

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS**  
**FACULDADE DE DIREITO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO**

**SIELEN BARRETO CALDAS**

**DIREITO AO TRABALHO NA RUA**

**JANEIRO**  
**2013**

**SIELEN BARRETO CALDAS**

**DIREITO AO TRABALHO NA RUA**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, linha de pesquisa “História, Poder e Liberdade”, sob orientação do Professor Doutor Antônio Álvares da Silva, como requisito parcial para a obtenção de título de doutora em Direito.

**JANEIRO  
2013**

Sielen Barreto Caldas

## **DIREITO AO TRABALHO NA RUA**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, linha de pesquisa “História, Poder e Liberdade”, como requisito parcial para a obtenção de título de doutora em Direito.

---

Professor Doutor Antônio Álvares da Silva (Orientador) – UFMG

---

Professora Doutora Miracy Barbosa de Sousa Gustin – UFMG

---

Professor Doutor Carlos Alberto Reis de Paula – UNB

---

Professora Doutora Gabriela Neves Delgado – UNB

---

Professor Doutor Márcio Túlio Viana – PUC-MINAS

---

Professora Doutora Adriana Goulart de Sena Orsini (Suplente) – UFMG

Belo Horizonte, 01 de março de 2013.

Aos meus novos amigos da rua.

## AGRADECIMENTOS

Minha maior gratidão é a Deus, meu Jesus, por sua infinita misericórdia. Agradeço-O por ter me sustentado durante esta pesquisa, mas, mais do que isso, por ter me dado a certeza de que iria conseguir concluí-la e, ao longo da vida, por ter me dado sede de Justiça. Sou também muito grata ao João, meu marido e meu amor. Agradeço-o pelo incentivo incondicional. Sem seu aconchego seguro e sereno, eu não teria conseguido. Agradeço também profundamente à minha mãe e ao meu pai. Obrigada pelas orações incessantes e pelas palavras de ânimo. Aos meus irmãos, também expresse minha gratidão: ao Rodrigo pelos conselhos de quem já escreveu uma tese e à Juliana pelo companheirismo, pela transcrição cuidadosa das entrevistas e pela revisão preciosa dos textos.

Agradeço ao meu orientador, Professor Doutor Antônio Álvares da Silva, pela orientação sábia e madura e, especialmente, por ter permitido que eu pesquisasse sobre uma temática tão incomum nas Faculdades de Direito.

Agradeço à Professora Doutora Miracy Barbosa de Sousa Gustin por sua dedicação sincera à minha formação acadêmica e humanística. Obrigada por ter me ensinado tanto sobre Direito e sobre Justiça no nosso Programa Pólos de Cidadania. Agradeço também ao meu grande mestre, Professor Doutor Márcio Túlio Viana, pelas lições profundas sobre o Direito do Trabalho e por sempre ter dividido comigo boas idéias.

Aos professores que aceitaram participar da banca de defesa desta tese, também faço meus agradecimentos sinceros: Professor Doutor Carlos Alberto Reis de Paula, Professora Doutora Gabriela Neves Delgado e Professora Doutora Adriana Goulart de Sena Orsini.

Também sou grata à minha querida amiga, Professora Doutora Mônica Sette Lopes, pelo apoio durante a realização deste trabalho. Te agradeço pelos conselhos prudentes, pelos livros emprestados e pelo carinho durante esta pesquisa e no decorrer da minha vida acadêmica. Reconheço ainda o apoio do meu sogrinho, Professor Doutor Paulo Emílio Ribeiro de Vilhena, que é uma grande inspiração para mim. Agradeço-o por ter me emprestado sua biblioteca, pelos vários livros doados e pela crítica inteligente. Da mesma forma, agradeço à Dona Beatriz, minha sogrinha, pela torcida amorosa para que este trabalho fosse concluído.

Agradeço à Professora Doutora Magda M. Bello de Almeida Neves por ter me ajudado muito durante a pesquisa. Obrigada pela indicação e doação de importantes obras sobre “informalidade”.

Agradeço a todos os meus alunos da graduação e da pós graduação e colegas professores da Faculdade de Direito Milton Campos pelas discussões sobre o Direito e a pesquisa jurídica e, especialmente, ao meu coordenador, Professor Carlos Augusto Junqueira Henrique, e à minha diretora, Professora Lúcia Massara, pelo apoio e por permitirem o meu licenciamento durante o primeiro semestre de 2012 para a realização deste trabalho.

Pela ajuda fundamental para a realização da pesquisa de campo, agradeço à vigorosa Irmã Maria do Carmo, que me recebeu com entusiasmo e olhos brilhantes. Irmã, obrigada por ter sido minha “dupla” durante a pesquisa de campo.

Muito especialmente agradeço a todos os personagens reais que participaram desta tese. Agradeço a todos os trabalhadores de rua que me contaram suas histórias e que me permitiram compreender um pouco do trabalho na rua. Agradeço aos fiscais da Prefeitura que falaram com sinceridade sobre o difícil trabalho que realizam e pelas tensões que vivem. Ainda, sou grata aos policiais militares pela conversa tão profunda e enriquecedora sobre o dia-a-dia nas ruas da capital. Obrigada, do fundo do coração, pois sem vocês este trabalho não teria nada a ver com a realidade.

Às amigas, professoras maravilhosas, também registro meus agradecimentos pelas idéias trocadas e palavras de incentivo: Andréa Cançado, Livia Miraglia e Marcella Pagani.

Aos amigos do PÓLOS, Ana Cláudia, Dudu Nicácio, Fernanda De Lazari, Marisa Lacerda, Vívian Martins e Professor Limoeiro, gostaria de expressar minha gratidão pelas experiências de pesquisa e extensão e pela nossa solidariedade.

Também agradeço à Lena e à Sandrinha pela comida gostosa e a casa arrumada. Ao Gilmar e ao Ronaldo agradeço por terem providenciado inúmeras cópias de textos. Agradeço a vocês por terem me ajudado a multiplicar o meu tempo para fazer esta tese.

## De Frente Pro Crime

Tá lá o corpo  
Estendido no chão  
Em vez de rosto uma foto  
De um gol  
Em vez de reza  
Uma praga de alguém  
E um silêncio  
Servindo de amém...

O bar mais perto  
Depressa lotou  
Malandro junto  
Com trabalhador  
Um homem subiu  
Na mesa do bar  
E fez discurso  
Prá vereador...

**Veio o camelô  
Vender!  
Anel, cordão  
Perfume barato  
“B”  
Prá fazer  
Pastel  
E um bom churrasco  
De gato  
Quatro horas da manhã  
Baixou o santo  
Na porta bandeira  
E a moçada resolveu  
Parar, e então...**

(BOSCO; BLANC, 2012, grifo nosso)

## RESUMO

Nesta pesquisa foi analisada a situação de trabalhadores informais que, apesar de estarem proibidos pelo Código de Posturas de Belo Horizonte, exercem suas atividades na rua. Para tanto, foi realizada uma pesquisa de campo, operacionalizada por meio de dois procedimentos: observação e conversas informais com trabalhadores de rua, fiscais da Prefeitura e policiais militares. A partir da análise dessa realidade, à luz de teorias do Direito, da Economia e da Sociologia, buscou-se compreender sobre o direito ao trabalho nas ruas de Belo Horizonte. Os resultados da pesquisa demonstram a necessidade de concretização do direito fundamental ao trabalho digno para esses trabalhadores, por meio, especialmente, da revisão da legislação municipal e da elaboração de políticas públicas que considerem suas necessidades dentro do contexto do mundo do trabalho atual.

Palavras-chave: Trabalho informal. Trabalhador de rua. Direito ao Trabalho.



## **ABSTRACT**

In this study we analyzed the situation of informal workers who, despite being prohibited by the Municipal Code of Belo Horizonte, exert their activities on the street. To this end, we conducted a field survey, operationalized through two procedures: observation and informal conversations with street workers, city inspectors and military police. From the analysis of this reality in the light of theories of law, economics and sociology, we sought to understand about the right to work in the streets of Belo Horizonte. The research results demonstrate the need for implementation of the fundamental right to decent work for these workers especially through the revision of municipal legislation and the development of public policies that consider their needs within the context of the current world of work.

**Keywords:** Informal jobs. Street worker. Right to Work

**LISTA DE SIGLAS**

ADT - Atos das Disposições Transitórias

CDL - Câmara de Dirigentes Lojistas

CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e Caribe

CLT - Consolidação das Leis do Trabalho

Ecinf - “Economia Informal Urbana”

ETCO - Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial

FLA - Fair Labor Association

HP - *Hewlett-Packard*

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

Ibre/FGV - Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas

IDS - *Institute of Development Studies (University of Sussex)*

INSS Instituto - Nacional de Seguro Social

MPT - Ministério Público do Trabalho

OIT - Organização Internacional do Trabalho

PBH - Prefeitura de Belo Horizonte

PE - População Economicamente Ativa

PIB - Produto Interno Bruto

PMMG - Polícia Militar do Estado de Minas Gerais

PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PÓLOS - Programa Pólos de Cidadania

PREALC - Programa Regional para América Latina e Caribe

SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SHPs - shoppings populares

SIDS - Sistema Integrado de Defesa Social

TAC - Termo de Ajuste de Conduta

UE - União Européia

UFMG - Universidade Federal de Minas Gerais

UNB - Universidade de Brasília

ZCBH - Zona Central de Belo Horizonte

ZHIP - Zona Hipercentral

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>16</b>
<b>1.1</b>	<b>Organização do relatório de pesquisa</b>	<b>20</b>
<b>2</b>	<b>O MUNDO DO TRABALHO</b>	<b>22</b>
<b>2.1</b>	<b>Breve panorama sobre o mundo do trabalho global e local</b>	<b>22</b>
<b>2.2</b>	<b>O mundo do trabalho após os anos 1970: transformação e precarização</b>	<b>29</b>
<b>2.3</b>	<b>Consequências da precarização do trabalho: a constituição de uma “periferia precária”, a “desestabilização dos estáveis” e o “déficit de lugares”</b>	<b>39</b>
<b>3</b>	<b>A INFORMALIDADE</b>	<b>42</b>
<b>3.1</b>	<b>O setor informal</b>	<b>43</b>
<b>3.2</b>	<b>A economia informal</b>	<b>58</b>
<b>3.3</b>	<b>O trabalho informal</b>	<b>61</b>
3.3.1	O fenômeno do trabalho informal sob as perspectivas econômica, sociológica e normativa	63
3.3.1.1	Velha informalidade e informalidade pobre	63
3.3.1.2	Informalidade neoclássica e informalidade jurídica	66
3.3.1.3	Nova informalidade ou informalidade pós-fordista e informalidade da globalização	68
<b>3.4</b>	<b>Trabalho digno e trabalho informal</b>	<b>72</b>
<b>4</b>	<b>TRABALHO NAS RUAS: DA LEGALIDADE À ILEGALIDADE</b>	<b>76</b>
<b>4.1</b>	<b>O trabalho das ambulantes em Minas Gerais no século XVIII</b>	<b>76</b>
<b>4.2</b>	<b>Do início do trabalho nas ruas em Belo Horizonte até o início dos anos 1980: o predomínio do vendedor ambulante</b>	<b>78</b>

<b>4.3 O trabalho nas ruas em Belo Horizonte nas décadas de 1980 e 1990: a força dos camelôs e <i>toreros</i></b>	<b>82</b>
4.3.1 A pressão dos comerciantes formais contra os camelôs e <i>toreros</i>	86
<b>4.4 O trabalho nas ruas de Belo Horizonte a partir do Plano Diretor de 1996: a combinação do Programa Centro Vivo com o Código de Posturas de 2003</b>	<b>88</b>
4.4.1 O Programa Centro Vivo	88
4.4.2 O Código de Posturas de 2003	90
4.4.2.1 Atividades permitidas em logradouro público segundo o Código de Posturas de 2003	91
4.4.2.2 Limitações às atividades dos vendedores ambulantes em logradouros públicos segundo o Código de Posturas de 2003	92
4.4.2.3 Atividades proibidas em logradouro público segundo o Código de Posturas de 2003: camelôs, <i>toreros</i> e flanelinhas	93
4.4.2.3.1 O caso dos camelôs e <i>toreros</i>	94
<b>5 DO ESPAÇO PÚBLICO PARA O PRIVADO. A TRANSFERÊNCIA DOS TRABALHADORES DE RUA PARA OS SHOPPINGS POPULARES</b>	<b>97</b>
5.1 A produção do “mito” dos <i>shoppings</i> populares	97
5.2 Mecanismos para a constituição dos <i>shoppings</i> populares	104
5.3 A administração e o funcionamento dos <i>shoppings</i> populares	106
5.4 A inadequação da política pública de transferência dos camelôs e <i>toreros</i> para os <i>shoppings</i> populares	109
<b>6 O TRABALHO NAS RUAS NOS DIAS ATUAIS</b>	<b>116</b>
6.1 O cenário da rua	116
6.2 Breve trajetória dos trabalhadores de rua	121
6.3 A fiscalização da Prefeitura	124
6.4 Os produtos comercializados	126

	14
<b>6.5 Vantagens e desvantagens do trabalho na rua</b>	<b>127</b>
<b>6.6 Razões para o trabalho na rua</b>	<b>128</b>
<b>6.7 Violência na rua</b>	<b>130</b>
<b>6.8 Jornada de trabalho</b>	<b>131</b>
<b>6.9 Como classificar os trabalhadores de rua nos dias atuais?</b>	<b>132</b>
<b>7 AS DISPUTAS ENTRE O DIREITO AO TRABALHO NA RUA E O DIREITO À CIDADE SEM TRABALHADORES DE RUA</b>	<b>134</b>
<b>7.1 Análise dos paradigmas constitucionais: do pré-moderno ao do Estado Democrático de Direito</b>	<b>135</b>
7.1.1 O paradigma pré-moderno e o primeiro paradigma constitucional (Estado de Direito)	137
7.1.1.1 A superação do paradigma do Estado de Direito	143
7.1.2 O segundo paradigma constitucional: o Estado de Bem-Estar Social ou Estado Social	145
7.1.3 A superação do paradigma do Estado de Bem-Estar Social ou Estado Social e a ascensão do paradigma do Estado Democrático de Direito	151
<b>7.2 A resolução de casos concretos segundo o paradigma do Estado Democrático de Direito</b>	<b>153</b>
7.2.1 A concepção do direito como um conjunto de princípios e regras	153
7.2.2 A solução dos casos difíceis	156
7.2.3 Levando os direitos a sério	158
<b>7.3 O COMPLICADO CONFLITO NA RUA ENTRE TRABALHADORES E A PREFEITURA. QUAL A SOLUÇÃO?</b>	<b>159</b>
7.3.1 O caso de “P”	160
7.3.2 O caso do “Y”	161
7.3.3 O caso de “T”	163
7.3.4 A visão dos fiscais da Prefeitura sobre os trabalhadores de rua	165
7.3.5 A visão dos policiais militares sobre os trabalhadores de rua	169
7.3.6 A solução encontrada: a “vista grossa”	172

<b>8 O DIREITO AO TRABALHO NA RUA</b>	<b>174</b>
<b>8.1 O direito social ao trabalho do trabalhador de rua</b>	<b>174</b>
<b>8.2 O direito ao trabalho na rua <i>versus</i> a ilegalidade do trabalho nas ruas</b>	<b>178</b>
<b>8.3 Direitos achados na rua: direito ao trabalho e direito de resistência</b>	<b>181</b>
<b>8.4 Em busca da efetividade do direito ao trabalho digno na rua</b>	<b>183</b>
<b>8.5 Parâmetros para o trabalho na rua</b>	<b>187</b>
<b>9 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>189</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>190</b>

## 1 INTRODUÇÃO

B: Eu vou recolher essas coisas aqui, porque às vezes pode chegar fiscal, né?

Pesquisadora: É mesmo! Aí nós vamos...

I: É rapidinho... Vamos te atrapalhar não, se Deus quiser...

Pesquisadora: Mas, não... deixa isso montadinho. E se aparecer alguém pra comprar?

B: Não, mas é rapidinho... aparece fiscal ou polícia, tando amarrado, né? Aí é mais melhor, né?

Pesquisadora: Tá bom!

I: Qualquer coisa ela é advogada, minha filha... (risos)

B: É? (risos)

Esta tese é o resultado dos paradoxos que se estabelecem na observação cotidiana e na pesquisa da situação dos trabalhadores de rua, neste caso, os de Belo Horizonte, porque, efetivamente, por várias razões, como os de outras cidades, são trabalhadores sem pleno acesso aos direitos sociais, especialmente ao direito ao trabalho digno. E perceber isso não é difícil. Basta observar as ruas para notar como boa parte desses trabalhadores lida em condições tão precárias e de risco.

As ruas estão cheias de trabalhadores. Eles são malabaristas de sinal, vendedores de panos de chão, de frutas, de raquetes para matar mosquitos, de balas, de livretos, de espelhos, de cigarros e de vários outros artigos. Eles também podem ser consertadores de sombrinhas, catadores de materiais recicláveis, flanelinhas, pipoqueiros, lavadores de carro, vendedores de cachorro quente, água de coco... Enfim, são vários: homens e mulheres de todos os tipos. Trabalhando nas ruas, há adolescentes, jovens, adultos e idosos. Uns trabalham porque não têm outra renda; outros, como no caso dos aposentados, para complementá-la. Em todos os casos, trata-se de uma população da qual boa parte se encontra em condições de marginalidade, especialmente quando observamos os que trabalham sem licença da Prefeitura de Belo Horizonte. Tem-se, portanto, uma população numa situação de vulnerabilidade social, entendida esta como “condições propulsoras’ de ‘desvantagens sociais’ e riscos de indivíduos e grupos caírem em estados de carência ou fragilidade de vínculos de inserção e mobilidade social”. (IVO *apud* CARVALHO, 2011, p.14).

A partir da análise dessa realidade e de algumas conversas informais que foram travadas durante esta pesquisa e levando em conta mais de 10 anos de atividades de



investigação e extensão junto ao Programa Pólos de Cidadania<sup>1</sup> da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, que incluíram projetos ligados à população em situação de rua e trabalhadores de rua, questionamentos importantes motivaram a elaboração deste trabalho: Como classificar o trabalhador de rua? Do ponto de vista do Direito, podemos simplesmente chamá-lo de trabalhador autônomo ou empregado? Do ponto de vista da Sociologia ou da Economia do Trabalho, podemos apenas chamá-lo de informal? Estas classificações dão conta de expressar a complexa realidade desses trabalhadores?

Esta pesquisa também buscou compreender como se dá o trabalho na rua e como o trabalhador inicia e permanece desenvolvendo suas atividades nesse ambiente tão ambíguo. Por vários fatores, para os que nela trabalham, a rua é, ao mesmo tempo, lugar de medo e de vida, lugar de repressão e de subsistência. Na rua, são vários os adversários: a chuva, o sol, a banca improvisada, o cliente desconfiado, o colega que faz concorrência e até a falta de um banquinho para descansar as pernas. Mas, mesmo assim, os trabalhadores continuam lá, resistindo a essas adversidades. Mas eles enfrentam muito mais do que isso. Eles resistem aos fiscais da prefeitura, que, nos termos do Código de Posturas do Município de Belo Horizonte (BELO HORIZONTE, 2003), fiscalizam e apreendem o material, e à polícia que, às vezes, os intimidam e os desencorajam. Dessa forma, batalham contra a lei municipal que os impede de trabalhar nas ruas e, assim, na prática, resistem de duas maneiras: pelo direito constitucional de trabalhar e para pôr no ordenamento jurídico o direito de trabalhar na rua com menores restrições. (VIANA, 1996)

Além desse cotidiano, a pesquisa procurou levantar quais são as necessidades desses trabalhadores, para que, na visão deles, passassem a trabalhar com maior dignidade. O pano de fundo das conversas que giravam em torno da temática “necessidades” era a tentativa de descoberta de tutelas jurídicas adequadas para esses trabalhadores. (GUSTIN, 1999). Nessa perspectiva, este trabalho partiu do pressuposto de que não cabe a simples defesa de que o Direito do Trabalho, nos moldes atuais, passe a abarcar também esses trabalhadores. Com necessidades diferentes dos trabalhadores empregados, faz-se necessário analisar as demandas

---

<sup>1</sup> O PÓLOS DE CIDADANIA é um programa de pesquisa e extensão voltado para a efetivação dos direitos humanos. Criado em 1995, na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), o PÓLOS, que agrega equipe interdisciplinar (profissionais, alunos e professores dos cursos de Direito, Psicologia, Ciências Sociais, Artes, Administração, dentre outras áreas), trabalha pela construção da CIDADANIA, por meio de projetos com as seguintes temáticas: organização e emancipação da população em situação de rua, geração de trabalho e renda, mediação de conflitos em aglomerados e favelas, defesa e proteção de crianças e adolescentes, regularização fundiária, dentre outras. Para maiores informações sobre o programa: [www.direito.ufmg.br](http://www.direito.ufmg.br).

de cada tipo de trabalhador, para que eles, nos diversos campos do Direito, recebam tutela adequada. O que se defende, portanto, entre outras coisas, é a visão de que o trabalhador de rua deve receber um tratamento especial do Direito, tendo em vista as suas especificidades, para a sua devida proteção e promoção.

Nas conversas realizadas com alguns trabalhadores de rua, percebeu-se que, entre outras demandas, o que querem esses trabalhadores é o efetivo direito de trabalhar na cidade ou, para ficar mais claro, nas ruas da cidade. Essa foi uma importante constatação desta pesquisa, pois, ao contrário do que se poderia imaginar, a carteira assinada, ou, melhor, a relação de emprego, não é prioridade para esses trabalhadores.

Em Belo Horizonte, o direito ao trabalho em logradouros públicos encontra-se regulamentado por meio do Código de Posturas, Lei n. 8.616/2003. E, como se demonstrará, encontra-se regulamentado de maneira bastante restritiva, pois, por exemplo, evidencia a proibição do trabalho de camelôs, “toreros” e flanelinhas no logradouro público. (BELO HORIZONTE, 2003).

Outro objetivo importante desta pesquisa foi compreender o universo do trabalho na rua como parte e, ao mesmo tempo, resultado do mundo do trabalho atual. Entende-se que o trabalho na rua é um dos pontos de uma complexa rede, na qual, por exemplo, o formal e o informal, o legal e o ilegal, o subordinado e o autônomo estão entrelaçados e, de certa forma, cooperam entre si. E esse cenário começa a se formar especialmente após os anos 70 do século passado, quando se iniciou uma profunda reestruturação produtiva (SILVA, 2002). Nesse contexto, que revela a precarização das relações de trabalho, faz-se necessário perceber a importância de se reafirmar a importância do Direito do Trabalho, especialmente por meio de medidas que garantam e promovam novos postos de emprego. Mas, além disso, para aqueles que não são considerados empregados (autônomos, eventuais, etc.) e para aqueles que dificilmente, nos moldes atuais, terão condições de formalizar seu trabalho, como o caso dos trabalhadores de rua, que sejam pensadas soluções para a inclusão social e jurídica desses trabalhadores, de forma que sejam construídos mecanismos para a superação das dificuldades vivenciadas e a efetividade do direito ao trabalho.

Em termos metodológicos, classifica-se este trabalho como uma pesquisa empírica, pois se tentou, como define Demo (2009, p.13), “codificar a face mensurável da realidade social”. No entanto, mais do que codificar, buscou-se interpretar o mundo do trabalho atual

por meio da realidade dos trabalhadores de rua, o que também é possível por meio da pesquisa empírica. Segundo Gustin e Dias, esse tipo de pesquisa

Ela formula quadros de observação da realidade, propõe transformações de percurso das condições da realidade objeto da investigação e fornece cenários completos da realidade estudada, quer social, econômica, jurídica, entre outros [...] Ela se propõe, é bem verdade, a interpretar a objetividade da realidade sócio-cultural, mas que não se restringe aos dados mensuráveis. (GUSTIN; DIAS, 2009, p.42)

De acordo com a perspectiva definida por essas autoras, buscou-se conhecer a realidade dos trabalhadores de rua por meio de uma pesquisa de campo, realizada, especialmente, na passarela da estação de metrô Lagoinha e seu entorno, bem próximo à Rodoviária de Belo Horizonte, na fronteira entre a Regional Centro-Sul e a Regional Noroeste. Esta parte da pesquisa foi operacionalizada por meio de dois procedimentos básicos: observação e conversas informais. Observou-se, sobretudo, a relação entre o trabalhador de rua e alguns atores do ambiente visitado: outros ambulantes, clientes, pequenos comerciantes formalizados, fiscais da prefeitura e policiais militares. As conversas foram estabelecidas com esses atores, mas, sobretudo com os trabalhadores de rua.

Para que a pesquisa de campo ocorresse, os primeiros contatos foram estabelecidos com alguns representantes de instituições que lidam, de alguma maneira, com a situação analisada: Pastoral de Rua e Centro de Defesa dos Direitos da Pessoa em Situação de Rua. A partir dessas conversas preliminares, houve a indicação da Irmã Maria do Carmo, ligada à Congregação Nossa Senhora da Consolação, como alguém que tinha contato permanente com alguns trabalhadores de rua.

Para a realização da pesquisa de campo na Passarela e seu entorno foi fundamental o apoio da Irmã Maria do Carmo. A Irmã, como é chamada pelos trabalhadores de rua, residente no bairro Lagoinha, participou dos diálogos realizados na passarela e seu entorno. O fato de a Irmã, que trabalha na região há mais de dois anos, já manter uma relação com os trabalhadores de rua e desenvolver atividades de apoio junto a esses indivíduos, permitiu que os contatos fossem realizados num clima de confiança, afetividade e esperança. Em alguns momentos, teve-se a impressão de que a realização desta pesquisa trazia certo alento aos entrevistados. Muitos ficaram entusiasmados com o fato de o cotidiano deles poder interessar aos professores e alunos de alguma Faculdade de Direito.

No mês de abril de 2012, durante três visitas ao bairro Lagoinha, foi possível contactar e conversar com mais de trinta pessoas que trabalham na região, como ambulantes, comerciantes locais e policiais. Dessas conversas, algumas serão fielmente reproduzidas neste relatório, pois foram gravadas. São relatos de seis trabalhadores de rua sobre como laboram, suas necessidades, seus desafios e suas expectativas, como o trecho que inicia esta introdução e o que segue abaixo: “S.: É...cê gosta ou num gosta de trabalhar na rua? F.:Num vou dizer que eu gosto, é que...praticamente eu sou obrigado né...”.

Em dezembro de 2012, a pesquisa de campo foi complementada, utilizando-se os mesmos procedimentos: observação e conversas informais. Nenhuma dessas novas conversas foi gravada. Os registros desses contatos foram feitos apenas no “diário de campo” e por meio de algumas fotografias. Foram ouvidos mais dois trabalhadores de rua no Bairro Padre Eustáquio, Regional Noroeste de Belo Horizonte. Também participaram dessa fase, quatro fiscais da Prefeitura e dois policiais militares.

Para a preservação da identidade das pessoas que contribuíram para essa pesquisa, seus nomes não serão revelados. Os entrevistados serão distinguidos apenas por uma letra.

## **1.1 Organização do relatório de pesquisa**

Este relatório de pesquisa, além desta introdução, considerado o primeiro capítulo, conta com mais oito, sendo o último destinado às considerações finais. O segundo capítulo, intitulado *O mundo do Trabalho*, é dedicado à análise do mundo do trabalho atual, para que seja possível compreender em qual contexto se inserem os trabalhadores de rua. No terceiro, denominado *A informalidade*, é tratada a questão da informalidade em suas dimensões “setor informal”, “economia informal” e “trabalho informal”. A esta última dá-se especial atenção em virtude da busca pela compreensão sobre o trabalho informal nas ruas.

O quarto capítulo, designado como *Trabalho nas ruas: da legalidade à ilegalidade*, está voltado para a análise do histórico do trabalho nas ruas de Belo Horizonte e, sobretudo, para as transformações operadas a partir da publicação do Código de Posturas em Belo Horizonte, que vedou uma série de atividades em logradouros públicos. A seguir, no quinto

capítulo, denominado *Do espaço público para o privado: a transferência dos trabalhadores de rua para os shoppings populares*, é descrito e analisado, especialmente, o inadequado processo de transferência dos trabalhadores de rua para os *shoppings* populares. O sexto capítulo, chamado *O trabalho nas ruas nos dias atuais*, descreve o difícil e violento dia-a-dia dos trabalhadores que, mesmo com a proibição da lei municipal, continuam a desenvolver atividades nas ruas.

No sétimo capítulo, intitulado *As disputas entre o direito ao trabalho na rua e o direito à cidade sem trabalhadores de rua*, discute-se sobre a resolução dessa problemática nos marcos do paradigma do Estado Democrático de Direito. O oitavo capítulo, denominado *Direito ao trabalho na rua*, é destinado ao tratamento dos conflitos entre Direito e lei e sobre os direitos achados na rua durante esta pesquisa: direito ao trabalho e direito de resistência. São também apresentadas propostas para a concretização do direito ao trabalho digno dos trabalhadores de rua.

Ao longo de todos os capítulos, são transcritas e analisadas falas dos trabalhadores que contribuíram para esta pesquisa. No último capítulo, são feitas *Considerações finais* sobre o direito ao trabalho na rua, dando-se ênfase à necessidade de concretização dos direitos humanos dos trabalhadores de rua.

## 2 O MUNDO DO TRABALHO

Este segundo capítulo é dedicado à análise do mundo do trabalho atual, para que seja possível compreender o processo de precarização do trabalho que, dentre outros efeitos, gera desemprego, exclusão social e informalidade. Sendo assim, neste capítulo, apresenta-se e discute-se o contexto no qual se inserem os trabalhadores de rua, que, infelizmente, também podem ser chamados de trabalhadores sem futuro, como exemplifica a história de vida do “V”:

Pesquisadora: Oh, ”V”, que planos o senhor tem pro futuro?

V: Futuro? Ah, essa vida do jeito que eu to vivendo... o futuro...tem jeito de fazer plano, não. Porque, cada vez muda, né, o... amanhã tá diferente do outro, né...

Pesquisadora: Cada dia é um dia, né...

V: É...

Pesquisadora: Tá certo.

V: Num tem plano, não.

### 2.1 Breve panorama sobre o mundo do trabalho global e local

O desemprego na zona do euro atingiu um novo recorde de alta, e as perdas de postos de trabalho devem continuar aumentando, ao passo que a devastadora crise da dívida da região corrói a capacidade dos empresários de contratar trabalhadores enquanto governos endividados continuam a cortar pessoal.

Aproximadamente 17,4 milhões de pessoas estavam desempregadas nas 17 nações da zona do euro em abril, ou 11 por cento da população economicamente ativa, o maior nível desde o início da série em 1995, informou nesta sexta-feira o Escritório de Estatísticas da União Europeia (UE), Eurostat.

‘Esse nível de 11 por cento continuará subindo nos próximos meses e provavelmente até o final do ano’, disse François Cabau, economista do Barclays Capital, que espera contração de 0,1 por cento na economia da zona do euro este ano.

‘A situação da atividade econômica mostra a história do mercado de trabalho. Não há, basicamente, crescimento econômico desde o quarto trimestre do ano passado e os indicadores estão apontando para uma dinâmica muito fraca no segundo trimestre’, ele disse.

À medida que a crise da dívida intensifica-se, as empresas na zona do euro tentam manter os custos trabalhistas baixos, uma vez que estão lutando contra a queda da demanda e dos lucros, enquanto os pedidos da Alemanha por cortes de déficit e de dívida pressionam os governos a diminuir os gastos. (DESEMPREGO..., 2012).

