambulantes. Acontece que deveria ter [sido] feito um levantamento de quem já estava trabalhando há algum tempo e, de acordo com a avaliação, entregariam as autorizações e depois com as vagas que restassem então [se] faria uma convocação geral para os desempregados interessados do município todo. Entretanto, próximo à campanha política, aconteceu a maior confusão: muitos [se] cadastraram porque era de direito e não houve vagas para todos e, pior ainda, nem as vagas previstas foram disponibilizadas. Houve uma redução considerável de vagas, sendo que, do total estimado de vinte e três mil trabalhadores, apenas dezoito mil e setecentos habilitaram-se para obter a autorização no CUCA. Nunca tivemos acesso ao número real de contemplados e não houve transparência no critério de pontuação. Regiões administrativas como a zona sul, Ipanema, Leme, Leblon, São Conrado, Barra da Tijuca e Recreio, acredito que não passa um terço dos cadastrados. É muito triste esta realidade<sup>18</sup>.

Sobre a quantidade de trabalhadores cadastrados em relação àqueles que obtiveram licença para trabalhar, em entrevista ao Centro Gaspar Garcia, Maíra Vannuchi faz um relato esclarecedor:

A proposta executada pelo governo municipal previa a realização do cadastramento (CUCA) para vinte mil vagas para ambulantes na cidade. Sendo quatro mil e quinhentos de recadastramento dos que já tinham licenças (havia apenas quatro mil e quinhentos ambulantes licenciados no Rio de Janeiro até 2010), e quinze mil e quinhentos para novos ambulantes. No entanto, a abertura de licenças foi divulgada amplamente com objetivos eleitoreiros para qualquer cidadão desempregado,

---

17 Citação retirada de entrevista exclusiva ao Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos em agosto de 2013 para esta publicação.

18 *Idem ibidem*.

e não houve qualquer critério para privilegiar os trabalhadores que já vendiam nas ruas. Além disso, a Lei 1876/92 prevê que o licenciamento deve ocorrer com a consulta de uma comissão formada por diversos atores sociais, inclusive representantes de trabalhadores ambulantes, o que não ocorreu. O resultado foi que muitos ambulantes que vendiam há anos nas ruas sem autorização não foram licenciados<sup>19</sup>.

Maíra Vannuchi relata ainda, na mesma entrevista, que, após a realização do cadastramento:

Quem não fosse cadastrado e licenciado teria que sair das ruas. Com isso, diversos “assentamentos” (áreas de comércio ambulante) foram retirados pelo Choque de Ordem, deixando muitas pessoas sem trabalho. Essa situação gerou grande mobilização, protestos em frente à Prefeitura e aumento da pressão para que o Ministério Público Estadual agisse.

Outra faceta da política do Choque de Ordem da Prefeitura fluminense é verificada na forma de implantação de mercados populares. Nesse sentido, a partir de pesquisas de Fernando Rabossi, professor da UFRJ apontada por Hirata nas entrevistas, verifica-se que o Mercado Popular Leonel de Moura Brizola sofreu diversas críticas por parte dos trabalhadores ambulantes, pois foi construído em local pouco estratégico para vendas, distante da passagem de pessoas, não incluiu todos os ambulantes que estavam nas ruas próximas, como também era economicamente inviável aos trabalhadores. O espaço que foi disponibilizado para a comercialização dos produtos não contemplava a demanda dos ambulantes, pois o número de trabalhadores era muito maior que as vagas oferecidas. Além disso, não foram todos os ambulantes que estavam localizados ao redor da área do Mercado Central do Brasil, incendiada em 2011, que conseguiram acesso ao ambiente interno. Diversos trabalhadores ambulantes não foram absorvidos pelo novo lugar.

Sobre o tema, Ângela Rissi lembra:

[Os trabalhadores ambulantes] estavam muito animados com o cadastramento e fizeram capacitações nesse período. Estavam também capacitados quatrocentos e cinquenta ambulantes da zona sul na mesma ONG e era só alegria. Mas depois todo o sonho acabou quando inaugurou [o Mercado], pois tinha que pagar sem vender nada. Lá é um verdadeiro deserto e dá pena. Quanto aos que ficaram de fora, não posso dizer nada.

---

19 Citação retirada de entrevista exclusiva ao Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos em agosto de 2013 para esta publicação.

De forma contundente, Maria dos Camelôs relata que na, implantação do Mercado, “não teve discussão popular, o projeto é ruim, pois fica em local distante da passagem das pessoas. Quem não foi contemplado está correndo na rua e quem foi, não ganha o suficiente nem para pagar os custos”.

## Principais organizações e demandas

A opressão aos trabalhadores fez surgir organizações e movimentos que buscam, de diversas formas, construir e influenciar a execução de políticas junto ao Poder Público. Entre as principais organizações e articulações de trabalhadores ambulantes no município do Rio de Janeiro, podemos citar o Movimento Unido dos Camelôs (MUCA), a Associação dos Expositores da Feirarte e Outros (AEFO), Fórum Permanente do Comércio Ambulante do Estado do Rio de Janeiro, Federação das Associações de Ambulantes do Estado do Rio de Janeiro (FAAERJ), Associação do Comércio Ambulante do Centro e Adjacências (ACAC), entre outros.

O MUCA foi fundado em 2003 para a defesa dos comerciantes ambulantes e “vem travando sistemática luta contra os abusos de autoridade praticados pela Guarda Municipal e fiscais da Prefeitura, quando estes fazem apre-

Entrada principal do Mercado Popular Leonel de Moura Brizola, centro do Rio de Janeiro/RJ. Foto: Geilson Sampaio. 2013





ensões e extravios de mercadoria e agridem os trabalhadores informais.”<sup>20</sup> Apresenta também diversos relatos sobre o enfrentamento da violência institucional praticada pela Guarda Civil Municipal. No processo de resistência e organização dos trabalhadores, o MUCA entende como essencial o trabalho de base e a democratização das decisões e ações dos camelôs. Devido ao perene desafio de manter a mobilização e a frequência de reuniões dos trabalhadores, focam as suas ações coletivas em questões emergenciais, como defender camelôs presos ou pressionar a Prefeitura quando se faz necessário.

A Associação dos Expositores da Feirarte e Outros (AEFO) é presidida desde 2010 por Ângela Rissi. A partir de informações apresentadas no site da entidade e de entrevista realizada com a referida liderança, pode-se destacar que a AEFO tem como foco a busca “do direito de cada homem, de cada mulher, de cada pai e mãe de família garantir seu sustento a partir deste comércio [ambulante] que é tão tradicional ao longo da história humana”<sup>21</sup>. A associação busca promover a mobilização dos trabalhadores frente à violação do direito ao trabalho. Busca também dar reconhecimento à atividade do comércio ambulante e do artesanato na cidade do Rio de Janeiro, por intermédio de diálogos construtivos com o Poder Público. Além disso, entre as bandeiras de luta cotidiana estão a efetivação do direito à cidade e à mobilidade. Ações de protesto nas ruas e articulação política com parlamentares são formas de mobilização utilizadas pela AEFO. A entidade reivindica a criação de “uma lei específica garantindo o direito ao trabalho àqueles que estão proibidos de trabalhar.”<sup>22</sup>

Em relação ao trabalho de base, a AEFO busca permanentemente consultar os ambulantes, além de dar o apoio necessário para a organização de manifestações públicas e realizar ações de visibilidade das violações contra os camelôs. Para Rissi, há um processo de desarticulação entre os trabalhadores ambulantes, inclusive entre as lideranças. Muitos demonstram certo desgaste frente à luta extenuante, havendo falta de esperança de tempos melhores e falta de autoconfiança na realização individual e coletiva.

A Federação das Associações de Ambulantes do Estado do Rio de Janeiro (FAAERJ), fundada em 2002, busca incidir politicamente na afirmação da dignidade do trabalho ambulante<sup>23</sup>. Entre as ações articuladas pela Federação figura o Projeto

---

20 Fonte: site do MUCA. Disponível em: <http://movimentounidodoscamelos.wordpress.com/about/>. Acesso em agosto de 2013.

21 Fonte: site da Associação dos Expositores da Feirarte e Outros. Disponível em: <http://aefo.wordpress.com/about/>. Acesso em agosto de 2013.

22 *Ibidem*.

23 VANUCCHI, M. Rio de Janeiro. **Copa do Mundo para Todos: o retrato dos vendedores e vendedoras ambulantes nas cidades-sede da Copa do Mundo de 2014**. Rio de Janeiro:StreetNet, 2012

de Lei 2.141/13, destinado à instituição do “Dia do Ambulante”, a ser comemorado no dia 7 de maio de cada ano no estado do Rio de Janeiro.

A Associação do Comércio Ambulante do Centro e Adjacências (ACAC) possui histórico de atuação na região central da cidade do Rio de Janeiro. A ACAC nasceu em 1994, sendo:

[...] representativa de trabalhadores do mercado popular Uruguaiana, e com experiência na organização de trabalhadores do comércio informal, tem como principal demanda a urbanização e organização do mercado popular que traga melhoria<sup>24</sup>.

Entretanto, devido a grande confluência de chineses e coreanos, que além de fornecerem mercadorias, mantinham diversos pontos no mercado, alugando-os a preços abusivos para parte dos camelôs “carentes”, a Prefeitura afastou a ACAC da gestão do mercado popular do centro da cidade. Conforme apresentado por Lenin Pires, “Pesavam sobre ela [ACAC] suspeitas de vender irregularmente postos e bancas para comerciantes de origem oriental”<sup>25</sup>.

Segundo Pires, a União do Mercado Popular Uruguaiana surgiu para ocupar o espaço deixado pelo afastamento da ACAC e, com o apoio da Prefeitura, buscou reconfigurar o mercado popular, retirando os chineses atravessadores, mas mantendo os chineses “pobres”. A União defendia a regulamentação do mercado popular pelo Poder Público, ao mesmo tempo em que protegia os interesses daqueles que estavam dentro dos limites imaginários do mercado popular. Sem essa regulamentação, a repressão policial reinaria. Entretanto, ambas as associações estão sendo investigadas por facilitar a “pirataria” e o pagamento de propina para os fiscais absterem-se da fiscalização<sup>26</sup>.

Por fim, há a experiência do Fórum Permanente do Comércio Ambulante do Estado do Rio de Janeiro. Espaço criado apenas para os ambulantes discutirem a Lei Municipal nº 1.786/1992 juntamente com alguns vereadores, no intuito de melhorá-la. Todavia não houve muitos avanços práticos, segundo Maria dos Camelôs, liderança do MUCA.

---

24 VANUCCHI, M. Rio de Janeiro. **Copa do Mundo para Todos: o retrato dos vendedores e vendedores ambulantes nas cidades-sede da Copa do Mundo de 2014**. Rio de Janeiro:StreetNet, 2012. pag. 119.

25 PIRES, L. **Arreglar não é pedir arrego: uma etnografia de processos de administração institucional de conflitos no âmbito da venda ambulante em Buenos Aires e Rio de Janeiro**. Tese de doutoramento, Niterói, 2010. Universidade Federal Fluminense, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Antropologia. p. 342

26 FONTE: jornal O Dia (versão online). Polícia cumpre mandados para combater pirataria na Uruguaiana. Matéria publicada em 14/06/2013. Disponível em: <http://odia.ig.com.br/noticia/rio-de-janeiro/2013-06-14/policia-cumpre-mandados-em-associacoes-de-comerciantes-na-uruguaiana.html>. Acesso em 26/09/2013.

O fórum representa uma parcela reduzida dos ambulantes, havendo pouca participação popular. Para Ângela Rissi, o Fórum “não acrescentou muito. A categoria tem estado nas mãos dos políticos”. Entre os fatores de desmotivação da participação, está o papel autoritário de algumas lideranças, o pouco estímulo e acolhida de novas pessoas e a falta de política institucional para mobilizar a luta coletiva. Muitas lideranças chegaram a participar do Fórum e, aos poucos, desmotivaram-se, pois não havia efetividade nos encaminhamentos, assim como não conseguiam entender as discussões.

O papel de defesa dos movimentos sociais e organizações de trabalhadores no comércio ambulante tem se intensificado para enfrentar a opressão e lutar pela formulação e execução de políticas públicas destinadas ao trabalhador ambulante na cidade do Rio de Janeiro. Nesse contexto, apesar das adversidades, muitos esforços são feitos no sentido de unificar a luta. São bandeiras comuns entre as organizações e entidades de ambulantes na cidade do Rio de Janeiro:

1. a suspensão dos atos de apreensão de mercadorias e objetos de trabalho de ambulantes pela Guarda Municipal;
2. a invalidação dos termos de retenção de mercadorias emitidos pela Guarda Municipal e dos autos de apreensão e infração deles decorrentes;
3. a proibição do uso de armas de qualquer natureza, letais ou “não letais”, por guardas municipais.

A pluralidade de representações demonstra que os trabalhadores ambulantes buscam diversos instrumentos e espaços para defesa de seus direitos. No entanto, por vezes há ambulantes que ainda reproduzem discursos para reafirmar sua autoridade individual em detrimento da construção coletiva. Não obstante, a existência de diversas associações, sindicatos e coletivos de trabalhadores ambulantes, na opinião de Maíra Vannuchi, expressa em entrevista, “aparentemente estes não conseguem romper com o individualismo e não querem disponibilizar tempo e energia na construção de um coletivo”.

## Desdobramentos e desafios

Diversas ações foram realizadas pelos trabalhadores ambulantes fluminenses em defesa do direito ao trabalho no espaço público e contra a violência da Guarda Civil Municipal (GCM), como a propositura de ações individuais contra a truculência policial, o processo autoritário e a falta de transparência no cadastramento. Uma representação junto ao Ministério Público resultou na propositura da Ação Civil

Pública (ACP)<sup>27</sup> destinada a retirar a GCM da fiscalização dos ambulantes e a proibir a utilização de armas “não letais”, em trâmite na 6ª Vara de Fazenda Pública da capital fluminense.

Em apoio à ACP, foi lançada uma nota conjunta por entidades, entre elas o MUCA, a Justiça Global, a Rede de Comunidades contra a Violência e o Comitê Popular da Copa e Olimpíadas. Conforme relata Maria dos Camelôs, “os trabalhadores ficaram contentes com a ACP, que foi bem feita e com muitas provas”. Na denúncia, questionou-se “a forma incorreta que estava sendo feito o cadastramento e recadastramento dos ambulantes e pedimos soluções”.

A regulamentação do comércio ambulante deve considerar a diversidade e contradições atuais na administração do tema, que passa pela forma de venda no espaço público, pela especificidade dos jogos políticos, pela forma como o cadastro único de ambulantes foi feita sem a participação dos trabalhadores ambulantes e pela postura política de estímulo do trabalho na forma empresarial como condição de acesso ao crédito. Na avaliação do pesquisador Daniel Hirata, expressa na sua entrevista ao Gaspar Garcia:

O papel da Secretaria Especial de Ordem Pública, a alteração das operações Choque de Ordem I e II, o programa Rio em Ordem, e todas as políticas de securitização e militarização dos espaços urbanos não parecem ser boas maneiras de lidar com um problema de uso do espaço público.

Neste contexto de ausência regulamentadora inclusiva do Poder Executivo, há uma diversidade de práticas políticas que permeiam as relações entre os trabalhadores ambulantes e os parlamentares. Tais práticas vão do clientelismo até a busca de alianças estratégicas para continuar trabalhando. Assim, muitas vezes, organizações de trabalhadores celebram parcerias estratégicas com o Poder Público na operacionalização de programas destinados ao setor, como ocorreu para a implantação dos mercados populares.

Em um panorama geral, apesar das dificuldades de mobilização sistemática do trabalhador ambulante, as organizações são reconhecidas pela trajetória de luta e, muitas vezes, servem de instrumento aglutinador dos trabalhadores para resistir às condições de violação impostas pelo Poder Público. E resistem, sobretudo, contra o individualismo e a fragmentação percebidos em posturas autoritárias e imediatistas de parte dos ambulantes.

---

27 Processo judicial nº. 0183579.89.2013.8.19.0001, ano de 2013



## Índia: Organização

.....

Trabalhadora ambulante vendendo calçados na Índia. Foto: Carolina Ferro, 2005

## Contextualização

No início, eram trabalhadoras que carregavam trouxas de tecido na cabeça e recebiam baixos rendimentos, pois eram pagas por viagem e não pelo peso ou em função da distância que percorriam. A baixa e a inadequada remuneração levaram à moradia precária e, conseqüentemente, surgiu a necessidade de constituírem um coletivo para reivindicar melhores condições de vida e trabalho. A primeira reivindicação foi o acesso à moradia. Apesar de não terem conseguido moradia, com o apoio da associação dos trabalhadores têxteis, as trabalhadoras informais conseguiram negociar comida quente perto do seu local de trabalho.

As trabalhadoras continuaram a se reunir periodicamente e realizaram ações para dar visibilidade às violações de direitos. Um marco da incidência na mídia foi a divulgação do não pagamento às trabalhadoras por uma indústria têxtil e a negação mentirosa dos exploradores. Com isso, elas decidiram distribuir panfletos que denunciavam a exploração. Essas denúncias fizeram os exploradores recuarem e foram multiplicadas como estratégias exitosas em outras cidades.