A notícia acima foi divulgada no dia primeiro de junho de 2012 e parece ser um bom retrato do mundo do trabalho atual na Europa. Como demonstra essa notícia, nos países da União Européia já há pouco espaço para o Estado de Bem-Estar Social e pouca lembrança

sobre os “anos gloriosos”<sup>2</sup> do capitalismo (HOBSBAWM, 1995, p. 253), modelo que apenas vigorou plenamente no Atlântico Norte e, sobretudo, na Europa ocidental. (SANTOS, 2006, p. 285).

O fato de 11% da População Economicamente Ativa (PEA) estar desempregada corresponde a um enorme desafio para a manutenção dos direitos sociais, especialmente os trabalhistas que, nesses países, foram duramente conquistados ao longo dos séculos XIX e XX. Como citado na reportagem, as empresas, como tentativa de solução para a crise, “tentam manter os custos trabalhistas baixos” (DESEMPREGO..., 2012). Nessa linha, no dia primeiro de abril de 2012, a *Folha de São Paulo* noticiou: “Europa mexe na lei trabalhista contra a crise”. (RUSSO, 2012, p. A18). Ainda sem sentir efeitos positivos em relação a essas mudanças, como esclarece a reportagem, “a única coisa que conseguiram até o momento foi despertar a ira dos sindicatos e da sociedade, como a greve que parou a Espanha na última quinta-feira deixou claro”. (RUSSO, 2012, p. A18).

A reação dos europeus contra o desmonte das heranças finais do Estado de Bem-Estar Social é um forte sinal de que as reformas pretendidas estão sendo e serão resistidas. Mas, talvez, as greves típicas e os instrumentos tradicionais de pressão não sejam capazes de barrá-las, ante a crise que, também há muito conhecida, assola e enfraquece os sindicatos. Um modelo de sindicalismo que, como alerta Santos (2006), sempre mobilizou apenas empregados, ou seja, permanentemente, esteve pouco voltado para os desempregados e os demais tipos de trabalhadores.

Além do desemprego, a crise na Europa tem causado o aumento de relações de trabalho precárias, gerando um elevado número de trabalhadores em situação de exclusão e vulnerabilidade social. Segundo Santos (2006, p. 330), a erosão dos direitos dos trabalhadores, “combinada com o aumento do desemprego estrutural, conduz à passagem dos trabalhadores de um estatuto de cidadania para um estatuto de *lumpen*-cidadania”. Esse parece ser, por exemplo, o caminho que está sendo percorrido por alguns trabalhadores na Alemanha que, à custa de empregos precários, registra o nível mais baixo de desemprego em 20 anos, apenas 6,7%. Segundo notícia a *Folha de São Paulo*:

---

<sup>2</sup> Hobsbawm ensina que essa fase excepcional do mundo do capitalismo, talvez, única, foi referida por meio de nomes interessantes: “os trinta anos gloriosos” dos franceses (*les trente glorieuses*), a Era do Ouro de um quarto de século dos anglo-americanos (Marglin & Schor, 1990)”. (HOBSBAWM, 1995, p. 253).

Um boom de vagas de trabalho em tempo parcial, muitas das quais mal pagas e sem direitos a benefícios sociais, é o responsável pelo chamado "jobwunder" – ou o "milagre do emprego" – na Alemanha. Mesmo em tempos de crise europeia, o país registra o nível mais baixo de desemprego em 20 anos (6,7%).

Uma das facetas em maior expansão do trabalho em tempo parcial são os chamados "minijobs", ou empregos marginais. Nessas vagas, o funcionário recebe no máximo € 400 (cerca de R\$ 945) por mês, sobre os quais não incidem impostos. Mas o trabalhador não tem direito a seguro-desemprego, seguro de saúde ou aposentadoria. (VILA-NOVA, 2012, p. A18).

Segundo Carvalho (2011, p. 398), esta situação “tem levado aos países avançados condições ocupacionais antes típicas das sociedades menos desenvolvidas” como é o caso do Brasil, marcado pelo desemprego e por relações de trabalho precárias. No Brasil, segundo adverte Carvalho (2011, p. 398), “o processo de desenvolvimento que o transformou em uma das grandes economias do mundo mostrou-se incapaz de assegurar melhores condições de trabalho e de subsistência para o conjunto da população”. Apesar de o Brasil ser classificado atualmente como a sexta maior economia do mundo, o que se pode observar é que ainda temos “um vasto, instável e heterogêneo contingente de trabalhadores pobres, de vida incerta e duvidosa”. (CARVALHO, 2011, p. 398).

Para compreender como essa situação de desequilíbrio econômico e social foi estabelecida, faz-se necessário recorrer à história recente. Até a década de 1980, como assinala Carvalho (2011, p. 398), o Brasil viveu um período de estruturação do mercado, “com uma forte expansão da ocupação e do assalariamento formal, principalmente na indústria, na administração pública e nos serviços modernos”. Mas, como assinala a mesma autora, “essa dinâmica se reverteu nos anos 1990, com o esgotamento do padrão de financiamento e do modelo de desenvolvimento até então implementado”. (CARVALHO, 2011, p. 398).

Com o agravamento da crise econômica e uma intensa aceleração do processo inflacionário, o Brasil optou por uma nova estratégia. Na esteira das recomendações das agências multilaterais, passou a implementar políticas denominadas de “ajuste estrutural”, “reformas estruturais” ou “reformas orientadas para o mercado”. (CARVALHO, 2011). O Estado, neste momento, menos centrado numa atuação direta sobre a economia, no bojo dessas reformas, promoveu ações que “envolveram um programa de estabilização, a realização de uma abertura econômica intensa e rápida, um amplo programa de privatizações, [...] e uma grande ênfase nos mecanismos de mercado”. (CARVALHO, 2011, p. 399).



Nessa perspectiva, seguindo as tendências dessas “reformas orientadas para o mercado”, em relação ao Direito do Trabalho também foram realizados reparos importantes direcionados para a chamada redução do custo de mão de obra. Nesse contexto, ganharam força a flexibilização, a terceirização e uma série de outras medidas de precarização das relações de emprego.

Como importante exemplo desse processo, tem-se a Lei n. 9.601/98, que promoveu um novo tipo de contrato por prazo determinado com direitos trabalhistas mais restritos e com significativas vantagens tributárias e creditícias para os empregadores. (DELGADO, 2011). Esta lei autoriza que “as convenções e os acordos coletivos de trabalho poderão instituir contrato de trabalho por prazo determinado, de que trata o art. 443 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), independentemente das condições estabelecidas em seu § 2º”. (BRASIL, 1998). A ressalva legal importante é que este tipo de contrato só pode ser firmado para “admissões que representem acréscimo no número de empregados”. (BRASIL, 1998). Por essas características, como salienta Delgado (2011, p. 566), “tem-se apelidado o novo diploma legal de ‘Lei do Contrato Precário’”.

Todavia, segundo alerta a Organização Internacional do Trabalho (OIT), sobre a situação da América Latina e do Caribe, em relação ao mercado de trabalho, os resultados das tais “reformas estruturais” da década de 1990 não foram os esperados. “O produto por trabalhador cresceu a uma taxa muito baixa (0,21% ao ano entre 1990 e 2005), e, ao mesmo tempo, se observou um incremento do desemprego e do emprego informal.” (Organização Internacional do Trabalho, 2006a, p. 03).

As reformas promovidas nos anos 1990, “associadas a uma inserção passiva e subordinada do país na dinâmica de uma economia mundializada sob a hegemonia do capital financeiro” (CARVALHO, 2011, p. 399), deixaram o país numa condição pouco favorável ao desenvolvimento do mercado de trabalho. Em resumo, o Brasil ficou “mais exposto à instabilidade, aos ataques especulativos e às crises econômicas internacionais”. (CARVALHO, 2011, p. 399). Como resultados dessa situação vulnerável, salientam-se significativos efeitos negativos para os trabalhadores:

Uma desaceleração da produção, uma tendência à desindustrialização e um predomínio de baixas taxas de crescimento, assim como a uma verdadeira desestruturação do mercado de trabalho, com a fragilização e a redução da importância relativa do seu núcleo estruturado (ou seja, do contingente de trabalhadores com vínculo formalizado e proteção social), a proliferação de formas precárias e adversas de ocupação e de contrato, o crescimento do desemprego e a queda das remunerações, reduzindo a participação dos empregados na renda

disponível. Com a reestruturação produtiva, a introdução de novas tecnologias, as privatizações, demissões em massa e incentivo a aposentadorias precoces no serviço público, milhares de empregos foram destruídos. (CARVALHO, 2011, p. 399).

Esse panorama propiciou uma mudança importante no Brasil. O desemprego passa a ser considerado não mais como conjuntural, mas estrutural. Nesse momento, como ensina Viana, o desemprego “veio para ficar e tende a crescer” (1999, p. 01). Ao analisar essa situação, Carvalho esclarece que:

Diversos estudos (Baltar, 2003; Borges, 2006; Dedecca; Rosandiski, 2006; Pochmann, 2001, 2008; Bastos, 2007; Toni, 2007; Druck; Franco, 2007; CEPAL/PNUD/OIT, 2008) têm analisado como o mercado de trabalho se desestruturou e se reconfigurou, acentuando seus traços mais negativos, como a instabilidade e a vulnerabilidade ocupacional, a elevada proporção de trabalhadores desprotegidos, o volume de postos de baixa qualidade. Além disso, o desemprego, que antes era residual e concentrado em segmentos mais vulneráveis (como os jovens, as mulheres e os negros, todos com reduzida escolaridade), cresceu extraordinariamente e se estabilizou em um patamar elevado, mudando também de natureza. Deixou de ser mais conjuntural, associado ao nível de atividade econômica, e se tornou estrutural, não restando praticamente mais nenhum segmento de força de trabalho imune a esse risco. (CARVALHO, 2011, p. 399).

Nos anos 2000, segundo revela a OIT, a reversão parcial desse quadro de desemprego só foi possível graças a uma reviravolta na economia mundial, por meio da participação expressiva da China e da Índia, que passaram a demandar produtos da América Latina e do Caribe, impulsionando o mercado de trabalho desses países.

A recente fase de expansão da economia mundial, assim como o ingresso da China e da Índia, com um crescimento vertiginoso, na economia global, incrementaram a demanda dos bens produzidos na região, observando-se claramente uma melhoria das relações de troca.

Portanto, desde 2002, ocorreu um *boom* exportador importante na região, graças ao incremento da demanda e dos preços internacionais dos principais produtos de exportação (soja, petróleo, cobre, ouro etc.). Nesse processo, o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) passou de -0,6% em 2002 para 1,9% em 2003 e 5,9% em 2004. (Organização Internacional do Trabalho, 2006a, p.04).

Especialmente sobre o Brasil, desde 2004, cresce o número de empregos e sua formalização, “mas não o suficiente para reverter a deterioração ocorrida no período precedente, ou para reduzir mais significativamente as altas taxas de desemprego que afetam principalmente as grandes regiões metropolitanas”. (CARVALHO, 2011, p. 399).

Além dessa constatação, outra é bastante preocupante. Segundo a OIT, embora o mercado de trabalho tenha sido dinamizado nos últimos anos, esse impulso foi sentido mais fortemente apenas nos setores vinculados à exportação. (Organização Internacional do Trabalho, 2006a). A partir dessa verificação, a OIT propõe dois grandes pontos para a reflexão: 1) a sustentabilidade desse crescimento e 2) o tipo de emprego que está sendo criado. (2006a, p. 05). Quanto ao primeiro, o entendimento formulado é o seguinte:

[...] é necessário observar que existem fatores que podem colocar em risco a sustentabilidade desse crescimento, entre eles o comportamento do preço do petróleo e dos déficits dos Estados Unidos, embora isso deva ser contrastado com a evolução da economia chinesa, que espera-se que continue crescendo; por essa via, a demanda dos principais produtos de exportação da região poderia ser mantida. Outro elemento gerador de preocupação é a importante pressão pela valorização da moeda enfrentada por várias economias da região, como consequência dos fluxos de divisas provenientes do aumento das exportações, das crescentes remessas dos emigrantes e dos fortes desequilíbrios nos Estados Unidos. Moedas sobrevalorizadas poderiam reduzir a rentabilidade e setores de bens transacionáveis internacionalmente (*tradables*) não-tradicionais ou daqueles expostos à concorrência externa, afetando, dessa forma, o ritmo de criação de emprego. (Organização Internacional do Trabalho, 2006a, p. 05).

Com relação ao segundo ponto, sobre o tipo de emprego que está sendo criado, percebe-se a maior preocupação da OIT.

Os novos trabalhadores têm mais escolaridade que a média e trabalham uma jornada mais extensa, embora ganhem o mesmo; os empregos são de curta duração e aumentaram alguns dos fatores de heterogeneidade e segmentação no interior do mercado de trabalho, pois os melhores empregos só são acessíveis a certo tipo de trabalhadores. No Brasil, por exemplo, a maior parte das pessoas que têm acesso aos novos empregos gerados nesse período de expansão tem 11 anos ou mais de escolaridade. A essa tendência, certamente preocupante por suas implicações em termos de equidade, soma-se outra, que é mais global, e se refere ao fato de que a entrada da China, da Índia e das ex-repúblicas soviéticas na economia mundial significou a duplicação da força de trabalho global de 1,2 bilhão de trabalhadores para 2,4 bilhões (dados do ano 2000), o que tem sérias implicações para a relação capital-trabalho em âmbito mundial e para o papel que os mercados de trabalho podem desempenhar na concorrência internacional. A situação torna-se ainda mais complexa pelo fato de a China dispor de mão-de-obra especializada (engenheiros, por exemplo) de alta qualidade e em quantidades amplamente superiores inclusive às dos Estados Unidos e, certamente, da América Latina. (Organização Internacional do Trabalho, 2006a, p. 05).

Em síntese, dentro desse panorama, alerta a OIT (2006) que o tipo de crescimento observado na região nos últimos anos parece insuficiente para alterar de maneira significativa as estruturas mais importantes do mercado de trabalho e criar oportunidades de trabalho para

todos. Em outros termos, deve-se levar em conta que o desenvolvimento econômico atual ainda não deu conta de superar a precariedade e a vulnerabilidade ocupacional de uma significativa parcela da população. (CARVALHO, 2011, p. 397).

Essas assertivas também podem ser confirmadas com base nos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A Pesquisa Mensal de Emprego do IBGE, apurada em abril de 2012, realizada nas regiões metropolitanas de Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre, constatou que, em relação à população ocupada, 48,9% encontra-se empregada no setor privado com carteira assinada; 10,5% está empregada no setor privado sem carteira assinada; 7,9% é militar ou funcionário público estatutário; 18% trabalha por conta própria e 4,4% é empregador. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2012, p. 01).

Para compreender melhor esses números, faz-se necessário destacar que, para o IBGE, assim como para o Direito do Trabalho, o trabalhador doméstico é considerado empregado. Todavia, o IBGE considera como informal o trabalho doméstico. Assim, a expressão “conta própria” refere-se à “pessoa que trabalha explorando o seu próprio empreendimento, sozinha ou com sócio, sem ter empregado e contando, ou não, com ajuda de trabalhador não-remunerado de membro da unidade domiciliar”. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2007, p. 22). Por sua vez, empregador “é pessoa que trabalha explorando o seu próprio empreendimento, tendo pelo menos um empregado e contando, ou não, com ajuda de trabalhador não remunerado”. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2007, p. 22).

Assim, com base nessas informações, é possível concluir que 28,5% da população ocupada, ou seja, quase um terço dela, continua na condição de autônomos (18%) e de empregados sem registro (10,5%), não usufruindo total ou parcialmente de direitos sociais (trabalhistas e previdenciários). Além disso, 4,4% da população ocupada é formada por empregadores, sendo que parte desse número é constituída por pequenos empregadores (com apenas um ou dois empregados) que, por essa condição, muito se aproximam da realidade dos trabalhadores autônomos.

Quando a esse panorama se junta o fato de que “a taxa de desocupação de abril de 2012 foi estimada em 6,0% para o conjunto das seis regiões metropolitanas” (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2012), têm-se fortes indícios de que boa parte da população dos grandes centros urbanos permanece excluída dos direitos trabalhistas e sociais básicos, o que aponta, por exemplo, uma limitada atuação do Direito do Trabalho atualmente.

## 2.2 O mundo do trabalho após os anos 1970: transformação e precarização

Os trabalhadores de rua de Belo Horizonte podem ser, nos termos da Sociologia e da Economia do Trabalho, classificados como trabalhadores informais. Mas, antes de analisar o que significa ser considerado como tal, ou melhor, de apresentar e discutir as várias faces desse termo, faz-se necessário, a partir da contextualização realizada no item 2.1 sobre o mundo do trabalho atual, compreender o processo que conduziu esses trabalhadores para fora do mercado de trabalho formal, para que seja também possível demonstrar a relação entre formalidade e informalidade no mundo do trabalho a partir, especialmente, dos anos 1970.

Para iniciar essa discussão, vale a pena ilustrá-la com a história de vida de “V”, 58 anos, morador de rua e catador de materiais recicláveis, que já foi empregado rural e operário da construção civil. Nos anos 80, em Belo Horizonte, encontrou o desemprego e o trabalho na rua, quando começou a trabalhar como camelô. Logo em seguida, teve de se tornar catador de materiais recicláveis e, como é muito habilidoso, também passou a fazer e a consertar carrinhos para outros colegas.

Pesquisadora: De Brasília o senhor veio pra Belo Horizonte?

V: Foi...em Brasília...eu vim...trabalhei em construção civil, né...

Pesquisadora: E...Veio pra trabalhar na construção civil, em Belo Horizonte?

V: Foi.

Pesquisadora: Aqui o senhor trabalhou fichado?

V: É, trabalhei.

Pesquisadora: É? E aí o que que fez deixar a carteira, o emprego pra...

V: Uai...

Pesquisadora: virar catador?

V: Foi o desemprego, né...

Pesquisadora: Ah, o desemprego?

V: É, aquele desemprego doido que tava aí, né...caçava serviço pra todo lado, não achava, né...

Pesquisadora: É mesmo?

V: É.

Pesquisadora: Isso foi que ano, mais ou menos?

V: A época eu num sei não, mas foi aí na década de oitenta, mais ou menos...

Pesquisadora: Ahan.

V: Uhum.

Pesquisadora: Tá certo. Aí a... a catação virou uma opção!

V: É...não, mas primeiro eu trabalhei na...na...no camelô, né...antes disso, né...

Como a história de vida de “V” indica, falta-lhe uma série de direitos sociais, como trabalho e moradia. Essa situação, compartilhada por tantos outros brasileiros, permite que seja feita a afirmação de que a ineficácia é um dos principais desafios a ser superado em relação a esses direitos.

Diante desse cenário, faz-se necessário criar mecanismos para se tentar minimizar o descompasso que há entre a lei e a realidade, no caso, a dos trabalhadores, e para que, conseqüentemente, se possa estancar e reverter um processo de criação de “ex-trabalhadores”, aqueles que já não têm o trabalho como referência central de suas vidas, e de trabalhadores sem direitos, como, na prática, vivem os empregados sem carteira de trabalho assinada. Essa situação é tão grave que, para Castel (1998), hoje, o ponto mais importante da questão social seria a existência de “inúteis para o mundo”, de “supranumerários”, todos resultantes de um processo de precarização do trabalho.

[...] e, em torno deles, de uma nebulosa de situações marcadas pela instabilidade e pela incerteza do amanhã que atestam o crescimento de uma vulnerabilidade de massa. Paradoxo, se as relações dos homens com o trabalho forem consideradas no interior de um longo período. Foram necessários séculos de sacrifícios, de sofrimentos e de exercício da coerção – a força da legislação e dos regulamentos, a coerção da necessidade e também da fome – para fixar o trabalhador em sua tarefa e nela conservá-lo através de um leque de vantagens ‘sociais’ que vão qualificar um *status* constitutivo da identidade social. É no momento em que a ‘civilização do trabalho’ parece impor-se definitivamente sob a hegemonia da condição de assalariado que o edifício racha, repondo na ordem do dia a velha obsessão popular de ter que viver ‘com o que ganha a cada dia’. (CASTEL, 1998, p. 593).

Considerar alguém ou um grupo como “supranumerário” ou “inútil para o mundo” é espantoso, mas, infelizmente, é o que se percebe quando se analisa a relação que a sociedade estabelece, por exemplo, com a população em situação de rua ou mesmo com os que nela trabalham, tendo em vista o contexto atual, que não favorece a (re)inclusão dessas pessoas. Ser taxado como “inútil para o mundo” aponta o descarte que essa população pode sofrer e vem sofrendo, sem que isso represente diretamente algum impacto negativo, seja em termos sociais, seja em termos econômicos, para a sociedade.

Na condição de “supranumerária”, essa população é tida apenas como sobrevivente. Em relação especialmente à população que vive nas ruas, situação partilhada por alguns trabalhadores de rua, desde 2000, em razão das atividades de pesquisa e extensão do Programa Pólos de Cidadania, percebeu-se que muitos vivem cada dia como se fosse o último. Como ensina Castel (1998), sobrevivem com o que ganham a cada dia. Sem

possibilidades de fazer poupança, todo o dinheiro que conseguem ganhar durante o dia de trabalho é utilizado para a satisfação de necessidades básicas urgentes, como é o caso de “F”, catador de materiais recicláveis e “morador” do Abrigo.

Pesquisadora: É? E aí, como é que cê faz pra pagar as contas? Pra comprar comida?  
 F: Eu num tenho...eu num... é...única conta que eu tenho é só de almoço. Aí dá, entendeu?

Situação semelhante é vivenciada por “P”, trabalhador de rua, que relatou que chegou a Belo Horizonte sem ter onde morar e com apenas doze reais no bolso, como se verifica no diálogo a seguir:

Pesquisadora: Ahan...e por que que cê escolheu o cigarro? É o que o povo mais quer?  
 P: Não...o dia que eu cheguei aqui em Belo Horizonte, eu cheguei com doze reais...eu tinha doze reais...foi na sexta-feira santa...  
 Pesquisadora: Dois? Ou doze?  
 P: Doze.  
 Pesquisadora: Doze?  
 P: É.  
 Pesquisadora: kkkkkk  
 P: Aí eu fui na na na...eu conversando com as pessoa...falaram pra mim né...eu compraria o pacote por onze reais, revendia né...  
 Pesquisadora: Entendi.  
 P: Ganhava um lucro em cima...e no memo dia já eu tava comprando três...  
 Pesquisadora: Aaahh  
 P: Aí foi indo...vi que era um bom negócio... cigarro  
 Pesquisadora: Então cê começou seu...seu negócio em Belo Horizonte com doze reais...  
 P: Doze reais.  
 Pesquisadora: Gastou onze no primeiro pacote!  
 P: Isso.  
 Pesquisadora: Sobrou um real. E aí cê já fez dinheiro pra comprar mais três pacotes.  
 P: Fiz...  
 Pesquisadora: Num dia?  
 P: Isso.

Como “supranumerários”, “P” e outros ficam jogados à própria sorte. Outra situação interessante, que também retrata essa dificuldade de “fazer poupança” é a que relata “I”, também trabalhador de rua, que preferiu pagar diariamente as prestações de uma máquina a fazer os acertos mensalmente, o que, inclusive, pode ter ocorrido devido aos problemas que disse ter enfrentado em razão de ter sido alcoólatra.

Pesquisadora: É. O senhor tem uma coisa diferente das outras pessoas que a gente conheceu...porque o senhor faz o seu produto.  
 I: Ah, eu fabrico...

Pesquisadora: Né?

I: Porque, quando eu comecei, eu comprava. Só que era muito caro. Eu pagava muito caro só pra...até pra fazer a moldura que eu num tinha nada como fazer, mas eu ficava olhando como é que eles faziam...

Pesquisadora: Ahh, tá. Foi assim que cê aprendeu?

I: Foi assim que eu aprendi. Depois o difícil foi comprar a máquina porque naquela época a máquina que...que eu faço essas moldura até hoje, custava 3 mil reais e eu num tinha esse dinheiro...mas é como...o dono da oficina, me deu um apoio né... facilitou pra mim.

Pesquisadora: Ahan...

I: Eu pagava 10 reais por dia....

Pesquisadora: humm!!!

I: Foi uma chance que ele me deu.

Pesquisadora: Foi!

I: E eu consegui pagar essa máquina tudo normal...porque era trezentos reais por mês, mas eu preferi...

Pesquisadora: Tirar por dia...

I: Por dia, porque num tinha pobrema de...de atraso. Porque dez reais é bem mais fácil do que você vai juntando...

Pesquisadora: É...

I: De repente você...

Pesquisadora: É...

I: Gasta...descontrola tudo. Aí de lá pra cá eu comecei a fabricar... e até hoje!

Trata-se também de uma população que pouco conhece seus direitos e nem vê como acessá-los. É isso que afirmou “F”, catador de materiais recicláveis, quando comparava sua situação à do trabalhador empregado.

F: Eu trabalhando na rua, catando papelão pra mim, eu tenho essa vantagem que eu posso parar a hora que eu quiser mas...

Pesquisadora: Essa é a grande vantagem?

F: Mas num tenho direito...benefício...

Pesquisadora: É? Qual direito que falta?

F: Não...eu...eu...eu falo assim: quem trabalha registrado tem direito, quem num trabalha num tem né...

A situação de “F” é a de um “inútil para mundo”: analfabeto, 42 anos, aparentando apresentar déficit cognitivo, sem qualificação profissional e sem teto. É, portanto, um dos vários sujeitos que podem ser considerados não empregáveis, que vêm na rua ou em outras ocupações precárias uma alternativa de sobrevivência. Por isso, não tendo outra forma de gerar renda, “F” afirma, em relação ao trabalho na rua, que desenvolve essa atividade como sendo uma obrigação: “Pesquisadora: É...cê gosta ou num gosta de trabalhar na rua? F: Num vou dizer que eu gosto, é que...praticamente eu sou obrigado né...”.

A situação de “F” é característica do nosso tempo. Trata-se de um contexto em que a questão subjacente é a de “ter que fazer face a uma vulnerabilidade de *após proteções*” (CASTEL, 1998, p. 593). Este é um dos frutos do processo de fragmentação do Direito do Trabalho, que nessa linha se enfraquece, pois vai perdendo sua expressão. Trata-se de um



Direito que passa a proteger com menos direitos vários tipos de trabalhadores (como os parassubordinados<sup>3</sup> e autônomos economicamente dependentes<sup>4</sup>) e, por uma série de razões, alcança menos empregados com seu padrão tradicional, como o garantido pela Consolidação das Leis do Trabalho. Nesse sentido, Castel esclarece que:

[...] o próprio direito social se particulariza, se individualiza, pelo menos à medida que uma regra geral pode individualizar-se. Assim, o direito do trabalho, por exemplo, se fragmenta, recontratualizando-se ele próprio. Aquém das regulações gerais que dão um estatuto e uma identidade forte aos coletivos assalariados, a multiplicação das formas particulares de contratos de trabalho ratifica a balcanização dos tipos de relação com o emprego: contratos de trabalho por tempo determinado, interino, de tempo parcial etc. (CASTEL, (1998, p. 607).

Na visão de Castel (1998), esse processo de fragmentação do Direito do Trabalho, que, por exemplo, relativiza o Princípio da Continuidade da Relação de Emprego quando permite uma série de contratos por prazo determinado, é mais importante que o aumento do desemprego. O autor explica que essa “precarização do trabalho permite compreender os processos que alimentam a vulnerabilidade social e produzem, no final do percurso, o desemprego e a desfiliação” (CASTEL, 1998, p. 516) que, conseqüentemente, geram condições para o trabalho informal como o que se dá nas ruas de Belo Horizonte.

<sup>3</sup> Para tentar definir o que é trabalho parassubordinado, Vasconcelos, após examinar três definições legais sobre a temática no Direito Italiano, conclui que é possível extrair “um núcleo essencial comum, consistente na colaboração continuada e coordenada sem vínculo de subordinação (mais conhecida como “co.co.co”), ao qual é possível acrescentar o requisito da prevalência da atividade pessoal. A exclusividade da prestação a um único tomador não é um pressuposto necessário, vez que não é previsto na lei. A maioria da doutrina e da jurisprudência considera que a situação de hipossuficiência socioeconômica e contratual do trabalhador parassubordinado é irrelevante para fins qualificatórios, constituindo, assim, como ocorre no trabalho subordinado, apenas o motivo que levou à construção do modelo normativo e da respectiva disciplina protetiva. A grande diferença é que essa última, no caso do empregado, é muito superior, quantitativa e qualitativamente, em relação ao parassubordinado”. (VASCONCELOS, 2009, p. 121).

<sup>4</sup> Conforme explica Durán, tendo como base o Estatuto do Trabalho Autônomo (LETA) da Espanha, Lei n. 20, de 11 de julho de 2007, “[...] o artigo 11.1 [...] expressa que os trabalhadores autônomos economicamente dependentes a que se refere o artigo 1.2.d) da presente lei são aqueles que realizam um atividade econômica ou profissional a título lucrativo e de forma habitual, pessoal, direta e predominante para uma pessoa física ou jurídica, denominada cliente, da qual depende economicamente por perceber dele, ao menos, 75% de seus rendimentos de trabalho e de atividades econômicas ou profissionais”. (DURÁN, 2007, p. 63, tradução nossa). Além disso, o trabalhador economicamente dependente (TRADE), “não pode ter a seu cargo trabalhadores por conta alheia nem contratar ou subcontratar toda ou parte de sua atividade [...], não executa sua atividade de maneira indiferenciada em relação aos trabalhadores que prestam serviços sob qualquer modalidade de contratação por conta do cliente, do qual depende economicamente; deve dispor de infraestrutura produtiva e materiais próprios [...], deve desenvolver sua atividade sob critérios organizativos próprios, sem prejuízo das indicações técnicas de caráter geral que pode receber de seu cliente; recebe uma contraprestação econômica em função do resultado de sua atividade, de acordo com o pactuado com o cliente do qual depende economicamente e, finalmente, não é titular de um estabelecimento ou local comercial ou oficina ou escritório aberto ao público e nem é um profissional que exerce sua profissão conjuntamente com outros em regime societário ou sob qualquer outra forma jurídica admitida em Direito”. (DURÁN, 2007, p. 76, tradução nossa). Por essas características, o TRADE se distingue do trabalhador autônomo clássico e do trabalhador por conta alheia, mas tendo em relação a este distinta e inferior, quantitativa e qualitativamente, usando os termos de Vasconcelos (2009), proteção jurídica.

Para Castel (1998, p. 516-517), a precarização do emprego e do desemprego “são as consequências necessárias dos novos modos de estruturação do emprego, a sombra lançada pelas reestruturações empresariais e pela luta em favor da competitividade – que, efetivamente, fazem sombra para muita gente”.

No mundo do trabalho de “após proteções”, no qual se verifica a precarização do emprego, “as novas formas particulares de emprego se parecem mais com antigas formas de contratação, quando o *status* do trabalhador se diluía diante das pressões do trabalho”. (CASTEL, 1998, p.517).

Diante desse panorama, Santos (2003) defende a necessidade da redescoberta democrática do mundo do trabalho. Para tanto, argumenta sobre a importância de, dentre outras iniciativas, se reconhecer o polimorfismo do trabalho que vem substituindo a centralidade do contrato por prazo indeterminado, que preponderou em boa parte do século XX, especialmente até os anos 70.

Desde o século XIX que o movimento operário se pautou por um tipo ideal de trabalho que consistia num emprego regular, a tempo inteiro, e com duração temporal indeterminada. A verdade, porém, é que esse tipo ideal apenas encontrou alguma correspondência real nos países centrais e durante o breve período do fordismo. Com a proliferação das chamadas formas atípicas de trabalho e com a promoção, por parte do Estado, da flexibilização das relações salariais, aquela visão ideal vai-se afastando cada vez mais daquilo que é a realidade das relações laborais. (SANTOS, 2003, p. 57).

Na visão de Santos (2003), as empresas promovem reestruturações produtivas a ponto de não mais exigirem maciçamente contratos típicos, o que gera a necessidade de se reconhecer as novas formas de prestação de trabalho exigidas pelo mercado, mas desde que se dê a estas a devida proteção jurídica. Desse modo, as formas atípicas de trabalho não mais seriam utilizadas como critério de exclusão, mas de inclusão. Nessa perspectiva, o Direito deveria variar em razão das significativas mudanças no modo de produção, que reinventou sua relação com o trabalho desde a perda da centralidade do modo de produção fordista. O ponto central dessas alterações jurídicas seria a necessidade de se atender às novas demandas desses trabalhadores, para que fosse, nesse período pós-fordista, alcançada novamente a cidadania por meio do trabalho.

As formas atípicas de trabalho têm sido utilizadas pelo capital global como meio de fazer do trabalho um critério de exclusão, o que sucede sempre que os salários não permitem que os trabalhadores ultrapassem a linha de pobreza. [...] Por um lado, o reconhecimento dos diferentes tipos de trabalho só é democrático na medida em que cria, para cada tipo, um limiar mínimo de inclusão. Dito de outro modo, o polimorfismo do trabalho só é aceitável na medida em que o trabalho continue a ser critério de inclusão. Por outro lado, há que incorporar a aprendizagem profissional

na relação salarial, independentemente do tipo de emprego e da respectiva duração. (SANTOS, 2003, p. 57).

Em síntese, para Santos (2003), desde que sejam adotadas determinadas medidas, é possível que a alteração dos métodos e processos laborais não implique necessariamente numa precarização da relação laboral, quando se refere à geração de novas formas de trabalho. Mas, e quanto aos outros efeitos desse processo, que retiram a homogeneidade dos contratos de trabalho típicos? Um desses resultados é a idéia de flexibilidade.

Para Castel (1998, p. 517), a flexibilidade está em o trabalhador se adaptar a essas novas formas de emprego. Mas, mais do que isso, ela exige também que o operador esteja imediatamente disponível para adequar-se às flutuações da demanda. (CASTEL, 1998, p.517). E a empresa realiza essa flexibilização de duas maneiras: a) externamente, quando terceiriza sua produção; e b) internamente, quando treina seu pessoal “para a flexibilidade e para a polivalência a fim de lhe permitir enfrentar toda a gama das novas situações”. (CASTEL, 1998, p. 517)

E quais são os possíveis resultados desses dois processos de flexibilização? Na flexibilização externa, as empresas subcontratadas podem se encarregar do que foi contratado “à custa de uma grande precariedade das condições de trabalho e de muitos riscos de desemprego”. (CASTEL, 1998, p. 517). Para conseguirem fechar os contratos com a empresa que se flexibiliza (empresa-mãe), as pequenas empresas (filhas) estabelecem uma enorme concorrência. Somente a que oferecer o menor preço, de acordo com o padrão exigido, fechará o negócio. Um dos problemas desse processo é que, muitas vezes, as empresas interessadas fazem propostas reduzidas em razão do valor que atribuem à mão de obra que empregam, não raras vezes, trabalhadores infantis ou “escravos”. Exemplo dessa situação é o caso da Zara (empresa espanhola que comercializa roupas e acessórios para mulheres, homens e crianças e está presente em mais de 45 países com cerca de 1500 lojas), que, em dezembro de 2011, firmou com o Ministério do Trabalho e Emprego e o Ministério Público do Trabalho (MPT) Termo de Ajuste de Conduta (TAC) sobre as situações de trabalho em condição análoga à escravidão encontradas em sua cadeia de produção. No trecho abaixo, de entrevista concedida à Radioagência NP, Luiz Carlos Fabre, procurador do Trabalho do Ministério Público do Trabalho de São Paulo, explica, em relação ao caso da Zara, como se dá a chamada flexibilização externa e quais as dificuldades que essa prática impõe aos órgãos de fiscalização.

Radioagência NP: Quais dificuldades impediram que acordos como esse não fossem firmados antes?

LCF: A dificuldade maior se deve à pulverização da cadeia produtiva. Um fornecedor entrega botão, outro fornecedor entrega zíper, outra empresa costura, outra fornece o tecido, outra faz o *design*. Então nós estamos diante de uma cadeia muito complexa. E o que acontecia, o que sempre se alegou pela empresa era que não se tinha conhecimento de todos os pontos dessa cadeia produtiva. E isso oscila bastante jurisprudencialmente, não tem muito marco regulatório. Agora, nós estamos responsabilizando o tomador por aquilo que acontece, o beneficiário dessa cadeia produtiva se torna o responsável por tudo aquilo que está acontecendo nesse setor. Então esse é o ineditismo desse TAC, sendo encontrado trabalho escravo, ela [a empresa] responde por aquilo, ainda que essa seja uma cadeia muito pulverizada (PUNIÇÃO..., 2011).

Ainda sobre a flexibilização externa, a análise de Castel (1998) pode ser completada pela visão de Viana (2004, p. 329), para quem, por meio desse mecanismo, as empresas conseguem “gerir tudo – homens, máquinas, matéria-prima, produtos – através das outras empresas da rede [...]”. Logo, está em jogo mais do que a redução de custos da produção, mas o alcance deste resultado com o controle, mesmo que indireto, de todo o processo produtivo. Nesse sentido, a grande empresa atuaria preponderantemente como o “motor do ciclo” (VIANA, 2004, p. 329), impulsionando e ditando seus rumos e de suas parceiras, que acompanhariam suas manobras, quase como se fossem parte dela. Em detalhes, Viana esclarece o papel das novas tecnologias para o aperfeiçoamento dessa comunhão:

Assim, a terceirização não é apenas uma forma de reduzir custos ou especializar a produção, mas um modo que a grande empresa encontrou para enfrentar a perda da previsibilidade que o sistema anterior lhe garantia. Esse novo modo de ser da fábrica é viabilizado sobretudo pela informática, pela microeletrônica e por eficientes estratégias de gestão de mão de obra. Essas técnicas lhe permitem não só *provocar* como *identificar e responder* de forma rápida às mutações do consumo. A compressão do tempo passa a ser mais importante que a concentração no espaço. Mesmo à distância, porém, o controle não é menor. Ao contrário. Como a idéia é inovar em alta velocidade, a intercomunicação deve ser intensa e onipresente. A mesma sincronia que era interna à fábrica deve existir entre ela e as empresas da rede. (VIANA, 2004, p. 330).

Em relação à flexibilização interna, “a empresa se responsabiliza pela adaptação de seu pessoal às mudanças tecnológicas. Mas à custa da eliminação daqueles que não são capazes de chegar à altura dessas novas normas de excelência” (CASTEL, 1998, p. 518). Ao analisar esse processo, Castel (1998, p. 519), conclui que a empresa funciona também como uma “máquina de vulnerabilizar” e, até mesmo, como “uma máquina de excluir”. Para Viana,

“em certos casos [...], ela reaproveita uma parte dos trabalhadores expulsos, valendo-se de outra empresa, que os comercializa. Em geral eles voltam com um uniforme mais simples, um salário mais pobre e uma aderência menor. São os terceirizados”. (VIANA, 2004, p. 328).

Graças à lógica da flexibilização interna, a empresa, permanentemente, revê seu quadro de empregados: mantém os que se adaptam às novas tecnologias e demandas do mercado e descarta os que não dão conta de se “flexibilizar” ou de se (re)inventar a tal ponto. E esse processo de seleção permanente atinge principalmente os empregados mais velhos que, em geral, não conseguem se adaptar às novas demandas das empresas. (CASTEL, 1998).

Na visão de Castel (1998), se a empresa falha em sua função integradora em relação aos empregados mais velhos, que não se adaptam às suas constantes novas demandas, pressão semelhante ocorre em relação aos jovens, que tentam nela ingressar. Destes são exigidas altíssimas qualificações para o exercício de funções que nem sempre pedirão tamanha competência, o que leva jovens trabalhadores a se submeterem a alternância de pequenos trabalhos, muitas vezes pouco atraentes em relação à qualificação que possuem. Mas por que isso vem ocorrendo? Castel (1998, p. 519-520), responde que “muitas empresas têm tendência a se precaver contra futuras mudanças tecnológicas contratando jovens superqualificados, inclusive em setores de *status* pouco valorizados.” Novamente, então, é possível perceber a importância das transformações tecnológicas no campo do trabalho, que são tidas como certas e permanentes, fazendo com que seu impacto já possa ser sentido antes mesmo que ocorram.

Ainda sobre a precarização do emprego, Castel chama a atenção para a existência de dois tipos de emprego: “um mercado ‘primário’ – formado por elementos qualificados, melhor pagos, melhor protegidos e mais estáveis –, e um mercado ‘secundário’ – constituído por pessoal precário, menos qualificado, diretamente submetido às flutuações de demanda”. (CASTEL, 1998, p. 523-534). A pior situação para esses dois mercados é quando estão em concorrência direta, em virtude de subemprego e de excesso de empregados efetivos. Esse cenário conduz à redução da expressão e da relativa estabilidade vivenciada pelos que integram o mercado “primário”. Para Castel, “a perenidade dos estatutos do pessoal da empresa constitui obstáculo à necessidade de fazer face a um conjuntura móvel”. (CASTEL, 1998, p. 524). Por outro lado, “os assalariados do setor secundário são mais ‘interessantes’, visto que têm menos direitos, não são protegidos por convenções coletivas e podem ser alugados para atender a cada necessidade pontual”. (CASTEL, 1998, p. 524).

Além desses fatores, Castel acrescenta que a internacionalização do mercado de trabalho agrava o quadro de degradação do mercado interno. “As empresas subcontratam também onde o custo da mão-de-obra é várias vezes menos elevado.”(CASTEL, 1998, p.

524). É isso que tem feito, por exemplo, a *Apple*, a *Dell*, a *Hewlett-Packard* (HP) e outras empresas que contratam a *Foxconn Technology Group* para produzir seus equipamentos na China, onde as leis trabalhistas são mais brandas do que nos países-sede dessas empresas e, muitas vezes, nem são cumpridas, como informou o jornal *Valor Econômico* em março de 2012.

**XANGAI E HONG KONG** - Em uma auditoria realizada na Foxconn Technology Group foram encontradas violações de leis trabalhistas chinesas “sérias e urgentes”, o que levou a maior fabricante de iPads da Apple a prometer reduzir a carga horária e a supervisionar melhor os empregados.

Os auditores encontraram pelo menos 50 violações às leis chinesas e ao código de conduta que a Apple assinou quanto entrou para a Fair Labor Association (FLA), em janeiro, após a morte de empregados de seus fornecedores, informou a FLA. A Foxconn adotará uma carga horária de trabalho em linha com os limites legais a partir de julho de 2013 e compensará seus mais de 1,2 milhão de funcionários com o pagamento de horas extras pelo trabalho que superar a carga horária semanal permitida por lei.

[...]

A Apple juntou-se à FLA depois que pelo menos dez trabalhadores cometeram suicídio em fábricas da Foxconn. Três funcionários morreram no ano passado e mais 70 ficaram feridos em explosões em duas instalações que fabricam o iPad. Em duas fábricas em Shenzhen, no sul da China e em um terço das unidades de Chengdu, os inspetores encontraram trabalhadores submetidos a uma carga horária semanal superior à estabelecida pela FLA (de 60 horas) e pela China, de 49 horas. (AUDITORIA..., 2012).

Todo esse processo de precarização do trabalho é hoje um dos elementos principais encontrados pelas empresas para se manterem competitivas. Assim, à custa de empregos precários e de uma série de violações a direitos, as empresas dão conta de promover uma acirrada concorrência para permanecerem atuantes no mercado global. Não é incomum se comprar algum equipamento que tenha uma informação similar a esta que se pode ver nos iPhones: “*designed by Apple in California, assembled in China*”.

Santos (2003) lamenta esse processo de precarização do trabalho e constata que, ao contrário do que se imaginou, não foram os trabalhadores que formaram redes internacionais de solidariedade e apoio mútuo, mas são as empresas que, articuladas, conseguem se valer da inexistência ou da falta de efetividade dos acordos internacionais sobre proteção mínima do trabalho, para explorar a mão de obra nas partes do globo em que ela é mais barata. Isso se dá em razão da predominância de legislações nacionais pouco consistentes. Trata-se, portanto, de um embate entre o capital globalizado e o trabalho nacionalizado, no qual quem tem perdido são os trabalhadores. Santos (2003) completa sua argumentação chamando a atenção para mecanismos que poderiam dar novo impulso ao movimento sindical que, a seu ver, seriam capazes de fazer frente a esses novos desafios transnacionais:

Para fazer frente ao capital global, o movimento operário precisa de se reestruturar profundamente, passando a integrar a escala local e a escala transnacional de forma tão eficaz como integrou a escala nacional. (SANTOS, 2003, p. 53).

Por outro lado, em razão do contexto atual, no qual se insere a questão da internacionalização do mercado de trabalho, Santos (2003) também orienta sobre a necessidade da ampliação das lutas sindicais para além daquelas que se referem às relações na empresa ou, como ele denomina, “relações da produção”. Essa nova direção potencializa a figura do trabalhador, reconhecendo seu papel político e sua postura cidadã, como um sujeito capaz de perceber as complexas interações que existem entre as várias bandeiras de luta: “trabalho e ambiente; trabalho e sistema de ensino; trabalho e feminismo; trabalho e necessidades socioculturais colectivas; trabalho e Estado-providência; o trabalho e os idosos”. (SANTOS, 2003, p. 54).

É igualmente tarefa nova do movimento sindical reinventar a tradição de solidariedade entre os trabalhadores e as estratégias de antagonismo social. Há que se conceber um círculo de solidariedade novo e mais amplo, capaz de dar respostas às novas condições de exclusão social e às formas de opressão que hoje caracterizam as relações *na* produção, indo assim para além do âmbito convencional das reivindicações sindicais – isto é, para além das reivindicações que visam apenas as relações *da* produção, que é o mesmo dizer, a relação salarial. (SANTOS, 2003, p. 54).

Essas propostas de Santos (2003) de internacionalização do movimento dos trabalhadores e de construção de uma nova configuração sindical, se implementadas, poderiam dar novo impulso às lutas contra a desconstrução dos direitos sociais, especialmente os previdenciários e trabalhistas. Nesse sentido, o que se tenta anular ou, pelo menos, minimizar são os efeitos deletérios da precarização do trabalho: o aparecimento de uma “periferia precária”, a “desestabilização dos estáveis” e o “déficit de lugares”. (CASTEL, 1998).

### **2.3 Consequências da precarização do trabalho: a constituição de uma “periferia precária”, a “desestabilização dos estáveis” e o “déficit de lugares”**

Um problema social importante do nosso tempo, além da constituição de uma “periferia precária”, é a “desestabilização dos estáveis”, produto do fenômeno de precarização

do trabalho que vem se dando desde os anos 1970. Para Castel, “a precarização do trabalho é um processo central, comandado pelas novas exigências tecnológico-econômicas da evolução do capitalismo moderno”. (CASTEL, 1998, p. 526). Para o autor, a problemática da precarização do trabalho pode ser tida como uma “nova questão social”, que guarda três especificidades: a “desestabilização dos estáveis”, a “instalação na precariedade” e o “*déficit* de lugares”.

A “desestabilização dos estáveis” é vivenciada por uma parte da classe operária integrada e dos assalariados da pequena classe média que estão permanentemente ameaçados de oscilação. (CASTEL, 1998, p. 527). Boa parte dos trabalhadores não desfruta de qualquer sensação de estabilidade e, no fundo, é levada a se sentir ameaçada pelos próprios trabalhadores. A empresa consegue, assim, criar condições para uma acirrada concorrência entre os que estão dentro dela e destes com os que estão fora, instaurando um medo permanente de perda do emprego. Ao comentar sobre a temática, Viana (1999) concorda que o desemprego e a terceirização atingem também os empregados típicos. Para o autor, é desse modo que “os salários se comprimem, o poder patronal se exaspera, o trabalho se intensifica e [...] a ação coletiva se enfraquece. Tal como, em certo sentido, o indivíduo passa a se opor ao grupo, a massa inorganizada acaba minando a resistência do coletivo organizado”. (VIANA, 1999, p. 888).

Por sua vez, a “instalação na precariedade” é vivenciada por trabalhadores com “trajetórias erráticas feitas de alternância de emprego e de não-emprego”. (CASTEL, 1998, p. 528).

O desemprego recorrente constitui, pois, uma importante dimensão do mercado do emprego. Toda uma população, sobretudo de jovens, aparece como relativamente empregável para tarefas de curta duração, alguns meses ou algumas semanas, e mais facilmente ainda passível de ser demitida. A expressão ‘interino permanente’ não é um mau jogo de palavras. Existe uma mobilidade feita de alternâncias de atividade e inatividade, de virações provisórias marcadas pela incerteza do amanhã. (CASTEL, 1998, p. 528).

Nessa situação de instabilidade, esses trabalhadores têm grande dificuldade para a constituição de projetos de vida e de relações duradouras. É nesse contexto, por exemplo, que se desenvolve uma cultura que pode ser definida como do aleatório. (CASTEL, 1998).

Por fim, há ainda que se considerar que, na atual conjuntura, “a precarização do emprego e o aumento do desemprego representam um ‘*déficit de lugares*’ ocupáveis na estrutura social”. (CASTEL, 1998, p. 529). Para Castel, esses lugares indicam “posições às



quais estão associados uma utilidade social e um reconhecimento público”. (1998, p. 529). Os que têm menos chances de ocupar esses lugares são os trabalhadores que estão envelhecendo, os jovens à procura de um primeiro emprego e os desempregados, mesmo passando por requalificações. Para Castel, são esses que a sociedade está descobrindo como “inúteis para o mundo”.

Ocupam uma posição de *supranumerários*, flutuando numa espécie de *no man's land* social, não integrados e sem dúvida não integráveis, pelo menos no sentido que Durkheim fala da integração como o pertencimento a uma sociedade que forma um todo de elementos interdependentes. (CASTEL, 1998, p. 530).

São esses trabalhadores que já não são considerados empregáveis ou são, simplesmente, *supranumerários* que aumentam as estatísticas em relação ao trabalho informal, como os trabalhadores que foram entrevistados durante esta pesquisa: “P”, “B”, “F”, “V”, “J” e “T”.

### 3 A INFORMALIDADE

Pesquisadora: Beleza?...Oh “B” e ocê vende o quê?  
 B: Lá, eu vendo sacolão do Paraguai.  
 Pesquisadora: Sacolão do Paraguai.  
 Pesquisadora: Que sac...Que sacolão é esse?  
 B: Aquela sacola do Paraguai que é...grandona assim, xadrez...cê já viu elas? Alguém andando com elas?  
 Pesquisadora: Aaah tá. Sei, sei, sei, sei...  
 B: Tem umas “destampada” e tem umas xadrez.  
 Pesquisadora: É?  
 B: Tem.  
 Pesquisadora: E onde a senhora compra esse produto?  
 B: Vem de... da China...pra gente.  
 Pesquisadora: Aí a senhora pega no shopping popular?  
 B: Aí eu pego no shopping popular.  
 Pesquisadora: E os...e esses produtos? A senhora também pega no shopping popular?  
 B: Não. Esses daqui...só esses né...  
 Pesquisadora: As sombrinhas...  
 B: É! Agora o cigarro...o cigarro também né...  
 Pesquisadora: Ahan  
 B: Agora os perfume...eu vendo a revista do Avon e Natura  
 Pesquisadora: Aaaa é!  
 B: Aí eu tiro...  
 Pesquisadora: Ahan...  
 B: aquelas coisa que tá na promoção. Aí eu revendo!

É possível classificar “B”, senhora que concede a entrevista transcrita acima, como uma trabalhadora informal. Ela era empregada, trabalhava na área de serviços gerais, mas, em razão de ter adoecido, aposentou-se. Para complementar sua renda, optou por trabalhar nas ruas de Belo Horizonte. Sua história revela um pouco da complexa economia informal, que não é só formada pelo trabalho de ambulantes e camelôs, mas por uma série de outros tipos de trabalhadores. “B” comercializa produtos que compra em algum shopping popular de Belo Horizonte e os revende em pontos “comerciais” das ruas da cidade, como os cigarros, as sombrinhas e as sacolas do Paraguai que vêm da China!!! Os cigarros são vendidos por muitos ambulantes. Já a sombrinha aparece de vez em quando, só quando chove.

“B” esconde o seu nome como também, muitas vezes, fogem ou não são alcançadas pela lei as atividades consideradas informais. Por isso, alguns preferem chamar o setor/economia que integram de “economia subterrânea”.

Pesquisadora: [...] Vc gosta que eu te chamo de Teresa ou “B”?

B: Pode ser qualquer um que cê chamar! kkk

Pesquisadora: É? E por que que eles te chamam de “B”?

B: Não...me chamam de “B” porque diz que eu tenho sotaque de “B”...que não sabia meu nome porque eu não dou meu nome assim pra quem chegar...

Pesquisadora: Pra todo mundo...

B: É, pra todo mundo. Aí eles botaram o apelido de “B” e pronto! Pegou!

Pesquisadora: É? E não dar o nome é por quê? Uma forma de se proteger?

B: Não...é porque eu acho muito ruim ficar falando o nome da gente toda hora...às vezes a pessoa quer falar meu nome aqui...oh fulana, oh beltrana...não é isso não...não é nada de rabo preso! Graças a Deus que eu não tenho! Graças a Deus! Rsr

Tendo como inspiração a história de vida da trabalhadora “B”, neste capítulo é discutida a temática da informalidade, distinguindo, neste âmbito, especialmente, os conceitos de setor informal, economia informal e trabalho informal.

Sobre o conceito de setor informal, serão analisadas principalmente as construções da OIT sobre a temática e o atual tratamento do fenômeno da informalidade por meio da expressão economia informal. A partir dessas considerações, será feita e analisada a distinção entre economia informal e trabalho informal, buscando-se, especialmente, compreender as diversas explicações para este fenômeno.

Todavia, embora se pretenda esclarecer um pouco sobre o complexo mundo da informalidade, essa tarefa não é fácil. As noções de “setor informal”, de “economia informal” e de “trabalho informal” comportam uma série de tratamentos e têm, segundo diversos autores, origens e processos diferenciados. Diante desse cenário complicado, a apresentação e análise da questão da informalidade levarão em conta explicações que partem de diferentes perspectivas (econômicas, sociológicas e normativas). Espera-se que com esse tratamento interdisciplinar a temática em tela possa ser mais bem compreendida.

### **3.1 O setor informal**

Estudos da OIT detectaram características capazes de formar uma concepção interessante sobre “setor informal” no início dos anos 1970. Nessa época, comportamentos

comuns destacados numa série de países periféricos deram significado à expressão adotada pela OIT. Essas principais características podem ser sintetizadas como:

[...] elevação da concentração de renda, absorção insuficiente de mão de obra pelo setor industrial com relação à oferta de trabalho, destruição de formas tradicionais de produção, alta migração do campo para a cidade, disparidade salarial elevada entre trabalho qualificado e não qualificado, e excedente de mão de obra que se autoempregava e/ou se encontrava subocupado, desempregado ou sobrevivendo por meio de mecanismos de assistência social públicos ou privados. (CACCIAMALI, 2011, p. 16).

Mas, a OIT não foi a primeira a usar o termo “setor informal”. O uso pioneiro desta expressão, muito provavelmente, foi feito por Keith Hart em texto apresentado na *Conference on Urban Unemployment in Africa*, realizada no *Institute of Development Studies (IDS – University of Sussex)*, em setembro de 1971.

Os estudos de Hart antecedem a missão do Quênia, realizada em 1972, ponto marcante do trabalho da OIT em relação à apresentação e discussão da informalidade. Em razão de sua originalidade e profundidade, destaca-se a influência de Hart para a abordagem da informalidade pela OIT, que será comentada durante a análise de alguns pontos do famoso relatório da OIT sobre o Quênia. (BARBOSA, 2011).

Os pressupostos do relatório da OIT sobre o Quênia, país considerado integrante da periferia do capitalismo, são os seguintes: “o desemprego é maior nos países subdesenvolvidos, possui um componente estrutural, sequer abarca o principal problema do mercado de trabalho nestes países e não será resolvido com mais crescimento econômico”. (BARBOSA, 2011, p. 108). Nesse documento, “a ausência de emprego disponível na magnitude requerida [...]; o baixo nível de renda tanto no emprego assalariado como nas atividades familiares e no trabalho por conta própria; e a baixa produtividade da força de trabalho” (BARBOSA, 2011, p. 108) foram elementos relacionados pela OIT na tentativa de compreender a complexa questão do emprego nos países periféricos. Em relação ao termo desemprego, a OIT levou em conta apenas pessoas que não realizam atividades econômicas, mas se mostram interessadas em desenvolvê-las. Para Barbosa, nesse aspecto, o relatório se distanciava de Hart, que adotou expressões mais obscuras como subemprego, que seria um meio-termo entre desemprego e ocupação. (BARBOSA, 2011, p. 110-119).

Já nos anos 1970, a OIT também alertava sobre questões mais profundas ligadas à política de desenvolvimento dos países periféricos, marcados por um agudo processo de

distribuição desigual de renda e bens. O relatório em tela observava que “apenas elevar o nível de emprego, mantendo-se o mesmo quadro de desequilíbrio, pode inclusive agravar os problemas”. (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO *apud* BARBOSA, 2011, p. 118). Nessa linha, a OIT recomendava ao Quênia uma política de desenvolvimento focada no:

“crescimento com distribuição”, [...] apoiado em políticas tributárias (no sentido de progressividade), de renda (controle dos salários mais elevados e ampliação dos percebidos pelos grupos de menores rendimentos), de preços (assegurando retornos mais elevados para o setor agrícola) e de comércio exterior (elevação das tarifas de importação para bens de luxo e subsídios para exportações). (BARBOSA, 2011, p. 120).

Outro ponto importante e muito polêmico do documento da OIT sobre o Quênia refere-se à afirmação de que o setor informal, a despeito do que até então se imaginava especialmente no que tange à questão da renda, estaria sendo mais lucrativo do que a pequena produção agrícola. (BARBOSA, 2011, p. 119).

O senso comum tende a associar as atividades do setor informal àquelas exercidas por pequenos comerciantes, vendedores de rua e engraxates, quando, na verdade, boa parte deste setor revela-se economicamente eficiente, gerando lucros por meio de tecnologia simples e fazendo uso de pouco capital. (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO *apud* BARBOSA, 2011, p. 119).

Dando sequência a essas afirmações, a OIT ressalta a importância do setor informal e critica a falta de apoio ao setor, principalmente diante de sua constatada interação com o setor formal. “O relatório da OIT menciona que o mesmo não se encontra confinado na periferia urbana, interagindo de várias formas com o setor formal.” (BARBOSA, 2011, p. 119). Nesse sentido, a OIT vai ao encontro da visão de Hart, na defesa de que o setor informal não é constituído por “um exército passivo de desempregados e subempregados”. (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO *apud* BARBOSA, 2011, p. 119).

Ainda, ao analisar os estudos de Hart e o relatório da OIT sobre o Quênia, Barbosa defende que este último documento avançou em relação ao pensamento de Hart quanto ao

conceito mais amplo empregado para o setor informal. (BARBOSA, 2011, p. 120). Para a OIT:

as atividades informais consistem agora numa certa “maneira de fazer as coisas”, ou seja, num modo de organizar a produção, caracterizado pela ausência de barreiras à entrada, dependência de recursos locais, propriedade familiar, pequena escala de operações, intensivas em mão de obra e com tecnologia adaptada, contando com qualificações adquiridas fora do sistema escolar e atuando em mercados competitivos e desregulados. O setor formal, por outro lado, define-se pela negação desses pressupostos. (BARBOSA, 2011, p. 120-121).

Em síntese, a partir dessa concepção da OIT, são rebatidos os argumentos de que a análise da informalidade deve ser baseada na dicotomia entre setor moderno e setor tradicional, “uma vez que o setor informal é entendido como fenômeno moderno e resultado do processo de urbanização”. (KREIN; PRONI, 2010, p. 09). Além disso, também não há perspectivas de que a informalidade se reduza apenas por conta do desenvolvimento do setor “moderno”.

A interpretação usual supunha que o “setor moderno é a fonte do dinamismo e da mudança, ao passo que o setor tradicional aos poucos vai se dissolvendo”. Nada mais distante da realidade. No parágrafo seguinte, procede-se ao ataque: “as favelas de Nairobi, Mombasa e, em menor medida, das demais áreas urbanas são completamente modernas, já que derivam das diferenças de renda e riqueza entre os diversos setores da economia” (Organização Internacional do Trabalho, 1972, p. 503), as quais por sua vez explicam o rápido ritmo de expansão econômica. (BARBOSA, 2011, p. 122).

Cacciamali faz também anotações importantes sobre os estudos da OIT, que envolveram o tratamento da questão da informalidade nos países da periferia do capitalismo no final dos anos 1960, no âmbito do Programa Regional para América Latina e Caribe (PREALC), criado para integrar o Programa Mundial de Emprego.

Os países periféricos – que atravessaram crescimento econômico acelerado depois da Segunda Guerra Mundial devido a um processo de industrialização induzido pelo Estado – foram o foco do Programa Mundial de Emprego, lançado pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), em 1969. Os estudos executados no âmbito desse Programa se prolongaram por mais de dez anos e constataram, de forma recorrente, certos comportamentos comuns a mercados de trabalho tão distintos quanto aqueles da América Latina, da África Ocidental ou do Sul da Ásia. (CACCIAMALI, 2011, p. 17).

Os estudos do PREALC eram baseados nas lições difundidas pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), que defendia que, nos países subdesenvolvidos, “o crescimento econômico não vinha sendo suficiente, [...] para universalizar as relações de assalariamento e estruturar um mercado de trabalho homogêneo”.

(KREIN; PRONI, 2010, p. 09). Em outros termos, o crescimento econômico que se verificava não era capaz de “propiciar remunerações adequadas para melhorar as condições sociais das camadas populacionais que continuavam vivendo em condições de pobreza absoluta e marginalidade social”. (KREIN; PRONI, 2010, p. 09).

Os principais responsáveis pelo PREALC foram Victor Tokman e Paulo Renato Souza. Do trabalho desses autores é possível extrair que “o excedente estrutural é a chave explicativa para se compreender a gênese do setor informal, que se aproveitaria das ‘vantagens oferecidas pelo mercado’” (BARBOSA, 2011, p. 133). Assim, compreender o excedente estrutural de mão de obra seria fundamental para se verificar a questão da informalidade na América Latina. (KREIN; PRONI, 2010, p. 09).

Em sua análise, o PREALC também se deparou com uma grande heterogeneidade da estrutura produtiva, que dava origem a dois setores diferenciados no mercado de trabalho urbano: o formal e o informal. (KREIN; PRONI, 2010, p. 09). Enquanto no primeiro se davam “ocupações em empresas organizadas”, no segundo se destacavam atividades de baixo nível de produtividade exercidas por trabalhadores independentes (trabalhando por conta própria) e por empresas muito pequenas (operando sem uma organização realmente empresarial). (KREIN; PRONI, 2010, p. 09). “Daí a síntese de Tokman (2004, p. 2007) que vê o informal como uma forma de organizar o trabalho derivada de um modo específico de organização da produção”. (BARBOSA, 2011, p. 134).