Depois dessa experiência, elas fundaram a *Self Employed Women Association* (SEWA – Associação de Mulheres Trabalhadoras Autônomas), em 1972, na cidade de Ahmedabad e continuaram disseminando as experiências de organização, ampliando a luta coletiva em outras cidades até virar uma rede nacional de trabalhadoras informais.

A SEWA agrega trabalhadoras urbanas e rurais e inclui quatro categorias de informalidade: comerciantes de rua, domiciliares, prestadoras de serviço e produtoras rurais. O objetivo é o atendimento às mulheres e o suporte à organização coletiva. No ano de 2013, a SEWA é constituída por cerca de setecentas mil mulheres em seis estados da Índia.

Em um país com 93% da força de trabalho na informalidade e 94% das mulheres indianas economicamente ativas, porém pobres e informais, a SEWA é uma importante iniciativa de uma organização só de trabalhadoras mulheres em um país cuja constituição determina igualdade de direitos, porém, na prática possui iniquidade de gênero.

## Experiências de organização, bandeiras e lutas

A prioridade do processo de organização é de “baixo para cima”, por meio da constituição de coletivos de trabalhadoras e de um processo de formação de lideranças de base e coordenações regionais.

A estratégia central é recrutar novas integrantes, organizá-las em grupos locais e reuni-las regularmente para saber as necessidades, limitações e oportunidades. Ao longo do processo, são realizadas oficinas de organização e formação para reunir trabalhadoras locais e capacitar lideranças comunitárias. Nesse contexto, novas lideranças locais emergem e são treinadas e incorporadas como membros da coordenação local para ajudar na condução das atividades de organização da SEWA. Outras líderes são eleitas para servirem como representantes, com o objetivo de integrarem os corpos administrativos da SEWA.

O método de organização de base é composto das seguintes etapas:

- ETAPA 1: recrutamento e mobilização de membros para construir consciência e solidariedade, identificação de necessidades, limitações, oportunidades e realização das atividades de formação;
- ETAPA 2: organização dos membros em grupos primários locais (grupo do comércio, cooperativa, produção, poupança e crédito, associação comunitária, comitê de campanha);
- ETAPA 3: formação e fortalecimento de lideranças que emergem das organizações locais;
- ETAPA 4: treinamento e articulação de líderes para ajudar a implementar as atividades da SEWA por meio de sistemas de gerenciamento descentralizado em duas frentes – de organização como membros da coordenação local na implementação de campanhas e projetos; e de administração da SEWA e de assessoria jurídica e técnica às trabalhadoras;
- ETAPA 5: organização de eleições de representantes entre as líderes para servir aos comitês executivos do Sindicato SEWA, Banco SEWA, Federação de Cooperativas Gujarat e das organizações-irmãs da SEWA.

O processo de organização da base tem como foco a identificação de lideranças comunitárias como pessoas que dão voz às demandas das mulheres. São necessidades não só relacionadas ao trabalho, como também ligadas ao ambiente onde elas desenvolvem o ofício como problemas da infraestrutura urbana: acesso à água, saneamento, etc.

A SEWA é composta das seguintes divisões: Sindicato SEWA, Banco SEWA, Federação de Cooperativas Gujarat e outras organizações de base nas províncias. Estas divisões são compostas exclusivamente pelas trabalhadoras. O Sindicato SEWA

presta os seguintes serviços: acesso aos serviços de saúde, programas habitacionais, assistência à infância, seguro para riscos da atividade, assessoria jurídica, registro das ações e das violações sofridas pelas trabalhadoras.

Enquanto todos os membros são filiados ao Sindicato SEWA, muitos também pertencem a outras organizações de base estabelecidas pelas SEWA:

- Banco SEWA: todas as correntistas são sócias do banco e algumas são eleitas para compor a comissão de administração do Banco;
- Cooperativas SEWA: a SEWA organizou aproximadamente cem cooperativas de vários tipos, incluindo cooperativas de serviço (cuidadoras de criança e faxineira de escritório) e de produção e venda;
- Federação de Cooperativas SEWA: responsável pela organização e suporte às várias cooperativas SEWA;
- Organizações de base rurais: grupos de comércio, cooperativas, produtoras, poupança e crédito e outras associações de base;
- Associações Distritais SEWA: compostas pelas organizações de base rurais que não estão nas cooperativas SEWA e no sindicato;
- Organizações de Venda: organizações de venda rurais ou urbanas de produtos específicos.

Cada uma das organizações de base tem seu próprio estatuto, normas e estruturas de administração, constituindo-se como cooperativa ou outra figura jurídica. A prioridade é a constituição de lideranças regionais que possam servir como multiplicadoras na formação de novas lideranças e disseminadoras dos conhecimentos da SEWA. Nesse sentido, o foco da formação de lideranças está dividido em dois eixos: habilidades de liderança para desenvolver autoconfiança, competência e responsabilidade; e capacidade de constituição e manutenção de coletivos.

Dentro do guarda-chuva da SEWA há também instituições que prestam assessoria técnica com serviços especializados, chamadas de organizações-irmãs. Dentre elas, destaca-se um núcleo de educação e comunicação das integrantes, chamado *SEWA Academy* (centro de estudos). Além dessa organização-irmã, existem: *SEWA Insurance* (seguro), *SEWA Social Security* (seguridade social), *SEWA Housing* (moradia), *SEWA Trade Facilitation Centre* (suporte ao negócio), *SEWA Research* (pesquisa), *SEWA Manager School* (escola de administração), *Video SEWA* (produção de vídeos), *SEWA Ecotourism* (ecoturismo), *SEWA Homenet* (rede de trabalhadoras domiciliares).

Ao longo de mais de quarenta anos de trajetória, a SEWA acabou criando um desenho institucional com critérios e etapas de representação e liderança que vão da base (membros gerais), passando pelas coordenadoras locais (os membros ativos),



pelas lideranças regionais (líderes), até as representantes institucionais. Este desenho institucional é dividido nos seguintes níveis hierárquicos:

- **Membros Gerais:** aquelas que participam somente do Sindicato SEWA, do Banco SEWA e das cooperativas, porque são novas (até três anos de filiação) ou ainda não assumiram responsabilidades na organização;
- **Membros Ativos:** aquelas que têm participado ativamente da SEWA por três anos ou mais, utilizando-se de vários serviços, participando de uma ou mais organizações de trabalhadores (além do sindicato) e participando de vários eventos ou atividades organizadas pela SEWA;
- **Líderes:** são líderes de vários grupos e atividades organizadas pela SEWA que, além de participar dos serviços oferecidos, recebem treinamento especial, bem como oportunidades para viajar, encontrar governantes e falar em reuniões públicas. São membros há muito tempo;
- **Representantes:** são eleitas representantes de vários grupos de comércio de filiação da SEWA, que formam os diversos conselhos na estrutura administrativa da organização. Assim como as líderes, recebem treinamento e se expõem publicamente. Entre as representantes, existem quatro níveis: os comitês de comércio distritais (mobilização, formação), os conselhos de comércio regionais (mobilização, formação e *advocacy*), comitês executivos (coordenação, monitoramento, planejamento) e secretariado geral (coordenação geral).

A SEWA se autodenomina como, ao mesmo tempo, “organização e movimento”. Nesse sentido, essas duas frentes não se manifestam separadamente, uma vez que, para encaminhar as reivindicações, as trabalhadoras precisam estar organizadas.

Os dois principais objetivos da sua agenda política são: trabalho decente e autonomia. Trabalho decente é entendido como acesso pleno à “geração de renda, segurança nos rendimentos, segurança alimentar e seguridade social (no mínimo atendimento à saúde, assistência à infância e moradia)”<sup>28</sup>. Para a SEWA, a autonomia só é possível se for conquistada coletivamente. Além disso, a SEWA também possui duas importantes bandeiras de luta que são o diálogo social, por meio de canais de negociação, e incidência em políticas públicas.

Além do foco na constituição de coletivos, na formação de lideranças e ampliação da própria organização, como fortalecimento de uma luta em escala nacional, outra bandeira política é o acesso à moradia concomitantemente à incidência na política habitacional. Em 1992, o Banco SEWA verificou que mais de um terço dos em-

---

28 Fonte: site da SEWA. Disponível em <http://www.sewa.org>. Acesso em setembro de 2013.

préstimos eram destinados à habitação e, desse montante, 80% estavam relacionados a obras de melhoria da habitação existente, como saneamento, água, etc.

Para isso, a SEWA criou duas organizações-irmãs que pudessem prover serviços às trabalhadoras para facilitar o acesso aos programas habitacionais: uma, de assessoria técnica sobre habitação, a *SEWA Housing*; outra, de crédito, a *Mahila Housing SEWA Trust*. A *SEWA Housing* também pretende contribuir na construção de políticas públicas que influenciem o acesso à moradia e à infraestrutura urbana e rural.

## Desdobramentos e desafios

Martha Chen<sup>29</sup> fez uma rigorosa avaliação sobre o impacto da SEWA do ponto de vista dos indicadores sociais e econômicos (rendimentos, segurança financeira e alimentar, saúde, habitação e suporte à infância) e dos impactos na comunidade depois dos processos de organização das trabalhadoras e formação de lideranças.

Em relação aos indicadores socioeconômicos, Chen verificou que 66% das mulheres que são filiadas ou lideranças avançaram em, ao menos, um dos indicadores como renda, segurança ocupacional, poupança, assistência à infância, acesso à habitação e infraestrutura urbana. Uma experiência que merece ser destacada foi na cidade de Ahmedabad, berço da SEWA, onde as trabalhadoras de cigarro *bidi*<sup>30</sup> conseguiram preços melhores devido à negociação coletiva e também barganhar com a Prefeitura melhor infraestrutura, segurança e legalidade do espaço de trabalho. Tais conquistas resultaram na redução da violência e corrupção por parte da polícia.

Em relação aos impactos da formação de lideranças, Chen verificou que os avanços estão na constituição e consolidação de coletivos regionais a partir da representatividade comunitária. A trajetória de quarenta anos da SEWA possibilitou verificar que a formação das lideranças melhorou o reconhecimento delas na comunidade, desenvolveu a habilidade para falar em público e estimulou o diálogo com autoridades públicas na reivindicação por direitos. Além disso, Chen levantou que as lideranças paralelamente se engajaram em cursos de aperfeiçoamento das técnicas para a atividade comercial e prestação de serviços, bem como evoluíram na escolaridade.

Um dos objetivos que distingue a SEWA dos demais coletivos feministas é a luta de classes. Segundo Chen, os modelos feministas clássicos tendem a focar a identidade das mulheres dentro das relações de gênero tanto no ambiente doméstico quanto

---

29 CHEN, M. *Towards economic freedom: Impacts of SEWA*. Harvard University. Cambridge: SEWA, 2005.

30 *Bidi* é um tipo de cigarro prensado em folhas secas de tendu ou temburmi. É bastante utilizada no Sudeste Asiático. Fonte: Wikipédia. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Bidi>. Acesso em outubro de 2013.

no laboral. O modelo da SEWA foca na identidade como trabalhadoras e suas relações de classe, principalmente fora do ambiente doméstico. Além disso, na busca por melhoria das condições de trabalho, reforça que todo o processo seja coletivo.

Apesar dessa concepção coletiva de luta, a fundadora da SEWA, Ela Bhatt, argumenta que tão importante quanto ter o foco na força coletiva é enfrentar os dramas individuais e lidar com eles como elementos também de fortalecimento da organização. Nas palavras dela:

Deus nos criou a todos como sendo um. Nós, como seres humanos, criamos tantas dificuldades. Existem crises ambientais. Agora, nós precisamos andar longas distâncias na busca de água e lenha. A poluição das fábricas contamina a comida que nós comemos. Tudo isso são crises que enfrentamos.

Nós na SEWA temos trabalhado para enfrentar as crises individuais que nossas afiliadas sofrem. Nós também enfrentamos as crises coletivas. Nós temos dialogado com autoridades públicas e outras organizações, mas precisamos sensibilizar outras. O mundo lá fora não tem se unido a nós para compreender como são esses desastres<sup>31</sup>.

Entretanto, a pesquisa de Chen levanta que, apesar de décadas de luta, ainda existem muitos desafios a serem superados: os processos de organização ainda não respeitam todas as etapas; os processos decisórios não são amplamente democráticos; os canais de negociação coletiva são incipientes; o baixo nível de escolaridade dificulta a participação mais efetiva; as mulheres, na sua maioria, não são proprietárias dos meios de produção; o esforço de *advocacy* não tem produzido os resultados esperados; e as políticas públicas econômicas, urbanas, sociais e normativas ainda estão longe de serem abrangentes e efetivas.

A descentralização das atividades da SEWA, como estratégia deliberada para dar autonomia às unidades regionais de organização e mobilização, gerou dificuldade de coordenar as ações. Além disso, a SEWA não tem conseguido monitorar os impactos e desafios periodicamente para responder com ações estratégicas.

Para Maíra Vannuchi, além dos desafios relacionados às barreiras institucionais, sejam judiciais ou administrativas, existem os processos de segregação socioespacial. Uma das experiências estudadas por Vannuchi<sup>32</sup> foi a realização, em 2010, do megaevento intitulado Jogos da Comunidade Britânica (*Commonwealth Games*),

---

31 CHEN, M. *Towards economic freedom: Impacts of SEWA*. Harvard University. Cambridge: SEWA, 2005. p. 70 (tradução livre)

32 VANNUCHI, M. *A Report on SEWA's 10 years of work with street vendors: achievements, challenges and issues*. Tata Institute of Social Sciences. MA Globalization and Labour 2008-2010. Or. Sharit Bhowmik.

determinante para a expulsão de um grande contingente de trabalhadores informais dos espaços públicos na cidade de Nova Delhi. O mercado do Velódromo foi removido para dar lugar à construção do estádio dos Jogos. Este mercado havia sido aberto para a venda legal de ambulantes em 1999 e funcionou até 2009. Outros mercados também foram removidos: Red Fort, rua Tagore e rua Qutab.

Trabalhadora ambulante  
vendendo flores na Índia.  
Foto: Carolina Ferro, 2005





## Organização para além do enfrentamento das violações

.....

## Luta na perspectiva das transformações estruturais

As lutas e conquistas, conflitos e violações são pontos que perpassam a história dos trabalhadores informais. Por trabalharem em uma atividade socialmente criminalizada, os informais sofrem muita discriminação e perseguição, principalmente por parte dos governantes.

A realidade sempre foi desafiadora para os trabalhadores informais que, ao longo de sua história, buscam resistir à exclusão social por intermédio do trabalho, ainda que submetidos a riscos e privados de direitos como, por exemplo, a proibição de utilizar o espaço público e a inexistência de direitos trabalhistas.

O sistema capitalista, com sua grande capacidade de readequar-se para privilegiar os interesses do capital, tem afetado de forma perversa e corrosiva as classes populares, exigindo novas formas de organização social na conjuntura atual.

Para além dos riscos e (des)proteções sociais que ele está sujeito, o valor da terra e a disputa pelo espaço público são custos adicionais à informalidade. Nesse sentido, os mesmos sofrem uma dupla segregação: ficam à margem do direito ao trabalho e, simultaneamente, do direito à cidade. Isso os obrigaria, quase que naturalmente, a se organizar enquanto coletivo de trabalhadores para fazer valer os seus direitos de cidadãos.

No entanto, foi possível perceber nas experiências de organização dos ambulantes de São Paulo e Rio de Janeiro que a constituição de coletivos e a articulação da luta para o enfrentamento imediato das violações de direitos, não garantiu a perenidade da unidade da categoria. Ao passo que, na Índia, a experiência de quatro décadas da SEWA nos mostra que a organização vai além da questão emergencial, no sentido de uma permanente luta de classes.

No contexto de desigualdade social e exclusão, os trabalhadores enfrentam diversos desafios para tornar a luta coletiva perene e orgânica. Um dos desafios é aglutinar o grande número de trabalhadores atingidos que se encontram dispersos e com diferentes reivindicações. Outro desafio é buscar, dentro da diversidade, o reconhecimento de agendas de luta em comum da categoria. Há também a necessidade de ampliar a participação para outras frentes de luta e movimentos sociais na perspectiva de fortalecimento da luta popular.

## Diversidade dos contextos e processos de organização

As particularidades das experiências de organização dos trabalhadores ambulantes em São Paulo, Rio de Janeiro e Índia respondem aos seus respectivos contextos políticos. Cada uma delas tem elementos que podem servir como aprendizado na organização dos trabalhadores informais. Entretanto, aplicá-las em outros contextos deve, necessariamente, considerar aspectos importantes da realidade local. Dentre eles se destacam o papel do Estado, relação entre trabalhadores e agentes públicos, o desenho organizacional dos trabalhadores e aspectos territoriais.

Na experiência da SEWA na Índia, a organização parte de um trabalho de base que alcançou a escala nacional com bandeiras de luta unificadas. O fato de o trabalho ser realizado na comunidade permitiu um desenho organizacional em que as lideranças fossem, ao mesmo tempo, sindicais e comunitárias. Por isso, a liderança conhece muito bem o local e possui um forte sentido de pertencimento. Pelo fato de a Índia ser um país de grandes dimensões territoriais e populacionais, há uma opção deliberada pelo modelo organizacional descentralizado em associações distritais e cooperativas em várias províncias. Entretanto, a SEWA possui alguns órgãos decisórios centralizados. Ainda assim, há outras formas de organização no país, revelando que esta não é a única experiência.