Para Krein e Proni (2011), nas relações entre os setores formal e informal, extraídas pelo PREALC, o primeiro determinava o nível de emprego e renda da economia e se responsabilizava pela introdução do progresso técnico, enquanto o segundo funcionava como colchão amortecedor. Isso se dava porque este setor atuava para “absorver o excesso de mão de obra na fase recessiva” e como “‘exército de reserva’ (ao liberar mão de obra para o setor estruturado na fase de crescimento acelerado)”. (KREIN; PRONI, 2010, p. 09). Usando outros termos, completam os autores: “[...] o setor informal era visto como ‘funcional’ ao conjunto das empresas formalmente organizadas por rebaixar o custo de reprodução da força de trabalho”. (KREIN; PRONI, 2010, p. 09). Neste ponto, talvez resida o ponto mais forte da relação entre os setores formal e informal.

Outras características apontadas pelo PREALC sobre o setor informal são: seus ocupantes, jovens e idosos, estão empobrecidos, têm baixa escolaridade e, em geral, são

migrantes do campo que não foram recepcionados pelo setor formal. Por conta dessas características, o setor informal era visto como “porta de entrada” do mercado de trabalho na cidade. (KREIN; PRONI, 2010, p. 09).

O PREALC também afirmou que algumas atividades informais teriam a tendência de desaparecer com o avanço do setor moderno. Assim, recomendava-se “o estudo das relações entre os dois setores com o objetivo de conhecer as atividades informais que deveriam ser fomentadas [...] e outras que deveriam desaparecer pelas condições desfavoráveis diante da concorrência intercapitalista”. (KREIN; PRONI, 2010, p. 10). Nessa perspectiva, para o Programa, o setor informal apresentava-se heterogêneo. Estava formado por dois subsetores:

um estrato superior, no qual estão os produtores informais que empregam de três a nove trabalhadores, com níveis de produtividade relativamente mais altos e um potencial de crescimento sempre que existam condições favoráveis; e um estrato inferior, constituído por unidades muito pequenas de baixo grau de produtividade e mais propensas ao desaparecimento econômico. (KREIN; PRONI, 2010, p. 10).

A partir dos estudos do PREALC, difundiu-se uma série de outros estudos sobre o setor informal na América Latina, que podem ser encaixados numa das duas grandes linhas, que se encontram detalhadas abaixo:

[...] de acordo com Tokman (1995): a) a primeira está relacionada com a lógica da sobrevivência em um contexto econômico adverso, no qual um excedente de mão-de-obra pressiona o mercado de trabalho, tornando a oferta de “bons empregos” insuficientes; b) a segunda lógica, historicamente mais recente, leva em consideração as mudanças na divisão internacional do trabalho na era da globalização, a adaptação das empresas modernas diante de uma demanda instável e a adoção de medidas de “descentralização produtiva” associadas com a subcontratação de empresas e de mão-de-obra. (KREIN; PRONI, 2010, p. 10).

Essa segunda vertente busca explicar o fenômeno da informalidade de forma diferente da elaborada pela OIT e pelo PREALC (KREIN; PRONI, 2010, p. 10), constituindo o que outros autores irão chamar de “nova informalidade”, que está ligada ao processo de “precarização do trabalho” que o mundo vivencia desde os anos 1970, conforme detalhado no Capítulo 2.

Outros estudiosos, com base no critério da legalidade/ilegalidade das atividades, tentaram também compreender o setor informal. Nesse caso, fazem alusão a este setor até mesmo como economia subterrânea. É esta, por exemplo, a abordagem da pesquisa realizada



no Brasil pelo Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial (ETCO) em conjunto com o Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (Ibre/FGV). Para a pesquisa, a economia subterrânea é definida como a produção de bens e serviços não reportada ao governo deliberadamente para: sonegar impostos; evadir contribuições para a seguridade social; evadir o cumprimento de leis e regulamentações trabalhistas e evitar custos decorrentes do cumprimento de normas aplicáveis na atividade. (INSTITUTO BRASILEIRO DE ÉTICA CONCORRENCIAL, 2011, p. 02). Tendo em vista esse entendimento sobre a informalidade, em 2011, a pesquisa em tela apurou que o índice de economia subterrânea “atingiu pela primeira vez 16,8% do Produto Interno Bruto (PIB), um valor estimado de R\$ 695,7 bilhões. Em 2010, a economia informal representava 17,7% da soma das riquezas do país”. (ECONOMIA, 2012).

Assim, em relação à abordagem da questão da informalidade, já seria possível visualizar diferentes perspectivas para se avaliar e compreender o “setor informal”. Diante desse panorama e tendo em vista certo amadurecimento do debate, que ocorria já há duas décadas, a OIT, a partir dos anos 1990, passou a empreender iniciativas para se refinar o tratamento da informalidade. Nessa perspectiva, em 1991, a temática foi objeto de discussão da 78ª Conferência Internacional do Trabalho, a partir do relatório “O dilema do setor não estruturado”. (KREIN; PRONI, 2010, p. 10). Esse dilema basicamente se configurava da seguinte forma:

consistia em optar entre a gradual eliminação do conjunto heterogêneo de atividades que fazem parte da informalidade e a proposição das estratégias para aproveitar seu potencial de geração de ocupação e renda para boa parcela da população menos favorecida. Ficava explicitada a disputa entre as formulações que enfatizavam a necessidade de integração do setor informal ao processo de modernização econômica e aquelas que defendiam a extensão das políticas de bem-estar e proteção social para a população ocupada no setor informal. (KREIN; PRONI, 2010, p. 11).

Diante desse conflito, a solução encontrada pela OIT, a partir da constatação sobre a impossibilidade de eliminação do trabalho informal, “foi uma tentativa de conciliação: o apoio ao setor informal deveria estar condicionado à superação de situações extremas de exploração e das condições de trabalho desumanas”. (KREIN; PRONI, 2010, p. 11).

Posteriormente, em 1993, a OIT promoveu a 15ª Conferência Internacional de Estatísticas do Trabalho, quando fixou uma Resolução sobre estatísticas de emprego no setor informal. Esta medida foi tomada levando em conta, dentre outros pontos, especialmente o

fato de existir a necessidade de se definir um parâmetro internacional para pesquisas sobre a informalidade.

Considerando que as estatísticas sobre o emprego no sector informal são particularmente úteis para o aperfeiçoamento dos sistemas estatísticos dos países onde as actividades do sector informal contribuem significativamente para o emprego total e para a criação de rendimento, constatando o desenvolvimento, nalguns países, de conceitos e técnicas para obtenção de tais estatísticas.

Reconhecendo que, embora estes conceitos e técnicas possam vir a ser aperfeiçoados à luz de novas experiências, são actualmente necessárias normas internacionais que forneçam as directrizes técnicas para suporte do desenvolvimento de definições e classificações adequadas às actividades do sector informal e para a elaboração de métodos e programas de recolha de dados apropriados, e reconhecendo a utilidade de tais normas para o reforço da comparabilidade internacional das estatísticas. (Organização Internacional do Trabalho, 2006b, p. 25).

Dentre os conceitos adotados pela Resolução, tem-se a concepção de que o setor informal é formado por unidades de produção constituídas como empresas individuais ou familiares, que não têm a intenção deliberada de fraudar qualquer tipo de lei (tributária, previdenciária, trabalhista, etc.). Nesses termos, a OIT rejeita a assimilação da idéia de “setor informal” à de “economia subterrânea”. (Organização Internacional do Trabalho, 2006b, p. 24-25).

- (1) [...] sector informal pode ser caracterizado como um conjunto de unidades empenhadas na produção de bens ou serviços, tendo como principal objectivo a criação de empregos e de rendimentos para as pessoas nelas envolvidas. Estas unidades funcionam normalmente com um fraco nível de organização, com pouca ou nenhuma divisão entre trabalho e capital, enquanto factores de produção e operam em escala reduzida. As relações de trabalho – quando existem – baseiam-se a maior parte das vezes no emprego ocasional, no parentesco, e nas relações pessoais e sociais, mais do que em acordos contratuais com garantias formais.
- (2) As unidades de produção do sector informal possuem os traços característicos das empresas individuais ou familiares. Os activos imobilizados e outro tipo de activos utilizados não pertencem às unidades de produção, enquanto tais, mas aos seus proprietários. [...]
- (3) As actividades realizadas pelas unidades de produção do sector informal não são necessariamente realizadas com a intenção deliberada de evasão fiscal e de não pagamento das contribuições à segurança social, ou de infracção à legislação laboral, outra legislação ou outras disposições administrativas. Consequentemente, o conceito de actividades do sector informal deverá diferenciar-se do conceito das actividades da economia subterrânea. (Organização Internacional do Trabalho, 2006b, p. 24-25).

A Resolução deixa claro que o grupo de unidades de produção que faz parte do setor informal integra “o setor dos agregados familiares como empresas familiares ou, de modo equivalente, como empresas individuais pertencentes ao setor familiar”. (Organização Internacional do Trabalho, 2006b, p. 25). Ainda, tem-se que as empresas informais de pessoas

que trabalham por conta própria e as empresas de empregadores informais fazem parte do setor informal que, por sua vez, faz parte do setor dos agregados familiares. (Organização Internacional do Trabalho, 2006b, p. 25).

Diante dessas informações, faz-se necessário, para se tentar compreender melhor essas definições, verificar o que a OIT estabelece na Resolução como sendo “empresas familiares”, para, em seguida, com base neste elemento, se passar ao exame dos tipos de empresas que são classificadas como tais: “empresas informais de pessoas que trabalham por conta própria” e “empresas de empregadores informais”.

[...] as empresas familiares (ou, de modo equivalente, as empresas individuais pertencentes aos agregados familiares) distinguem-se das sociedades, ou das quase sociedades, com base na organização jurídica das unidades e no tipo de contabilidade. As empresas familiares são unidades que se ocupam da produção de bens ou serviços, que não se constituem como entidades jurídicas distintas e independentes dos agregados familiares ou dos membros que as possuem e para as quais não existe um sistema de contabilidade estabelecido (incluindo Balancetes de Activos e Passivos) que permita fazer uma distinção clara entre as actividades de produção das empresas e as outras actividades dos seus proprietários, nem a identificação de quaisquer fluxos de rendimento e de capital entre as empresas e os seus proprietários. As empresas familiares incluem empresas individuais que pertencem e são movimentadas por um membro do agregado familiar ou por dois ou mais membros do mesmo agregado familiar, assim como parcerias não societárias formadas por membros de diferentes agregados familiares. (Organização Internacional do Trabalho, 2006b, p. 26.).

Assim, a partir do conceito de “empresas familiares”, as empresas informais de pessoas que trabalham por conta própria são compreendidas da seguinte forma:

[...] pertencem e são geridas por trabalhadores por conta própria, isolados ou em associação com membros do mesmo agregado familiar ou de outros, que podem empregar trabalhadores familiares colaborando na empresa familiar e trabalhadores ocasionais, mas não empregam trabalhadores por conta de outrem continuamente [...] **Por razões operacionais, as empresas informais de pessoas a trabalhar por sua própria conta podem englobar, dependendo das circunstâncias nacionais, ou todas as empresas por conta própria, ou só as que não estão registradas de acordo com as normas específicas da legislação nacional.** (Organização Internacional do Trabalho, 2006b, p. 26, grifo nosso).

Por sua vez, para as empresas de empregadores informais, ainda a partir do conceito de “empresa familiar”, a OIT formulou o seguinte entendimento:

as empresas de empregadores informais são empresas familiares [...] que pertencem e são geridas por empregadores, umas vezes isolados, outras em associação com membros do mesmo ou de outro agregado familiar, que empregam um ou mais trabalhadores por conta de outrem de forma contínua [...]. **Por razões operacionais, as empresas de empregadores informais podem ser definidas, dependendo das circunstâncias nacionais, em termos de um ou mais dos seguintes critérios: (i) Dimensão da unidade inferior a um nível específico de emprego; (ii) Não**

**registro da empresa ou dos seus trabalhadores por conta de outrem.** (Organização Internacional do Trabalho, 2006b, p. 27, grifo nosso.).

Sobre a população com emprego no setor formal, a OIT classificou os que dela fazem parte como pessoas que, “durante um dado período de referência, estiveram empregadas [...] em pelo menos uma das unidades do sector informal, [...] independentemente da sua situação na profissão e do emprego constituir a sua actividade principal ou secundária”. (Organização Internacional do Trabalho, 2006b, p. 28).

Em síntese, pode-se afirmar que é esse o panorama daquilo que até então a OIT denominava “setor informal”, posição que só será revista nos anos 2000. A seguir, passa-se a analisar a aplicação dessas definições de “setor informal” numa importante pesquisa brasileira sobre a temática.

### **3.1.1 Dados sobre o setor informal no Brasil. Aplicação da Resolução da 15ª Conferência Internacional de Estatísticas do Trabalho da OIT**

Usando recomendações da OIT, nos termos da Resolução da 15ª Conferência Internacional de Estatísticas do Trabalho sobre o setor informal, foi elaborada a Pesquisa “Economia Informal Urbana” (Ecinf), em 2003, realizada pelo IBGE em parceria com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE).

Trata-se de uma pesquisa por amostra de domicílios, situados em áreas urbanas, que identificou os trabalhadores por conta própria e empregadores com até cinco empregados em, pelo menos, uma situação de trabalho. Para o IBGE, são esses atores que integram o setor informal. Assim, na verdade, embora a pesquisa se intitule como “Economia Informal Urbana”, faz-se necessário ressaltar que ela se ocupou de levantar dados sobre o “setor informal” urbano, como está claro no documento que apresenta a metodologia adotada pela pesquisa: “**A magnitude, natureza e composição do setor informal** variam entre diferentes regiões e países de acordo com o nível de desenvolvimento e a estrutura de suas economias”. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2006, p. 09, grifo nosso).

Com base, então, nas recomendações da OIT, sobre o “setor informal”, a Ecnif considerou que:

- **para delimitar o âmbito do setor informal, o ponto de partida é a unidade econômica** – entendida como unidade de produção – e não o trabalhador individual ou a ocupação por ele exercida;
- fazem parte do setor informal as unidades econômicas não-agrícolas que produzem bens e serviços com o principal objetivo de gerar emprego e rendimento para as pessoas envolvidas, sendo excluídas aquelas unidades engajadas apenas na produção de bens e serviços para autoconsumo;
- **as unidades do setor informal caracterizam-se pela produção em pequena escala, baixo nível de organização e pela quase inexistência de separação entre capital e trabalho, enquanto fatores de produção;**
- **a ausência de registros, embora útil para propósitos analíticos, não serve de critério para a definição do informal** na medida em que o substrato da informalidade se refere ao modo de organização e funcionamento da unidade econômica, e não ao seu status legal ou às relações que mantêm com as autoridades públicas. Havendo vários tipos de registro, esse critério não apresenta uma clara base conceitual; não se presta à comparações histórica e internacional e pode levantar resistência junto aos informantes; e
- a definição de uma unidade econômica como informal não depende do local onde é desenvolvida a atividade produtiva, da utilização de ativos fixos, da duração das atividades das empresas (permanente, sazonal ou ocasional) e do fato de tratar-se da atividade principal ou secundária do proprietário da empresa. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2006, p. 11, grifos nossos).

Para o IBGE, informal é o empreendimento pouco organizado, não sendo a falta de registros o indicador seguro para a composição dessa definição. A Ecnif não analisa a população em situação de rua e também declara que não tem condições de apurar a respeito de pessoas ligadas às atividades ilegais. Sendo assim, a pesquisa se volta apenas para o conjunto de práticas econômicas aceitas socialmente e realizadas por indivíduos domiciliados. É importante também destacar que os trabalhadores domésticos integram, segundo o IBGE, o setor informal, mas não foram analisados pela Ecnif, pois tal categoria já constitui objeto da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2006).

A partir desses esclarecimentos, é possível compreender melhor os principais resultados da Ecnif. Segundo a pesquisa, em 2003, “existiam 10.335.962 empresas informais que ocupavam 13.860.868 pessoas”. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2012, p. 01). Dentre estes indivíduos, estavam trabalhadores por conta própria, pequenos empregadores, **empregados com e sem carteira de trabalho assinada**, além dos trabalhadores não remunerados. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2012, p. 01). Segundo o IBGE, nesse universo, “69% eram trabalhadores por

conta própria, 10% empregadores, 10% empregados sem carteira assinada, 6% trabalhadores com carteira assinada e 5% não-remunerados”. (2012, p. 08).

Em relação à Ecinf realizada em 1997, “verificou-se uma variação de 9% no número de empresas informais, enquanto o crescimento dos postos de trabalho nelas existentes cresceu 8% em relação à pesquisa anterior”. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2012, p. 01).

O mesmo trabalho, em 2003, revela outros dados interessantes, como o que atesta que a maioria das empresas do setor informal pertence aos trabalhadores por conta própria (88%), sendo apenas 12% de pequenos empregadores. Em relação às principais atividades desenvolvidas, a pesquisa destaca o setor de comércio e reparação (33%) e a construção civil (17%). O restante ficaria a cargo de atividades ligadas à indústria de transformação e extrativa (16%). (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2012, p.02).

Das empresas pesquisadas, 95% tinham um único proprietário e 80% apenas uma pessoa ocupada. Segundo o IBGE (2012, p.02), “estes dados mostraram que a maior parte dos empreendimentos continuava a ser formada por trabalhadores por conta própria que trabalhavam sozinhos, sem sócios ou ajudantes não-remunerados”.

Em relação ao local de desenvolvimento das atividades dos trabalhadores por conta própria e dos pequenos empregadores, a Ecinf revelou que 27% realizam sua atividade exclusivamente no domicílio do proprietário. Foi registrado também o alto índice de atividades desenvolvidas fora do domicílio (65%), e em 8% dos casos as atividades são realizadas no domicílio do proprietário e fora dele. De acordo com o IBGE (2012, p.2), tal resultado se dá em virtude do “peso de atividades como comércio e construção civil. Dentre os empreendimentos do grupo de atividade comércio e reparação, 62% estavam estabelecidos somente fora do domicílio e 12% dentro e fora do domicílio”. Desses empreendimentos do comércio e reparação que funcionam fora do domicílio do proprietário, 28% se dão em vias públicas, e em relação a esses mesmos negócios que são realizados dentro e fora do domicílio do proprietário 14% são prestados também em vias públicas. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2012). Assim, é também possível inferir a expressão dos serviços informais que são praticados nos logradouros públicos de todo o país.

Outro fator interessante que a pesquisa atesta é que várias das empresas do setor informal trabalham por encomenda ou subcontrato. Segundo o IBGE (2012, p.07), estavam

nessa situação “21% das empresas [...], sendo a maior parte da indústria de transformação e extrativa (36%), seguida pelo comércio (24%) e pela construção civil (18%). Destas, 69% optaram por trabalhar desta forma por ter garantia de vendas ou de trabalho”. Da análise desses dados, é possível constatar que as empresas do setor informal no momento em que trabalham por encomenda ou subcontrato estão em rede com outras empresas, que podem ser formais ou informais. Embora a pesquisa não tenha explorado essas conexões, esses dados reforçam a tese de que as mudanças operadas no mundo do trabalho em virtude da “precarização do trabalho” geram e intensificam esses tipos de relações, que muitas vezes escondem a verdadeira face da terceirização. Nesse sentido, ensina Viana:

outra sequela é o subemprego, quase sempre ligado à terceirização. Renascem formas extremamente cruéis de exploração do homem, como as oficinas domiciliares de Hong Kong, a exploração de crianças em países como a Índia e o Brasil, a escravidão branca no campo. Surge então outro fenômeno, a economia subterrânea, que não poupa sequer os países ricos – mesmo porque, paradoxalmente, *é também uma peça* da nova máquina de produzir. (VIANA, 1999, p. 888).

Se o setor informal é uma peça ligada ao campo da formalidade, ela também não deixa de ser abastecida por desempregados. Nesse sentido, sobre as características dos proprietários de empresas, a Encif apurou que quase um terço deles admite que abriu o próprio negócio porque não encontrou emprego. A esse fator soma-se o sonho de se tornar dono do próprio negócio:

aproximadamente 31% dos proprietários indicaram o fato de não ter encontrado emprego como o motivo de ter iniciado o empreendimento, participação que era de apenas 25% em 1997. Quando se observaram apenas os proprietários do sexo masculino, verificou-se a mesma tendência. Já entre as mulheres, 32% indicaram a complementação da renda familiar como fator mais importante. Esse mesmo padrão se verificou em relação aos proprietários que eram conta própria, porém segundo a maioria dos empregadores, tanto para os homens quanto para as mulheres, o principal motivo que os levou a iniciar o negócio foi o desejo de se tornar independente. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2012, p.10).

Em relação ao indicador idade, a pesquisa revela que a maioria dos proprietários (46%) tem entre 40 e 59 anos. Sobre a escolaridade, verificou-se que poucos possuem nível superior completo, o que ratifica a afirmação de que o desemprego atinge, fundamentalmente, os trabalhadores com menos anos de estudo:

o nível de instrução preponderante dos proprietários também era o mesmo para ambos os sexos, primeiro grau incompleto. Apenas 8% do total de proprietários tinham nível superior completo, sendo que entre as mulheres este percentual

alcançava 10%. Importante ressaltar também que entre os empregadores, a maior parte, 28%, tinha concluído o ensino médio, enquanto que entre os trabalhadores por conta própria, 40% tinham apenas o ensino fundamental incompleto. Tanto entre os homens quanto entre as mulheres, observou-se que os empregadores apresentavam maior escolaridade entre os empregadores que os trabalhadores por conta própria. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2012, p.10).

Percebe-se, portanto, a partir dos dados da Ecinf, que se tem, hoje, um grande setor informal no Brasil. Em 2003, havia quase 14 milhões de pessoas ocupadas nesse campo. Como se verificou, trata-se de grupo no qual predominam trabalhadores mais velhos e com baixa escolaridade, o que, certamente, constitui uma série de empecilhos para que esses trabalhadores promovam a formalização de seus negócios ou sejam absorvidos pelo mercado formal de trabalho em melhores condições.

Outro dado interessante que a pesquisa levanta é de que 76% dos proprietários das empresas do setor informal não contribuíam para o plano de previdência oficial, “seja por ter achado o custo elevado (41% daqueles que não fizeram este tipo de previdência), ou por desconhecer por completo as regras de aposentadoria (15%)”. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2012, p. 11). Sobre este último dado, destaca-se a importância de se incrementar a disseminação de informações sobre as regras do Instituto Nacional de Seguro Social, tornando-o mais próximo desses trabalhadores. Dos que contribuíam para a previdência oficial, destacou-se a participação dos empregadores (47%) em relação aos trabalhadores por conta própria (20%). (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2012, p. 11).

Em relação à formalização das empresas, “88% não possuíam constituição jurídica, o que correspondia a 93% dos trabalhadores por conta própria e 56% das empresas de empregadores”. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2012, p. 06). A receita média das empresas, avaliada a partir da perspectiva da formalização, foi a seguinte: “entre aquelas que possuíam constituição jurídica, 93% tinham uma receita mensal superior a R\$ 2.000,00, enquanto 72% das que não possuíam este registro tinham receita média até R\$ 1.000,00”. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2012, p. 06). A pesquisa também apurou que a maioria das empresas do setor informal não é filiada a sindicato ou órgão de classe:

os indicadores de formalização mostraram que 89% das empresas do setor informal não eram filiadas a sindicato ou órgão de classe. A alta proporção de empresas sem este tipo de filiação se repete para todas as atividades, com exceção de educação, saúde e serviços sociais. Dentre as unidades produtivas que tinham constituição



jurídica (12%) prevaleciam as firmas individuais. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2012, p.06).

Quanto às formas de levantamento de crédito, verificou-se baixo acesso. Apenas 6% das empresas do setor informal utilizaram crédito nos três meses anteriores à pesquisa, no desenvolvimento da atividade. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2012, p. 07).

Entre aquelas que o fizeram, a principal fonte dos recursos foi: bancos, públicos ou privados (para 58% das empresas), o próprio fornecedor (16%) e amigos ou parentes (16%). Entre as empresas de conta própria esta distribuição foi: bancos, públicos ou privados (para 54% dessas empresas), o próprio fornecedor (18%) e amigos ou parentes (18%); já para as de empregadores, prevaleceram, em proporção ainda maior, os empréstimos de bancos públicos ou privados (71% dessas empresas), sendo que os empréstimos com amigos ou parentes representavam 11%, e com o próprio fornecedor 10%. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2012, p. 07).

No que tange à renda média, a pesquisa apurou situações diferentes para empregadores, trabalhadores por conta própria e pessoas ocupadas no setor informal.

O rendimento médio de todos os trabalhos dos proprietários do setor informal era de (R\$ 753,00) sendo que o dos empregadores (R\$ 1.606,00) era maior que o dos conta própria (R\$ 623,00). O rendimento médio do trabalho das pessoas ocupadas nas empresas do setor informal, excluindo os proprietários, foi de R\$ 363,00, sendo o dos homens (R\$ 378,00) superior ao das mulheres (R\$ 338,00). (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2012, p. 13).

A partir desse importante levantamento sobre o setor informal, é possível afirmar que o campo abriga um expressivo número de trabalhadores, especialmente os que trabalham por conta própria que, em grande parte, optaram pela informalidade por não terem encontrado emprego. O perfil desses trabalhadores também inclui baixa escolaridade e idade superior a quarenta anos. Em geral, são pessoas que trabalham fora de seus domicílios, especialmente em atividades de comércio e reparação e construção civil. Muitas das empresas investigadas, em torno de um terço, trabalhavam por encomenda ou subcontrato, não eram formalizadas e não tinham acesso a crédito. Todo esse quadro é ainda agravado pela baixa renda que esses trabalhadores (proprietários, trabalhadores por conta própria e demais ocupados no setor) conseguem obter e pela não contribuição à previdência oficial, o que diminui as chances de algum amparo em razão de adoecimento e de uma aposentadoria digna.

Sem dúvida, o retrato do setor informal urbano brasileiro em 2003 reflete a enorme exclusão social vivenciada por muitos trabalhadores, vítimas da “precarização do trabalho”, processo ainda em constante transformação.

### **3.2 A economia informal**

Em 2002, a OIT, por meio de Resolução da 90ª Conferência Internacional do Trabalho, defendeu que a expressão “setor informal” deveria ser substituída por “economia informal”. Em termos mais precisos, a OIT, revisando sua posição sobre a questão da informalidade, considerou que a economia informal leva em conta aspectos que não são considerados quando se adota a referência à informalidade como ligada a um setor. Nessa nova concepção, admite-se que a idéia de economia informal envolve “uma diversidade considerável de trabalhadores, empresas e empresários, todos eles dotados de características identificáveis, que enfrentam desvantagens e problemas cuja intensidade varia consoante o contexto nacional, urbano ou rural”. (Organização Internacional do Trabalho, 2006b, p. 06).

Para a OIT, “a expressão ‘economia informal’ é preferível à expressão ‘sector informal’, pois os trabalhadores e as empresas em questão não advêm de um só sector de actividade económica, mas sim de vários”. (Organização Internacional do Trabalho, 2006b, p. 06). Assim, é possível afirmar que “ao contrário de dois setores distintos, já havia sido constatado que [...] há distintos graus de formalização na estrutura econômica, variando da absoluta informalidade à total formalidade”. (KREIN; PRONI, 2010, p. 12).

A expressão "economia informal" refere-se a todas as actividades económicas de trabalhadores e unidades económicas que não são abrangidas, em virtude da legislação ou da prática, por disposições formais. Estas actividades não entram no âmbito de aplicação da legislação, o que significa que estes trabalhadores e unidades operam à margem da lei; ou então não são abrangidos na prática, o que significa que a legislação não lhes é aplicada, embora operem no âmbito da lei; ou, ainda, a legislação não é respeitada por ser inadequada, gravosa ou por impor encargos excessivos. (Organização Internacional do Trabalho, 2006b, p. 06-07).

Sendo assim, o conceito de economia informal, ao considerar atividades econômicas de trabalhadores e unidades econômicas que se dão fora do parâmetro legal, supera o de setor

informal, que, conforme visto, considera como informais “as unidades de produção que possuem traços das empresas individuais ou familiares” (Organização Internacional do Trabalho, 2006b, p. 25), não levando em conta necessariamente se suas atividades se dão à margem da lei.

Na Resolução de 2002, a OIT apontou ainda constatações interessantes sobre os trabalhadores da economia informal e a questão da economia subterrânea. A OIT admite que, na economia informal, é possível se constatar a presença de trabalhadores assalariados e trabalhadores por conta própria que operam à margem da lei, mas que estão longe da criminalidade. É por meio, especialmente, desse entendimento que a OIT distingue a economia informal da subterrânea.

Em alguns países, a expressão "economia informal" designa o sector privado. Noutros países, considera-se que é sinónima de "economia subterrânea" ou "paralela". No entanto, a maioria dos trabalhadores e das empresas da economia informal produzem bens e serviços legais, ainda que não estejam em conformidade com os procedimentos legais, por exemplo, nos casos de incumprimento dos requisitos de registo ou dos trâmites de imigração. Há que distinguir estas actividades das actividades criminosas ou ilegais, como a produção e o tráfico de droga, que se enquadram no direito penal e não podem ser objecto de qualquer regulamentação, nem beneficiar de nenhuma protecção em termos de legislação laboral ou de regulamentações comerciais. Podem também existir zonas cinzentas em que a actividade económica aglutina características da economia formal e da economia informal como, por exemplo, quando os trabalhadores da economia formal recebem remunerações não declaradas, ou quando existem, nas empresas formais, categorias de trabalhadores cujas condições de trabalho ou de remuneração são características da informalidade. (Organização Internacional do Trabalho, 2006b, p. 08).

Para a OIT (2006b, p. 08), “a economia informal absorve os trabalhadores que de outra forma não teriam trabalho nem rendimentos”, o que conduz à constatação de que a escolha de entrada na economia formal se dá por necessidade absoluta, suprimindo, de um lado, as demandas diretas dos trabalhadores e, de outro, a dos consumidores empobrecidos. Giddens trabalha nessa mesma linha: vê a economia informal como alternativa de sobrevivência dos que não se encontram inseridos na economia formal:

À medida que um número crescente de agricultores e trabalhadores desqualificados imigra para os centros urbanos, a economia formal luta, muitas vezes, para absorver este fluxo como força de trabalho. Na maioria das cidades no mundo em desenvolvimento, é a economia informal que permite aos que não conseguem encontrar trabalho sobreviverem. Do trabalho ocasional nas fábricas às actividades de comércio de pequena escala, o sector informal não regulamentado oferece

oportunidades de ganhar a vida aos trabalhadores pobres e sem formação. (GIDDENS, 2007, p. 589).

Para Giddens, dada a expressividade da economia informal, esta é também um dos grandes desafios da urbanização no mundo em desenvolvimento, para o qual muitos propõem a saída da “formalização”:

A OCDE estima que serão necessários mil milhões de novos empregos até 2025 para sustentar o crescimento estimado da população das cidades do mundo em crescimento. É pouco provável que todos estes empregos sejam criados na economia formal. Alguns analistas do desenvolvimento são da opinião de que deveria ser prestada atenção à formalização ou regulação da economia informal, onde muito do ‘excesso’ da força de trabalho é provável que se concentre nos próximos anos. (GIDDENS, 2007, p. 589).