As experiências de São Paulo e Rio de Janeiro revelaram um desenho organizacional diferente do contexto indiano, influenciado pela relação entre trabalhadores e Poder Público. Historicamente, enquanto o Executivo delibera a política de expulsão e repressão, o Legislativo incentiva práticas clientelistas e o Judiciário se omite na apreciação de conflitos sociais desencadeados pela violação de direitos e pelas práticas de atos ilegais. Enquanto a política de violação de direitos afeta a capacidade do trabalhador de resistir no tempo, as práticas clientelistas fragmentam os ambulantes e prejudicam a luta por direitos universais.

Especificamente em São Paulo, a legislação municipal determinou que o diálogo entre o Executivo e os trabalhadores acontecesse de forma descentralizada em cada subprefeitura. Havia um contexto político e social que objetivava aproximar a administração pública dos cidadãos no território. Entretanto, políticos oportunistas têm tratado o direito ao trabalho no espaço público como mercadoria política. Isso contribuiu para a fragmentação dos trabalhadores e a fragilidade de uma articulação central.

O modelo indiano apresenta um alto grau de desenvolvimento organizacional e traz elementos importantes para a reflexão, destacadamente o trabalho de base e o fortalecimento na escala nacional. Entretanto, para que esses elementos possam tornar-se paradigmas no Brasil, dependeriam de várias adequações como, por exemplo, a reconfiguração das relações políticas com o objetivo de consolidar a autonomia dos trabalhadores e o reconhecimento do governo da necessidade de políticas públicas nacionais.

Para garantir que a articulação e a formação política desencadeiem um processo sustentável de organização e fortalecimento dos trabalhadores, é preciso aglutinar conhecimento de ações políticas efetivas na garantia de direitos, que vão desde a assistência jurídica com *advocacy*, passando por protestos e articulação política, dando condições para que os trabalhadores atuem com autonomia.

## Desafios da participação e incidência em políticas públicas

A organização popular é fundamental para resistir às violações de direitos, assim como para pressionar o Estado para a efetivação dos mesmos e a construção de políticas públicas. Para a incidência política dos trabalhadores ambulantes é necessário um ambiente institucional democrático, com espaços de participação efetiva.

A participação e o controle social são instrumentos previstos na Constituição Federal para o exercício da cidadania ativa e da indução do Poder Público para agendas populares. No entanto, em geral, os espaços de participação são lugares para decisões de questões sem relevância social e utilizadas apenas como meio de legitimação das ações dos governos. Temas estruturais são relegados para esferas mais centralizadas de decisão em gabinetes e o controle social gira em torno de questões de baixo impacto na distribuição do poder e da renda, como a zeladoria urbana, etc.



## PARTE III



### O Estado experiências de políticas públicas



## São Paulo: Políticas

.....

Vista panorâmica da Rua 25 de março, centro de São Paulo/SP. Foto: Luciana Itikawa. 2012

## Contexto da política municipal

Atualmente a Lei Municipal nº 11.039/1991 regulamenta o comércio ambulante na cidade de São Paulo. Embora seja um marco legal para a atividade, não possui aspectos que representem um Plano Municipal, ou seja, não contém ações e metas destinadas ao planejamento, fomento e organização do comércio de rua e ações de apoio e valorização dos trabalhadores e seus familiares.

O histórico de gestão da atividade do comércio ambulante na cidade revela que os prefeitos tiveram posturas distintas em relação à aplicação da Lei Municipal. Em determinados períodos, prevaleceram políticas afirmativas e, em outros, políticas repressivas, violando a própria lei.

A gestão da prefeita Luiza Erundina (1989-1992) foi um divisor de águas no relacionamento do Poder Público com os vendedores ambulantes. A prefeita, que tinha origem nos movimentos sociais de base e nos movimentos sindicais, teve uma atuação decisiva em relação ao tema ao criar a Lei nº 11.039/1991, que implantou um canal de diálogo entre trabalhadores e governo chamado de Comissões Permanentes dos Ambulantes (CPA).

As gestões seguintes, de Paulo Maluf (1993-1996) e Celso Pitta (1997-2000), foram marcadas pelo envolvimento dos quadros do Executivo e Legislativo nos esquemas mafiosos de corrupção e cobrança de propina dos ambulantes, bem como pela falta de planejamento e controle da atividade. Nessas duas gestões, ocorreram inúmeras Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs de 1991, 1995, 1997 e 1999), iniciativa de vereadores articulados a algumas lideranças de ambulantes para denunciarem os esquemas corruptos.

A gestão da prefeita Marta Suplicy (2001-2004) recuperou as políticas de Erundina, ao ativar as CPAs sistematicamente nas subprefeituras. Nessa gestão, as CPAs, com todas as contradições das disputas políticas que estavam em jogo, foram espaços legítimos de reivindicação e pressão por parte dos trabalhadores.

As gestões de José Serra (2005-2006) e de Gilberto Kassab (2007-2008; 2009-2012) foram caracterizadas por uma implacável perseguição não só aos vendedores ambulantes sem licença, mas também contra aqueles que tinham autorização. A última gestão de Kassab, em especial, implantou a política já mencionada na Parte II, de proibição de emissão de novas licenças e cassação indiscriminada das existentes em todas as regiões da cidade. Dessa forma, tais gestões se caracterizaram pela violação da lei municipal.

Em resposta às ilegalidades administrativas de Kassab, a Defensoria Pública do Estado e o Centro Gaspar Garcia, representando os interesses coletivos dos trabalhadores ambulantes, apresentaram uma Ação Civil Pública<sup>1</sup>. O objetivo dessa ação foi o de enfrentar judicialmente a ausência de políticas públicas e a violação do direito ao trabalho dos ambulantes por parte do Poder Público Municipal.

A atual gestão de Fernando Haddad (2013-2016), ainda em período inicial, afirmou que dará cumprimento à lei municipal, permitindo que apenas os trabalhadores com licença exerçam a atividade. Destaca-se a criação de um Grupo de Trabalho sobre Comércio Ambulante, composto por representantes do Poder Público, da sociedade civil e ambulantes, incumbido de apresentar um Plano Municipal para a atividade.

A política para o comércio ambulante, na cidade de São Paulo, tem sofrido diretamente o impacto dos compromissos políticos assumidos pelas gestões municipais com determinados setores da sociedade. Verifica-se que algumas gestões se caracterizaram por representar interesses de setores que viam, na ocupação do espaço público pelo comércio ambulante, uma ameaça aos desenvolvimentos de seus interesses econômicos, como a realização de obras públicas e privadas e a valorização imobiliária.

Em determinadas gestões municipais, como da prefeita Luíza Erundina, o comércio ambulante foi reafirmado como alternativa de geração de renda para um grande contingente de excluídos do mercado de trabalho. Foi uma política de reconhecimento do trabalhador como cidadão de direitos. Aplicou-se a lei municipal e foi valorizado o espaço de diálogo para que os trabalhadores pudessem participar da discussão das políticas.

No entanto, a existência de grandes disputas entre os diversos setores dentro de um mesmo governo, fez com que o tratamento do comércio ambulante fosse muitas vezes contraditório dentro da mesma gestão municipal. E, para além da aplicação ou não da lei municipal, nenhuma gestão conseguiu elaborar e implementar um plano municipal para o comércio ambulante como política de Estado, com ações permanentes que perdurem por várias gestões.

## **Lei municipal e contradições**

Na ausência de um plano municipal para o comércio ambulante, o que rege a atividade é a Lei nº 11.039, publicada em 23 de agosto de 1991, na gestão da prefeita Luiza Erundina, e regulamentada pela última vez pelo Decreto 42.600/2002, publicado na gestão da prefeita Marta Suplicy. Essa lei regula o comércio ou prestação de serviço de ambulante, ao mesmo tempo em que proporciona o direito individual de utilizar o espaço público por grupos vulneráveis, reservando dois terços das vagas às pessoas com deficiência e idosos.

---

1 Para saber mais sobre esta Ação Civil Pública, ver o texto sobre São Paulo na Parte II desta publicação.

Quando a citada lei municipal foi publicada, a sociedade buscava diversas formas para incluir as pessoas idosas ou com deficiência no mercado de trabalho. Naquele momento histórico, não havia o Estatuto do Idoso, nem a Convenção Internacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência<sup>2</sup> ou qualquer outro instrumento legal que garantisse a participação desse público na economia formal. O desenvolvimento da Política de Assistência Social, por intermédio da Lei Orgânica da Assistência Social<sup>3</sup>, também foi um marco legal importante para a municipalização dos serviços e ações de atendimento às pessoas em situação de vulnerabilidade social, inclusive idosos e pessoas com deficiência, prevendo a inclusão dessas pessoas no mercado de trabalho.

A Lei nº 11.039 ainda prevê a inclusão de trabalhadores nela denominados de “fisicamente capazes”, reservando um terço das vagas para essas pessoas. Isso também é uma resposta à grande parcela de trabalhadores que têm dificuldade de entrar no mercado de trabalho, uma vez que o número de postos formais de trabalho é menor que a quantidade de trabalhadores disponíveis. Nessa perspectiva, o uso do espaço público passa a ser uma alternativa para garantir o direito ao trabalho e, consequentemente, para obter renda e saciar as necessidades pessoais e familiares.

Apesar das motivações sociais e políticas que nortearam a confecção da lei municipal para o comércio e prestação de serviços ambulantes, a sua efetivação permaneceu sempre dependente do Poder Executivo Municipal, assim como tantas outras leis. Entretanto, no caso do comércio ambulante, somam-se as carências e problemas que vivem os trabalhadores ambulantes, a maioria oriunda de classes populares que enfrentaram dificuldades pela ausência do Estado em grande parte de suas vidas.

A lei atual tem duas características marcantes que são fruto das lutas populares: a inclusão e a participação social. Entretanto, apesar desses aspectos progressistas, comparativamente a outras cidades no Brasil e no mundo, a lei revelou diversas contradições.

A primeira, diz respeito à ausência de instrumentos jurídicos que superem a precariedade da utilização particular das vias e logradouros públicos, de uso comum do povo. A lei determina que a autorização concedida pela Prefeitura ao trabalhador pode ser retirada unilateralmente. Dessa forma, o trabalhador não possui segurança quanto ao tempo de exercício do trabalho no espaço público e, consequentemente, de geração de renda. Caso o Poder Público necessite utilizar o espaço concedido ao trabalhador ambulante, não há obrigatoriedade legal de realocá-lo. Essa vulnerabilidade expressa na lei é a principal fonte de arbitrariedades do Executivo, muitas vezes referendada pelo Judiciário.

---

2 Ratificada pelo governo brasileiro em 1º de agosto de 2008, após aprovação do Congresso Nacional, por meio do Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008, e promulgada pelo Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009.

3 Lei federal nº. 8.742/1993

Além de instrumentos jurídicos, são necessários instrumentos urbanísticos para garantir que determinados espaços públicos sejam delimitados e utilizados prioritariamente para o comércio de rua. De fato, o espaço público é, por princípio, um espaço de trocas, onde as pessoas se encontram e se relacionam.

O Poder Público poderá ceder bens públicos de uso comum para o fomento da geração de renda através do comércio de rua, de forma gratuita ou onerosa, desde que haja instrumentos jurídicos e urbanísticos adequados para dar segurança ao exercício da atividade.

Outra contradição está relacionada ao abismo entre a limitada oferta de licenças e a grande demanda de trabalhadores, que é um dos principais dilemas que resultam em corrupção, violência e clientelismo na gestão da atividade<sup>4</sup>.

Por fim, destaca-se a contradição relacionada à participação na política pelos trabalhadores ambulantes, por meio de um canal de diálogo, como já foi citado, chamado de Comissão Permanente de Ambulantes (CPA). Em sua proposta original, a CPA seria um espaço consultivo para que situações de irregularidade, infrações legais e necessidades de readequação pudessem ser dirimidas com a participação dos trabalhadores.

A CPA, como uma instância quadripartite<sup>5</sup> de diálogo social, difere de conselhos municipais na forma como se relaciona com o Poder Público. Nos Conselhos de Habitação e Educação, por exemplo, há um único espaço de negociação coletiva entre seus atores, enquanto que as CPAs funcionam de forma fragmentada em cada subprefeitura. Esse formato não permite que os trabalhadores possam visualizar se há um tratamento diferenciado da Prefeitura em relação aos diversos atores políticos e dificulta sua articulação em torno de uma agenda comum.

## Proposta para um Plano Municipal do Comércio Ambulante de São Paulo

O Fórum dos(as) Trabalhadores(as) Ambulantes da Cidade de São Paulo, como espaço de articulação dos trabalhadores e das entidades e pessoas defensoras dos ambulantes, desenvolveu um efetivo protagonismo tanto na frente judicial quanto na frente política, com apresentação de propostas para os planos de governo dos candidatos ao Poder Executivo e ao Poder Legislativo.

---

4 ITIKAWA, L. Vulnerabilidades do Trabalho Informal de Rua: violência, corrupção e clientelismo. In: *Revista São Paulo em Perspectiva*. Fundação SEADE. Vol. 20 n°. 1 p.136. São Paulo, 2006.

5 Segundo a Lei Municipal de nº 11.039/1991, as CPAs devem ser compostas por representantes de ambulantes; lojistas; sociedade civil e movimentos sociais; e Poder Público.

A conquista judicial dos trabalhadores, por meio da Ação Civil Pública citada anteriormente, e a vitória eleitoral da oposição ao governo de Gilberto Kassab em 2012 minimizaram as práticas repressivas e proibitivas. A alteração do panorama político da gestão municipal reforçou a luta dos trabalhadores ambulantes para a regularização da atividade e a construção de um plano municipal.

Após extensos debates, os diversos membros do Fórum dos(as) Ambulantes sistematizaram elementos para a construção participativa de um Plano Municipal do Comércio Ambulante. Tais elementos foram divididos em eixos orientadores, contendo as diretrizes a serem efetivadas, seus objetivos, indicação de responsáveis e possíveis recomendações (Veja no Anexo I a tabela com todos os eixos e diretrizes).

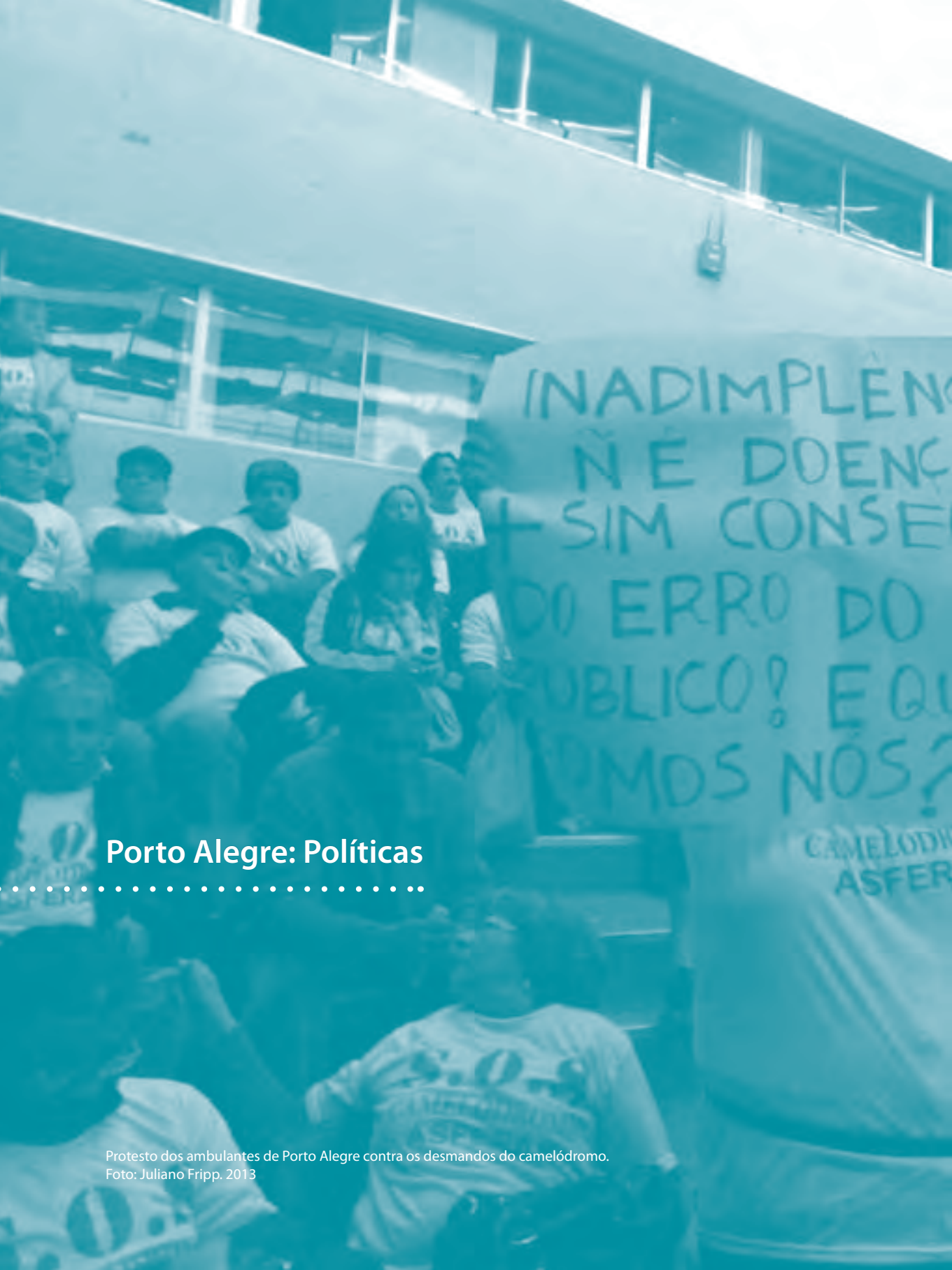
Tais propostas foram reapresentadas para o novo gestor municipal, o prefeito Fernando Haddad, em nove de abril de 2013, que assumiu o compromisso de manter o diálogo com os trabalhadores ambulantes por intermédio da Secretaria de Coordenação das Subprefeituras e concordou com a criação de um grupo de trabalho para discutir alternativas para a questão do comércio de rua.