Também ciente da importância da problemática social que envolve a economia informal, mas com uma visão menos simplista que a registrada por Giddens (2007), a OIT passou a ter uma nova posição em relação ao fenômeno. A organização passa a considerar que seus componentes (trabalhadores e unidades econômicas) apresentam um bom potencial empresarial, que pode funcionar como uma etapa de transição para a economia formal. Em síntese, “a economia informal pode [...] servir de viveiro de empresas e permitir a aquisição de qualificações no local de trabalho. Neste aspecto, pode servir de rampa de lançamento para um acesso gradual à economia formal, se forem implementadas estratégias eficazes”. (Organização Internacional do Trabalho, 2006b, p. 08). Obviamente, que, para que isso ocorra, é necessário que uma série de ações governamentais sejam operacionalizadas nos mais variados campos: político, social e econômico, como destaca a OIT:

Os governos devem proporcionar quadros macro-económicos, sociais, jurídicos e políticos propícios à criação em grande escala de empregos dignos e empresas duráveis. Os governos deverão adoptar uma postura dinâmica para colocar o emprego digno no centro das políticas de desenvolvimento económico e social e favorecer o bom funcionamento do mercado de trabalho e das suas instituições, incluindo os sistemas de informação sobre o mercado de trabalho e as instituições de crédito. Para multiplicar os empregos e melhorar a sua qualidade, deverá privilegiar-se o investimento no capital humano, sobretudo em benefício das pessoas mais vulneráveis - educação, formação, aprendizagem ao longo da vida, saúde, segurança – e incentivar o espírito empresarial. As estratégias de luta contra a pobreza, nomeadamente os Documentos de Estratégia de Redução da Pobreza (DERP), devem abordar especificamente os problemas da economia informal. Será pelo número de empregos dignos criados que se medirá o sucesso destas estratégias. Em

muitos países em desenvolvimento, há que melhorar e reforçar as políticas agrícolas e as políticas de desenvolvimento rural, inclusivamente pelo estabelecimento de quadros jurídicos de apoio a cooperativas. Deve ter-se especialmente em conta as responsabilidades familiares assumidas pelas trabalhadoras da economia informal, para lhes facilitar o acesso a um emprego formal. (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2006b, p. 14).

Para a OIT, não há dúvida de que a informalidade é principalmente uma questão de governança. Explica a entidade, acertadamente, que:

A expansão da economia informal pode muitas vezes ser imputada a políticas macroeconómicas e sociais inadequadas, ineficazes, mal planeadas ou mal implementadas, em muitos casos formuladas sem consulta tripartida, e à falta de molduras legais e institucionais favoráveis e de boa governação para aplicação pertinente e efectiva das políticas e das leis. Algumas políticas macro-económicas, incluindo as políticas de ajuste estrutural, de reestruturação económica e de privatização, que não estavam suficientemente centradas no emprego, destruíram alguns empregos ou não criaram novos empregos suficientes na economia formal. Sem crescimento económico forte e sustentado, os governos vêem-se incapacitados para criar empregos na economia formal e para facilitar a transição da economia informal para a economia formal. Muitos países não possuem política explícita de criação de empregos e de empresas; tratam a questão da quantidade e da qualidade dos empregos como um factor residual, e não como um factor necessário para o desenvolvimento económico. Quando as circunstâncias são favoráveis, os intercâmbios, os investimentos e a tecnologia podem oferecer aos países em desenvolvimento e aos países em transição a possibilidade de reduzir o fosso que os separa dos países industrializados avançados e criar empregos de qualidade. Contudo, o problema reside no facto de o processo actual de mundialização não ser suficientemente abrangente nem justo, não contando com beneficiários suficientes, nomeadamente entre os mais necessitados. A globalização põe a descoberto a má governação. O comércio internacional, sem apoios à exportação que distorcem o mercado, sem práticas desleais, nem aplicação de medidas unilaterais, contribuirá para elevar o nível de vida, melhorar as condições de trabalho dos países em desenvolvimento e reduzir o défice de trabalho digno na economia informal. (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2006b, p. 06).

### **3.3 O trabalho informal**

A partir das lições de Noronha (2003), é possível concluir que as expressões “economia informal” e “trabalho informal” não podem ser confundidas. As interdependências dessas esferas não justificam tratá-las como um mesmo fenómeno. (NORONHA, 2003, p. 117). Noronha explica sua afirmação a partir da constatação de que “a economia informal (não legal, isto é, não registrada como atividade econômica) só pode criar empregos

“informais””. Mas, por outro lado, “a economia formal frequentemente abre postos de trabalho “informais” – empresas formais (registradas e pagadoras de impostos) frequentemente contratam todos ou parcela de seus empregados sem registrá-los em carteira”. (NORONHA, 2003, p. 117).

Adverte Noronha (2003, p. 116). que se deve separar as “informalidades do trabalho das informalidades de outros contratos da economia e, em seguida, atentar para os instrumentos necessários para distinguirmos os *status* jurídico e contratual das normas do trabalho, bem como sua legitimidade”.

Sob essa perspectiva, é que, neste estudo, estabeleceu-se que o trabalho informal é apenas parte da economia informal, tendo em vista, em relação a este último termo, o conceito da OIT explicitado na 90ª Conferência Internacional do Trabalho.

Além desses esclarecimentos, faz-se necessário anotar que, dada a abrangência da expressão “trabalho informal”, esta pesquisa não analisou uma série de situações que, em geral, também são tidas como informais, como as seguintes, por não serem consideradas propriamente atividades econômicas:

Por exemplo, as atividades que se situam entre o *hobby* e o artesanato (tricotar, pintar, colecionar moedas raras etc.) ou que estão ligadas a padrões familiares tradicionais (alugar um quarto sobressalente para amigos) ou, ainda, atividades transitórias e oportunistas em termos de renda (um estudante, por exemplo, que ajuda um colega em determinada disciplina e, por sua vez, é ajudado por este em outra, em troca de dinheiro) e muitas outras atividades semi-econômicas nas quais o ganho monetário representa uma proporção bastante residual no orçamento individual ou em termos da motivação da sua ação. (NORONHA, 2003, p. 117).

Assim, as atividades informais que são levadas em conta neste trabalho são aquelas que não podem ser consideradas: “a) irrelevantes do ponto de vista do orçamento fiscal público; b) assim percebidas socialmente – por exemplo, ninguém acha injusto que tais atividades não paguem impostos”. (NORONHA, 2003, p. 117).

### ***3.3.1 O fenômeno do trabalho informal sob as perspectivas econômica, sociológica e normativa***

A expressão “trabalho informal” pode ser abordada de formas diferentes, dependendo da concepção que se adota. A doutrina, do ponto de vista econômico, analisa a questão a partir de três abordagens: a “velha informalidade”, a “informalidade neoclássica” e a “nova informalidade” ou “informalidade pós-fordista”. A partir da perspectiva sociológica e/ou normativa, ter-se-ia como correspondente de cada uma das perspectivas anteriores a “informalidade pobre”, a “informalidade jurídica” e a “informalidade da globalização”, respectivamente. (NORONHA, 2003).

#### **3.3.1.1 Velha informalidade e informalidade pobre**

A velha informalidade “visa a explicar a ‘informalidade’ de uma economia em transição, que gera desempregados, subempregados ou empregados ‘informais’ nos centros urbanos industrializados, muitos deles recém-migrados de áreas rurais”. (NORONHA, 2003, p. 119).

Nessa perspectiva, nos anos 1970, a informalidade foi uma circunstância constatada a partir da análise comparativa entre a situação dos países desenvolvidos, que viviam uma situação de pleno emprego, e a dos que se encontravam na periferia do capitalismo, como o Brasil, que não desfrutavam da condição salarial alcançada nos países centrais. (CASTEL, 1998). Assim, a dicotomia formal/informal tem a mesma raiz de outras, tais como centro/periferia, desenvolvimento/subdesenvolvimento, etc.

Realiza-se um raciocínio analógico para a constatação da informalidade, tendo como parâmetro as condições de trabalho alcançadas pelos EUA e por alguns países europeus, especialmente nos 30 anos gloriosos do capitalismo no século XX, que corresponderam ao curto período do Estado de Bem-Estar Social. “Nestes países do ‘pleno emprego’, não havia

informalidade pois, conforme afirma Machado da Silva, admiti-lo seria perder a referência”. (DRUCK, 2011, p. 89).

A “velha informalidade” defendia o ponto de vista de que os trabalhadores informais seriam pouco a pouco absorvidos pelo mercado de trabalho formal, na medida em que o processo de industrialização fosse se consolidando. Em outros termos, maiores investimentos poderiam dar conta de gerar a formalização dos trabalhadores. “Os informais eram associados aos excluídos (do mercado de trabalho regulado), [...], onde a dinâmica industrial ‘tardia’ e subordinada do Brasil favorecia apenas um segmento pequeno que poderia se tornar maior com o avanço da indústria [...]”. (DRUCK, 2011, p. 89). Como ainda lembra Druck, “nos médios e longos prazos, todos seriam ‘formais!’” (2011, p. 89). “Essa era uma abordagem típica no Brasil dos anos 1960 e 1970, a qual frequentemente classificava o trabalho informal como subemprego”. (NORONHA, 2003, p. 118).

A explicação da “velha informalidade”, embora razoável, não parece completamente convincente no momento. Apesar de todos os investimentos que o Brasil tem recebido desde 1970, a questão do subemprego não foi resolvida, mesmo nas principais regiões metropolitanas, como é o caso de Belo Horizonte. Logo, o “processo de informalização” não parece ser algo transitório. Porém, há que se admitir que a explicação para o fenômeno da informalidade, baseada no modelo de industrialização nacional, que se extrai da “velha informalidade”, pode nos fornecer elementos importantes para a compreensão do momento a partir do qual o trabalho informal começou a se tornar mais expressivo nos grandes centros urbanos do Brasil.

A “informalidade pobre”, por sua vez, “inclui diversos tipos de trabalhos ‘pobres’ sob o mesmo conceito, sendo, portanto, mais empírica que a ‘velha informalidade’”. (NORONHA, 2003, p.119). Noronha explica que esta abordagem parte de tentativas da OIT, como se demonstrou neste trabalho, também nos anos 1970, de “criar conceitos capazes de incluir as ‘informalidades’ dos vários países e das tentativas de se adaptar a tese da ‘velha informalidade’ aos novos trabalhos precários”. (2003, p. 119).

Embora a OIT tenha reformulado sua posição sobre a informalidade, parte das suas explicações atuais sobre o conceito ainda guardam relação com a abordagem da “informalidade pobre”.



A informalidade explica-se também por um determinado número de outros factores socio-económicos. A pobreza limita toda a oportunidade e possibilidade real de trabalho digno e protegido. Rendimentos baixos e irregulares e, frequentemente, a ausência de políticas públicas impedem o indivíduo de investir na sua educação e adquirir as qualificações que lhe permitiriam melhorar a sua empregabilidade e a sua produtividade, e de contribuir de forma continuada para um regime de segurança social. A falta de instrução (primária e secundária), que permite ser eficaz na economia formal, e o não reconhecimento das qualificações adquiridas na economia informal constituem obstáculos suplementares à entrada na economia formal. A escassez de actividades remuneradas no meio rural compele as populações a migrar para a cidade ou para o estrangeiro e a integrar a economia informal. A pandemia do HIV/SIDA, devido à doença, à discriminação ou à morte do apoio da família, empurra famílias e comunidades inteiras para a miséria e obriga-as a enveredar por actividades informais para sobreviver. (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2006b, p. 12).

Nessa mesma linha, a OIT relaciona informalidade, pobreza e trabalho infantil:

A economia informal oferece um ambiente que favorece o desenvolvimento do trabalho infantil. O trabalho infantil, componente fundamental da economia informal, mina as estratégias de criação de empregos e de redução da pobreza, os programas de educação e de formação e as perspectivas de desenvolvimento dos países. O trabalho infantil existe igualmente nos países industrializados. A erradicação deste flagelo requer lutar contra a pobreza, garantir uma boa governação, um controlo efectivo e um melhor acesso à educação universal e à protecção social. Os parceiros sociais devem também empenhar-se e cooperar no âmbito da promoção dos direitos fundamentais e do programa que visa a integração dos trabalhos informais na economia formal. Para conseguir abolir o trabalho infantil, é essencial criar mais empregos de qualidade para os adultos. (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2006b, p. 13).

A economia informal também é uma opção concreta para as mulheres pobres:

A feminização da pobreza e a discriminação baseada em questões de sexo, idade, origem étnica ou incapacidade significam também que os grupos mais vulneráveis e marginalizados são mais susceptíveis de integrar a economia informal. Em geral, as mulheres devem conciliar múltiplas responsabilidades como garantir a subsistência da família, tratar das tarefas domésticas e cuidar dos idosos e das crianças; além disso, vêem-se confrontadas com uma discriminação em matéria de acesso à educação e à formação, bem como a outros recursos económicos. Arriscam-se, assim, mais do que os homens, a ter de optar pela economia informal. (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2006b, p. 12).

A partir da análise desses trechos, é possível constatar, como faz a OIT, uma profunda relação entre pobreza e informalidade.

### **3.3.1.2 Informalidade neoclássica e informalidade jurídica**

Para a “informalidade neoclássica” o trabalho informal pode ser compreendido como:

o resultado natural da busca por maximização de lucros por empresas em países com extensivo código de trabalho e elevado custo indireto da folha salarial, sobretudo em momentos de aumento de competição internacional por mercados”. (NORONHA, 2003, p. 118).

Nessa perspectiva, o trabalho informal permitiria a participação desses países no mercado internacional, corrigindo os impactos negativos de regras trabalhistas rígidas e geradoras de altos gastos com a mão de obra. Por essa razão, para essa vertente, a informalidade é vista como algo positivo.

No Brasil, Pastore (2004) defende, na linha de pensamento da “informalidade neoclássica”, que a razão mais importante para a informalidade é a rigidez da legislação brasileira em vários setores, responsabilizando especialmente o Direito do Trabalho:

O Brasil já tem cerca de 60% das pessoas que trabalham no mercado informal. É um número alarmante que, [...], não pára de crescer. [...]

A causa principal dessa calamidade é o excesso de tributação e de burocracia. No mercado de trabalho dá-se o mesmo. A regulação existente no Brasil é toda baseada na lei e não na negociação. Trata-se de uma regulação extremamente rígida e que não permite transações entre empregados e empregadores. [...]

Esse excesso de regulação legal tem seu lado econômico: as despesas mínimas para se contratar um trabalhador horista na indústria brasileira chegam a 103,46% do salário nominal. Isso é intolerável para a grande maioria das micro e pequenas unidades produtivas que, como se sabe, constitui a esmagadora maioria das empresas do Brasil. (PASTORE, 2004, p.01).

Da análise da “informalidade neoclássica” é possível apreender argumentos fortes contra o Direito do Trabalho brasileiro, responsabilizado pelo expressivo custo da mão de obra, fato que, conseqüentemente, leva à contratação de trabalhadores informais para que as empresas sobrevivam (notadamente as pequenas e médias) e/ou se tornem competitivas (especialmente as grandes) frente ao mercado internacional. Embora se entenda que a saída para a maior competitividade das empresas não pode se dar à custa da acentuação da exploração do trabalho humano, faz-se necessário ressaltar que o custo da mão-de-obra, especialmente para as empresas de menor porte, pode ser um empecilho significativo ao registro de seus empregados. Nesse sentido, confirmar Elizabeth Tinoco, representante da OIT que:

existe uma relação entre o nível de informalidade e o tipo de emprego que estão gerando as pequenas e médias empresas. "60% do emprego na América Latina é gerado por pequenas e médias empresas e elas não necessariamente geram um emprego de qualidade. (OIT..., 2012).

Por sua vez, para avaliar o fenômeno da informalidade, a abordagem da “informalidade jurídica” parte de pressupostos diferentes. Entende o “excesso de liberdade do mercado na regulação das relações de trabalho como destruidor das intervenções legais necessárias à garantia de condições mínimas para a sedimentação de contratos de trabalho”. (NORONHA, 2003, p. 119). Nessa perspectiva, cabe ao Estado garantir a fiscalização para o cumprimento da legislação trabalhista, para que a questão social não fique a reboque da econômica.

Sobre essas duas correntes, a neoclássica e a jurídica, sintetiza Noronha: “a primeira quer evitar a falência do mercado; a segunda quer evitar a falência da lei devido à força do mercado” (2003, p. 120).

### **3.3.1.3 Nova informalidade ou informalidade pós-fordista e informalidade da globalização**

Por último, do ponto de vista econômico, tem-se a “nova informalidade” ou “informalidade pós-fordista” que explica a informalidade como sendo resultado de “mudanças nos processos de trabalho, novas concepções gerenciais e organizacionais e novos tipos de trabalho, os quais não exigem tempo nem locais fixos”. (NORONHA, 2003, p. 119). Nessa perspectiva, a informalidade é vista como “relativamente neutra, pois, embora cause problemas sociais no curto prazo (negativo), representa uma mudança estrutural nos padrões de trabalho”. (NORONHA, 2003, p. 119).

Sobre a “nova informalidade”, acredita-se que não é possível negar o impacto das novas tecnologias e das novas formas de se produzir sobre o trabalho, gerando aquilo que Santos (2003) classificou como polimorfismo do trabalho. Como o Direito continua centrado especialmente no contrato de trabalho padrão, novas formas de trabalho, em referência às que não podem ser caracterizadas como tentativas de fraude à legislação trabalhista, ficam à margem da lei, sendo abrigadas apenas pela economia informal.

Além disso, como assevera a OIT, tem-se que observar que, com frequência, a “legislação laboral não tenha em conta a organização moderna do trabalho. Uma definição inadequada de assalariado ou de trabalhador pode levar a que o trabalhador seja equiparado a um trabalhador independente e, logo, privado da protecção da legislação laboral”. (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2006b, p. 12)

Em contraponto à análise da “nova informalidade”, a visão sociológica salienta a “informalidade da globalização”. Nesta corrente, a informalidade, que é vista negativamente, é explicada a partir das seguintes constatações:

[...] a realidade não mudou, isto é, que a natureza e as características do trabalho permanecem essencialmente as mesmas; e que as mudanças ocorreram devido ao aumento da competição internacional, estimulada pelo credo neoliberal, que levou ao crescimento do desemprego e de trabalhos precários e instáveis. (NORONHA, 2003, p. 119).

### 3.3.2 O trabalho subordinado e a informalidade

Vilhena esclarece que a “relação jurídica é aquela através da qual juridicamente se vinculam duas pessoas, tendo por objeto um interesse.” (1996, p. 63). Em outros termos, explica que “desde que se defrontem duas pessoas, uma titular de um direito e outra à primeira ligada pelo correspectivo dever ou obrigação, aí está a *relação jurídica* em seu sentido estrito, técnico e de universal apropriação na dinâmica jurídica”. (VILHENA, 1996, p.63).

Preocupado em distinguir a relação jurídica de situação jurídica, instituto jurídico ou negócio jurídico, Vilhena esclarece que esses conceitos “trazem em si a idéia de organização, de agrupamento de relações jurídicas.” (1996, p. 64). Para o autor, “a ilusão e o equívoco vêm consistindo nisso: em tomar a unidade – o que chamamos relação jurídica, [...] – pelo todo, isto é, o conjunto de duas ou mais relações jurídicas interligadas pela conexão, interdependência ou pela múltipla reciprocidade de direitos e obrigações”. (VILHENA, 1996, p.62).

Sobre a formação da relação jurídica, Vilhena explica que “tanto pode resultar de uma relação de vida, juridicamente apreendida, como pode ser uma criação do direito.” (1996, p. 63). No caso da relação de emprego, materializa-se a primeira opção. O legislador elegeu alguns supostos, conforme se verifica na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), para a sua constituição. Para Vilhena, “a conceituação de empregado, no Direito do Trabalho, assenta-se em determinados supostos, um agregado de suportes-de-fato (*Tatbestanden*), que atraem a incidência da regra legal”. (VILHENA, 2005, p. 383).

Vilhena se preocupou em definir o conceito de empregado a partir de pressupostos e não de requisitos. Esclarece o autor que estes “só aparecem quando do exame da relação de trabalho ou do contrato de trabalho, porque contam com a presença dos elementos fáticos e jurídicos que autorizam que se concebam como relação jurídica”. (2005, p. 393). Assim, os requisitos da relação de emprego são empregado e empregador. Em relação aos pressupostos, tem-se que “são aqueles elementos fático-pessoais que conduzem à definição do empregado e do empregador como tais”. (VILHENA, 2005, p. 393).

A partir do artigo 3º da CLT é possível conceber que os pressupostos da conceituação de empregado são: “a) prestação pessoal de serviço a outrem; b) serviços não eventuais e trabalho amplo; c) subordinação e autonomia; d) salário [...]”. (VILHENA, 2005, p. 394).

Para Vilhena, “pressuposto indica essencialidade” (2005, p. 394). Logo, diante da ausência de apenas um dos pressupostos acima não se poderá falar em relação de emprego.

No Brasil, o núcleo da legislação trabalhista é o contrato de trabalho, que corresponde à relação de emprego ou, como prefere Barros (2011), cria esta espécie de relação de trabalho. Segundo o artigo 442 da CLT, o contrato individual de trabalho poderá ser tácito ou expresso. Sendo que, em relação a esta última modalidade, poderá ser realizado por escrito ou verbalmente.

Para Vilhena (1996), as normas jurídicas que juridicizam bens da vida ou juridicamente os constituem são as do tipo primárias e materiais. Por sua vez, as normas secundárias ou sancionadoras, que se dirigem aos órgãos da tutela jurídica, têm o fim de assegurar a eficácia do direito previsto nas primeiras. Veja-se que no que tange à relação de emprego, o Estado ocupou-se da constituição desses dois tipos de normas: tutelou-a e criou mecanismos para que sejam cumpridas, caso não sejam espontaneamente implementadas.

Seguindo a tendência do que ocorria nos países centrais da Europa e nos Estados Unidos, o legislador brasileiro cuidou de regulamentar especialmente a relação de emprego, constituindo-a como padrão contratual único. Essa situação deu origem ao estabelecimento da associação entre emprego e trabalho formal.

Desde a criação da carteira de trabalho no Brasil, a prestação de serviço sem a correspondente assinatura desse documento tem sido vinculada à informalidade. Sendo assim, mesmo estando presentes todos os pressupostos da relação de emprego, a falta de assinatura da carteira ou a falta de registro do empregado, seria suficiente para taxá-lo de trabalhador informal. Para Noronha, o entendimento popular de “trabalho formal” ou “informal deriva da ordem jurídica. (2003, P. 53). Assim, são formais os empregados que possuem carteira assinada, seja trabalhando por tempo indeterminado, determinado ou a tempo parcial, sendo estas duas últimas formas também admitidas pela CLT, desde que se observem certas exigências. Veja-se que nessas condições o Brasil já admite vários tipos de empregos formais.

Tendo ainda como referência o Direito do Trabalho, seriam informais todas as demais práticas que visam burlar a legislação trabalhista como: trabalho infantil, trabalho em condição análoga à escravidão, falsos cooperados, falsos estagiários, falsos autônomos, empregados em terceirizações ilícitas, etc.

Todos esses trabalhos informais podem se dar no âmbito da empresa regularizada ou quando esta pertencer à economia informal. Como já se indicou neste relatório de pesquisa, o trabalho informal, de diversos tipos, se aloca tanto na economia formal como na informal.

### 3.3.3 O trabalho autônomo e a informalidade

Diferentemente do trabalho subordinado, o autônomo foge da esfera material do Direito do Trabalho, sendo alocado no âmbito do direito civil. Para Riva Sanseverino (1978, tradução nossa)<sup>5</sup>, a autonomia do trabalhador significa que a organização do trabalho é centralizada nele. O trabalhador autônomo acerta a produção de um determinado resultado, em relação ao qual assume os riscos técnico e econômico. Nessa mesma linha, tem-se as lições de Vilhena (2005, p. 529): “autônomo é o trabalhador que desenvolve sua atividade com organização própria, iniciativa e discricionariedade, além da escolha do lugar, do modo, do tempo e da forma de execução”. Complementando essas informações, o autor conclui:

Via de regra, o vínculo jurídico do trabalho autônomo recai preponderantemente sobre o resultado e não sobre a atividade em si. É o que inicialmente em Roma distinguia a *locatio operis faciendi* da *locatio operarum*, em que pela *locatio operis* o prestador (*conductor*) se obrigava "a realização de um certo resultado", como preleciona Martin Blanco. (VILHENA, 1995, p. 531).

Esses são os principais parâmetros para se averiguar e certificar o *status* de autônomo de um trabalhador, o que, todavia não é suficiente para afirmar acerca da existência de um trabalho formalizado. Mesmo sendo considerado juridicamente autônomo, tem-se manifesta a informalidade quando, por exemplo, lhe faltam os devidos registros e recolhimentos aos órgãos públicos competentes. Diante, desse fato, o uso do critério legal para a classificação trabalho formal / informal deve ser sempre feito com cautela, buscando-se aferir não somente a existência de fraude à legislação trabalhista, mas também o cumprimento de outras exigências legais.

---

<sup>5</sup> autonomia del lavoratore significa che l'organizzazione del lavor è in lui accentrata: il criterio distintivo rimane, como si è rilevato (n.22), quello dell'organizzazione del lavoro, del pari che, in generale, di ogni altro fattore concorrente alla produzione di un determinato risultato e, di conseguenza, quello della sopportazione del rischio, tecnico ed economico, connesso a tale organizzazione. (RIVA SANSEVERINO, 1978, p. 43).

### 3.4 Trabalho digno e trabalho informal

Desde 2002, a OIT (2006b), ainda por meio da Resolução da 90ª Conferência Internacional do Trabalho, passou a estabelecer uma relação entre trabalho digno e economia informal. Nesse documento, além de apresentar um conceito para a economia informal, conforme já analisado, preocupou-se em descrevê-la e apresentar medidas capazes de criar condições para a sua superação e, conseqüentemente, do trabalho informal.

Em síntese, a OIT defende que o trabalho digno deve se tornar uma realidade para todos os trabalhadores e empregadores, apesar do enorme desafio de concretização desse direito entre as pessoas que se inserem no universo da informalidade:

o compromisso pelo trabalho digno está radicado na Declaração de Filadélfia, que consagra o direito de todo o ser humano a viver em "liberdade, dignidade, segurança econômica e igualdade e oportunidades". É preciso, agora, considerar essa imensidão de trabalhadores e de empresas que por vezes não são reconhecidos nem protegidos por nenhuma moldura legal ou regulamentar, e que se caracterizam por uma grande vulnerabilidade e uma grande pobreza, e compensar esses défices de trabalho digno. (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2006b, p. 06).

Na economia informal, os déficits de trabalho digno atingem todos os seus componentes: trabalhadores assalariados e trabalhadores por conta própria. Segundo analisa a OIT, grande parte destes “são tão vulneráveis e carecem de tanta segurança como os assalariados, e passam de uma situação a outra. Sofrendo de falta de protecção, de direitos e de representação, estes trabalhadores são frequentemente atingidos pela pobreza”. (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2006b, p. 06).

Em comparação ao que ocorre na economia formal, para a OIT (2006b), os *deficits* de trabalho digno são mais marcados na informal, em virtude das seguintes características dos trabalhadores que a integram:

os trabalhadores da economia informal não são reconhecidos nem declarados, não beneficiam da legislação laboral nem de protecção social (por exemplo, quando o seu estatuto em relação ao emprego é ambíguo), pelo que se vêem impossibilitados de desfrutar dos seus direitos fundamentais, de os exercer ou de os defender. Não estando, geralmente, organizados, raras vezes são representados colectivamente junto dos empregadores ou das autoridades públicas. A economia informal caracteriza-se muitas vezes pela exigüidade ou indefinição dos locais de trabalho,



por condições de trabalho que não garantem saúde nem segurança, fracos níveis de qualificação e de produtividade, rendimentos baixos e irregulares, longas horas de trabalho e falta de acesso à informação, aos mercados, ao financiamento, à formação e à tecnologia. Os trabalhadores da economia informal podem caracterizar-se por diversos graus de dependência e de vulnerabilidade. (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2006b, p. 06).

A OIT também vê os trabalhadores informais como vítimas centrais de um processo de exclusão social. “Mesmo que alguns ganhem mais na economia informal do que ganham os trabalhadores na economia formal, os trabalhadores e as unidades económicas da economia informal caracterizam-se pela pobreza, sinônima de impotência, [...] de vulnerabilidade.” (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2006b, p. 06). Esse panorama negativo, juntamente com as características já apresentadas dos trabalhadores informais, é construído por uma série de outras constatações sobre a dura realidade dessas pessoas:

A maioria não beneficia da segurança dos seus direitos de propriedade, o que os impede de aceder ao capital e ao crédito. Têm dificuldade em recorrer ao sistema judicial para fazer valer os seus contratos, e não têm, ou quase não têm, acesso às infraestruturas e prestações públicas. Estão expostos ao assédio, nomeadamente sexual, e a outras formas de exploração e abuso, incluindo o suborno e a corrupção. As mulheres, os jovens, os migrantes e os trabalhadores idosos são as primeiras vítimas dos défices de trabalho digno mais gritantes da economia informal. É na economia informal que, tipicamente, se encontra crianças a trabalhar e trabalhadores sob servidão por dívidas. (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2006b, p. 06).

A principal orientação da OIT para se reverter esse quadro é a promoção do trabalho digno, o que implica na combinação de uma série de fatores.

é necessário eliminar os aspectos negativos da informalidade, zelando simultaneamente pela preservação das fontes de rendimento e do espírito empreendedor, e pelo incentivo à protecção e integração dos trabalhadores e unidades económicas da economia informal na economia formal. Não poderá haver evolução sustentável para o trabalho digno, reconhecido e protegido, se não se agir, após a sua identificação, sobre as causas profundas da actividade informal e sobre os obstáculos à integração no sistema económico social formal. (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2006b, p. 06).

A partir da leitura do trecho acima, para a OIT, o trabalho só é digno se é formal, se for reconhecido e protegido pelo Direito. Mas, há também outras dimensões do trabalho digno a serem consideradas:

Promover o trabalho digno para todos os trabalhadores, mulheres e homens, sem ter em conta o local onde estes trabalham exige uma estratégia abrangente: concretizar os princípios e direitos fundamentais no trabalho; criar novas e melhores possibilidades de emprego e de rendimento; alargar a protecção social; incentivar o diálogo social. Estas dimensões do trabalho digno reforçam-se mutuamente e fazem parte de uma estratégia integrada de luta contra a pobreza. (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2006b, p. 06).

Na obra de Delgado (2008, p. 62, grifo do autor), também se percebe posição semelhante: “*é função estatal proteger e preservar o valor do trabalho digno por meio da regulamentação jurídica. Por essa razão é que se defende o papel do direito do Trabalho em reconhecer toda e qualquer manifestação do trabalho que se revele pelo valor da dignidade*”.

Ensina também Delgado (2006, p. 207) que “o valor da dignidade deve ser o sustentáculo de qualquer trabalho humano”. A dignidade a que se refere é a humana, cujo conceito é difícil de ser estabelecido, mas é muito bem esclarecido por Sarlet, conforme consta em sua declaração transcrita abaixo:

[...], temos por dignidade humana a qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos. (SARLET *apud* DELGADO, 2006, p. 204).

Quando se examinam as condições de quem trabalha na rua, aplicando-se as teorias de Delgado (2006) e Sarlet (*apud* DELGADO, 2006), é possível afirmar que o trabalho desenvolvido por esses atores não pode ser qualificado como digno. E isso se dá não só pela não concretização de direitos trabalhistas e previdenciários, mas também pela falta de autorização para o exercício de atividades em logradouro público. Essa constatação, todavia, não é feita nesses termos pelos trabalhadores. Mas, ela pode ser percebida a partir de diversas declarações negativas sobre a ação dos fiscais, muitas vezes descrita como violenta.

Mas, a despeito dessa realidade e de sua percepção como difícil e penosa, os trabalhadores não abandonam suas atividades, pois é da rua que tiram sustento. Desse mesmo modo entendeu Freitas, ao analisar a situação dos catadores de papel: “percebe-se que nessas situações excludentes o trabalhador pouco se importa com o valor da atividade em si. O que lhe resta é a tentativa de continuar sendo o provedor da família [...]”. (FREITAS *apud*

DELGADO, 2008, p. 59). Nessa perspectiva, “a realidade se afasta da orientação matriz do ordenamento jurídico brasileiro, pautado no valor-fonte da dignidade da pessoa humana, seja em relação à vida, seja em relação ao trabalho”. (DELGADO, 2008, p. 59).

Figura 1 – Trabalhador informal de rua



Fonte: pesquisa direta

## 4 TRABALHO NAS RUAS: DA LEGALIDADE À ILEGALIDADE

I: A senhora desculpa... Nessa época, a fiscalização não atrapalhava vocês?

B: Não... não...quando eu vim...não...num atrapalhava não...

Pesquisadora: Desde quando a prefeitura tá atrapalhando mais?

B: Ih... agora... foi depois de 2005 pra cá...

Pesquisadora: Depois que fez o shopping.

B: É. Depois que começou fazer esse shopping...

Neste capítulo será apresentado um pequeno histórico do trabalho nas ruas, passando pelo trabalho “volante” em Minas Gerais, no século XVIII, pelo início e desenvolvimento da cidade de Belo Horizonte, até a construção dos *shoppings* populares, quando a prática de comércio nos logradouros públicos passou a ser tomada como infração à lei. A fala de “B”, citada acima, já demonstra como a construção desses espaços simboliza um processo de reconfiguração do trabalho nas ruas da Capital. Como será visto, o trabalho nas ruas, como num passe de mágica, passou da esfera da legalidade à da ilegalidade.

### 4.1 O trabalho das ambulantes em Minas Gerais no século XVIII

Ao escrever sobre o cotidiano e trabalho da mulher no século XVIII, Figueiredo (1993) chama a atenção para a participação das mulheres no agitado comércio na capitania de Minas Gerais. Elas não participavam de estabelecimentos comerciais fixos, como lojas e vendas, mas se ocupavam de “vendas volantes”, muitas vezes, responsáveis pelo abastecimento das minas.

Era ocupado predominantemente por mulheres pobres que mereceram a denominação genérica já referida de ‘negras de tabuleiro’ nos infindáveis documentos oficiais que se encarregavam de sua repressão nas Minas Gerais. Negras ou mulatas, forras ou escravas, vendiam variados gêneros comestíveis, tais como pastéis, bolos, doces, mel, leite, pão, banana, fumo e bebidas. Tratava-se de uma multidão de mulheres que circulava no interior das povoações e arraiais com seus quitutes, aproximando seus apetitosos tabuleiros, com muita frequência, dos locais de extração de ouro e diamantes. (FIGUEIREDO, 1993, p. 42).

Apesar de ser considerado importante também para o provimento das vilas, o comércio ambulante das “negras de tabuleiro” (FIGUEIREDO, 1993) representava uma série de ameaças aos interesses dos senhores de escravos. Por causa disso, suas atividades começaram a ser restringidas pelas autoridades locais. Nesse sentido, explica Figueiredo (1993, p. 38): “alvo de inúmeras pressões por parte da classe colonial, através de bandos, alvarás, editais e ordens, as modalidades de comércio praticado pelas mulheres [...] no século XVIII sofreram a todo momento ameaças no sentido de regulá-lo ou mesmo extinguí-lo”. As razões mais significativas para essas iniciativas estão relacionadas ao fato de as ambulantes terem participação no desvio de jornais que deveriam ser pagos aos senhores de escravos ligados à mineração. “Ao consumirem quitutes e aguardentes, os escravos debilitavam o volume de ouro recolhido, que deveria ser canalizado para o pagamento de sua obrigação” (FIGUEIREDO, 1993, p. 61).

Outra justificativa para a coibição do trabalho das mulheres relaciona o comércio ambulante com a prática da prostituição. Como leciona Figueiredo, “aparentemente a repressão a essa atitude procurava simplesmente coibir um tipo de comportamento desviante em relação à moral vigente”. (FIGUEIREDO, 1993, p. 62). Mas, na verdade, esconde o real intento das autoridades: “a obediência aos preceitos morais ditados pela religião era encarada como pré-condição para a mais fácil subordinação da população ao poder do Estado e consequente eficácia da administração” (FIGUEIREDO, 1993, p. 62).

Como se pode notar, a tentativa de eliminação do trabalho das ‘negras de tabuleiro’ não leva em conta a situação social dessas mulheres, não havendo preocupação com a criação de alternativas de trabalho. As preocupações que levam a ações repressivas ao comércio ambulante por parte das autoridades mineiras desse tempo estão focadas exclusivamente na satisfação dos interesses da elite local e da administração.

Essa trajetória das ambulantes do século XVIII não só ilustra este capítulo, mas, especialmente, fornece elementos para se compreender o semelhante tratamento repressivo conferido ao ambulante, em Minas Gerais, já na República, a partir de 1897, com a inauguração de Belo Horizonte.

## **4.2 Do início do trabalho nas ruas em Belo Horizonte até o início dos anos 1980: o predomínio do vendedor ambulante**

Desde a fundação de Belo Horizonte, em 1897, há registro da existência de vendedores ambulantes, também chamados de mascates, voltados para o comércio de produtos manufaturados em domicílio. (CASTRO, 2003). No início do século XX, na nova capital, os ambulantes desempenharam um papel importante. Contribuíram expressivamente para o abastecimento da cidade, que sofria graves crises nesse sentido. (CASTRO, 2003). Mas, a despeito dessa fundamental participação no desenvolvimento da cidade, sempre foram vistos com desconfiança, por estarem atrelados a imagens negativas, que a nova capital queria evitar:

A imagem de ambulantes e mascates estava ligada a atividades ilícitas, tais como sonegação de impostos, contrabandos, além de esses trabalhadores serem acusados de sujar ruas e calçadas. A nova capital, concebida dentro dos ideais europeus de modernidade, veiculada a propostas de urbanização, reformas sanitárias e de higienização, não poderia permitir que suas ruas fossem ocupadas por trabalhadores que imprimissem nela sinais de pobreza, desorganização e atraso. (CASTRO, 2003, p. 67).

Por razões desse tipo, foram várias as leis municipais que buscaram restringir e controlar o trabalho dos vendedores ambulantes ou mascates, seja por meio da cobrança de impostos, da atividade de fiscalização compartilhada com a polícia ou da limitação do horário de trabalho, como se verá a partir da análise das leis municipais mais importantes entre o início do século XX até o início dos anos 1980.

A lei municipal n. 28, de 1908, foi a primeira a tratar dos mascates. Seu artigo 1º fixava imposto anual aos “mascates adventicios quando negociarem em especialidades referentes a fazendas, armarinhos, roupas feitas ou sob medida, perfumarias, louças, chapéus, calçados, quinquilharias, relógios, armas ou jóias”. (BELO HORIZONTE, 1908a). A lei seguinte, n. 32, também de 1908, tratava de impostos a serem recolhidos anualmente por cada volume que conduzissem os mascates ambulantes. (BELO HORIZONTE, 1908b). Em 1911, com a lei n. 53, houve nova regulamentação da tributação de vendedores ambulantes de livros, jornais e revistas. (BELO HORIZONTE, 1911).

Mais tarde, em 1919, a lei n. 173, determinou que “ficam isentos de quaisquer impostos e taxas os pequenos vendedores ambulantes de hortaliças, frutas, lenha, ovos, aves e mais produtos de pequena lavoura”. (BELO HORIZONTE, 1919a). Ainda em 1919, foi editada a lei n. 183, que regulamentou o horário de trabalho dos mascates: “os vendedores ambulantes, denominados "mascates", só mercadejarão nos dias uteis ate às 18 horas.” (BELO HORIZONTE, 1919b). Posteriormente, em 1921, com a lei 211, o comércio dos mascates passou a ser autorizado, ainda com a restrição aos finais de semana, mas somente até às 17 horas. (BELO HORIZONTE, 1921).

Em 1920, as atribuições de fiscalização da Prefeitura, que incluíam a vigilância em relação às atividades dos vendedores ambulantes, também foram estendidas à Polícia. Conforme determinava a lei n. 191, “a fiscalização das leis e regulamentos municipais, relativos aos vendedores ambulantes, [...] será exercida também pela policia, sem embargo das instruções dos fiscais da Prefeitura, mediante instruções expedidas, de comum acôrdo, pelo Chefe de Policia e pelo Prefeito [...]”. (BELO HORIZONTE, 1920).

Em 1923, a lei n. 258, que tratava da tributação dos comerciantes, também determinou medidas contra os vendedores ambulantes que tentassem enganar seus fregueses:

Art. 6º - Os mercadores ambulantes que tiverem ou fizerem uso de pesos, balanças, medidas, garrafas, copos, graduados, etc, alterados ou falsificados, ou que empregarem qualquer artifício para ludibriar os compradores, ficam sujeitos a multa de cem mil réis, além da apreensão dos mesmos pesos, balanças e medidas para garantia da multa. (BELO HORIZONTE, 1923).

Em 1927, a lei n. 329, dispôs sobre a tabela dos impostos municipais, reservando o capítulo XIX inteiramente para tratar do comércio ambulante ou, usando o termo da lei, da ação de mascatear:

Art. 102 - A cobrança do imposto de mercador ambulante será feita de conformidade com a respectiva tabela, sendo indispensavel a apresentação da carteira de identidade, que acompanhará a licença para todos os efeitos.

§ 1º - As licenças concedidas para mascatear na Capital ou no municipio são pessoais, não podendo outro individuo usá-la como sua sob pena de multa de 50\$000 e o dôbro na reincidência.

§ 2º - A licença é anual, devendo ser requerida previamente.

§ 3º - O individuo que mascatear sem a respectiva licença ou que fizer com nome suposto ou trocado, fica sujeito ao pagamento do duplo da licença, além da multa, sendo apreendidas as mercadorias até que satisfaça o respectivo pagamento.

Art. 103 - Só será concedida licença para depósito de inflamaveis aos mercadores que os tiverem aprovados pela Prefeitura, de acôrdo com a legislação em vigor.

Art. 104 - Se o exercicio da indústria ou profissão de mercador ambulante tiver inicio depois de 30 de junho, a taxa a ser paga no exercicio será correspondente a um semestre sómente.

Art. 105 - As mercadorias apreendidas por força desta lei serão vendidas em hasta pública, se dentro de um mês, a contar da apreensão, não forem reclamadas pelo proprietário. (BELO HORIZONTE, 1927).

Por sua vez, a lei n. 47, de 1948, tratava, dentre outros pontos, da arrecadação do imposto de licença sobre ambulantes. (BELO HORIZONTE, 1948a). A lei n. 49, de 1948, que aprovou o regulamento do Mercado Municipal de Belo Horizonte também fazia referência aos ambulantes. Segundo seu artigo 10, “é proibido no Mercado a venda de gêneros fora dos lugares que lhes forem destinados e, bem assim, a permanência de vendedores ambulantes dentro do Mercado ou nas suas imediações, num raio de 200 metros da linha do passeio.” (BELO HORIZONTE, 1948b). Em 1949, a Lei n. 120, tratou do serviço de Polícia Sanitária Municipal e, dentre outras medidas, estabeleceu, em seu art. 48, que “a venda ambulante de sorvetes, refrescos, doces, pasteis, e similares só será permitida aos produtos preparados em estabelecimentos legalmente licenciados” e, sequencialmente, em seu art. 49, que “os veículos de transporte e venda ambulante de gêneros alimentícios deverão ser construídos à prova de contaminação e mantidos no mais rigoroso asseio”. (BELO HORIZONTE, 1949).

Na década de 50, exatamente em 1953, por meio da lei n. 347, até a comercialização de balas em pequenas cestas ou caixas de mão, foi regulamentada: “é permitida, dentro de um círculo de raio de 5 (cinco) metros, nas portas dos cinemas da Capital, a venda de balas por baleiros uniformizados, [...]”. (BELO HORIZONTE, 1953). Na década seguinte, em 1962, foi publicada a lei n. 938, que dispôs sobre o exercício do comércio ambulante em veículos. (BELO HORIZONTE, 1962). Em seguida, esta lei, em 1974, foi substituída pela lei n. 2.279.

Em 1980, a Lei n. 3.213, estabeleceu novas normas para a exploração do comércio ambulante e, especialmente, fixou o conceito de comércio ambulante em seu art. 1º, parágrafo único: “[...] toda e qualquer forma de atividade lucrativa de caráter eventual ou transitório, que se exerça de maneira itinerante, nas vias ou logradouros públicos”. Essa mesma lei fixou a obrigação de prévio licenciamento por parte da Prefeitura para o exercício de atividade comercial ambulante:

Art. 2º - O exercício do Comércio Ambulante dependerá, sempre, de prévio licenciamento da autoridade competente; sujeitando-se o vendedor ambulante ao pagamento do tributo correspondente, estabelecido na legislação tributária do Município.

Art. 3º -- A licença, concedida a título precário, é pessoal e intransferível, devendo ser requerida ao órgão competente da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, em formulário próprio e servindo exclusivamente para o fim declarado. (BELO HORIZONTE, 1980).



Posteriormente, em 1984, a lei anteriormente citada, por meio da Lei n. 3.692, passou a trazer a seguinte alteração em seu art. 1º, parágrafo único, o que reformulou o conceito de comércio ambulante: “toda e qualquer forma de atividade lucrativa de iniciativa privada de caráter eventual ou transitório, que se exerça de maneira itinerante, nas vias ou logradouros públicos a critério da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, para aquelas atividades liberadas”. (BELO HORIZONTE, 1984a). Mas, mesmo esse novo conceito não estava de acordo com a lei federal, pois esta, ao contrário do que fez a norma municipal, não classificou a atividade de comércio ambulante como de “caráter eventual ou transitório”. A União, por meio da Lei n. 6.586, de 6 de novembro de 1978, ainda em vigor, em seu artigo 1º, reconheceu a existência de uma série de cidadãos que trabalhavam nas ruas e considerou comerciante ambulante todo aquele que, “pessoalmente, por conta própria e a seus riscos, exercer pequena atividade comercial em via pública, ou de porta em porta”. (BRASIL, 1978). Essa lei, embora pouco lembrada, remete à simples idéia, mas extremamente importante, de que as atividades comerciais exercidas nas ruas não se dão à margem da lei, o que não impede, obviamente, que os municípios possam discipliná-las.

Todas as leis municipais anteriormente citadas estão revogadas. Elas, no entanto, evidenciam que desde 1908, com a Lei n. 28 e outras subsequentes, a questão do trabalho nas ruas tem sido regulamentada, sendo o foco exclusivo dessas regras, até 1984, o trabalho do vendedor ambulante ou mascate. E isso se deu porque, efetivamente, era a atividade desses trabalhadores que predominava nesse período na Capital. Como confirma o relato de um antigo comerciante de Belo Horizonte, Edmar Salles, nos anos 40 e 50, o trabalho nas ruas tinha a peculiaridade de não se dar em locais fixos, mas de porta-em-porta, o que ele chama também, paradoxalmente, de camelô ambulante.

*CEHC/FJP - Nos anos 40 e 50 havia camelôs em Belo Horizonte?*

EDMAR SALLES - Praticamente não existia. Havia o camelô ambulante. Ele saía andando e não parava, vendendo principalmente comestíveis. Waldomiro Lobo, da Fundação Waldomiro Lobo, foi camelô ambulante. Ele chegou a ser deputado. Eles não tinham ponto fixo. Ficavam andando e vendendo. Essa questão de ficar parado foi posterior, a partir dos anos 70. (FUNDACAO JOÃO PINHEIRO, 1996, p. 38).

Mas, apesar de o trabalho dos vendedores ambulantes ser majoritário, a partir do final dos anos 1960, portanto em período bem próximo ao assinalado na entrevista acima, há registros de camelôs instalados na região central de Belo Horizonte. Esse momento coincide com o do crescimento da indústria de bens intermediários, responsável pelo fornecimento de maquinários para as empresas destinadas à produção de bens de consumo. Esse incremento industrial parece ter atraído um número considerável de trabalhadores para a capital. Todavia,

nem todos foram absorvidos pelo mercado formal de trabalho, restando-lhes, muitas vezes, apenas a informalidade. Esse parece ser o caso do “I”, que chegou a Belo Horizonte justamente nos anos 1960 em busca de emprego:

I: Porque quando eu cheguei aqui em sessenta e quatro, tava muito difícil de emprego...  
 Pesquisadora: Certo...  
 I: Era época de revolução...  
 Irmã: É época da revolução... rrsrr  
 I: Aí eu... eu comecei a trabalhar na rua, porque a minha infância...até doze...doze...quatorze anos...eu trabalhava nas praia, vendendo água de côco em Fortaleza...  
 Pesquisadora: Aaah, em Fortaleza.  
 I: Eu tinha hábito de vender... muito na rua.  
 Pesquisadora: É.  
 I: Aí comecei a vender... aqui eu comecei a vender sabonete.  
 Pesquisadora: Sabonete?  
 I: Porque o dia que eu fui embora pra São Paulo novamente... que lá eu te...te...ten...eu arrumei um emprego lá. Quando eu fui passando ali na Santos Dumont, eu vi uma placa: “Sabonete Oliver” Era um sabonete barato. Um e cinquenta a dúzia. O dinheiro que eu tinha no bolso dava pra comprar dez dúzia de sabonete. Eu comprei as dez dúzia e saí.(I: Já dei...) o primeiro dia que eu vendi na rua, vendi trinta pacote de sabonete!

Em relação a essa época, conforme análise realizada no capítulo 3 deste trabalho, a informalidade ainda era vista pela OIT como um setor da economia (2006b), conceito atualmente substituído pelo de “economia informal”. É também nesse contexto que se desenvolveu a política de urbanização e de industrialização brasileiras, que forçou a migração de mão-de-obra do campo para a cidade. Com a falta de absorção completa desses trabalhadores pela economia formal, incrementou-se o número de trabalhadores informais. É sob o olhar voltado para esse contexto que, como se verificou, se desenvolveu a teoria da “velha informalidade”. (NORONHA, 2003).

#### **4.3 O trabalho nas ruas em Belo Horizonte nas décadas de 1980 e 1990: a força dos camelôs e *toreros***

A partir da década de 80, o número de camelôs se expandiu significativamente em Belo Horizonte, podendo-se relacionar tal fato ao processo de “precarização do trabalho” e ao desemprego que, desde os anos 1970, passou a ser visto como estrutural, como explica a tese da “informalidade pós-fordista”. (NORONHA, 2003).

Nesse tempo, predominavam nas ruas de Belo Horizonte o trabalho dos camelôs e *toreros*, personagens distintos no cenário da cidade. Segundo Neves, Jayme e Zambelli (2009, p. 99), “os camelôs são caracterizados como comerciantes informais com garantias legais para o exercício de suas atividades, oficializadas pelo Departamento de Controle Urbano, por meio de processos de licitação”. Por sua vez, os *toreros* atuavam “nas ruas com uma licença provisória, em áreas alternativas, chamadas de minifeiras, criadas pela Prefeitura de Belo Horizonte (PBH). (NEVES, JAYME, ZAMBELLI, 2009, p. 99). “B”, uma das trabalhadoras entrevistadas durante a pesquisa e que foi *torera*, confirmou essas diferenças entre camelôs e *toreros*:

Pesquisadora: Qual que é a diferença do camelô pro toureiro?

B: Porque quando eu vim pra rua eu comecei a trabalhar de toureiro!

Pesquisadora: Ah, o que que é o toureiro?

B: Toureiro... toureiro tinha umas... umas... feira... mini-feira... que aí a gente era naquela feira, mas num era cadastrado, não pagava... na prefeitura...entendeu?

Pesquisadora: Aaaaaaa.

B: Aí quem num era toureiro pagava por ano... tinha as barraca e pagava por ano...

B: Inclusive, inclusive eu tenho... eu acho que eu ainda tenho um cartão de toureiro inté hoje lá em casa!

Pesquisadora: Quem dava o cartão de toureiro?

B: É, tinha uma menina que era presidente dessas feirinha, das mini-feira... então ela é... eles que cadastrou a gente na prefeitura.

Pesquisadora: Ah tá...

B: De toureiro...

Mas, antes da existência das minifeiras, que só foram criadas nos anos 1990, os *toreros* já faziam parte das ruas da cidade. Eles se instalavam entre as barracas dos camelôs, cujo espaçamento era determinado pela Administração Municipal. “Eles montavam suas bancas e passavam a comercializar produtos que, em sua maioria, eram importados ou contrabandeados, juntando-se aos camelôs já existentes no local”. (NEVES, JAYME, ZAMBELLI, 2009, p. 102). Os *toreros*, sem autorização da Prefeitura para atuarem nas ruas da cidade, “estavam ali na *tora*”, como informou um fiscal da Prefeitura. O que, informalmente, quer dizer “à força”, “na lata”. Nesse mesmo sentido, explica Jesus:

A Prefeitura procurou conter o crescimento dos camelôs através do cadastramento, controle e padronização das barracas. Foi estabelecida uma distância mínima entre as barracas para melhorar a circulação dos pedestres e a atuação da fiscalização municipal. Porém, gradualmente, outros indivíduos passaram a vender produtos sem a permissão da Prefeitura. **Eles invadiram, na “tora”, um espaço entre um camelô e outro – daí a denominação *torero***. A atividade dos *toreros* tornou-se intensa, e eles foram chamados a negociar com o poder municipal uma forma de desocupar as calçadas. Depois de um acordo para retirada dos *toreros*, eles

constituíram as *minifeiras*, como eles chamavam, que eram concentrações de toreros em determinados lugares, como na Rua dos Carijós, um dos lugares mais conturbados do ponto de vista do imobiliário urbano, da passagem de pedestre, de veículos. (JESUS, 2012, p. 2-3, grifo nosso).

Os camelôs, em Belo Horizonte e no mundo, são bem mais antigos que os *toreros*. A origem da palavra camelô é árabe, mas só se tornou comum com a assimilação francesa:

A origem da palavra é o árabe *khamlat*, nome que se dava aos tecidos rústicos comercializados em feiras livres e apregoados aos berros pelos vendedores, os camelôs de séculos atrás. Foi quando se popularizou, na França, o verbo *cameloter*, vender quinquilharias, coisas de pouco valor, na palavra eloqüente e vibrante do camelô, aquele que escolhe lugar movimentado em via pública: de preferência, com intenso passa-passa: para anunciar suas mercadorias. (CAMELÔ, 2012).

Outros trabalhadores de rua de Belo Horizonte ficaram conhecidos como ambulantes e guerreiros. O que distingue, especialmente, estes trabalhadores dos camelôs e *toreros* é o fato de suas atividades apresentarem alta rotatividade. Os que são chamados de ambulantes “trabalham em bancas improvisadas e comercializam geralmente um ou dois produtos em pequena quantidade. Os guerreiros não possuem banca, mas ocupam ruas de maior movimentação e comercializam produtos sazonais.” (NEVES, JAYME, ZAMBELLI, 2009, p. 99).

A tomada do centro de Belo Horizonte por esses quatro tipos de trabalhadores (camelôs, *toreros*, ambulantes e guerreiros) começou a preocupar fortemente a Prefeitura que, permanentemente, se via pressionada pelos que passavam pela região e pelos comerciantes locais a tomar alguma medida eficiente contra o comércio informal. Alguns transeuntes se sentiam incomodados com o fato de dividir o espaço dos passeios com esses pequenos comerciantes e seus apetrechos, o que causava desconforto e, muitas vezes, insegurança. Por sua vez, o descontentamento dos lojistas se dava em razão da percepção de que o comércio de rua representava uma intolerante concorrência desleal. Como as atividades comerciais praticadas nas calçadas se davam à margem das exigências legais, os produtos apresentados ao público podiam ser ofertados a preços bem inferiores aos praticados pelo mercado formal.

Diante desse cenário, “as atividades dos camelôs tornaram-se alvo de diversas ações públicas que tentaram conter seu aumento, além de buscar manter a organização e a ordem da região central”. (NEVES, JAYME, ZAMBELLI, 2009, p. 99). Para se cumprir tais intentos, em 1984, as ações da Prefeitura em relação ao trabalho nas ruas passaram a se dar tendo em vista os parâmetros estabelecidos por meio da lei municipal n. 3.841. A ementa da lei já deixava bem claro que a intenção da Prefeitura era a de reorganizar o processo de

licenciamento das bancas de camelôs. Segundo o artigo 1º da referida lei, passou-se a condicionar a exploração de bancas de camelôs em logradouros públicos à autorização prévia da Prefeitura. Esse licenciamento só seria dado em caráter precário, pessoal e intransferível, com vigência de um ano, sendo admitida a renovação. Além disso, o licenciado deveria efetuar o pagamento anual de uma determinada taxa legal. (BELO HORIZONTE, 1984b).

Ainda segundo a lei n. 3.841, para receber o licenciamento, o camelô deveria ter o seu pedido encaminhado pela entidade representativa da categoria profissional (art. 7º) e, após a concessão deste, deveria atentar para o cumprimento de uma série de obrigações (art. 5º), listadas abaixo, sob pena de aplicação de penalidades que iam desde a aplicação de advertência até a cassação da licença (art. 11). (BELO HORIZONTE, 1984b).

Art. 5º - Cumpre ao licenciado:

I - manter a banca e seus acessórios em bom estado de conservação e aparência;

II - portar o cartão de identidade de licenciado;

III - respeitar um espaço mínimo entre as bancas, de 10 metros lineares;

IV - respeitar as faixas dos pedestres;

V - manter limpa a área num raio de 05 (cinco) metros. (BELO HORIZONTE, 1984).

Nessa fase, outra medida importante da Prefeitura foi o reconhecimento da figura do camelô por meio da Lei n. 3.996, de 16 de janeiro de 1985. (BELO HORIZONTE, 1985). Esta nova lei instituiu o dia do camelô, a ser comemorado no dia 17 de agosto, data em que foi sancionada a lei n. 3.841 que, conforme visto, tratou do licenciamento de bancas de camelôs em Belo Horizonte. Dando sequência a essas medidas que, de certa forma, legitimavam a figura do camelô, em 1990, por meio da Lei n. 5.674, o Município declarou de utilidade pública a Associação de Defesa do Camelô de Belo Horizonte. (BELO HORIZONTE, 1990).

Mas, apesar da lei n. 3.841 e dessas outras medidas legislativas (BELO HORIZONTE, 1984, 1985, 1990), os anos 1990, em Belo Horizonte, dando sequência aos acontecimentos da década anterior em relação ao trabalho nas ruas, foram marcados pelo comércio caótico de camelôs e *toreros* na região central. “A apropriação privada dos espaços das ruas centrais [...] foi se tornando um processo amplo, complexo e com manifestações variadas. Essa ocupação ocorreu de forma desordenada, invadindo praças, ruas e demais logradouros públicos.” (NEVES, JAYME, ZAMBELLI, 2009, p. 103). Nesse mesmo sentido, como leciona Jesus (2012, p. 03) sobre esse período, “percebe-se que, no tocante aos camelôs, houve uma proliferação de trabalhadores, não só na área central da cidade, mas também em outras

centralidades da periferia, como nas regiões de Venda Nova e do Barreiro”. Mas isso tudo não foi fruto do acaso:

Ao longo da década de 1990, houve uma conjuntura econômica que favoreceu o aumento do número de camelôs e toreros, tanto por conta do aumento do desemprego quanto pela abundância de produtos oriundos do Paraguai. Nesse sentido, a atividade de comércio informal tornou-se não só uma forma de sobrevivência, mas uma atividade extremamente rentável para uma parte dos proprietários de barracas. Naquele momento, a palavra **camelô** abrigava uma diversidade de situações no comércio informal: atacadistas de frutas, pessoas que se ocupavam especificamente de buscar produtos eletrônicos no Paraguai, donos de barracas que sublocavam o espaço, trabalhadores assalariados informais, dentre outros. Ao mesmo tempo em que a atividade do camelô se expandia, tornou-se também um problema em diversas instâncias do poder público. (JESUS, 2012, p. 4-5, grifo do autor).

Isso, como já demonstrado, desinteressava, especialmente, aos comerciantes formais de Belo Horizonte que, organizados, sempre exigiram uma tomada de posição da Administração Pública no sentido do estabelecimento de providências para a forte restrição e, até mesmo, eliminação dos camelôs, *toreros*, ambulantes e guerreiros.

#### **4.3.1 A pressão dos comerciantes formais contra os camelôs e toreros**

Em razão da tensa relação existente nos anos 1990, em Belo Horizonte, entre comerciantes formais e camelôs e *toreros*, optou-se por destacar uma série de depoimentos que retratam a dura oposição de influentes comerciantes da capital, ligados à Associação Comercial e à Câmara de Dirigentes Lojistas (CDL), aos trabalhadores informais.

Todos os relatos que serão citados abaixo neste item foram extraídos da obra BELO HORIZONTE & O COMÉRCIO: 100 ANOS DE HISTÓRIA, realizada pelo Sistema Federação do Comércio/Sesc/Senac em parceria com o Centro de Estudos Históricos e Culturais da Fundação João Pinheiro. “Trata-se de entrevistas, editadas e publicadas separadamente, sob a forma de fascículos, realizadas com pessoas que fazem o comércio, vivem dele e dão a Belo Horizonte diversidade e mobilidade permanentes”. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1997a). Das dez entrevistas publicadas, três foram analisadas. Em todas elas, uma realizada em 1996 e as demais em 1995, destacam-se críticas severas aos camelôs ou, como no caso da primeira, transcrita abaixo, percebe-se uma visão simplista sobre o

fenômeno da informalidade, como algo que pudesse desaparecer espontaneamente com o modelo de desenvolvimento adotado pelo País nos anos 1990.

BETH PIMENTA - Para Belo Horizonte, as perspectivas são cada vez mais de concorrência. Por causa dos produtos importados, os empresários terão que ser mais competentes. Outro problema são os camelôs. Na CDL, trabalhamos para que o espaço deles fosse de 10 em 10 metros. Hoje, está de 2 em 2 metros. O problema do camelô é sério. Envolve questões sociais, como o desemprego. Com o desenvolvimento do País, eu acredito que os camelôs tendem a desaparecer. Já o comércio em Belo Horizonte, em termos gerais, sofreu grandes modificações. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1997a, p. 46).

Em relação aos demais, para Francisco Horta, em síntese, “o camelô estraga a cidade”. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1997a, p. 29). Por sua vez, Edmar Salles completa dizendo que a Prefeitura deveria agir em relação à problemática do trabalho informal nas calçadas, mas tem preferido “fazer vista grossa”. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1996, p. 37).

FRANCISCO HORTA - A CDL teve, desde o início, a preocupação com a cidade. Não se lhe queria dar um enfoque apenas mercantilista. Ela sempre procurou prestar algum serviço à comunidade. O camelô, além de incomodar o lojista - ele é um concorrente -, estraga a cidade. Já se foi o tempo em que o camelô vendia de brincadeira. Hoje, é um comerciante estabelecido. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1997b, p. 29).

CEHC/FJP - Como é a convivência com os camelôs?

EDMAR SALLES - É uma convivência difícil. Não temos nada contra eles, porque não somos autoridades. Elas que deveriam agir. Mas fazem vista grossa. E, na rua, o nosso problema é seríssimo, principalmente na rua São Paulo. É o barulho que fazem, apregoando a mercadoria. O indivíduo fica em frente da porta da loja e começa a gritar. Não escutamos nem o freguês, que também fica incomodado. "Puxa, você não está incomodado com isso aí? Treze agulhas por um real o dia inteiro gritando no seu ouvido?" [...]