No campo judicial, em dezesseis de maio de 2013, foi acordada com a Prefeitura a suspensão do processo resultante da Ação Civil Pública (ACP) por cento e oitenta dias, a fim de possibilitar a realização de reuniões periódicas entre as partes e outras lideranças de entidades representativas dos ambulantes, com o objetivo de construir uma proposta de plano municipal. Apesar da suspensão do processo, a decisão inicial da juíza na ACP, favorável aos trabalhadores, continuou produzindo efeitos, impedindo que o Poder Executivo retirasse todos os ambulantes das ruas.

Diante do diálogo aberto entre o Poder Público e os trabalhadores ambulantes, reacendeu-se a esperança de haver melhora, ampliação e efetivação da política pública destinada aos ambulantes. Para além dos caminhos tradicionais de diálogo, por intermédio da pressão direta sobre o Poder Executivo ou da judicialização das violações de direitos, os trabalhadores intervêm junto a gestão municipal por meio dos instrumentos de participação popular garantidos no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001).

Nesse sentido, os participantes do Fórum dos(as) Ambulantes utilizam a revisão do Plano Diretor Estratégico da Cidade de São Paulo para apresentar suas propostas visando à consolidação da atividade do comércio ambulante na cidade. As propostas objetivaram a criação de instrumentos jurídicos e urbanísticos para garantir o exercício da atividade no tempo e no espaço (Veja as propostas defendidas na Parte II deste livro).

No entanto, o processo tem se apresentado desgastante em relação à energia dispensada e aos resultados alcançados, ao mesmo tempo em que é desafiador, pois a restrição ao exercício da atividade é contínua e as inseguranças, permanentes.



## Porto Alegre: Políticas

.....

Protesto dos ambulantes de Porto Alegre contra os desmandos do camelódromo.  
Foto: Juliano Fripp. 2013



## Contexto da política municipal

No município de Porto Alegre, há um histórico de leis destinadas a regular o comércio ambulante a partir da autorização para os trabalhadores interessados e do controle desta atividade. Em 2006, foi editada a Lei Municipal nº 9.941, que deu nova denominação aos camelôs, os quais passaram a ser chamados de comerciantes populares, podendo exercer sua atividade exclusivamente nos locais definidos pela Prefeitura. Tal lei também instituiu os Centros Populares de Compras (CPC).

Em 2008, foi editada a Lei Municipal nº 10.605, que consolidou a regulamentação do comércio ambulante e a prestação de serviços ambulantes nas vias e nos logradouros públicos. Em relação ao Centro Popular de Compras, essa lei transferiu a organização e exploração do mesmo à iniciativa privada, por intermédio de uma Parceria Público-Privada (PPP)<sup>6</sup>.

As duas leis mencionadas demonstram que, a partir do ano de 2006, a Prefeitura de Porto Alegre optou pela execução de uma política de restrição do uso dos logradouros públicos e privatização da administração do comércio ambulante no Centro Popular de Compras.

O atual e único Centro Popular de Compras está em atividade desde fevereiro de 2009 na Praça Rui Barbosa, no centro da cidade. Por ter sido realizado por meio de uma PPP, “[...] a Prefeitura de Porto Alegre não precisou fazer nenhum investimento financeiro”<sup>7</sup>, sendo que a empresa vencedora da licitação obteve o direito de explorar o comércio no local e de administrar o empreendimento.

Para efetuar a transferência dos trabalhadores ambulantes para o Centro Popular de Compras, a Prefeitura de Porto Alegre realizou um cadastramento. Paralelamente, a Câmara Municipal realizou audiências públicas para acompanhar as ações da Prefeitura. Salienta-se que o processo de cadastramento deu prioridade e ofereceu

---

6 Parceria Público-Privada é o contrato pelo qual o parceiro privado assume o compromisso de disponibilizar à administração pública ou à comunidade uma certa utilidade mensurável mediante a operação e manutenção de uma obra por ele previamente projetada, financiada e construída. Em contrapartida, há uma remuneração periódica paga pelo Estado e vinculada ao seu desempenho no período de referência. Fonte: Lei Federal nº. 11.079/2004, que regulamenta as Parcerias Público-Privadas

7 Fonte: site da Prefeitura de Porto Alegre (notícia de junho de 2007). Disponível em: [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smic/default.php?p\\_secao=215](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smic/default.php?p_secao=215). Acesso em outubro de 2013.

espaços bem localizados para sessenta trabalhadores ambulantes deficientes visuais.

No entanto, o Centro Popular de Compras incluiu uma pequena minoria de ambulantes. Segundo Juliano Fripp, da Associação da Feira Rua da Praia (ASFERAP), antes de 2008 existiam cerca de quatro mil ambulantes nos espaços públicos do centro de Porto Alegre. No entanto, apenas oitocentos (20%) foram realocados para o Centro Popular de Compras.

Várias ações da Prefeitura aprofundaram o processo de segregação dos ambulantes. Destaca-se a utilização do cadastramento como instrumento para a retirada definitiva dos trabalhadores das ruas do centro. Ao mesmo tempo, a privatização da administração do Centro Popular de Compras ocasionou a saída dos primeiros trabalhadores realocados, especialmente devido ao alto valor cobrado pelo ponto, abrindo espaço para a substituição dos ambulantes por lojistas da região. Na avaliação de Fripp, praticamente metade dos trabalhadores iniciais teve que deixar o local por questões financeiras. A gestão privatizada do Centro Popular de Compras gerou diversos conflitos devido à falta de transparência, cobrança de juros indevidos, cobrança de trabalhadores e usuários pelo uso dos banheiros, infraestrutura e instalações precárias, entre outros.

Faixa de protesto apresentada por militantes em manifestação dos camelôs em frente à Prefeitura de Porto Alegre/RS. Foto: Juliano Fripp. 2012.



Segundo Fripp da ASFERAP, a administradora privada do empreendimento firmou contratos de aluguel com os trabalhadores dentro do Centro Popular de Compras que são renovados anualmente. Uma pequena parcela tornou-se Microempreendedor Individual (MEI), dentro do programa nacional de mesmo nome e tem CNPJ (Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica).

## O conteúdo da política

A política municipal do Comércio Ambulante atualmente tem sido bastante restritiva. A execução desta política é de competência da Secretaria Municipal da Indústria e Comércio (SMIC), com o apoio dos demais órgãos do Executivo Municipal. Desta forma, tanto as ações de regulamentação quanto de fiscalização e aplicação de penalidades são exercidas pela SMIC.

A Lei Municipal nº 10.605/2008, regulamentada pelo Decreto 17.134/2011, que disciplina o comércio ambulante, buscou consolidar inclusive a prestação de serviços ambulantes em logradouros e vias públicas, como é o caso dos jornalheiros, chaveiros, sapateiros, floristas, hortifrutigranjeiros, churrasqueiros e artesãos. Além disso, trata do controle da publicidade no comércio ambulante.

A política apresentada pela referida legislação destina-se apenas a regular a atividade, mas deixa de promovê-la. Não há nenhuma menção de qualificação profissional, linhas de financiamento popular, garantia de direitos previdenciários e sociais. Existem quatro aspectos peculiares da lei, que são: variedade de tipos de autorização, restrições da comercialização no centro da cidade (em uma área denominada “Quadrilátero Central”), transferência da autorização e padrões urbanísticos para localização das bancas. Paralelamente, condiciona a autorização à comprovação de vínculo associativo do trabalhador com o sindicato da categoria.

De fato, as ações destinadas à regularização do comércio ambulante tiveram como foco liberar os espaços públicos – ruas e praças –, com transferência dos trabalhadores ambulantes para imóveis reservados ao chamado “comércio popular”.

Salienta-se que o tratamento dispensado ao trabalhador ambulante na cidade de Porto Alegre está voltado primordialmente para ações de repressão e exclusão do espaço público, conforme consta nas reportagens veiculadas na página eletrônica oficial da Prefeitura e de jornais de Porto Alegre, tendo entre os anos 2007 a 2010 as seguintes manchetes: *Smic barra ação de ambulantes paulistas na Capital*<sup>8</sup>, *Smic*

---

8 Fonte: site oficial da Prefeitura de Porto Alegre. Matéria de 20/06/2007. Disponível em: [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cs/default.php?reg=75344&p\\_secao=3&di=2007-06-20](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cs/default.php?reg=75344&p_secao=3&di=2007-06-20). Acesso em outubro de 2013.

*notifica bancas de ambulantes*<sup>9</sup>, *Smic retira ambulantes da Praça Sady da Conceição*<sup>10</sup>, *Smic localiza ambulantes irregulares no Centro Histórico*<sup>11</sup>, *Ações garantem Centro livre de ambulantes no Natal*<sup>12</sup>, *Liquida*<sup>13</sup> *comemora um ano do Centro sem ambulantes*<sup>14</sup> e *Resolução proibirá liquinhos*<sup>15</sup> *no comércio ambulante*<sup>16</sup>.

Houve um nítido esforço da Prefeitura de Porto Alegre em retirar o trabalhador ambulante do Centro Histórico, criando zonas de exclusão e deixando de lado a possibilidade de conceder autorizações tanto para o trabalhador itinerante, denominado ordinário, quanto para o trabalhador de pontos móveis (veículos) ou fixos (bancas), denominados especiais.

Em relação à restrição da atividade no Centro Histórico da cidade, existem três limitações: 1º) restrição da quantidade de autorizações por tipo de mercadorias ou serviços<sup>17</sup>; 2º) critérios espaciais de localização; e 3º) não emissão de novas autorizações no Centro Histórico para determinadas atividades.

Quanto à primeira limitação, por exemplo, poderão ser concedidas no Quadrilátero Central até doze autorizações para chaveiros e vinte para churrasquinhos. De acordo com a segunda, não serão concedidas autorizações para locais onde a calçada tenha largura inferior a 1,80m. Já a terceira trata da contenção de números de licenças, ou seja, a lei determina que não serão expedidas novas autorizações para o comércio de jornais e revistas, exceto por substituição, quando ocorrer desistência devidamente comprovada.

---

9 Fonte: site oficial da Prefeitura de Porto Alegre. Matéria de 11/07/2007. Disponível em: [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cs/default.php?reg=76382&p\\_secao=3&di=2007-07-11](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cs/default.php?reg=76382&p_secao=3&di=2007-07-11). Acesso em outubro de 2013.

10 *Ibidem*. Matéria de 16/03/2009. Disponível em: [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cs/default.php?reg=104427&p\\_secao=3&di=2009-03-16](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cs/default.php?reg=104427&p_secao=3&di=2009-03-16). Acesso em outubro de 2013.

11 *Ibidem*. Matéria de 28/07/2009. Disponível em: [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/ acessibilidade\\_smart/default.php?projeto\\_sec=144&p\\_secao=3&pg=3613&p\\_reg=111407](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/ acessibilidade_smart/default.php?projeto_sec=144&p_secao=3&pg=3613&p_reg=111407). Acesso em outubro de 2013.

12 *Ibidem*. Matéria de 24/12/2009. Disponível em: [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/ acessibilidade\\_smart/default.php?%20projeto\\_sec=144&p\\_secao=3&pg=3326&p\\_reg=120323](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/ acessibilidade_smart/default.php?%20projeto_sec=144&p_secao=3&pg=3326&p_reg=120323). Acesso em outubro de 2013.

13 Período de liquidações no comércio local.

14 *Ibidem*. Matéria de 03/02/2010. Disponível em: [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/ acessibilidade\\_smart/default.php?%20projeto\\_sec=144&p\\_secao=3&pg=3461&p\\_reg=122273](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/ acessibilidade_smart/default.php?%20projeto_sec=144&p_secao=3&pg=3461&p_reg=122273). Acesso em outubro de 2013.

15 Botijão de gás de 2kg.

16 Fonte: Jornal do Comércio (versão online). Matéria de 27/08/2010. Disponível em: <http://jcrs.uol.com.br/site/noticia.php?codn=38588>. Acesso em outubro de 2013.

17 Para autorização ordinária (itinerantes): bilhetes de loteria, frutas, verduras e artigos de indústrias domésticas a domicílio, sorvete, pipoca e churrasquinho. Para autorização especial (ponto móvel e fixo): jornais e revistas, hortifrutigranjeiros, cachorro-quente, pipoca, churros, churrasquinho, algodão doce, flores. Prestação de serviços: engraxate, fotógrafo, chaveiro, despachante e sapateiro.

Por outro lado, a legislação amplia a oportunidade de utilização do espaço público nos bairros. Nesses casos, os trabalhadores de pontos móveis que utilizam veículos podem escolher no máximo dois pontos do mesmo bairro em horários diversos, nos quais o veículo estará estacionado. Essa autorização é denominada “Percorrendo Bairro”. Entretanto, enquanto estiver parado para efetuar a atividade mercante, o veículo deve manter distância mínima de cinquenta metros em relação a estabelecimentos comerciais ou a outros ambulantes.

Quanto à validade da autorização, existem dois tipos: anual ou eventual. Esta última autoriza o comércio ou prestação de serviços ambulantes em praias ou em locais onde serão realizados eventos como solenidades, espetáculos, dentre outros, mas não pode ser concedida por prazo superior a noventa dias.

Para os trabalhadores que comercializam alimentos, uma exigência legal é a obrigatoriedade de participação em palestras sobre higiene e manipulação de alimentos, organizada pela Vigilância Sanitária do município, sendo-lhes conferido um certificado de participação.

Sobre a transferência de autorização, a lei determina que ela é intransferível, exceto quando for destinada a cônjuge cujo titular venda flores e que trabalhem juntos há mais de um ano ou, quando se tratar de vendedor de jornais e revistas, mediante requisição feita no prazo prévio de sessenta dias.

Por último, há uma série de normas urbanísticas que definem o tamanho das bancas ou estandes segundo o dimensionamento do espaço público onde estão inseridos. Por exemplo, há três tamanhos para as bancas, conforme sua localização em passeios estreitos, passeios largos ou praças e parques. Para os estandes, há cinco tamanhos diversos.

As penalidades previstas para aqueles que descumprirem a legislação variam, gradativamente, de advertência à cassação da autorização e apreensão de mercadoria.



## Nova Iorque: Políticas



## Contexto da política municipal

Existem diversas leis na cidade de Nova Iorque que regulam o comércio ambulante, porém a maioria com caráter restritivo e punitivo. Não existe um plano municipal que estabeleça diretrizes de planejamento inclusivo para esse tipo de comércio. Ao longo da história da cidade, ao contrário, vários prefeitos tentaram normatizar e restringir ainda mais a atividade.

A primeira lei que dispõe sobre o trabalho ambulante surgiu em 1691 e, desde então, nenhuma gestão foi marcada por uma política incluyente. Atualmente há apenas cerca de quatro mil licenças concedidas desde 1979 para um total de vinte mil trabalhadores ambulantes<sup>18</sup>. A partir disso, as últimas ações foram no sentido de diminuir o número de licenças e endurecer as regras, bem como aumentar as taxas e multas para restringir ainda mais a atividade.

Na gestão do prefeito Rudolph Giuliani, de 1994 a 2002, foi criado o Comitê de Revisão do Comércio Ambulante, articulando diferentes secretarias que fazem a gestão da atividade (Departamento dos Pequenos Negócios e Serviços, Planejamento Urbano, Transporte), bem como representantes da sociedade civil (em sua maioria conservadores e contrários à atividade<sup>19</sup>) e dos *Business Improvement Districts*<sup>20</sup> (BIDs). Este comitê originou a campanha “Qualidade de Vida”, que atacou duramente várias atividades ou manifestações populares consideradas como “incômodas” para o governo, criminalizando a atividade.

Entre as medidas aprovadas pelo Comitê, está a restrição do trabalho ambulante em determinados perímetros e eixos, fechando mais de cento e trinta ruas e criando uma zona de restrição chamada de “Caixa da Zona Financeira”, salvo algumas exceções destinadas aos veteranos de guerra<sup>21</sup>.

---

18 URBAN JUSTICE CENTER. *Peddling Uphill: A report on the conditions of street vendors in New York City*. New York: UJC, 2006.

19 BROWNE, R. et al.. *New York City Street Vendors*. Columbia University Graduate School of Architecture Planning and Preservation (GSAPP). Relatório contratado pelo the Street Vendor Project, Urban Justice Center. New York, 2011.

20 Distritos de Melhoria de Negócios (tradução livre)

21 Grupo social composto por ex-combatentes em guerras, que possuem dificuldade de entrar ou permanecer no mercado de trabalho devido a sequelas físicas ou mentais. Por esse motivo, o governo norte

Diante do panorama de criminalização e exclusão promovido pelo Estado com apoio de determinados setores sociais, o *Urban Justice Center*<sup>22</sup>, organização da sociedade civil, realiza ações específicas para a defesa e organização dos trabalhadores ambulantes no chamado *Street Vendor Project (SVP)*<sup>23</sup>.