CEHC/FJP - O camelô é um concorrente?

EDMAR SALLES - Em muitos pontos é concorrente. Nós vendemos a pilha pequenininha da Panasonic a 35 centavos. O camelô vende oito por um real. Como vou concorrer com ele?

CEHC/FJP - Por que esta diferença tão grande de preço?

EDMAR SALLES - Deve ser mercadoria roubada, como esses furtos de caminhão de que a gente ouve falar, jogando tudo através de camelô. [...]

CEHC/FJP - O camelô, na economia informal é o dono de seu negócio ou ele trabalha para alguém?

EDMAR SALLES - Não. Há muito preposto. A barraca que está na porta de nossa loja é de uma senhora dona de cinco barracas.

[...]

CEHC/FJP - Há épocas em que o Poder Público combate mais os camelôs. Por quê?

EDMAR SALLES - Começa a haver muita pressão das associações de classe de comércio, como a União dos Varejistas e a Associação Comercial.

Eles passam um pano quente, espalhando um pouquinho. Daí a pouco, volta tudo, como está agora. Pela regulamentação, cada barraca deve ficar a 10 metros uma da outra, o que não acontece de jeito nenhum. Entre uma barraca e outra, há umas três ilegais. Na gíria deles, são os toureiros, os camelôs clandestinos. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1996, p. 37-38).

A partir desses relatos, pode-se notar a pressão que os comerciantes, por meio de suas associações, fizeram ao Poder Público de Belo Horizonte, exigindo a retirada da figura do camelô das ruas, descrito como comerciante estabelecido, concorrente, “barulhento”, vendedor de mercadorias roubadas etc.. Percebe-se a construção de uma imagem extremamente negativa para o camelô, voltada para a formação da opinião pública contra este trabalhador. A divulgação dessas percepções, evidentemente, foi fundamental para se criar o “consenso” social necessário que respaldou as ações da Prefeitura no que concerne à remoção desses trabalhadores das ruas de Belo Horizonte nos anos 2000.

#### **4.4 O trabalho nas ruas de Belo Horizonte a partir do Plano Diretor de 1996: a combinação do Programa Centro Vivo com o Código de Posturas de 2003**

Antes do Estatuto da Cidade, lei geral publicada em 2001, em 1996, a Lei n. 7.165 estabeleceu um novo Plano Diretor de Belo Horizonte. Esta lei que, segundo a Constituição Federal (BRASIL, 1988), se trata de um dos instrumentos para a realização da política urbana, ocupou-se especialmente da região central da cidade, na tentativa de, dentre outras ações urbanísticas, novamente promover a organização do comércio informal. (BELO HORIZONTE, 1996).

Para operacionalizar algumas das diretrizes desse Plano Diretor, a prefeitura utilizou dois mecanismos conjugados: o Programa *Centro Vivo*, lançado em janeiro de 2004, e o novo Código de Posturas, publicado em julho de 2003, mas que só entraria em vigor também em janeiro de 2004. Sobre essas ações serão dedicadas as duas seções terciárias a seguir.

##### **4.4.1 O Programa Centro Vivo**

O objetivo do Programa *Centro Vivo* era promover a requalificação da região central de Belo Horizonte, por meio da atração de novas funcionalidades e investimentos do poder



público e da iniciativa privada. (JESUS, 2012, p. 01). Segundo Vilela (2006, p. 17), o programa pode ser definido como “um conjunto de obras que visam à recuperação da área central, dividido em três linhas principais de atuação: ‘inclusão social e revitalização econômica’; ‘revitalização urbanística, ambiental e cultural’; e ‘segurança’”. As metas do *Centro Vivo* eram ambiciosas e pretendiam fazer da região central um lugar bastante diferente do que se via ao longo dos anos 1980 e 1990. Dentre essas metas destacam-se as seguintes: “[...] reforçar o papel do Hipercentro como centro simbólico de Belo Horizonte, [...]; valorizar a diversidade de suas atividades e consolidá-lo como local de encontro; e, [...], transformá-lo em um lugar “bom para morar, trabalhar, passear, aprender, conviver” (VILELA, 2006, p. 17).

Dentro da linha de atuação “inclusão social e revitalização econômica”, um dos principais objetivos do programa era a reorganização comercial do hipercentro. Para tanto, dentre as principais ações propostas, estavam a construção de shoppings populares e o remanejamento de ambulantes, camelôs e *toreros* para estes espaços, por meio da adaptação de imóveis vazios ou subutilizados no centro. (VILELA, 2006, p. 129).

Em relação à linha de atuação “segurança”, no âmbito do programa *Centro Vivo*, foi implantado também o Programa *Olho Vivo*, idealizado com o objetivo de diminuir o índice de ocorrência de crimes e aumentar a segurança da população que frequenta as ruas e comércios da região central de Belo Horizonte. Conforme informa a Câmara dos Dirigentes Lojistas (CDL) de Belo Horizonte, trata-se de um programa que assegura a vigilância permanente dos pontos mais violentos da região central e que, conseqüentemente, garante uma atuação mais efetiva da Polícia Militar. Em síntese, a CDL, principal responsável pelo *Olho Vivo*, define o projeto:

O projeto Olho Vivo, implementado em Belo Horizonte pela CDL/BH, em parceria com o governo do Estado de Minas Gerais e a Prefeitura de Belo Horizonte, consiste na presença ocular da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais (PMMG) em pontos estratégicos dos locais de grande incidência criminal na região central de Belo Horizonte, por meio do monitoramento por câmeras de vídeo. O Olho Vivo foi inaugurado no dia 13 de dezembro de 2004. Foram instaladas 72 câmeras, que monitoram 24 horas por dia as regiões do Hipercentro, Barro Preto e Savassi. A escolha dos pontos de instalação das câmeras foi realizada pela PMMG, que apontou as áreas com maior índice de criminalidade em cada uma das regiões escolhidas. O monitoramento das imagens fornecidas é coordenado pelo Sistema Integrado de Defesa Social (SIDS). Com o objetivo de diminuir o índice de ocorrência de delitos e aumentar a segurança da população, o Olho Vivo vem da preocupação da CDL/BH em atender as demandas dos associados, já que, em pesquisa realizada com os lojistas, a violência foi apontada como um dos principais problemas vividos pelo comércio. (CÂMARA DOS DIRIGENTES LOJISTAS, 2012).

Com o Programa *Centro Vivo*, a Prefeitura deu início a uma série de ações que, efetivamente, alteraram substancialmente o panorama do Centro da Capital, deixando-o, pelo menos aparentemente, mais limpo, mais “controlado” e menos violento. O que se questiona, todavia, é o custo social dessa transformação que, efetivamente, não levou em conta também os interesses dos camelôs, *toreros* e ambulantes.

#### **4.4.2 O Código de Posturas de 2003**

Em harmonia com as diretrizes da Administração Municipal, fixadas por meio do Plano Diretor (BELO HORIZONTE, 1996) e do Programa *Centro Vivo*, foi elaborado o novo e atual Código de Posturas de Belo Horizonte. Trata-se da Lei n. 8.616, de julho de 2003, que entrou em vigor somente depois de 180 dias de sua publicação, ou seja, em janeiro de 2004. Essa lei já sofreu algumas alterações importantes em 2010 e 2012 e se encontra, atualmente, regulamentada pelo Decreto n. 14.060, de 06 de agosto de 2010.

Segundo seu artigo 1º, o “código contém as posturas destinadas a promover a harmonia e o equilíbrio no espaço urbano por meio do disciplinamento dos comportamentos, das condutas e dos procedimentos dos cidadãos no Município de Belo Horizonte”. (BELO HORIZONTE, 2003). E essas posturas regulam uma série de situações, vivenciadas cotidianamente na cidade: as operações de construção, conservação e manutenção e o uso do logradouro público; as operações de construção, conservação e manutenção e o uso da propriedade pública ou particular, quando tais operações e uso afetarem o interesse público e o uso do espaço aéreo e do subsolo. (BELO HORIZONTE, 2003).

O logradouro público, nos termos do artigo 2º do Código de Posturas, engloba não só os passeios e as ruas. De forma muito mais ampla, compreende: “I - o conjunto formado pelo passeio e pela via pública, no caso da avenida, rua e alameda; II - a passagem de uso exclusivo de pedestre e, excepcionalmente, de ciclista; III - a praça; IV - o quarteirão fechado”. (BELO HORIZONTE, 2003). Em razão desta definição, nesta pesquisa, a parte foi tomada pelo todo. A expressão adotada “trabalhadores de rua” pode ser compreendida também como “trabalhadores em logradouro público”.

O uso do logradouro público como um espaço para o trabalho é tratado em vários artigos do Código de Posturas. A seguir, serão examinadas as atividades permitidas e as que se encontram vedadas nas ruas de Belo Horizonte. (BELO HORIZONTE, 2003).

#### **4.4.2.1 Atividades permitidas em logradouro público segundo o Código de Posturas de 2003**

O artigo 116 estabelece que “o exercício de atividades em logradouro público depende de licenciamento prévio junto ao Executivo”. (BELO HORIZONTE, 2003). Diante desse comando, só serão consideradas formalizadas, tendo em vista a esfera municipal, as atividades de trabalhadores de rua que contarem com a devida anuência da Prefeitura. Em 30 de julho de 2012, a lei municipal n. 10.520, acrescentou parágrafo único ao artigo 116, para definir exatamente quais atividades poderiam ser licenciadas para o exercício em logradouro público:

Art. 116 - O exercício de atividades em logradouro público depende de licenciamento prévio junto ao Executivo.

Parágrafo único - O Executivo poderá licenciar, para o exercício em logradouro público, apenas as seguintes atividades, observadas as limitações previstas neste Código:

I - em banca;

II - em veículo de tração humana e veículo automotor;

III - exercida por deficiente visual;

IV - de engraxate;

V - evento;

VI - feira;

VII - em quiosque em local de caminhada;

VIII - exploração de sanitário público;

IX - lavador de veículo automotor (BELO HORIZONTE, 2003).

As atividades em banca não se tratam daquelas exercidas tradicionalmente pelos camelôs. Segundo o artigo 134 do Código de Posturas, só são permitidos os seguintes tipos de bancas: de jornais e revistas, de flores e plantas naturais e de bebidas naturais. Sobre as atividades em veículo de tração humana e automotor, o artigo 139 só permite a utilização desses meios para a comercialização de alimentos. Dentre outras medidas, o Código estabelece até quais mercadorias são proibidas de serem comercializadas em veículos. São elas: bebida alcoólica; refresco; caldo de cana; café; carnes e derivados; sorvete de fabricação instantânea, proveniente de xaropes ou qualquer outro processo; e fruta descascada ou partida,

exceto laranja, que deverá ser descascada na hora, diante do consumidor. (BELO HORIZONTE, 2003).

Sobre a feira, o Código de Posturas estabeleceu, em seu artigo 175, que esta poderá ser: “I - permanente, a que for realizada continuamente, ainda que tenha caráter periódico; II - eventual, a que for realizada esporadicamente, sem o sentido de continuidade”. (BELO HORIZONTE, 2003). Como no caso das bancas, o Município também restringiu as modalidades de feira admitidas.

Art. 176 - Serão admitidas as seguintes modalidades de feira:

I - feira livre, a que se destinar à venda, exclusivamente a varejo, de frutas, legumes, verduras, aves vivas e abatidas, ovos, gêneros alimentícios componentes da cesta básica, pescados, doces e laticínios, biscoitos a granel, cereais, óleos comestíveis, artigos de higiene e limpeza artesanais, utilidades domésticas, produtos comprovadamente artesanais e produtos da lavoura e indústria rural;

II - de plantas e flores;

III - de livros e periódicos;

IV - de artes plásticas e artesanato;

V - de antigüidades;

VI - de comidas e bebidas típicas nacionais ou estrangeiras;

VII - promocional. (BELO HORIZONTE, 2003).

Por sua vez, nos termos do Código, “o quiosque destina-se à comercialização de: I - água mineral; II - água de coco; III - bebidas não alcoólicas; IV - bombonière; V - picolés e sorvetes em embalagens descartáveis; VI - exploração de sanitário público”. (BELO HORIZONTE, 2003).

#### **4.4.2.2 Limitações às atividades dos vendedores ambulantes em logradouros públicos segundo o Código de Posturas de 2003**

O Código de Posturas de Belo Horizonte não proíbe o trabalho dos vendedores ambulantes, mas impõe a esses trabalhadores uma série de restrições, o que modificou profundamente o cotidiano da cidade. Como será demonstrado a seguir, são poucas as referências do Código ao ambulante, mas suficientes para limitar consideravelmente sua presença na cidade, desde 2003. (BELO HORIZONTE, 2003).

O Código de Posturas determina, por meio do seu artigo 119, inciso III, que “o regulamento deste Código poderá: [...] III - definir locais específicos para a concentração do comércio exercido por ambulantes”. Mais adiante, em seu artigo 152, define que “não será

permitida a venda ambulante de alimento em cesto, baú, tabuleiro ou qualquer outro recipiente”. (BELO HORIZONTE, 2003). Por causa desta proibição, por exemplo, os “balaieiros”, que vendem pães e outros produtos de padaria em cestos fixados em bicicletas, não podem exercer legalmente essa atividade.

Em abril de 2010, a lei n. 9.845 acrescentou o artigo 118-A ao Código de Posturas, estabelecendo a proibição de utilização do passeio por ambulantes. Os parágrafos desse artigo apresentavam ainda outras determinações. A primeira era de que “os ambulantes já licenciados para o exercício de atividade no passeio deverão ser redirecionados, sempre que possível, para outras áreas no logradouro público acessíveis e atrativas”, o que, efetivamente, dada a expressão “sempre que possível”, não oferecia aos ambulantes nenhuma segurança quanto à continuidade rentável de seus negócios. A segunda, simplesmente repetindo o *caput* do artigo, enunciava “não serão emitidas novas licenças para o exercício de atividade no passeio”. (BELO HORIZONTE, 2003).

Como o artigo 118-A, ao usar o termo genérico “ambulantes”, não excluía do âmbito de incidência dessa vedação as atividades de comércio em veículo de tração humana, os pipoqueiros de Belo Horizonte passaram também a ser impedidos de trabalhar em seus pontos tradicionais de venda. Essa situação, todavia, foi alterada recentemente.

Após intensa mobilização dos pipoqueiros, representados pelo Sindicato Profissional dos Pipoqueiros da Grande BH, em 30 de julho de 2012, entrou em vigor a lei n. 10.520, dando nova redação ao artigo 118-A, que passou a estabelecer que “o passeio poderá ser utilizado por ambulante somente para exercício de atividade de comércio: I - em veículo de tração humana; II - por deficiente visual.”

#### **4.4.2.3 Atividades proibidas em logradouro público segundo o Código de Posturas de 2003: camelôs, toreros e flanelinhas**

Como se pode notar, as atividades permitidas em logradouro público pelo Código de Posturas não fazem parte daquelas exercidas pelos camelôs e *toreros*. Estes, tradicionalmente, estão voltados para a comercialização de produtos industrializados como eletrônicos, brinquedos, roupas, bijuterias, etc..

Essa situação, todavia, não é mera coincidência. Encontra-se em harmonia com a expressa proibição constante no Código de Posturas das atividades dos camelôs e *toreros*. Esse impedimento, inclusive, alcança os flanelinhas, desde 2010, por meio da lei n.9.845 que alterou o artigo 118 do Código de Posturas, dando-o a seguinte redação: “fica proibido o exercício de atividade por camelôs, *toreros* e flanelinhas no logradouro”. (BELO HORIZONTE, 2003). Coerentemente, em relação aos flanelinhas, o Decreto n. 14.060/2010, que regulamenta o Código de Posturas, em seu artigo 84, § 3º, determina que a atividade desses profissionais “no logradouro público não será licenciada, devendo os agentes municipais de trânsito, [...], colaborar com os órgãos de segurança pública competentes, para o combate ao exercício ilegal da atividade”. (BELO HORIZONTE, 2010).

Os termos camelôs, *toreros* e flanelinhas não são definidos pelo Código de Posturas, o que dificulta a identificação precisa desses trabalhadores. Sendo assim, para camelôs e *toreros* se aplicam neste trabalho as considerações feitas anteriormente. Quanto ao flanelinha, deve-se distingui-lo do lavador de veículo automotor, que, como visto, encontra-se autorizado a trabalhar no logradouro público. Como o próprio nome diz, o lavador é o trabalhador que tem a atividade de lavar carros, motos etc.. Por sua vez, o flanelinha é quem está na rua para proteger, ou seja, “guardar” os veículos contra a ação de terceiros. Em geral, é um sujeito mal visto pela sociedade, porque, muitas vezes, tem atitudes agressivas e violentas contra o seu próprio cliente quando não consegue impor o valor do seu serviço. Como relatou um fiscal da Prefeitura sobre os flanelinhas, “eles estão na rua só pra tomar conta, pra achacar”.

#### 4.4.2.3.1 O caso dos camelôs e toreros

Em relação ao que se dava até os anos 1990 em Belo Horizonte, conforme já explicitado neste relatório de pesquisa, a proibição do trabalho dos camelôs e *toreros* nos logradouros públicos trata-se de uma decisão radical, que muito se distancia do cenário legal municipal anterior, que permitia, quando devidamente licenciados, que esses trabalhadores comercializassem nas ruas. Segundo esclarece Jesus, “a administração municipal, na época do prefeito Patrus Ananias (1993-1996), havia licenciado mais de dois mil camelôs”. (2012, p. 01).

Essas díspares políticas municipais, inclusive, foram vivenciadas pelo “I”, que explica como era a realidade quando era camelô licenciado pela Prefeitura e como se dá hoje o

trabalho dos que, como ele, insistem em permanecer exercendo atividades comerciais nas ruas da Capital.

Pesquisadora: Qual que é o problema que tem de trabalhar na rua? Tem algum?

I: Olha, hoje é a fiscalização.

Pesquisadora: Ahan.

I: Somente isso. Porque eu cheguei a... eu tive... fui camelô... tinha carteira aqui... tive... teve uma época que tinha as barraca de camelô...

Pesquisadora: É...

I: Naquela época eu tinha a carteira da prefeitura, tinha a licença... Depois que tiraram a... aquela licença da rua... hoje, fiscal você sabe como é que é...

Pesquisadora: É, a gente viu...

I: Chega aqui e leva... só esse pobrema.

Essa mudança da Prefeitura em relação à situação dos camelôs e *toreros* foi acompanhada de uma contrapartida. Nos Atos das Disposições Transitórias (ADT) do Código de Posturas estipulou-se a transferência desses trabalhadores para um espaço a ser destinado ao exercício de suas atividades.

Art. 3º - Os camelôs e *toreros* cadastrados pelo Executivo entre 1998 e novembro de 2002 e que estejam exercendo suas atividades poderão permanecer no local de exercício até que sejam criados os espaços de que trata o § 1º do art. 4º das Disposições Transitórias deste Código, para os quais serão transferidos. (BELO HORIZONTE, 2003).

Os espaços que serão posteriormente utilizados, mas de forma não gratuita, e que são referidos no artigo 3º do ADT tratam-se dos atuais *shoppings* populares. Segundo o parágrafo 1º, do artigo 4º dos ADT, esses ambientes: “serão criados, fora do logradouro público, na Zona Central de Belo Horizonte (ZCBH), na Zona Hipercentral (ZHIP) ou em área de grande circulação de pedestres, locais específicos com viabilidade econômica [...]”. (BELO HORIZONTE, 2003).

Outra determinação que completa a nova visão do Poder Público sobre o trabalho nas ruas de Belo Horizonte, se encontra no parágrafo 3º do artigo 4º: “o Executivo garantirá, por meio de política de fiscalização específica, que os espaços desocupados dos logradouros públicos não venham a ser novamente ocupados [...] por camelôs e *toreros*”. (BELO HORIZONTE, 2003).

Para os camelôs e *toreros* que desrespeitarem as normas do Código de Posturas, fixou-se a penalidade de apreensão das mercadorias que estiverem sendo comercializadas, sem prejuízo da aplicação simultânea da multa cabível. Sobre o procedimento de apreensão, “B” explica em detalhes:

B: É. Aumentou a pressão...  
 Pesquisadora: Como é que é a pressão?  
 B: A pressão... que eles vem e toma a mercadoria.  
 Pesquisadora: Toma ne...  
 B: toma!  
 Pesquisadora: Toma na tora!  
 B: Toma na tora! Chega e põe a mão, assim...quando eu tava com a banquinha aqui, eles chega e põe a mão aqui oh! Tá presa a mercadoria! Pronto! Aí eu tenho que sair fora! Aí eles leva...

No parágrafo 1º do artigo 313, tem-se que “ocorrerá a apreensão imediata, ainda que as mercadorias estejam acondicionadas em bolsas, sacolas, malas ou similares, mesmo que apoiadas sobre o corpo”. (BELO HORIZONTE, 2003). Todavia, é justamente assim que “B” tenta se proteger da fiscalização, deixando sua mercadoria “amarradinha”, conforme ela explica no momento em que se preparava para dar sua entrevista: “Pesquisadora: Mas, não... deixa isso montadinho, e se aparecer alguém pra comprar... B: Não, mas é rapidinho... aparece fiscal ou polícia, tando amarrado ne...aí é mais melhor! Né?”

Ainda segundo o artigo 313 do Código de Posturas,

§ 2º - O bem apreendido será restituído mediante comprovação de depósito do valor correspondente à multa aplicada, acrescida do preço público de remoção, transporte e guarda do mesmo, definido em decreto, desde que comprovada a origem regular do produto, nos seguintes prazos:  
 I - 24 (vinte e quatro) horas, no caso de produto perecível;  
 II - 30 (trinta) dias, no caso de produto ou equipamento não perecível. (BELO HORIZONTE, 2003).

Conforme disciplina o Decreto n. 14.060, de 2010, que regulamenta o Código de Posturas, o valor da multa para quem estiver exercendo atividade comercial sem licença em logradouro público “dentro do perímetro da Avenida do Contorno”, considerada infração grave, equivale a R\$ 1.200,00. Já fora deste limite, onde a infração passa a ser classificada como média, a multa corresponde a R\$ 500,00.

Nenhum dos entrevistados durante esta pesquisa se referiu ao pagamento da multa e à consequente restituição das mercadorias apreendidas, o que se dá em virtude dos altos valores dessa sanção pecuniária. Os valores das multas, mesmo considerando a mais baixa, podem exceder dezenas de vezes o valor total das mercadorias comercializadas por alguns trabalhadores, como os que foram entrevistados nesta pesquisa.



## 5 DO ESPAÇO PÚBLICO PARA O PRIVADO. A TRANSFERÊNCIA DOS TRABALHADORES DE RUA PARA OS SHOPPINGS POPULARES

Como demonstrado no capítulo anterior, em harmonia com as diretrizes do Plano Diretor (BELO HORIZONTE, 1995) e do Programa *Cento Vivo*, o Código de Posturas de Belo Horizonte determina que camelôs e *toreros* estão proibidos de exercer suas atividades em logradouros públicos. A contrapartida oferecida pela Prefeitura, também constante no mesmo instrumento legal, foi a transferência desses trabalhadores para locais adequados. Esses lugares são os chamados *shoppings* populares, que como informou uma policial, na verdade, “não têm nada de popular”. (BELO HORIZONTE, 2003). O objetivo deste capítulo é esclarecer essa afirmação, demonstrar como se deu o processo de retirada dos camelôs e *toreros* das ruas e as repercussões dessa mudança, em grande parte negativa, para os trabalhadores de rua.

### 5.1 A produção do “mito” dos *shoppings* populares

Segundo dados da Prefeitura de Belo Horizonte, “2.371 camelôs e *toreros* da área central foram transferidos para os *shoppings* Oiapoque, Tupinambás, Xavantes, Caetés, Tocantins e Barro Preto”, sendo que estes dois últimos não estão em funcionamento. (BELO HORIZONTE, 2012).

O *shopping* Oiapoque<sup>6</sup>, também conhecido como Oi, foi o primeiro a ser inaugurado. A abertura ocorreu em agosto de 2003. Portanto, antes da entrada em vigor do Código Posturas. Mas, como o código foi publicado em julho de 2003, não há dúvida de que seu estabelecimento se deu pautado nos marcos dessa lei e, especialmente, em conformidade com a nova política municipal de relacionamento com os trabalhadores de rua, como relata um representante da administração desse *shopping*:

Bem, o Mário tinha o imóvel e não sabia bem o que ia fazer nele. Aí, com a aprovação do Código de Posturas da PBH, que proibia aos ambulantes de continuar

---

<sup>6</sup> O *shopping* Oiapoque está localizado na Avenida Oiapoque, 176, Centro, Belo Horizonte, Minas Gerais.

trabalhando nas calçadas, surgiu a ideia de criar um espaço para receber esses ambulantes, cobrando um aluguel e dando toda a infraestrutura para atender os clientes com segurança e conforto. Dessa ideia surgiu o Shopping Oiapoque. (Entrevistado 01). (CARRIERI, MARANHÃO, MURTA, 2009, p. 1330).

Essa informação, inclusive, é referendada pela reportagem da revista *Encontro*, que conta um pouco sobre a vida do proprietário do *shopping* Oi, o Sr. Mário Valadares, citado na entrevista transcrita acima. O empresário é descrito como um empreendedor surpreendente que, com o lançamento do empreendimento popular descobriu uma verdadeira mina de ouro:

Para entender a grande jogada que fez com que Valadares descobrisse uma mina de ouro desprezada e ficasse conhecido internacionalmente, é preciso pular para meados de 2002, quando um impasse envolvia um grande imóvel na avenida Oiapoque, no baixo centro de BH, uma conhecida zona boêmia com botecos sujos e reduto noturno de bandidos. O prédio onde funcionaram algumas fábricas de cerveja estava abandonado e havia sido condenado, depois de constatado que estava em avançado estado de demolição. Valadares vendeu suas cotas na Meridional, sua parte em um imóvel alugado por uma grande loja de roupas, acrescentou algumas economias que havia feito ao longo de décadas e arrematou o prédio em leilão da cervejaria Antarctica. “Era um lugar invadido, caindo aos pedaços, no meio da prostituição de Belo Horizonte. Quando fiz isso, minha mulher até chorou”, brinca. O valor pedido era R\$ 1,5 milhão, mas ele conseguiu levar por R\$ 350 mil a menos. **Um ano depois, a Prefeitura de Belo Horizonte aprovou Código de Posturas que tinha como mudança mais radical a remoção dos vendedores ambulantes das ruas do centro da cidade.** Com um grande imóvel em mãos, mas sem saber ao certo o que fazer, Valadares assistiu à grande crise entre camelôs e prefeitura, e preferiu chamá-la de oportunidade. **A prefeitura já preparava um projeto de revitalização do centro de Belo Horizonte, chamado Centro Vivo, e a proposta que o empresário fez caiu como uma luva para os interesses do governo: criar um shopping popular para que os camelôs pudessem trabalhar. De camelôs eles passariam a lojistas.** (ELE QUER..., 2012).

No *site* do *shopping* Oi está também registrado o depoimento de Mário Valadares sobre a aquisição do imóvel histórico, onde desde o início do século XX se instalaram indústrias cervejeiras, e a respeito da iniciativa de abrir esse local para o comércio popular. Ele explica: “o prédio estava em condições deploráveis, [...] habitado por mendigos, drogados e marginais, [...], com 200 camelôs instalados à sua frente. Foi com eles que iniciei o negócio. Apostei tudo que tinha no empreendimento”. (SHOPPING OIAPOQUE, 2012).

Para o *shopping* Oi, “de acordo com informações da PBH, foram remanejados [...] 650 trabalhadores informais. Destes, 112 eram portadores de deficiência física que atuavam na Rua Carijós, esquina com Rua Curitiba”. (NEVES, JAYME, ZAMBELLI, 2009, p. 112). Mais tarde, em 2009, o número de boxees já era de 1.800. (NEVES, JAYME, ZAMBELLI, 2009, p. 112). Nessas lojas são vendidas roupas, CDs, brinquedos, calçados, acessórios para celular, rádios de pilha etc. e, diferentemente do que se vê em outros *shoppings* populares, são comercializados também produtos eletroeletrônicos de alto valor comercial, com tecnologia

avançada, como DVD portáteis, câmaras digitais, filmadoras, etc.. (NEVES, JAYME, ZAMBELLI, 2009, p. 112).

O *shopping* Oi é tido como muito bem sucedido, um negócio de sucesso. Mas, efetivamente, esse prestígio não decorre apenas da variedade e das características dos produtos ofertados, como descrito acima. A “loucura que deu certo” (SHOPPING OIAPOQUE, 2012) é explicada por Jesus (2012), especialmente, a partir da consideração do perfil dos trabalhadores que foram transferidos para esse empreendimento.

Segundo afirma Jesus (2012), na verdade, a maior parte dessas pessoas trata-se de atacadistas que já estavam estabelecidos nos arredores do atual prédio do *shopping* Oi e que forneciam, principalmente, insumos para os camelôs do centro da capital. Portanto, não sentiram impactos negativos com a alteração de seus pontos de comércio. Pelo contrário, foram beneficiados com a estruturação do *shopping* e o embelezamento da região promovida pelo Programa *Centro Vivo*, que proporcionou, inclusive, a diversificação da clientela desses vendedores, agora chamados de “empreendedores”. Em detalhes, o autor explica que:

Em agosto de 2003, foi feita a primeira transferência dos camelôs para o *Shopping* Oiapoque. **Na inauguração, havia 180 *boxees*, que foram ocupados, no geral, pelos trabalhadores que ficavam no entorno da antiga fábrica de cerveja, que foi transformada no *shopping*. A maioria dos trabalhadores contemplados era composta de atacadistas que abasteciam a região central da cidade. Eles ficavam nas imediações da antiga cervejaria, e os camelôs da área central desciam para buscar mercadorias e abastecer as barracas.** Esse foi um dos motivos para que, em pouco tempo, o Oi, como ficou conhecido, tivesse um grande movimento, pois a retirada das pessoas da rua não alterou suas vendas, aqueles camelôs não dependiam dos passantes. Com a mudança da paisagem no entorno do Oi, empreendida pelo poder público em parceria com entidades privadas, pessoas das mais diversas partes da cidade e de outros grupos sociais, especialmente a classe média, passaram a frequentar e a consumir os produtos ali vendidos. (JESUS, 2012, p. 06, grifo nosso).

Para Jesus, o êxito “não esperado da transferência dos camelôs para o Oi criou a imagem de sucesso do *shopping* popular e deu impulso para a retirada de todos os camelôs da área central, com a inauguração de outros empreendimentos”. (JESUS, 2012, p. 06). Segundo Jesus (2012, p. 09), “o sucesso comercial do Oi e a significativa mudança ocorrida no uso dos espaços do seu entorno originou o mito do *shopping* popular”.

Como o *shopping* Oiapoque foi o primeiro a ser inaugurado, entende-se que seu sucesso e a consequente produção do “mito” do *shopping* popular (JESUS, 2012) foram fundamentais para a facilitação do processo de transferência dos camelôs e *toreros* para os outros empreendimentos. De certa forma, esses trabalhadores de rua tinham um exemplo

positivo ou um bom argumento para acreditar que suas futuras pequenas lojas também prosperariam.