Uma pesquisa realizada pelo *Urban Justice Center* na região central de Nova Iorque, local de maior concentração de ambulantes, revelou que 83% do total legalizado são imigrantes de vinte países de quatro continentes, destacando-se: 18% de Bangladesh, 16% da China e 12% do Afeganistão. Uma pequena minoria é americana, cuja maioria é de veteranos de guerra. Os ambulantes em Nova Iorque apresentam elevado nível de escolaridade: 43% têm formação universitária, cujas especialidades variam entre engenharia, assistência social e medicina<sup>24</sup>.

Como mencionado anteriormente, os ambulantes são regulados não por uma única lei, mas por uma série de leis e portarias municipais, estaduais e federais. Diferentes agências e departamentos governamentais controlam a atividade.

Existem três classificações do trabalhador ambulante: vendedores de mercadorias gerais, vendedores de comida e vendedores da primeira emenda (que garante a liberdade de expressão)<sup>25</sup>. Dentro dessas categorias, há uma situação particular: os veteranos de guerra, que possuem atenuantes ou vantagens sobre as restrições impostas pela Prefeitura.

---

americano aplica políticas específicas visando sua inclusão social. Cf. BROWNE, R. et al.. *New York City Street Vendors*. Columbia University Graduate School of Architecture Planning and Preservation (GSAPP). Relatório contratado pelo the Street Vendor Project, Urban Justice Center. New York, 2011.

22 Centro de Justiça Urbana (tradução livre). O *Urban Justice Center (UJC)* foi criado em 1984, em convênio com a Universidade da Cidade de Nova Iorque (CUNY) para prestar assessoria jurídica à população em situação de rua e hoje estendeu sua atuação a outros eixos, como direitos humanos, violência doméstica, refugiados, saúde mental, entre outros. Fonte: site da UJC. Disponível em [www.urbanjustice.org](http://www.urbanjustice.org). Acesso em 16 de Outubro de 2013.

23 Projeto do Trabalhador Ambulante (tradução livre). Há quase dez anos, a organização iniciou o *Street Vendor Project* do Centro de Justiça Urbana (*Urban Justice Center*), ONG que presta assessoria jurídica e articulação aos trabalhadores. O SVP presta assessoria jurídica e suporte à criação de uma rede municipal que reúne cerca de dois mil trabalhadores. O projeto acompanha os trabalhadores na incidência em políticas públicas, reúne um banco de dados com informações e teses, bem como articula as universidades para desenvolver pesquisas sobre a atividade.

24 Esse dado contrasta com o perfil do ambulante no município de São Paulo. Segundo pesquisa do PED/DIEESE, no biênio 2010-2011 não havia trabalhadores com ensino superior completo atuando na cidade. Quase a metade do contingente tem ensino fundamental incompleto e a outra metade é distribuída entre ensino médio incompleto, 21,3%, e ensino médio completo com superior incompleto, 27,5%.

25 A primeira emenda à Constituição Federal dos Estados Unidos determina a proibição de qualquer lei que impeça o livre exercício da religião, da manifestação do pensamento, da liberdade de imprensa, do direito à assembleia e reunião pacífica e proíbe a restrição a qualquer cidadão de fazer reclamação de qualquer governo.



Cada tipo de trabalhador ambulante tem diferentes regulações, que são muito complexas. As principais restrições direcionadas aos vendedores das mercadorias gerais dizem respeito ao tipo de restrição segundo o horário. Em uma mesma rua, por exemplo, existem quarteirões com três tipos de restrições de horário: proibido das 8h às 19h, proibido em todas as horas, sem restrição de horário.

Se vendem comida, estão subordinados ao Código Administrativo do Departamento de Higiene e Saúde Mental e ao Departamento do Consumidor, que possuem regras conflitantes. Não há a preocupação de resolver sobreposições ou contradições entre elas.

A complexidade das regras e os valores cobrados também compõem o conjunto de restrições que manifestam o caráter segregador e excludente das últimas gestões. A administração da atividade ambulante, por meio de sete departamentos diferentes da Prefeitura, é burocrática e impõe muitos obstáculos. Além disso, as leis são de difícil interpretação ou

Ambulante vendendo alimentos em Manhattan, Nova Iorque/EUA. Foto: Luciana Itikawa. 2013



são contraditórias. Segundo um levantamento feito pelo *Urban Justice Center*, as leis são “arbitrárias, confusas ou simplesmente não são razoáveis”<sup>26</sup>.

As restrições quanto à ocupação do espaço diferem em relação ao tipo de equipamento que o trabalhador usa, se é uma barraca ou caminhão para comida<sup>27</sup>. A complexidade e contradição das normas dificultam seu cumprimento pelo trabalhador, resultando na aplicação de multas pela Polícia da Cidade de Nova Iorque, responsável pela fiscalização do comércio ambulante. O crescimento em quantidade e valores das multas resulta na inoperância deste sistema: apenas 6% das multas são pagas<sup>28</sup>.

Os recursos das multas podem ser encaminhados ao Departamento de Controle Ambiental, através de processos administrativos. No entanto, esses recursos são invariavelmente julgados desfavoráveis aos trabalhadores. Como a maioria dos trabalhadores é imigrante, eles têm dificuldade de encaminhar sozinhos os processos administrativos.

Os BIDs têm um papel importante na segregação dos trabalhadores ambulantes. Existem sessenta e quatro BIDs que administram bairros, corredores de negócio e locais turísticos. O maior BID de Nova Iorque é o da área central, chamado de “Aliança do Centro”, onde os valores imobiliários estão entre os mais altos e onde está localizado o novo *World Trade Center*<sup>29</sup>. Entre as dificuldades impostas pelos BIDs aos trabalhadores ambulantes destacam-se: colocação de obstáculos no meio das calçadas para evitar a instalação de bancas; e utilização de segurança privada, havendo casos de perseguição e arbitrariedade ao expulsar do espaço público o ambulante autorizado, por este estar em frente a determinado edifício ou loja.

---

26 BROWNE, R. *et al.* *New York City Street Vendors*. Columbia University Graduate School of Architecture Planning and Preservation (GSAPP). Relatório contratado pelo the Street Vendor Project, Urban Justice Center. New York, 2011.

27 De qualquer forma, para ocupar uma calçada, esta deve ter no mínimo 3,65m de comprimento por 45 cm de largura. Além disso, eles têm de manter distância de seis metros das entradas de prédios; de três metros em relação a cruzamentos, saídas de metrô e faixa de pedestres; de um metro e meio de bancas de jornal, cobertura de ônibus e orelhões; de sessenta metros das escolas públicas ou privadas; e de cento e cinquenta e dois metros de mercados públicos.

28 A multa é quase o equivalente ao rendimento médio do trabalhador ambulante na cidade de Nova Iorque. Fonte: BROWNE, R. *et al.* *New York City Street Vendors*. 2011.

29 O World Trade Center (WTC) é um complexo de edifícios em construção em Nova York, Estados Unidos, em substituição ao complexo original de sete prédios que existia no local com o mesmo nome. O WTC original, caracterizado pelas torres gêmeas, foi inaugurado em 1973 e destruído durante os ataques de 11 de setembro de 2001. Fonte: Wikipédia. Disponível em: [http://pt.wikipedia.org/wiki/World\\_Trade\\_Center](http://pt.wikipedia.org/wiki/World_Trade_Center). Acesso em outubro de 2013.

## Proposta para uma política municipal

Nos últimos anos, o SVP tem discutido mensalmente propostas de políticas públicas com a rede municipal de trabalhadores e especialistas. A mais recente sistematização de propostas de políticas, ocorrida em 2011, se deu em parceria com a Escola de Arquitetura e Planejamento Urbano da Universidade de Columbia, apresentada a seguir:

- aumentar o número de licenças para os ambulantes de comida e mercadorias gerais. Hoje o número restrito acabou criando um “mercado paralelo” de aluguel de licenças, cujo valor está em torno de US\$ 15,000.00 ao ano, por dois anos. Existem em torno de dezesseis mil trabalhadores ilegais, que podem ser presos se flagrados pela fiscalização;
- rever as regras de diferentes restrições de horários para trabalhar nos espaços públicos;
- aplicar a regra dos “2,5m”, como simplificação das exigências contraditórias e complexas das diferentes leis e portarias: os trabalhadores devem manter pelo menos dois metros e meio de área livre para circulação e não devem interferir no acesso aos prédios adjacentes, corpo de bombeiros ou equipamentos urbanos;
- flexibilizar o uso do espaço público, de modo a permitir que o comércio ambulante possa ocorrer em determinados dias e horários da semana. Por exemplo: durante a semana, um espaço utilizado para circulação de veículos é fechado no final de semana para se transformar em um local para feiras;
- diminuir o valor da multa (hoje, esse valor é de US\$ 1,000.00), considerando que a média dos rendimentos mensais entre os trabalhadores não passa de US\$ 1,200.00;
- mudar as regras de adequação às normas sanitárias para o comércio ambulante, que são mais rígidas e onerosas em relação ao comércio estabelecido.

Entretanto, existe um aspecto peculiar na política nova-iorquina que possibilitou a inclusão de novos trabalhadores ambulantes, os chamados “Carrinhos Verdes”<sup>30</sup>. O projeto ampliou em mil unidades o número de licenças para os comerciantes de rua. Esse projeto, que curiosamente alia a questão do abastecimento com a saúde pública, foi criado com o intuito de levar comidas frescas e saudáveis aos distritos com maior índice de obesidade e diabetes na cidade de Nova Iorque.

---

30 Do inglês, *Green Carts*. Fonte: BROWNE, R. *et al.*. *New York City Stret Vendors*. 2011.

Apesar das exigências<sup>31</sup>, os trabalhadores recebem crédito, capacitação e assessoria de marketing. A ampliação das licenças, entretanto, está longe de contemplar a demanda de trabalhadores, segundo o SVP<sup>32</sup>. O diferencial do programa “Carrinhos Verdes” é que o trabalhador não precisa ficar parado, pode transitar dentro de um determinado perímetro permitido pela Prefeitura.

---

31 Regras como: não se pode manipular, cortar ou descascar alimentos na rua. Fonte: BROWNE, R. *et al.*. **New York City Street Vendors**. Columbia University Graduate School of Architecture Planning and Preservation (GSAPP). Relatório contratado pelo the Street Vendor Project, Urban Justice Center. New York, 2011.

32 Fonte: URBAN JUSTICE CENTER. **Peddling Uphill: A report on the conditions of street vendors in New York City**. New York: UJC, 2006.



Barracas com mercadorias de ambulantes nas ruas de Nova Iorque. Foto: Luciana Itikawa. 2013



## Durban: Políticas

.....

Manifestação de ambulantes na África do Sul. Foto: Pillay. 2013

## Contexto da política metropolitana

O impacto de mais de um século do regime de segregação racial na África do Sul, denominado *apartheid*<sup>33</sup>, foi determinante na formação de um grande contingente de trabalhadores informais, predominantemente negros.

Historicamente, o acesso às oportunidades de emprego era baseado em um sistema hierárquico dividido entre quatro categorias raciais (brancos, *coloured*<sup>34</sup>, indianos e negros), que beneficiava claramente os brancos. As demais raças sofriam restrições que diziam respeito ao acesso à capacitação para certas profissões, ao direito de abrir e estabelecer negócios, bem como do tipo de mercadoria que poderia ser vendida. As maiores restrições eram direcionadas à imensa população negra, chegando até a proibição de realizar diversas atividades.

Durante todo o regime do *apartheid*, os trabalhadores informais foram duramente reprimidos e tinham de fugir constantemente da fiscalização. No final da década de 1980, o governo federal reconheceu a importância da informalidade na economia nacional e estabeleceu diretrizes para que os governos locais construíssem políticas para a temática. Em 1991, foi criada a lei nacional *Business Act*<sup>35</sup> que, pela primeira vez, estabelecia o reconhecimento do trabalho informal como uma atividade legítima e coibia os governos locais de adotarem medidas restritivas. Na transição política e com a adoção da Constituição Federal de 1996, os governos locais deveriam promover o desenvolvimento econômico na perspectiva do suporte às pequenas unidades econômicas, sem distinguir o formal do informal.

---

33 Regime de segregação racial adotado de 1948 a 1994 pelos sucessivos governos do Partido Nacional na África do Sul, no qual os direitos da grande maioria dos habitantes foram cerceados pelo governo formado pela minoria branca. Fonte: SKINNER, C. Falling though the Policy Gaps? Evidence from the Informal Economy in Durban, South Africa. *Urban Forum magazine*. Vol. 17 n°. 2 Durban, 2006.

34 *Coloured* na África do Sul era a denominação para o equivalente a mestiços ou pardos no Brasil. Fonte: Race in South Africa: still an issue. *The Economist magazine*. Feb 2012. Disponível em: <http://www.economist.com/node/21546062>. Acesso em 16 de Outubro de 2013.

35 A *Businesses Act* foi uma lei nacional que reduziu os poderes locais na implementação de leis que restringissem a comercialização. Foi o reconhecimento e legitimação dos trabalhadores que já exerciam o comércio de rua, porém irregularmente. Cf. LUND, F; SKINNER, C. *Integrating the informal economy in urban planning and governance*. A case study of the process of policy development in Durban, South Africa. IDPR, 26 (4). Durban, 2004.

Nesse contexto, o governo metropolitano de Durban foi o pioneiro na elaboração de uma política específica para a economia informal. Em novembro de 1999, formou um grupo constituído por representantes de diferentes departamentos metropolitanos e conselheiros<sup>36</sup> de duas regiões centrais da metrópole (Centro Sul e Centro Norte) para elaborar uma política “includente e efetiva”. Foram chamados também especialistas e acadêmicos para apresentação de estudos que investigassem as diferentes cadeias na economia informal: vestuário e acessórios, alimentos, etc.

O processo de construção da política para a economia informal durou onze meses e foi coordenado pelo Departamento Metropolitano de Desenvolvimento Econômico. Participaram também do processo os seguintes departamentos: Planejamento, Suporte aos pequenos e médios empreendimentos, Saúde, Segurança e Finanças.

Entre os especialistas e acadêmicos, estavam pesquisadores da Universidade de Durban, que formularam um diagnóstico a partir da interlocução com o *Self Employed Women's Union*<sup>37</sup> (SEWU). Esse diagnóstico, que recebeu o apoio da *Women in Informal Employment Globalizing and Organizing*<sup>38</sup> (WIEGO), levantou aspectos socioeconômicos da economia informal, que incluíram questões como: dados pessoais e familiares, localização das unidades econômicas (espaços públicos ou domiciliares), condições ambientais de trabalho (saúde, segurança, acesso a transporte, infraestrutura e serviços, construção de mercados), rendimentos, acesso a suporte técnico e crédito governamental.

Nos últimos dois meses do processo, foram realizadas consultas aos trabalhadores e à sociedade, por meio de seis oficinas que envolveram mais de duzentos trabalhadores e suas organizações, e algumas entrevistas direcionadas a outras organizações da sociedade civil. A capacidade de incidência dos trabalhadores na política foi limitada, pois a consulta foi feita em um curto período de tempo após a formatação da proposta inicial, somando-se a fragilidade da organização dos mesmos.

---

36 Conselheiros regionais seriam o equivalente aos vereadores, porém, representantes a partir de um perímetro mais reduzido que os municípios, ou seja, de regiões ou distritos da cidade. Fonte: site Durban Informal Economy Policy. Durban, 2001. Disponível em: [http://www.durban.gov.za/Resource\\_Centre/Policies/Documents/INFORMAL%20ECONOMIC%20POLICY%20FINAL%20DOCUMENT.pdf](http://www.durban.gov.za/Resource_Centre/Policies/Documents/INFORMAL%20ECONOMIC%20POLICY%20FINAL%20DOCUMENT.pdf). Acesso em 16 de Outubro de 2013.

37 Sindicato das Mulheres por Conta Própria (tradução livre). SEWU reúne associações e sindicatos de trabalhadores informais – ambulantes e domiciliares.

38 Mulheres na Economia Informal Globalizando e Organizando (tradução livre). WIEGO é uma rede global de ativistas, pesquisadores e planejadores preocupados com a melhoria das condições de trabalho informal, com foco nas questões de gênero.



## O conteúdo da política

A Política Metropolitana da Economia Informal de Durban é inovadora pela amplitude do escopo, que vai do planejamento urbano dos espaços, passando pelo incentivo à organização dos trabalhadores até o suporte técnico e financeiro. Ela foi construída para servir como base para os programas e leis das cidades que integram a região metropolitana, podendo servir como referência para outras regiões e cidades do país.

Tal política revela uma mudança histórica da gestão governamental: de assistencialista para o de suporte ao negócio. Além disso, identificou a consolidada relação entre formal e informal ao longo das cadeias de valor<sup>39</sup> e afirmou a necessidade de o governo dar suporte aos trabalhadores informais. Dessa forma, reconheceu o papel do Estado no suporte aos trabalhadores e suas famílias; da economia informal no desenvolvimento econômico metropolitano, no suporte aos trabalhadores e suas famílias, no abastecimento para o consumo da população e como expressão cultural.

Trabalhadora ambulante com criança e suas mercadorias expostas em Durban, África do Sul. Foto: Luciana Itikawa. 2006



39 Cadeia de valor é a articulação de atividades econômicas em um determinado setor. Por exemplo, têxtil, eletrônicos, automotivo, etc.

Ressalta-se ainda a abrangência territorial da política proposta, que reafirmou a necessidade de se investir na periferia e nos bairros negros (*townships*), para além do costumeiro investimento nas regiões centrais. Nesse sentido, é uma das poucas políticas que considera a economia informal de forma ampla, integrando as diferentes categorias ao longo das várias cadeias de valor onde predominam os trabalhadores informais urbanos: ambulantes, produtores domiciliares e catadores de materiais recicláveis.

O texto da Política Metropolitana da Economia Informal de Durban apresenta o seguinte conteúdo:

1. processo de construção da política;
2. conjuntura da economia informal;
3. promoção das diversas oportunidades econômicas;
4. gestão descentralizada, combinada ao apoio às diferentes cadeias de valor;
5. gestão integrada com apoio aos trabalhadores e regulação da atividade;
6. integração com saúde ambiental;
7. suporte à organização dos trabalhadores;
8. promoção da segurança contra riscos aos trabalhadores e contra criminalidade através de ações locais;
9. processo de formalização e articulação com negócios formais;
10. criação de estruturas institucionais integradas e inclusivas;
11. mecanismos de monitoramento e avaliação;
12. projetos pilotos: programas de gestão integrada e suporte aos trabalhadores da Rua Alice, de KwaMashu e do novo mercado de Umlazi;
13. arranjos na transição para implementação da política: prioridades e sequência.

Com relação ao comércio ambulante, o governo metropolitano de Durban criou um órgão de gestão específico e destinou recursos para prover infraestrutura à atividade. Além disso, integrou esta atividade ao planejamento urbano a partir da elaboração participativa de dois projetos urbanos. O primeiro foi o Plano de Renovação de *Warwick Junction*, um terminal intermodal de transporte coletivo que reúne de cinco a oito mil trabalhadores, fornecendo serviços como creche e albergue noturno. O segundo foi o projeto de Renovação da Orla Marítima, que designou espaços de venda de artesanato e alimentos em um mercado coberto e em quiosques ao longo da praia, para que os trabalhadores pudessem vender aos turistas.

Para a inclusão do comércio ambulante no planejamento urbano, a política menciona a exigência de estratégias de localização e de mecanismos que disponibilizem espaços – públicos ou privados – com infraestrutura. Também menciona a necessidade de serviços e apoio governamental na gestão dos mercados. Para a disponibilização de espaços públicos, está prevista a demarcação de áreas livres, restritas e proibidas para o comércio ambulante.

No que tange à regulamentação da atividade, a política determina que o governo regularize a situação dos trabalhadores ambulantes por meio de registro, com a emissão de um cartão contendo código de barras que indique os seguintes dados: região, ano e número. Os vendedores de comida devem obter também autorização do órgão de saúde. Além disso, a política prevê a regulamentação do valor a ser cobrado para emissão e manutenção das licenças. O valor é determinado segundo a rentabilidade do lugar, tamanho do equipamento, localização e nível de infraestrutura fornecida, como cobertura, coleta de resíduos, água, esgoto, banheiros, luz e estoque. A tributação será feita de forma a adequar os valores e integrar as diferentes cobranças (vigilância sanitária, licença, contribuição municipal, entre outros).

Para aperfeiçoar a gestão da economia informal como um todo, a Política Metropolitana da Economia Informal de Durban propõe as seguintes ações: integração para superar a fragmentação entre os departamentos governamentais; gestão de conflitos; capacitação técnica para o negócio; assessoria jurídica; capacitação dos trabalhadores para adequação às normas da saúde pública; conscientização em direitos e deveres; gestão integrada do pagamento, do licenciamento, da fiscalização e do atendimento à saúde; e instrumentos para monitoramento e avaliação.

Para garantir aplicabilidade da política, foram estipuladas estratégias de transição com ações prioritárias e programadas, podendo-se citar a criação de um grupo de trabalho de implementação e de auditoria interdepartamental para promover a transparência da gestão e integração das informações entre os departamentos.

Apesar dos avanços apontados, conforme apontam Skinner e Lund<sup>40</sup>, há muitos desafios na implementação da política, dentre os quais se destacam a burocracia interna, ações conflitantes de diferentes departamentos do governo, clientelismo e monopólio da intermediação das mercadorias.

---

40 LUND, F; SKINNER, C. Integrating the informal economy in urban planning and governance. A case study of the process of policy development in Durban, South Africa. **International Development Planning Review**, v.26 (4). Durban, 2004.



## Índia: Políticas

.....

Trabalhadores ambulantes expõem suas mercadorias na Índia. Foto: Maira Vanucchi, 2010

## Contexto da política nacional

Em novembro de 1995, representantes de onze cidades de todos os continentes se reuniram na cidade de Bellagio, na Itália, para um encontro que culminou na formação de uma aliança internacional de trabalhadores ambulantes. Desse encontro, saiu a Declaração Internacional de Bellagio, que foi um marco na organização dos trabalhadores e também no estabelecimento de diretrizes fundamentais para as políticas em todo o mundo.

Depois do encontro internacional, as organizações indianas criaram, em setembro de 1998, a *National Association of Street Vendors* (NASVI)<sup>41</sup>. Uma das estratégias da NASVI foi a contratação de uma pesquisa em sete cidades que norteasse suas estratégias de defesa da categoria<sup>42</sup>. Esse estudo levantou os principais programas e leis municipais, critérios de planejamento urbano, condições socioeconômicas dos trabalhadores ambulantes e percepção dos consumidores.

Em maio de 2001, a NASVI apresentou esse estudo ao Ministério de Desenvolvimento Urbano e pressionou o Poder Executivo Federal a desenvolver uma política nacional do comércio ambulante. Em agosto de 2001, o governo federal criou um Comitê de Redação da política que incluiu a equipe que elaborou o estudo, funcionários dos ministérios, prefeitos e organizações de trabalhadores informais, como a NASVI e a SEWA<sup>43</sup>.

Em 2004, o processo de construção foi finalizado e a política, lançada. Neste mesmo ano, o governo federal criou a *National Commission for Enterprises in the Unorganized Sector*<sup>44</sup> (NCEUS) para examinar os problemas das microunidades informais e sugerir medidas para superá-los.

O Primeiro Ministro pediu à NCEUS que revisasse a política nacional como parte de suas atribuições. Em 2006, a NCEUS elaborou um relatório com a sugestão

---

41 Associação Nacional de Trabalhadores Ambulantes (tradução livre).

42 SINHA, S.; ROEVER, S. India's National Policy on Urban Street Vendors. WIEGO Policy Brief. *Urban Policies*. N.º 2 April, 2011. Cambridge: WIEGO, 2011.

43 Como já apresentado na Parte II deste livro, SEWA significa *Self Employed Women Association* (em tradução livre, Associação de Mulheres Trabalhadoras Autônomas).

44 Comissão Nacional para Empreendimentos do Setor Não-Organizado (tradução livre).

da introdução de canais de diálogo chamados de *Town Vending Committees*<sup>45</sup> (TVC). Os TVCs seriam compostos de funcionários dos governos locais e trabalhadores ambulantes e teriam a incumbência de gerir e monitorar a implementação da política nacional. A partir desse relatório, em 2009 o governo federal lançou a Política Nacional do Comércio Ambulante revisada.

A partir de processos judiciais propostos pelos trabalhadores ambulantes ao longo do tempo, em outubro de 2010, a Corte Suprema Indiana ratificou o entendimento de que o comércio ambulante é um direito fundamental e determinou que o governo federal promulgasse uma lei sobre o tema. Essa sentença reforçou a necessidade de que os governos estaduais e locais implementassem leis vinculantes baseadas na política nacional. Este foi o derradeiro reconhecimento de um contingente com aproximadamente dez milhões de trabalhadores ambulantes no país.

## O conteúdo da política nacional

O principal aspecto da política nacional é o reconhecimento do papel positivo dos vendedores ambulantes na geração de emprego e ao oferecer às pessoas mercadorias essenciais a preços acessíveis e em lugares convenientes<sup>46</sup>.

A política nacional, revisada em 2009, possui os seguintes objetivos específicos:

1. status legal: regularizar os trabalhadores e regular a atividade. Definir zonas ou mercados de venda de acordo com os planos diretores municipais e garantir a fiscalização do comércio ambulante;
2. serviços públicos: fornecer serviços e infraestruturas apropriados para os espaços de venda;
3. regulação transparente: emitir licença vinculada à ocupação prévia dos espaços de comércio ambulante consolidados historicamente, de forma transparente para coibir corrupção e clientelismo. Nos espaços onde a demanda é maior que a oferta, as oportunidades podem ser temporárias, segundo as decisões tomadas pelos espaços de diálogo com os trabalhadores (TVCs);
4. organização dos vendedores: dar suporte à formação de organizações;

---

45 Comitês de Venda na Cidade (tradução livre).

46 SINHA, S.; ROEVER, S. India's National Policy on Urban Street Vendors. WIEGO Policy Brief. *Urban Policies*. N.º 2 April, 2011. Cambridge: WIEGO, 2011.



5. processos participativos: garantir espaços de diálogo tripartite entre trabalhadores, Poder Público e sociedade civil de forma centralizada nos TVCs e descentralizada nos *Ward Vending Committees (WVC)*<sup>47</sup>. Esses espaços são para discussão da gestão, planejamento, resolução de conflitos e suporte à organização dos trabalhadores ambulantes;
6. autorregulação: editar normas e procedimentos em matéria de higiene, eliminação dos resíduos, entre outros, mediante a institucionalização de mecanismos de autogestão e autorregulação, tanto nas áreas com autorizações individuais quanto nas zonas/agrupamentos de venda ambulante com responsabilidade coletiva;
7. medidas de fomento: facilitar a obtenção de crédito, capacitação técnica para formação de cooperativas, habitação, proteção social.

Trabalhadores ambulantes expondo suas mercadorias em bancas na Índia. Foto: Carolina Ferro. 2005

Destaca-se que a política nacional reconhece a importância de manter os trabalhadores ambulantes nas áreas ocupadas his-

---

47 Comitês Regionais da Cidade (tradução livre).

toricamente pela atividade. Isso vai diretamente contra a tendência global de remover os trabalhadores para áreas que eventualmente não tenham viabilidade econômica.

Outra questão que vale a pena ressaltar nessa política é a necessidade de compatibilizar a demanda de trabalhadores com a oferta de oportunidades de trabalho nas regiões, a partir de uma distribuição racional e inclusiva no planejamento urbano da cidade. A política menciona, por exemplo, que nos bairros com muita demanda de trabalhadores por vaga nos mercados novos, deve haver rotatividade das permissões nos postos de trabalho para poder oferecer oportunidades a todos.

A Política Nacional do Comércio Ambulante da Índia é a única existente que possui escala nacional, resultado de mais de uma década de luta dos trabalhadores. Essa política apresenta um conjunto de diretrizes a ser aplicado pelos governos das escalas federal, estadual e municipal. Entretanto, desde 2004, a sua implementação tem sido fraca. Um levantamento feito pela WIEGO demonstrou que apenas sete dos vinte e oito estados da Índia implementaram a política nacional desde 2004<sup>48</sup>. Algumas cidades realizaram pesquisas e levantamentos de campo para conhecer a realidade do comércio ambulante para melhor implementar a política nacional.

Apesar dessa política nacional ser um avanço normativo, especialistas de várias partes do mundo identificam ainda alguns pontos a serem aperfeiçoados ou modificados:

- obrigação do governo de providenciar uma alternativa àquele trabalhador removido;
- transparência na política de cobrança e na gestão;
- articulação entre os espaços de venda dos ambulantes com os mercados municipais e comércio especializado.

---

48 Fonte: SINHA, S.; ROEVER, S. India's National Policy on Urban Street Vendors. WIEGO Policy Brief. *Urban Policies*. N.º 2 April, 2011. Cambridge: WIEGO, 2011.





## Um olhar transversal sobre as políticas



## Processo de construção e implementação da política

Tanto a política indiana quanto a sul-africana trazem, na sua redação, o relato do processo de elaboração, do contexto político, da definição das etapas e dos atores necessários para a construção das políticas.

A Política Metropolitana da Economia Informal de Durban vai mais além, porque traz a preocupação em estabelecer etapas no seu processo de implementação, ou seja, traça quais seriam as ações prioritárias e o cronograma de execução da política.

Na Índia, a construção da política contou com a participação das organizações de trabalhadores articuladas em escala nacional. Após a elaboração participativa, o governo federal indiano encaminhou a política recém-construída ao departamento criado para apoio ao setor “não-organizado”, a *National Commission for Enterprises in the Unorganized Sector*<sup>49</sup> (NCEUS), que contribuiu com propostas de canais de diálogo centralizados e descentralizados nas cidades.

## Gestão

### Órgãos, atribuições e responsabilidades

As políticas em Durban e na Índia estabelecem as principais diretrizes de gestão para o comércio ambulante, com a constituição de um órgão coordenador e da aplicação de instrumentos que deem transparência às ações de administração, tributação, fiscalização e planejamento dos espaços.

A política metropolitana de Durban mostra os seguintes aspectos: 1) descentralização da gestão nas regiões da cidade; 2) suporte às atividades econômicas ao longo das cadeias de valor na informalidade; 3) integração entre as funções de gerenciamento, suporte, regulação e saúde pública; 4) promoção de segurança no trabalho; e 5) mecanismos de monitoramento e avaliação da economia informal.

Ressalte-se ainda que a política nacional da Índia destaca a gestão coletiva nos locais de trabalho, onde eles podem criar mecanismos de autogestão.

---

49 Comissão Nacional para Empreendimentos do Setor Não-Organizado (tradução livre).

## Tipos e formas de autorização

Em São Paulo e Porto Alegre, a relação jurídica entre o trabalhador e o Poder Público para o uso dos espaços públicos possui caráter precário, porque a legislação brasileira proíbe a utilização privada de um bem público de uso comum. Há uma carência na legislação, como no Plano Diretor, por exemplo, de instrumentos para viabilizar a demarcação e o uso de perímetros para o comércio de rua, sem o qual é impossível estabelecer uma relação contratual que dê segurança, no espaço e no tempo, aos trabalhadores.

Em São Paulo, os ambulantes encaminharam, no processo de revisão do Plano Diretor de 2013, a possibilidade de uma Concessão de Uso Especial para fins de Comércio de Rua que pudesse ser uma alternativa à autorização precária, que pode ser retirada unilateralmente pelo Poder Público, o Termo de Permissão de Uso (TPU).

A experiência de Durban introduziu uma autorização por meio de cartão de registro, com código de barras que indique região, ano e número. Durban também exige que os vendedores de comida tenham uma autorização adicional do departamento de saúde. A política menciona a possibilidade de um sistema de aluguel de parte das licenças. Nova Iorque condiciona a autorização para a venda de comida ao cumprimento de um curso de capacitação relacionado à saúde pública.

Em Porto Alegre, existem duas autorizações: a anual, para todos os trabalhadores; e a eventual, por um prazo inferior a noventa dias, em casos de “solenidade, espetáculos, dentre outros”. Essa parece ser a normativa mais próxima dos contextos urbanos atuais, onde os trabalhadores ambulantes podem ter uma importante contribuição no abastecimento dos consumidores tanto junto às aglomerações do varejo/atacado quanto nos eventos sazonais.

## Fiscalização

As experiências de São Paulo, Rio de Janeiro e Nova Iorque mostram que a fiscalização realizada por policiais ou guardas (armados ou não) tem gerado uma série de arbitrariedades e violência. A criminalização, pelo Poder Público, dos trabalhadores sem autorização, como resultado da “gestão da exceção”, é emblemática da incapacidade do Estado de inserir no seu planejamento o grande contingente de pessoas que não estão incluídas. Para além da necessidade de capacitação de agentes de fiscalização, que não necessariamente deve ser exercida com exclusividade pelos guardas, as políticas devem deixar claro que a prioridade é a inclusão através do planejamento, desde que seja pactuada com os trabalhadores.

Nesse sentido, não se trata de questionar a fiscalização em si, como ação governamental de monitoramento da adequação às normas, mas da relação entre a produção maciça de ilegalidade, devido ao número restrito de licenças, e a repressão violenta aos ilegais.

Embora a Índia tenha optado em não fazer a distinção entre trabalho legal e ilegal, ainda encontra dificuldades de chegar a um equilíbrio entre a demanda e a oferta dos espaços de trabalho. É uma equação que passa pela subordinação às ações de planejamento urbano a partir da relação com as demais atividades econômicas nos planos diretores municipais, como veremos a seguir. Além disso, a demanda por geração de renda deve passar por uma estratégia abrangente do Estado, de dar suporte aos trabalhadores nas várias cadeias na informalidade.

## Tributação

Algumas políticas relatadas acima demonstram que os valores estabelecidos precisam estar relacionados à capacidade econômica dos trabalhadores. Além disso, a política de Durban destaca-se pela importância da integração dos serviços do setor tributário do Poder Público com os demais setores, como, por exemplo, a vigilância sanitária e a formalização do negócio, entre outros.

Quanto aos valores, a política de Durban prevê que os valores não precisam ser únicos e podem variar em função da rentabilidade do lugar, tamanho do equipamento e existência de infraestrutura.

Mercadoria de ambulantes composta por cofres no formato de porquinhos expostos em via pública no centro de São Paulo/SP. Foto: Luciana Itikawa. 2002.



## Planejamento Urbano

### Necessidade da inclusão da atividade nos planos diretores municipais

A política nacional da Índia reconhece a importância da atividade no abastecimento e na geração de renda para combater a pobreza. Por esse motivo, inclui o comércio ambulante no planejamento urbano a partir de estratégias determinadas nos planos diretores e planos regionais. Nessa política, quando a demanda de trabalhadores ambulantes é maior do que a oferta de espaços, realiza-se a rotatividade de autorizações em novos mercados populares.

### Articulação ao longo das cadeias de valor e viabilidade urbanística

Entre as experiências estudadas, a política de Durban é a única que tem uma compreensão mais ampla da inserção do comércio de rua ao longo das cadeias de valor. Essa concepção parte do pressuposto de que a informalidade está presente em diferentes etapas da produção, da distribuição e da venda. Nesse sentido, uma política efetiva destinada à economia informal deve focar o suporte às várias atividades e, principalmente, a articulação dos trabalhadores na informalidade.

A política metropolitana de Durban destaca o princípio da descentralização da alocação de mercados nos bairros, os *townships*, onde existe demanda para o consumo que, por sua vez, pode beneficiar a produção domiciliar, com geração de renda.

A política nacional da Índia menciona a articulação do comércio de rua com as aglomerações tradicionais de comércio e serviço, conhecidos por “mercados naturais”, para onde afluem pedestres e consumidores.

### Perímetros de pontos fixos e pontos móveis

Pelas políticas das cidades de Nova Iorque e Porto Alegre, é possível ao trabalhador exercer o comércio ambulante em locais e horários diferentes, desde que obtenham a autorização para os chamados pontos móveis.

Em Nova Iorque, o programa “Carrinhos Verdes” possibilita ao ambulante ocupar dois locais em um perímetro determinado. Em Porto Alegre, o programa “Percorrendo os Bairros” possibilita o trabalho em bairros diferentes. Esses programas permitem aos trabalhadores incorporarem-se ao dinamismo das atividades econômicas e fluxos na cidade.

A política de Nova Iorque mostra a possibilidade de certos espaços públicos (ruas, praças e largos) serem ocupados em determinados dias para feiras itinerantes. Essa é uma solução que também traz novas alternativas de geração de renda para os trabalhadores ambulantes.

Apesar de a lei municipal da cidade de São Paulo mencionar a existência de três categorias de ambulantes (pontos fixos, móveis e efetivos), não ocorreu a regulamentação dos trabalhadores para os pontos móveis e efetivos.

## **Mercados Populares**

As políticas em Durban, Índia e Porto Alegre autorizam a existência de mercados populares em espaços fora dos logradouros públicos. O Plano Metropolitano de Durban menciona a necessidade de suporte governamental na gestão de mercados, com a previsão de espaços para capacitação, articulação com programas de microcrédito e creches para os filhos dos trabalhadores. A política nacional da Índia determina que é papel do governo prover infraestrutura e instalações adequadas aos trabalhadores nesses mercados.

Entretanto, a implantação de mercados populares não é um consenso entre as políticas apresentadas. Em Porto Alegre, o modelo do Centro Popular de Compras foi utilizado para retirar grande parte dos trabalhadores ambulantes das ruas. Esse modelo tornou-se uma referência de política para o comércio ambulante em diversas cidades e é, muitas vezes, utilizada como única solução para a atividade. Entretanto, a experiência de Porto Alegre demonstra que o processo de implantação e manutenção do Centro Popular de Compras não foi pactuado com os trabalhadores, deixando de fora do empreendimento cerca de 80% dos trabalhadores removidos das ruas. Além disso, aqueles que foram transferidos ao mercado popular encontram dificuldade para permanecer trabalhando lá devido às altas taxas cobradas pelos administradores privados.

## **Canais de diálogo**

### **Centralizado e descentralizado**

A política vigente e a proposta em São Paulo, bem como a política nacional da Índia estabelecem dois tipos de diálogo entre governo e trabalhadores: centralizado, por meio de conselhos municipais; e descentralizado, através de comissões regionais. A existência dessas duas escalas de diálogo pode ser benéfica na medida em que, de forma centralizada, os trabalhadores podem estabelecer estratégias de planejamento, monitoramento e avaliação na escala municipal; e descentralizada, podem se aproximar da administração pública e resolver os conflitos e contradições locais.

## Suporte aos trabalhadores

### Fomento ao negócio e formação

A política nacional da Índia e a metropolitana de Durban mencionam a importância do suporte aos trabalhadores, seja para a sua organização, formação e capacitação, assim como para a sustentabilidade do negócio. As experiências de Nova Iorque e Porto Alegre mostram que os trabalhadores que vendem comida são obrigados a participar de curso de formação para adequação às normas sanitárias.

Em relação ao suporte à organização dos trabalhadores, no caso da Índia, a política estabelece diretrizes de fortalecimento dos trabalhadores por meio de cooperativas, sindicatos e associações, para que participem da discussão de políticas e da autogestão dos espaços onde desenvolvem suas atividades.

A política metropolitana de Durban, por sua vez, afirma que é papel do Estado ser proativo, no sentido de formalizar as organizações dos trabalhadores e de ter programas permanentes de assessoria técnica, capacitação e fomento ao negócio nos seus locais de trabalho (atendimento, cursos técnicos, microcrédito, etc.)



Nós, Trabalhadores Ambulantes, também  
temos direito à cidade!

FÓRUM DOS AMBULANTES DE SÃO PAULO

## Algumas considerações sobre as políticas

.....



Verifica-se, pelas cinco experiências acima relatadas que, seja qual for a escala estabelecida para uma política para o Comércio Ambulante: municipal (São Paulo, Porto Alegre e Nova Iorque), metropolitana (Durban) ou nacional (Índia), é imprescindível uma leitura política sobre o significado da informalidade para a economia urbana e quais são os objetivos que se pretende alcançar com uma política direcionada a enfrentá-la.

Experiências em contextos políticos e econômicos tão díspares como Nova Iorque, Durban e Índia, entretanto, devem ser analisadas comparativamente com muito cuidado. Os conceitos e as metodologias para contabilizar a informalidade<sup>50</sup> são distintos, conforme foi apontado na introdução deste livro.

Nesse sentido, vemos que uma política pode ter diferentes significados quando enfrenta quase a totalidade da força de trabalho, como na Índia; ou a metade, como no Brasil. Dependendo da dimensão do trabalho informal e como é reconhecido pelo Poder Público, pode resultar em políticas abrangentes, pontuais ou de “exceção”.

Definir uma política para a economia informal, ou especificamente para o comércio ambulante, significa situá-la nos contextos de desigualdade nos respectivos países, bem como saber de que maneira ela é simbiótica com a economia formal e funcional para a manutenção dos monopólios de poder político e econômico. Dependendo do contexto, o Poder Público formulou políticas considerando a provisoriedade do trabalho informal, justificando políticas de formalização com a crença de uma possível “erradicação” da informalidade.

A falta de um plano municipal nas cidades de São Paulo, Porto Alegre e Nova Iorque reportadas nesta última parte, é emblemática de como o comércio ambulante é visto como política compensatória, reservada a alguns grupos com dificuldades de entrada no mercado de trabalho: deficientes físicos, idosos e veteranos de guerra. Entretanto, a realidade do comércio ambulante na cidade de São Paulo mostra que essa atividade é uma alternativa consolidada para uma parcela importante dos ocupados que não se enquadram em nenhuma das três categorias acima.

---

50 BARBOSA, A.F. O conceito de Trabalho Informal, sua Evolução Histórica e o Potencial Analítico Atual: para não jogar a Criança Fora junto com a Água do Banho. In: OLIVEIRA, Roberto V. de; GOMES, Darcilene; TARGINO, Ivan. (Orgs.). **Marchas e Contramarchas da Informalidade do Trabalho**. 1ª ed. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2011.

Além disso, as políticas das cidades acima se diferenciam das mais abrangentes, como a metropolitana de Durban e a nacional da Índia, porque são políticas de governo, criadas e implementadas a partir de uma agenda do Executivo local. A política de Estado, por sua vez, envolve mais de uma agência do Poder Público, ao passar por instâncias diversas de tramitação e consolidar normas mais abrangentes.

Destaca-se a experiência de São Paulo, cuja política chegou ao extremo da proibição total da atividade. Entre as justificativas dadas pela gestão municipal, o então prefeito Kassab alegou que os trabalhadores encontrariam oportunidades de emprego com a economia brasileira em crescimento. Como foi mencionado anteriormente, essa visão não corresponde à discrepância existente entre o crescimento econômico e as exigências para entrada no mercado formal de trabalho.

Erradicar a atividade é inviável quando a informalidade é funcional para a sustentação dos monopólios de poder político e econômico. As engrenagens do poder, nas experiências do Rio de Janeiro e São Paulo, têm condicionado políticas que colocam a informalidade em um lugar com pouquíssima autonomia no acesso aos direitos. Isso possibilita relações clientelistas como meio de manutenção do poder de certos grupos políticos.

O discurso do empreendedorismo, por sua vez, é reflexo da hegemonia do pensamento econômico neoliberal, no qual as relações trabalhistas passam a ser relações comerciais e os custos do trabalho são transferidos das empresas para os trabalhadores. A aparente “autonomia” na gestão do negócio, no entanto, mascara a continuidade das relações de subordinação, mesmo o trabalhador estando fora das empresas.

Para os autônomos, quebram-se as relações de classe entre trabalhadores, lançando-os na direção do individualismo e da competitividade. Temos visto que os investimentos governamentais em programas de crédito, capacitação e assessoria técnica ainda são insuficientes para que os trabalhadores tenham melhores condições de trabalho e superem a vulnerabilidade social.

Por outro lado, há políticas que reconhecem a informalidade como exceção permanente do capitalismo, porém acreditam que somente podem “gerenciá-la” ou “domesticá-la” se determinada atividade não gerar conflitos e disputas entre setores da sociedade. Nessa concepção, “gerenciar” a informalidade significa tolerá-la, limitando-a arbitrariamente a um número ínfimo de pessoas que podem trabalhar de forma legalizada, deixando um grande contingente de trabalhadores à mercê da falta de planejamento e vulnerável à corrupção e à violência. Esse perfil de “gestão da exceção” delimita a inclusão de poucos e se omite no planejamento para muitos. No caso da cidade de São Paulo, o número de licenças vigentes, por exemplo, corresponde no ano de 2013 a apenas 2,5% do contingente total de trabalhadores

ambulantes. Em Nova Iorque, apesar de toda a gestão militarizada e excludente, o percentual é de 20%<sup>51</sup>.

Dentro desse raciocínio, “domesticar” a informalidade significa destinar à atividade ambulante apenas alguns espaços na cidade, mas somente os que não confrontem a lógica de reprodução do capital e, conseqüentemente, a imagem que se quer manter dos espaços em valorização imobiliária. Não só trabalhadores ambulantes, quanto catadores de material reciclável, moradores de habitações precárias e população em situação de rua são obrigados a ocupar espaços distantes dos vetores de reconfiguração urbana e dos megaeventos corporativos e midiáticos. A “demarcação” de terras onde eles podem estar, trabalhar ou circular passa a ser não uma política afirmativa do direito à cidade, mas do deslocamento dessa população para longe das vistas do “progresso” e do “moderno”. Daí a campanha sistemática de criminalização e estigmatização, para atribuir a essas pessoas o status de ilegalidade, pirataria, trans-torno, sujeira, entre outros.

Em resumo, a ausência de uma política inclusiva é em si uma política. Os casos brasileiros aqui relatados mostram que as leis que regulam o comércio ambulante apenas aparentemente servem para incluir, quando, na verdade, são instrumentos de exclusão dos trabalhadores das ruas. As experiências de Durban e Índia revelam que a abordagem regional e nacional são importantes para nortear as abordagens locais, compatibilizando o direito constitucional ao trabalho com o direito à cidade.

Nas cidades, ocorrem grandes disputas de interesses para a apropriação da valorização fundiária das áreas consolidadas. Nesse sentido, o uso e a ocupação dados aos espaços públicos repercutem diretamente na valorização da propriedade privada do seu entorno, o que tem levado à subordinação das decisões governamentais aos interesses dos setores privados.

Entre as cinco políticas aqui apresentadas, a Política Nacional do Comércio Ambulante da Índia se destaca porque não faz a distinção entre ilegal e legal, assegurando que todos tenham um cartão de identidade como trabalhador ambulante. Os três objetivos definidos desta política são *equidade*, *articulação* e *suporte*.

Em relação ao primeiro objetivo – *equidade* –, apesar da limitação física dos espaços para a venda em alguns distritos mais concorridos, os trabalhadores ambulantes que não estiverem incluídos, devem teoricamente ter seu local de trabalho definido a partir de um planejamento do Estado. Dessa forma, não há uma distinção entre um trabalhador de primeira classe, o portador de licença; e um de segunda classe, o ilegal.

Em relação ao segundo objetivo – *articulação* –, a concepção indiana mostra que é papel do Estado planejar a atividade articulada com as demais atividades eco-

---

51 URBAN JUSTICE CENTER. *Peddling Uphill*. A report on the conditions of street vendors in New York City. New York: UJC, 2006.

nômicas urbanas – e de forma descentralizada – na cidade. A preocupação com o planejamento urbano está no princípio de distribuir as oportunidades ocupacionais a partir das diretrizes definidas nos planos diretores e planos regionais<sup>52</sup>.

Sobre o terceiro objetivo – *suporte*, o Plano Nacional do Comércio Ambulante da Índia traz um aspecto fundamental, que é o auxílio aos trabalhadores informais por meio de assessoria jurídica, suporte técnico e apoio à organização dos trabalhadores. Esse é um traço distintivo de políticas com perfil afirmativo, que não se limitam em definir apenas normas e procedimentos de uso e ocupação do solo. A Política Metropolitana da Economia Informal de Durban também traz, entre as diretrizes, a responsabilidade do Estado em dar suporte aos trabalhadores informais.

As experiências em andamento já relatadas não mencionam, entretanto, a importância da institucionalização de canais de denúncia de corrupção, violência e abuso por parte de funcionários públicos<sup>53</sup>. Outro aspecto ausente nas políticas mencionadas está relacionado à necessidade de um instrumento de financiamento exclusivo para o comércio ambulante, com dotação orçamentária permanente e com destinação de recursos gerida participativamente.

A proposta discutida pelo Fórum dos(as) Ambulantes e o Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos incorpora alguns dos conceitos acima estudados e reconhecidos pelos trabalhadores como adequados para a cidade de São Paulo. Entre eles está a elaboração de projetos-piloto em cadeias de valor com alta incidência de informalidade, como é o caso do vestuário, articulando atividades e trabalhadores desde a produção, passando pela venda até o descarte de resíduos. Particularmente em São Paulo, a fragmentação da cadeia e a existência de intermediários que exploram os trabalhadores são barreiras que precisam ser enfrentadas com políticas públicas de assessoria, suporte, capacitação, planejamento urbano, etc.

Assim como o Plano Nacional do Comércio Ambulante da Índia, a proposta de política em São Paulo menciona também a necessidade de critérios que vinculem os espaços demarcados para a atividade com as demais atividades econômicas e fluxos urbanos, sobretudo os fluxos de pedestres. O histórico dessa cidade, em diferentes gestões, demonstra que sempre se privilegiou a tentativa de remover os trabalhadores das ruas e instalá-los em locais sem viabilidade econômica ou urbanística.

---

52 A política nacional da Índia faz referência aos planos diretores (city master plans), e aos planos regionais e planos de bairro (zonal and local plans). Tradução livre. Fonte: SINHA, S.; ROEVER, S. India's National Policy on Urban Street Vendors. WIEGO Policy Brief. *Urban Policies*. N.º 2 April, 2011. Cambridge: WIEGO, 2011.

53 O Projeto de Lei nº. 1017/1997, o “Estatuto do Comércio Ambulante”, do então vereador José Eduardo Martins Cardoso, propõe a Ouvidoria do Comércio Ambulante, ligada ao Conselho Municipal do Comércio Ambulante, para encaminhamento das denúncias de abusos por parte das autoridades públicas.

Além da exigência do estabelecimento de critérios urbanísticos, o Fórum dos(as) Ambulantes encaminhou uma proposta de incorporar, no Plano Diretor do município, a localização das áreas de comércio ambulante necessariamente articuladas aos eixos de transporte coletivo – trem, metrô e ônibus.

O direito ao trabalho e o direito à cidade normalmente são colocados separadamente nas agendas políticas respectivamente dos trabalhadores e dos movimentos pela reforma urbana, quando ambos deveriam estar sempre articulados.

Na Agenda Habitat<sup>54</sup>, da Organização das Nações Unidas (ONU), entre os sete compromissos está o item criação de *assentamentos humanos sustentáveis*, como integração do “planejamento e gestão urbana com habitação, transporte, oportunidades de trabalho, condições ambientais e aos equipamentos comunitários”<sup>55</sup>. Da mesma forma, a Agenda do Trabalho Decente<sup>56</sup>, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), também defende a geração de renda nas comunidades locais para sustentabilidade das famílias. Nas duas agendas internacionais, dois itens chamam a atenção por suas intencionalidades estarem sobrepostas: 1) Participação Popular e Diálogo Social; 2) Geração de renda e participação na economia urbana em assentamentos sustentáveis.

No Brasil, o primeiro item está legitimado na Constituição Federal e em duas normas urbanísticas: Estatuto da Cidade e Plano Diretor. Em relação ao segundo item, entretanto, apesar de ambas as agendas conterem a preocupação com a garantia no acesso e permanência dos trabalhadores informais no seu espaço de trabalho, não existem no país instrumentos de política urbana que providenciem segurança jurídica e urbanística a eles.

O marco legal isoladamente não é suficiente: a efetivação do direito à cidade, proposto pelas normas citadas, depende dos mecanismos de pressão, participação e controle social pelos movimentos sociais. Para que a atuação dos movimentos seja

---

54 A Agenda Habitat foi lançada em junho de 1996 na cidade de Istambul, na Turquia. Trata-se de um documento político que resultou da 2ª Conferência Habitat e foi adotado por cento e setenta e um países. Contém sete compromissos: 1) ‘Adequada proteção para todos’; 2) ‘Assentamentos humanos sustentáveis’; 3) ‘Fortalecimento e Participação’; 4) ‘Igualdade de gênero’; 5) ‘Financiamento da proteção e dos assentamentos humanos’; 6) ‘Cooperação Internacional’; e 7) ‘Avaliação do progresso’.

55 FERNANDES, M. UN-HABITAT. Agenda Habitat para municípios. Rio de Janeiro: IBAM, 2003. Disponível em: <http://www.emprende.org.br/pdf/Programas%20e%20Pol%C3%ADticas%20Sociais/Agenda%20Habitat%20para%20Munic%C3%ADpios.pdf> Acesso em 23 de Outubro de 2013.

56 A Agenda do Trabalho Decente foi discutida no ano de 2007 por seus integrantes: Organização Internacional do Trabalho (OIT), Poder Público, empregadores e trabalhadores. É baseada no entendimento de que o trabalho é uma fonte de dignidade pessoal, estabilidade na família, paz na comunidade e crescimento que expande oportunidades para empregos produtivos e desenvolvimento dos negócios. São basicamente quatro pontos defendidos pela Agenda: 1) geração de renda; 2) garantia dos direitos no trabalho; 3) extensão da proteção social; 4) promoção do diálogo social.

efetiva, as lutas populares apresentam maior força quando combinam: 1) **organização**, 2) **articulação em rede** e 3) **participação e controle social substantivos**.

Em relação à **organização**, há uma série de entraves para que os trabalhadores informais se organizem. Esses obstáculos estão nas contradições internas e externas relacionadas ao desenho das políticas de diálogo social, além de clientelismo político, corrupção, violência do Estado e reestruturação das cadeias de valor.

Quanto à **articulação em rede**, a trajetória do Centro Gaspar Garcia possibilitou conceber a articulação para além do suporte às organizações dos trabalhadores na direção do diálogo com outros movimentos sociais. Isso é muito importante, haja vista que os recentes protestos ocorridos em junho de 2013, que começaram na cidade de São Paulo e se ampliaram nacionalmente em uma pauta ampla de reivindicações, demonstraram o quanto a luta dos ambulantes está mais próxima dos movimentos reivindicatórios urbanos do que propriamente das estruturas hierárquicas sindicais. Nesse sentido, a luta dos trabalhadores ambulantes está mais associada à questão da reforma urbana e do direito à cidade, do que à manutenção do direitos trabalhistas aos quais nunca tiveram acesso.

A capacidade de reestruturação do capitalismo para apropriação da riqueza, tem afetado de forma perversa e corrosiva as classes populares. O grande desafio é aglutinar esse grande número de atingidos – e que atualmente se encontra disperso -cujas palavras de ordem são múltiplas e mais complexas: segregação espacial, igualdade e respeito às questões de gênero, raça/etnia, etc. Além de agregar esta grande massa, é necessário encontrar, nestas diferenças de reivindicações, o reconhecimento de agendas de luta em comum dos excluídos.

No que diz respeito à **participação e controle social substantivos**, a luta por canais de participação e controle social não pode estar descolada do significado dos processos participativos. Ocupar um espaço não é um fim em si. A participação e o controle social sobre o Estado têm um significado político de transformação social, ou seja, de efetivação da justa distribuição dos benefícios e ônus dos processos de urbanização e de crescimento econômico.

As experiências de diálogo social, contudo, têm demonstrado que os canais estão plenos de participação e vazios de transformações políticas. A autonomia desses espaços também é fundamental, não só na proteção ao trabalhador que encaminha as denúncias, quanto na liberdade que esse espaço proporciona para a denúncia dos monopólios de poder.

Os espaços de diálogo também não poderiam se restringir à aprovação ou negação de decisões governamentais: cabe aos movimentos populares lutarem por novos marcos jurídicos e proporem novos instrumentos para a gestão democrática da cidade.



Banca no Brás pronta para ser guardada. Foto: Juliana Avanci. 2012

# ANEXO I



Eixos e diretrizes para a construção participativa de um plano municipal do comércio ambulante

Da Esquerda para a direita: ambulantes de bijuterias. Bruxelas. Foto: Luciana Itikawa, 2013. Ambulante de adesivos políticos. Los Angeles. Foto: Luciana Itikawa, 2005. Ambulante de cocada. Londres. Foto: Luciana Itikawa, 2012. Ambulante de óculos. Boston. Foto: Luciana Itikawa, 2005. Ambulante de bolsa. Paris. Foto: Luciana Itikawa, 2012



## EIXO ORIENTADOR 1: MELHORIA E TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO

### DIRETRIZ 1A: **Definição Participativa dos Critérios para Cadastramento Geral por Subprefeitura**

OBJETIVOS: Pactuação dos critérios para cadastramento de ambulantes para emissão de novas licenças.

RESPONSÁVEIS: Secretaria de Coordenação das Subprefeituras, Trabalhadores ambulantes, Lojistas e Sociedade Civil.

### DIRETRIZ 1B: **Realização do Cadastramento com Controle Social**

OBJETIVOS: Cadastramento de ambulantes para emissão de licenças.

RESPONSÁVEIS: Secretaria de Coordenação das Subprefeituras e PRODAM, Trabalhadores Ambulantes e Sociedade Civil.

### DIRETRIZ 1C: **Informatização e Digitalização dos Procedimentos Administrativos**

OBJETIVOS: Informações acessíveis em sistemas online, com implantação de processos administrativos digitais para disponibilização do conteúdo ao interessado.

RESPONSÁVEIS: Secretaria de Coordenação das Subprefeituras e PRODAM.

### DIRETRIZ 1D: **Transparência na Gestão**

OBJETIVOS: Publicidade dos Termos de Permissão de Uso (TPUs) no site da Prefeitura, com acesso amplo e irrestrito, contendo a listagem geral por subprefeitura.

RESPONSÁVEIS: Secretaria de Segurança Urbana e Secretaria de Coordenação das Subprefeituras.

### DIRETRIZ 1E: **Transparência na Fiscalização**

OBJETIVOS: Definição e publicidade, no site da Prefeitura, das funções dos fiscais e dos agentes de segurança pública (Guarda Civil Metropolitana e Polícia Militar).

RESPONSÁVEIS: Secretaria de Segurança Urbana e Secretaria de Coordenação das Subprefeituras.

### DIRETRIZ 1F: **Capacitação dos Agentes de Fiscalização**

OBJETIVOS: Dar qualificação técnica referente aos procedimentos e gestão de conflitos para os agentes de fiscalização.

RESPONSÁVEIS: Secretaria de Coordenação das Subprefeituras, Secretaria de Segurança Urbana e Secretaria Especial de Controladoria Geral.

RECOMENDAÇÕES: Buscar parcerias com Ministério Público, Defensoria Pública e Universidades.

### DIRETRIZ 1G: **Padronização das Ações de Fiscalização com Publicidade dos Procedimentos**

OBJETIVOS: Padronização da atuação dos fiscais: abordagem, procedimentos de apreensão, guarda e restituição de mercadorias pelos agentes públicos.

RESPONSÁVEIS: Secretaria de Coordenação das Subprefeituras, Secretaria Especial de Controladoria Geral e Secretaria Municipal de Segurança Urbana, Trabalhadores Ambulantes e Sociedade Civil.

### DIRETRIZ 1H: **Criação de uma Coordenadoria Especializada**

OBJETIVOS: Criação de Coordenadoria de Atendimento Especializado ao Trabalhador Ambulante, destinada a gerir a atividade de forma articulada com as decisões das Comissões Permanentes de Ambulantes.

RESPONSÁVEIS: prefeito, Secretaria de Coordenação das Subprefeituras, Secretaria Planejamento e Orçamento e Secretaria de Relações de Governo.

## EIXO ORIENTADOR 2: PLANEJAMENTO URBANO

### DIRETRIZ 2A: Levantamento Participativo das Subprefeituras com as Áreas Consolidadas e com Potencial para Comércio Ambulante

OBJETIVOS: Mapeamento das áreas de comércio ambulante de 2004 a 2012, com identificação das respectivas quantidades para descentralização das oportunidades de geração de renda no território municipal.

RESPONSÁVEIS: Secretaria de Coordenação das Subprefeituras, Secretaria Planejamento e Secretaria de Infraestrutura Urbana, Trabalhadores Ambulantes e Sociedade Civil.

RECOMENDAÇÕES: Levantar mapas com índices de emprego, população e núcleos de comércio popular, terminais de transporte, entre outros, onde serão identificados locais de comércio ambulante.

### DIRETRIZ 2B: Definição dos Perímetros nas CPAs

OBJETIVOS: Estabelecimento de critérios e consolidação dos perímetros onde se situarão os pontos efetivos, móveis e fixos, do comércio ambulante.

RESPONSÁVEIS: Secretaria de Coordenação das Subprefeituras, Secretaria Planejamento e Orçamento e Secretaria de Infraestrutura Urbana.

RECOMENDAÇÕES: Submeter às CPAs para aprovação.

### DIRETRIZ 2C: Realização de Audiência Pública Temática sobre Instrumentos de Política Urbana: Garantia do Espaço e do Tempo.

OBJETIVOS: Inclusão dos resultados da Audiência Pública na atual revisão do Plano Diretor do Executivo para ser enviado à Câmara.

RESPONSÁVEIS: Secretaria de Coordenação das Subprefeituras, Secretaria de Desenvolvimento Urbano.

RECOMENDAÇÕES: Submeter às CPAs para aprovação.

## EIXO ORIENTADOR 3: PARTICIPAÇÃO NA ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE UM PLANO MUNICIPAL DO COMÉRCIO AMBULANTE

### DIRETRIZ 3A: Instalação de um Comitê Composto por Grupo Intersecretarial, Trabalhadores Ambulantes e Representantes da Sociedade Civil para Discussão, Consolidação e Monitoramento do Plano Municipal do Comércio Ambulante.

OBJETIVOS: Estabelecer critérios e frequência das ações e atividades para construção do Plano Municipal do Comércio Ambulante.

RESPONSÁVEIS: Secretaria de Coordenação das Subprefeituras, Trabalhadores Ambulantes, Sociedade Civil e Lojistas.

### DIRETRIZ 3B: Definição Participativa de Novas Diretrizes para Funcionamento das CPAs

OBJETIVOS: Padronização do processo de instalação e funcionamento das CPAs nas Subprefeituras.

RESPONSÁVEIS: Secretaria de Coordenação das Subprefeituras, Trabalhadores Ambulantes e Sociedade Civil.

### DIRETRIZ 3C: Deliberação, no Grupo Intersecretarial, sobre a Institucionalização do Conselho Municipal do Comércio Ambulante

OBJETIVOS: Padronização do processo de instalação e funcionamento das CPAs nas Subprefeituras.

RESPONSÁVEIS: Secretaria de Coordenação das Subprefeituras, Trabalhadores Ambulantes e Sociedade Civil.

## EIXO ORIENTADOR 4: FOMENTO AO COMÉRCIO E ECONOMIA SOLIDÁRIA

### DIRETRIZ 4A: **Qualificação Técnica para o Negócio**

OBJETIVOS: Capacitação para qualificação profissional.

RESPONSÁVEIS: Secretaria de Coordenação das Subprefeituras, Secretaria do Trabalho e Empreendedorismo, Trabalhadores Ambulantes, Lojistas e Sociedade Civil.

### DIRETRIZ 4B: **Fomento ao Negócio**

OBJETIVOS: Linhas de crédito específicas com facilitação para obtenção de financiamento a juros baixos.

RESPONSÁVEIS: Secretaria de Coordenação das Subprefeituras, Secretaria do Trabalho e Empreendedorismo, Secretaria de Finanças e Secretaria de Planejamento e Orçamento, Trabalhadores Ambulantes, Lojistas e Sociedade Civil.

### DIRETRIZ 4C: **Economia Solidária**

OBJETIVOS: Criação de rede entre trabalhadores nas respectivas cadeias de valor a partir do fomento dos polos de comércio popular, como confecção, artesanato, gastronomia regional.

RESPONSÁVEIS: Secretaria de Coordenação das Subprefeituras, Secretaria do Trabalho e Empreendedorismo, Trabalhadores Ambulantes, Lojistas e Sociedade Civil

RECOMENDAÇÕES: Buscar parcerias com universidades e entidades da sociedade civil

## EIXO ORIENTADOR 5: MELHORIA DA LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA

### DIRETRIZ 5A: **Proteção Social**

OBJETIVOS: Alteração da Lei Municipal nº 11.039/91 ou criação de uma nova lei para inclusão da permissão para Microempreendedores Individuais (MEI), assegurando o direito à previdência social e fomento ao negócio

RESPONSÁVEIS: Secretaria de Coordenação das Subprefeituras, Secretaria Especial de Controladoria Geral, Secretaria de Relações de Governo, Secretaria de Negócios Jurídicos, Trabalhadores Ambulantes e Sociedade Civil.

### DIRETRIZ 5B: **Definição Participativa para Revisão do Papel do Auxiliar**

OBJETIVOS: Discussão para revisão do papel do auxiliar para pessoas com deficiência e fisicamente capazes

RESPONSÁVEIS: Secretaria de Coordenação das Subprefeituras, Secretaria Especial de Controladoria Geral e Secretaria de Relações de Governo, Secretaria de Negócios Jurídicos, Trabalhadores Ambulantes e Sociedade Civil.

### DIRETRIZ 5C: **Inclusão do Instrumento Jurídico “Concessão de Uso” para o Comércio Ambulante**

OBJETIVOS: Inclusão da “concessão de uso” para maior segurança jurídica para o trabalhador ambulante

RESPONSÁVEIS: Secretaria de Coordenação das Subprefeituras, Secretaria de Negócios Jurídicos, Trabalhadores Ambulantes e Sociedade Civil.

### DIRETRIZ 5D: **Discussão sobre a Transferência do Termo de Permissão de Uso**

OBJETIVOS: Inclusão da transferência do TPU para familiar do ambulante repentinamente impossibilitado de exercer a atividade ambulante

RESPONSÁVEIS: Secretaria de Coordenação das Subprefeituras, Secretaria Especial de Controladoria Geral e Secretaria de Relações de Governo, Secretaria de Negócios Jurídicos, Trabalhadores Ambulantes e Sociedade Civil.

## **EIXO ORIENTADOR 6: PARTICIPAR DE MEGAEVENTOS**

### **DIRETRIZ 6A: Diálogo Social e Transparência**

**OBJETIVOS:** Acesso a Informação online dos projetos da Prefeitura, participação de representantes dos trabalhadores ambulantes em comissões oficiais (ex.: SP COPA) destinadas a efetivação dos demais eventos em escala municipal (SP 2020, Virada Cultural, etc.)

**RESPONSÁVEIS:** Secretaria de Coordenação das Subprefeituras, Secretaria Articulação da Copa do Mundo 2014, Trabalhadores Ambulantes e Sociedade Civil.

### **DIRETRIZ 6B: Plano Municipal da Copa do Mundo de 2014**

**OBJETIVOS:** Participação do ambulante nos jogos da Copa do Mundo de 2014 e demais eventos em escala municipal (SP 2020, Virada Cultural, etc.) e diálogo social para definição dos locais e tipos de produtos a serem comercializados pelo ambulante e que reflitam a cultura brasileira (gastronomia e artesanato).

**RESPONSÁVEIS:** Secretaria de Coordenação das Subprefeituras, Secretaria Articulação da Copa do Mundo de 2014, Trabalhadores Ambulantes e Sociedade Civil.

Este livro foi composto nas tipologias Minion Pro (Robert Slimbach) e Myriad Pro (Robert Slimbach, Carol Twombly, Fred Brady e Christopher Slye) e impresso em papel alta alvura 90g/m<sup>2</sup> na gráfica Editora Santuário, em novembro de 2013.



ISBN 978-85-99908-04-4



9 788599 908044

Este livro mostra parte do universo dos ambulantes, apresentando trajetórias de vida e experiências individuais de seis trabalhadores que atuam na cidade de São Paulo, além de experiências de organização e articulação de lutas coletivas promovidas para resistir às violações de direitos. Por fim, traz experiências de políticas públicas do Brasil e de outros lugares do mundo e que, de acordo com o tipo de governo, vão desde a repressão até a afirmação dos direitos dos trabalhadores e a regulamentação da atividade nos espaços públicos.

projeto

apoio