A propagação do “mito” do *shopping* Oiapoque contou, inclusive, com o apoio do Jornal *Estado de Minas*. A influência desse meio de comunicação foi importante para formar uma opinião positiva da sociedade a cerca da política de transferência dos camelôs para os *shoppings* populares, o que facilitou a concretização pela Prefeitura do processo de retirada dos camelôs e *toreros* que ainda ocupavam as calçadas do centro de Belo Horizonte. (CARRIERI, MARANHÃO, MURTA, 2009).

Nas reportagens do *Estado de Minas* relacionadas à promoção desses empreendimentos, o jornal, por exemplo, passou a se referir aos camelôs e *toreros* sempre por meio de termos positivos como lojistas, microempreendedores etc.. Iniciativas como essa foram fundamentais para criar um imaginário de prosperidade a ser usufruída pelos trabalhadores de rua, antes vistos como “foras da lei”:

Outro percurso semântico presente nas reportagens é o do sucesso do empreendimento dos SHPs. Curioso observar que as reportagens com essa temática foram publicadas no “Caderno Economia” do EM, diferentemente as demais que eram publicadas no “Caderno Gerais”. Uma análise detalhada dos discursos desses materiais ajuda a construir a imagem de que os SHPs, em especial o Shopping Oiapoque, são um negócio de sucesso, com vendas altas e maiores rendimentos para os “lojistas”. Isso pode ser verificado na escolha das personagens utilizadas para legitimar os discursos hegemônicos: lojistas, microempreendedores, comerciantes, clientes, classe alta, gente chique e jovem. Percebe-se a extinção dos substantivos “camelôs”, “informais”, “ilegais”, “toreros”, “ambulantes” e “barraqueiros”, já que não são adequados a um shopping. Esse espaço é caracterizado como templo de consumo (Durães e Hybner, 2004) e shopping center (Choucair, 2006). Os boxees são chamados de lojas ou pontos de venda (Choucair e Giannini, 2004). Segundo as autoras, os comerciantes implementaram vendas por cartão de crédito e fazem cursos de gerenciamento e vendas no Sebrae em parceria com a prefeitura e CDL (Câmara de Dirigentes Lojistas de Belo Horizonte). Os clientes recebem tratamento “VIP”, com instalação de escadas rolantes e praça de alimentação nos SHPs (Choucair, 2007). (CARRIERI, MARANHÃO, MURTA, 2009, p. 1321).

Outro ponto observado refere-se ao discurso do Jornal *Estado de Minas*, que defendeu que a simples mudança para os *shoppings* populares provocaria a formalização do trabalho dos camelôs, o que os deixaria livres das perseguições dos fiscais e das conseqüentes apreensões de mercadorias. É evidente que tal fato não ocorreu. A “legalização” da atividade dos camelôs e *toreros* extrapola o mero cumprimento da legislação municipal, no caso, o Código de Posturas, como bem demonstram os autores no trecho abaixo colacionado:

[...] refere-se ao discurso que reforça a falácia de que a mudança para os shoppings populares (SHPs) irá legalizar a atividade dos camelôs, retirando-os da informalidade. Isso pode ser comprovado através dos vários discursos em que é afirmado, conforme reportagens do EM, que os camelôs que não se mudarem para os SHP permanecerão na informalidade e estarão sujeitos à apreensão de suas

mercadorias: “depois da data [de sorteio dos boxees nos SHPs] todos que continuarem nas ruas estarão ilegais e sujeitos a sanções, como o recolhimento de mercadorias” (Ramos, 2004). Ora, essa afirmação apresenta como implícito pressuposto que aqueles que se mudarem estarão legalizados e que não sofrerão apreensões de suas mercadorias. Sabemos, hoje, que a mudança para os SHPs não significou legalização dos seus negócios e que as “batidas” policiais continuaram (e continuarão) acontecendo, como ocorreu em 2005 e 2007, com apreensão de mercadorias no valor estimado de R\$ 500 mil a R\$ 4 milhões de reais, respectivamente. (CARRIERI, MARANHÃO, MURTA, 2009, p. 1320).

Apesar do difundido sucesso do *shopping* Oi e das promessas de saída da situação de informalidade vivenciada nas ruas, a transferência dos trabalhadores para os demais empreendimentos não se deu sem resistência, como analisam Carrieri, Maranhão e Murta, também a partir de reportagens do *Estado de Minas* desse período:

Em outra reportagem, do dia 25 de janeiro de 2004, em que é relatada a resistência dos camelôs em saírem das ruas e irem para os shoppings, afirma-se que a prefeitura acabou cedendo, o que conota a abertura para negociação dos camelôs com a prefeitura e a tolerância desta em relação à desobediência deles. “A Administração Municipal foi tão permissível que autorizou...” (*Estado de Minas*, 2004b). Interessante observar que em nenhuma reportagem essa caracterização de compreensão, disposição à negociação e a busca de um ponto ideal para ambas as partes são atribuídas aos camelôs. Pelo contrário, eles são caracterizados como intransigentes e baderneiros, com quem não se tem como estabelecer diálogo, provocando, em alguns momentos, a quebra de negociação com a prefeitura, conforme relatado na reportagem de 15 de janeiro de 2004: “O diálogo está suspenso entre a prefeitura e os ambulantes”, pois, segundo o EM, os camelôs não têm controle político sobre sua categoria: os “líderes do movimento não têm controle” (Seleme, 2004a). (CARRIERI, MARANHÃO, MURTA, 2009, p. 1321).

É interessante ressaltar que a “resistência dos camelôs à mudança geográfica é classificada pelo jornal [*Estado de Minas*] como um ‘apego ao ponto [...]’” (Hybner, 2004). (CARRIERI, MARANHÃO, MURTA 2009, p. 1321). Perplexos diante dessa notícia, Carrieri, Maranhão e Murta questionam: “Será que é apego o que o camelô desenvolveu com seu ponto [...]? E se a proposta fosse mudar o [...] Diamond Mall de lugar, transferindo-o para a região da rodoviária? A insatisfação [...] seria atribuída ao apego ao ponto [...]?” (2009, p. 1321). Parece que não.

Mas, mesmo diante da resistência de alguns trabalhadores de rua, as transferências aos demais *shoppings* populares ocorreu gradativamente. Em agosto de 2004, houve a inauguração dos *shoppings* Xavantes<sup>7</sup> e Tupinambás.

O *shopping* Xavantes apresenta maior rentabilidade em comparação à dos *shoppings* Tubinambás e Caetés, que ainda serão apresentados neste capítulo. Em geral, credita-se tal

<sup>7</sup> O *shopping* Xavantes está localizado na Rua Curitiba, 149, Centro, Belo Horizonte, Minas Gerais.

fenômeno ao fato de o Xavantes estar instalado em frente ao Oiapoque, usufruindo, portanto, de seu prestígio, mesmo que indiretamente.

A descrição minuciosa do *shopping* Xavantes é feita por Neves, Jayme e Zambelli (2009). Ressaltam essas autoras, dentre outras informações importantes, que durante a pesquisa de campo que realizaram foram encontrados 24 boxees fechados, sendo que alguns estavam à venda e outros se encontravam disponibilizados para aluguel.

O shopping Xavantes tem poucos boxees no seu piso térreo, que praticamente não existe, pois sua área de construção encontra-se no segundo piso. Na entrada da Rua Oiapoque, existe uma boxe instalado próximo a uma escada de dois lances que dá acesso ao shopping. Essa peculiaridade dificulta sua visualização, limitando de alguma forma, o acesso dos consumidores ao local. O Xavantes tem apenas um andar, mas sua organização interna como as dos outros shoppings visitados, é confusa. A numeração dos boxees não é linear, não existe sinalização para a localização das saídas, dos banheiros, dos bebedouros e da administração. Não há lanchonetes nem restaurante. O shopping Xavantes foi ampliado e essa área se diferencia significativamente da antiga, tendo melhor estrutura física e apresentação. (NEVES, JAYME, ZAMBELLI, 2009, p. 112-113).

Dentre os *shoppings* populares, chama a atenção o caso do Tupinambás<sup>8</sup>, em pior situação quando comparado com os demais. E esse fato é extremamente relevante, pois, segundo Jesus (2012), o *shopping* Tupinambás é o que, efetivamente, recebeu os camelôs que ocupavam a área central de Belo Horizonte.

No caso do Shopping Tupinambás, o “sucesso” não foi tão evidente como no caso do Oi. Os camelôs que foram transferidos para lá eram os que ocupavam a área central da cidade, estavam acostumados com o fluxo intenso de pedestres e as despesas que tinham com carregadores, guardadores e as taxas da Prefeitura eram pequenas em relação ao ganho com a venda de mercadorias. De acordo com entrevistas com antigos camelôs, houve muita relutância em mudar para lá, mas com a imagem criada pelo Oi e o cerceamento da Prefeitura, a transferência ocorreu para quase 800 camelôs. A região em que foi implantado o Tupinambás é pouco frequentada por pedestres, originalmente é uma região de lojas de material de marcenaria, casas de ferragens, parafusos. Sendo assim, o empreendimento foi desastroso, poucos camelôs tinham como pagar as taxas referentes ao aluguel dos boxees, uma vez que a clientela era escassa. A situação ficou mais dramática ainda para os trabalhadores que foram, pois raramente aparecia um cliente, ou mesmo curioso. Ainda de acordo com os antigos camelôs entrevistados, ocorreram vários casos de trabalhadores endividados, deprimidos e até suicídio em função do ostracismo e acúmulo de dívidas. Curiosamente, o Tupinambás era o shopping que possuía a melhor infraestrutura, com estacionamento próprio, corredores amplos e mercadorias diversificadas. (NEVES, 2009) (JESUS, 2012, p. 06, grifo nosso).

Os dados levantados por Neves, Jayme e Zambelli (2009, P. 113) também transmitem claramente o fracasso do *Shopping* Tupinambás: “[...] em sua inauguração o *shopping* contava

---

<sup>8</sup> O *Shopping* Tupinambás encontra-se situado na Rua Rio Grande do Sul, 54, Centro, Belo Horizonte, Minas Gerais.

com 767 camelôs e *toreros*, e no período da pesquisa empírica havia no local apenas 120”. Notícias como essa, sobre os problemas enfrentados pelo Tupinambás, também foram anunciadas pelo *Estado de Minas*:

Algumas reportagens revelam que os camelôs (volta-se a chamá-los dessa forma) passam dias sem vender uma só mercadoria e que não ganham dinheiro, nem mesmo para pagar o almoço (*Estado de Minas*, 2004e; Ferreira, 2005; Lobato, 2006). Na reportagem do dia 12 de março de 2005 (Ferreira, 2005), a equipe de jornalistas afirma que comprovou que “os corredores ficam às moscas e que no segundo andar do Shopping Tupinambás há várias lojas fechadas”. Essa mesma reportagem é ilustrada com a foto de uma ambulante com seu caderno de vendas com várias páginas em branco, confirmando que não há saída de mercadorias no shopping. (CARRIERI, MARANHÃO, MURTA, 2009, p. 1321).

Mas, apesar de, em algumas reportagens, reconhecer o problema vivenciado pelos comerciantes do *shopping* Tupinambás, o *Estado de Minas* continuou a praticar a propagação do sucesso dos *shoppings* populares. Para isso, a estratégia utilizada foi apresentar também as ações reativas a essa situação, empreendidas pelos administradores desses espaços.

Primeiramente, junto às reportagens em que são apresentadas as mazelas dos SHPs, apresentam-se soluções empreendidas pelos seus administradores, como o investimento em campanhas de marketing, o pedido à BHTrans (Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte) de instalação de uma central de BHBUS (ônibus municipal) e a solicitação à prefeitura de instalação da primeira farmácia popular no segundo andar do Shopping Tupinambás. Como se sabe, nenhuma dessas estratégias foi capaz de solucionar os problemas deste shopping. (CARRIERI, MARANHÃO, MURTA, 2009, p. 1322).

Por fim, o quarto *shopping* popular, o Caetés<sup>9</sup>, foi inaugurado em dezembro de 2004. Como o *shopping* Tupinambás, não tem uma história de sucesso. Afirmam Neves, Jayme e Zambelli (2009, p. 114) que “durante a pesquisa de campo, observou-se pequena movimentação e circulação de pessoas dentro do *shopping* e um grande número de *boxees* fechados, quase 50% deles”, apesar de estar muito bem localizado, em uma área extremamente movimentada da região central de Belo Horizonte. Sobre isso, explicam as autoras que:

[...] limitado pelas ruas São Paulo e Rio de Janeiro e com entrada pela Avenida Santos Dumont e ruas Rio de Janeiro e Caetés. Sua localização pode ser considerada como a melhor em relação aos outros shoppings populares, em razão de sua centralidade e da grande movimentação dessas ruas, que concentram elevado número de lojas e funcionam como embarque e desembarque de ônibus de várias linhas. (NEVES, JAYME, ZAMBELLI, 2009, p. 113-114).

<sup>9</sup> O *Shopping* Caetés encontra-se situado na Rua Caetés, 466, Centro, Belo Horizonte, Minas Gerais.

A situação relatada acerca dos *shoppings* Tupinambás e Caetés não é, portanto, animadora. Revela, na verdade, uma série de dificuldades que são vivenciadas pelos comerciantes instalados nesses *shoppings*. Embora esteja em melhor posição do que esses, o *shopping* Xavantes não experimenta a mesma pujança econômica vivenciada pelo Oiapoque, iniciativa que deu origem ao “mito” do *shopping* popular. (JESUS, 2012).

Como esclarece Jesus, “o bem-sucedido caso do Oi na verdade era bastante específico, pois havia ali uma atividade comercial já estabelecida de atacadistas e que foi potencializada com sua abertura para o varejo e pelo assédio da classe média”. (JESUS, 2012, p. 09). Portanto, o que parece é que o fato de as peculiaridades do *shopping* Oi não terem sido levadas em conta foi um ponto importante para o fracasso ou pouco sucesso dos demais empreendimentos.

## 5.2 Mecanismos para a constituição dos *shoppings* populares

Para viabilizar a implementação dos *shoppings* populares, dando cumprimento às determinações do Código de Posturas (BELO HORIZONTE, 2003), desde 2003, o Poder Público municipal passou a adotar uma série de medidas. Inicialmente, firmou o Decreto n. 11.424/2003, que desapropriou imóveis na região central de Belo Horizonte com o fim de “permitir à Municipalidade a implantação de Shopping Popular”. (art. 2º). (BELO HORIZONTE, 2003).

Em 2005, outro fator importante foi a entrada em vigor da Lei n. 9.058, que estabeleceu a Operação Urbana “Centros de Comércio Popular”. Dentre os objetivos desta operação destacam-se dois, sendo um relacionado aos *shoppings* populares, chamados nessa lei de “Centros de Comércio Popular”, e o outro a mecanismos compensatórios destinados aos que investirem na implementação desses espaços, tratados pela lei como “empreendedores”:

Art. 5º - A Operação Urbana referida no artigo anterior tem por objetivo:

[...]

II - viabilizar a instalação e permanência de Centros de Comércio Popular destinados a abrigar as atividades de camelôs, *toreros* e artesãos exercidas em logradouros públicos,

III - instituir aos empreendedores classificados pelo Chamamento Público nº 02/2004, contrapartida social, na forma de mecanismo compensatório, para a manutenção da implantação dos Centros de Comércio Popular, em forma de potencial construtivo a ser alienado, nos termos desta Lei. (BELO HORIZONTE, 2005).



Segundo o art. 6º da Lei n. 9.058 de 2005, as áreas geradoras de potencial construtivo da Operação Urbana são:

- I - o Centro de Comércio Popular Tupinambás, localizado no terreno constituído pelos lotes 001 a 008, do quarteirão 028, da Segunda Seção Urbana;
- II - o Centro de Comércio Popular Caetés, localizado no terreno constituído pelos lotes 009 e 011, do quarteirão 018, da Primeira Seção Urbana;
- III - o Centro de Comércio Popular Tocantins, localizado no terreno constituído pelos lotes 003, 012 a 015, do quarteirão 017, da Primeira Seção Urbana;
- IV - o Centro de Comércio Popular Xavante, localizado na Avenida Oiapoque, nº 221, na Primeira Seção Urbana. (BELO HORIZONTE, 2005).

O artigo 7º da lei *supra* citada instituiu os mecanismos compensatórios referidos no artigo 5º para a manutenção da implantação dos Centros de Comércio Popular. São eles:

Art. 7º - Para viabilizar o cumprimento das finalidades previstas no art. 5º, fica estabelecido como mecanismo compensatório a possibilidade de alienar o potencial construtivo correspondente a área de boxees instalada nos Centros de Comércio Popular de que trata esta Lei, conversível em direito de construir, obedecidos os parâmetros descritos neste artigo.

§ 1º - Cada 1,00 m<sup>2</sup> (um metro quadrado) destinado à instalação do boxee, poderá gerar 3,0 m<sup>2</sup> (três metros quadrados) de potencial construtivo adicional nos imóveis receptores, nos caso dos empreendimentos citados nos incisos I a IV do caput do art. 6º.

§ 2º - O boxee de que trata esta Lei deverá ter dimensão mínima de 4,00 m<sup>2</sup> (quatro metros quadrados), sendo esta também a metragem máxima possível de ser convertida em potencial construtivo.

§ 3º - A área adicional prevista neste artigo poderá superar o potencial construtivo máximo permitido pela Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo em até 20% (vinte por cento), atendidos os demais parâmetros urbanísticos definidos pela legislação vigente. (BELO HORIZONTE, 2005).

Sobre essas medidas compensatórias, o Jornal *Hoje em Dia*, em 2005, noticiou que “só no [...] Tupinambás onde estão instalados 1.104 boxees, serão gerados direitos de construir 9.204 m<sup>2</sup> referentes a 767 boxees, e o proprietário do *shopping* pode lucrar, com a venda dos direitos, cerca de R\$9,2milhões, caso consiga vender por R\$1mil o metro quadrado”. (ZAMBELLI, 2006, p. 121). A partir desses números, efetivamente, é possível concluir que, pelo menos para os empreendedores, os “Centros de Comércio Popular” foram um bom negócio.

### 5.3 A administração e o funcionamento dos *shoppings* populares

O Jornal *Hoje em Dia*, em 2005, destacou que “além de ganhar dinheiro com o direito de construir, [...], os donos dos ‘camelódromos’ faturarão com o aluguel dos boxees e com o pagamento da taxa de condomínio”. (ZAMBELLI, 2006, p. 121). Ao se analisar o funcionamento dos *shoppings* populares é possível perceber que, efetivamente, é isso que ocorre. O documento que normatiza esses empreendimentos é o Regulamento de Centro de Comércio Popular. Este determina que os camelôs e *toreros*, denominados empreendedores, são responsáveis pelo pagamento das taxas decorrentes da atividade comercial, do aluguel do boxe e, ainda, da taxa condominial. Os empreendedores são também responsáveis pela identidade e a procedência dos produtos por ele comercializados. (NEVES; GONZAGA, 2010).

Há vários relatos de comerciantes dos *shoppings* populares que demonstram a insatisfação dos mesmos em relação aos custos de manutenção do boxe:

O preço do aluguel de boxe no Shopping Oi, por exemplo, subiu de R\$ 100,00 (Ramos, 2003a) para R\$ 270,00 a R\$ 1.000,00 (Furtado, 2007). Recentemente, os camelôs organizaram uma passeata em protesto contra a arbitrariedade da administração, pedindo apoio da PBH. Segundo a presidente da associação do Shopping Oiapoque, Maria Goretti de Paula: Nos puseam [a PBH] dentro do imóvel e agora nos deixam de lado. Na verdade, foi uma armadilha para os camelôs. Estamos nas mãos dos empresários, que aumentam o aluguel da forma que lhes convém. (...) Estamos apenas reivindicando nossos direitos. (CARRIERI, MARANHÃO, MURTA, 2009, p. 1321).

Na narração seguinte observam-se ainda, preços superiores para o valor dos aluguéis:

“Hoje, o preço dos aluguéis é um absurdo. Era um valor praticamente simbólico, mas depois ficou caro demais”, afirma Aladias de Oliveira Gomes Grillo, 45 anos, vice-presidente da Associação dos Camelôs, Feirantes e Vendedores Ambulantes do Estado de Minas Gerais. **“Começaram cobrando aluguel de R\$ 100 e hoje são cobrados, em média, R\$ 1.700. Somando isso ao valor do condomínio, que é de R\$ 377, passamos de R\$ 2 mil no total. O valor do metro quadrado do Shopping Oi chega a ser mais caro do que o valor cobrado nos shoppings tradicionais, com infraestrutura bem melhor”, diz Grillo.** (ELE QUER..., 2012).

Essas constatações são referendadas por “B”, que também argumenta a dificuldade que teria para manter uma “lojinha” no *shopping* popular, não só pelas despesas com o aluguel e o condomínio, mas também para tê-la funcionando com uma quantidade razoável de mercadorias. Ela explica:

Pesquisadora: E ir... pro shopping popular?  
 B: O shopping popular, também, num dá pra mim porque eu num tenho dinheiro pra investir, porque o aluguel é muito caro, entendeu?  
 Pesquisadora: Ahan.  
 B: O aluguel muito caro... Aí tem de ter capital pro aluguel e tem que ter capital pra investir...  
 Pesquisadora: Encher a banca...  
 B: Pra trabalhar, é... pra... porque lá é uma lojinha ne...  
 Pesquisadora: É, uma lojinha...  
 B: É um Boxe. Lá é Boxe!  
 Pesquisadora: É um Boxe...  
 B: É tipo... fala Boxe ne... mas é tipo uma lojinha numa porta assim ne...  
 Pesquisadora: É...  
 B: Aí tem de ter aquela... aquele... aquele ambiente cheinho de mercadoria ne... que se num tiver cheio como é que vai vender? Ne?

Os *shoppings* populares, embora sejam espaços privados, são regulados por um Conselho Gestor, “composto por três membros não-remunerados: um representante do Município [...] (que exerce a função de Coordenador); um representante do locador; e um representante eleito entre os Empreendedores Populares e Lojistas”. (ZAMBELLI, 2006, p. 122).

A autorização, dada em caráter oneroso, pessoal e intransferível, para utilização dos boxes, é feita somente pela Prefeitura, por meio da Regional Centro-Sul, que pode revogá-la a qualquer momento em virtude de interesse público ou se “for alterada a destinação para a qual foi permitida, ou por qualquer infração ao disposto no regulamento, não se garantido ao interessado qualquer tipo de indenização”. (ZAMBELLI, 2006, p. 123). Dentre as proibições que poderiam levar à cassação da autorização, destaca-se a vedação aos empreendedores populares de “ceder, arrendar, locar, sublocar, trocar, emprestar e (ou) vender a área objeto da autorização a terceiros, bem como manter o boxe fechado, por mais de 24 horas, sem autorização do grupo gestor. (ZAMBELLI, 2006, p. 123).

Mas, a despeito de todas essas regras, voltadas para a tentativa de organização de um espaço para o exercício de atividades de camelôs e *toreros*, em sua pesquisa, Zambelli apurou que os *shoppings* populares “foram ocupados não somente por pessoas do setor informal, provenientes das ruas, mas também por lojistas e grandes atacadistas vindos até de outras regiões do país, que compraram os boxees [...]” (2006, p. 181). Essa informação, inclusive, é complementada pelo Jornal *Estado de Minas*, por meio de reportagem intitulada “Chineses dominam o comércio no centro de BH”.

Ao virar à esquerda na Avenida Oiapoque, observa-se o shopping que leva o nome da via. Quando criado, em agosto de 2003, a intenção da Prefeitura de Belo Horizonte foi retirar os ambulantes da rua. A medida contribuiu para inserir Belo Horizonte, definitivamente, na globalização popular, protagonizada pelos chineses.

No último programa de regularização migratória, chamado de anistia, do Ministério da Justiça, os chineses representam a nacionalidade que lidera os pedidos em Minas Gerais: 119, do total de 540. No Brasil, foram 42.445 pedidos, sendo que os bolivianos estão na frente (16.996), com os chineses em segundo (5.553). De acordo com Mário Valadares, proprietário do Shopping Oi, no início foram para o local quatro chineses, que trabalhavam nas ruas do Centro da cidade como ambulantes: Aiping Zhou, We Jinseng, We Li e Zhou Zha Olan. Hoje, são 36 famílias chinesas entre os 800 boxees do local. (CHINESES..., 2010).

Esses outros comerciantes, que não são egressos das ruas, estabeleceram uma forte concorrência com os antigos camelôs e *toreros*, muitas vezes, os expulsando. Sem alternativas, esses antigos trabalhadores de rua “transferiram o direito de uso do boxee para terceiros, mediante recebimento de valores monetários, ou mesmo abandonaram o espaço”. (ZAMBELLI, 2006, p. 181). Sobre isso, o jornal *Estado de Minas* apresentou também uma série de reportagens, como “Camelôs negociam vagas em shopping” (Alencar, 2004), “Camelô vende até vaga” (Seleme, 2004b) e “Denúncia de venda de boxee” (*Estado de Minas*, 2004e), por exemplo.

Mas, as razões para o abandono dos pontos de comércio nos *shoppings* populares vão além dos problemas relacionados com a concorrência, dos custos com o aluguel e condomínio e a falta de capital para investir, como lembrou “B”. Há também que se considerar a “pouca preparação para o novo empreendimento, a limitada visão de negócios, o não planejamento, [...], e ainda a localização e tamanho do boxee [e] o tipo de produto comercializado”. (ZAMBELLI, 2006, p. 181).

Diante dessa realidade, poucos ex-trabalhadores de rua conseguiram se estabelecer com sucesso nos *shoppings* populares, “principalmente devido à falta de uma preparação anterior, o que deveria ter sido, conforme nos disse um dos entrevistados, uma preocupação do poder municipal durante o desenvolvimento do processo de transferência dos camelôs das ruas para aqueles espaços”. (ZAMBELLI, 2006, p. 181).

Mas, o que todos os fatos indicam é que a Prefeitura “lavou as mãos”. Transferiu os trabalhadores do centro da cidade, do espaço público, para os Centros de Comércio Popular, empreendimentos privados, mas sem a preocupação de criar condições efetivas de sustentabilidade dessa iniciativa. Por isso, os *shoppings* populares deixaram de ser populares, transformando-se em centros de compras convencionais. Têm cara de popular, mas, no espírito, pouco se aproximam disso. Nessa linha de raciocínio, inclusive, argumenta “B”:

B: Se eles arrumasse os... o shopping pra gente trabalhar, então eles tinha de dar uma licença por ano, pra gente pagar uma ...uma...uma taxa por ano...  
Pesquisadora: Por ano, né...

B: Num é, eu por mim, achava assim, que tinha de ser assim. Aí, a gente ia trabalhar, por ano e pagava. Porque ia trabalhar na lojinha aí pagava ... pagava todo ano... todo ano, né...

Pesquisadora: Ahan.

B: Mas, num foi assim. Aí dis... fizeram pra todo mês ter o aluguel. E pôs o aluguel...

Pesquisadora: Muito caro...

B: Muito caro!

Pesquisadora: Ahan.

B: Aí só quem manteu lá mesmo... tá mantendo mesmo, é aqueles camelô que era mais ... bem... bem de situação, entendeu?

Pesquisadora: Entendi.

B: E os fracassado, assim, coitado...

Pesquisadora: Perderam...

B: Já era... tem ninguém mais!

Pesquisadora: É, é.

B: Num tem!

A pergunta, então, que se formula é: onde estão ou como estão sobrevivendo os camelôs e *toreros* “fracassados” que deixaram, ou melhor, foram “obrigados” a abandonar os centros de comércio popular? Eles voltaram a trabalhar nas ruas? Alguns deles sim. Os que ainda não fracassaram completamente até dividem o trabalho entre o *shopping* e as ruas. “Alguns “lojistas” operam clandestinamente antes do horário de funcionamento dos shoppings. Um dos entrevistados relatou que trabalha informalmente na área próxima à rodoviária da cidade pela manhã”. (CARRIERI, MARANHÃO, MURTA, 2009, p. 1321).

#### **5.4 A inadequação da política pública de transferência dos camelôs e *toreros* para os shoppings populares**

Os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, inseridos no título sobre a ordem econômica e financeira, tratam da política urbana . O artigo 182 deixa claro que a política de desenvolvimento urbano deve ser executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei. E, mais ainda, que esta política tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. (BRASIL, 1988). À luz do comando constitucional em tela, o Estatuto da Cidade, lei federal n. 10.257/2001, buscou regulamentar os artigos 182 e 183, conforme se lê em seu artigo 1º:

Art. 1º Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada 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. (BRASIL, 2001).

Dentre as diretrizes gerais fixadas para a política urbana, o art. 2º do Estatuto da Cidade, estabeleceu a garantia do direito a cidades sustentáveis, “entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”. (BRASIL, 2001).

Assim, como se pode aferir da leitura do artigo 2º do Estatuto da Cidade, o direito ao trabalho integra a garantia do direito a cidades sustentáveis. No caso, tem-se, então, fazendo-se uso de outros termos, que um dos pilares sobre o qual se assenta o direito à cidade sustentável é o direito ao trabalho, que, como se viu, em relação ao seu exercício nas ruas, encontra-se gravemente restringido pelo Código de Posturas. (BELO HORIZONTE, 2003).

No Código de Posturas, verifica-se a existência de dois tipos de normas que se dirigem aos trabalhadores de rua: as primárias e as secundárias. As normas primárias ou materiais do Município de Belo Horizonte limitam ou impedem o trabalho na rua; enquanto as secundárias ou sancionadoras impõem sanções aos trabalhadores que ignoram ou resistem aos comandos municipais, como a apreensão de materiais. (VILHENA, 1996). Por isso, ao analisar essa situação, é possível afirmar que as normas primárias nesse caso criam uma espécie de “não direito” a esses tipos de trabalhadores, voltando-se para a tutela dos interesses da Administração Pública, dos comerciantes legalizados e dos transeuntes. Isso, na prática, faz com que os trabalhadores de rua visualizem apenas a norma do tipo secundária ou sancionadora, para assegurar o direito dos outros.

Assim, para o trabalhador de rua, manifesta-se o Estado, “como *sujeito de direito* (v.g., poder de polícia, nos setores administrativos), criando certas relações jurídicas (como Estado–*ordem jurídica*), em que ele, Estado, como sujeito de direito, age (fiscalização, multas, apreensões, etc).” (1996, p. 93). Como ordem jurídica, o Município de Belo Horizonte não protege nem promove o trabalhador de rua. Além disso, pouca atenção dá às razões econômicas estruturais que os conduziram ao exercício dessa atividade e à importância cultural e histórica desse trabalho.

Nessa linha de raciocínio, é possível concluir que o processo de retirada dos camelôs e *toreros* do hipercentro não levou em conta a realidade desses trabalhadores. A construção dos

*shooppings* populares não cumpriu o papel de ser um *locus* para a promoção desses trabalhadores da economia informal para a formal. Muito pelo contrário, o que se pode perceber é que esses novos centros de comércio apenas se prestaram a gerar certa expectativa de que isso ocorreria, facilitando o processo de convencimento desses trabalhadores, para o aceite menos traumático do manejo de suas atividades.

Da análise que se realizou até agora, fica evidente que as ações municipais, realizadas no âmbito do *Centro Vivo*, estiveram especialmente voltadas para a satisfação de interesses econômicos. A limpeza, higienização e embelezamento da região central de Belo Horizonte, que se encontrava “morta”, pelo menos como parece sugerir o nome do programa em tela, aparentam ser os principais objetivos da Prefeitura, apenas interessada em atrair novos investimentos para a cidade. Ao direito ao trabalho dos trabalhadores informais pouca atenção se deu, o que evidencia, em última análise, nesse aspecto, o não cumprimento das funções sociais da cidade e a não efetivação da garantia de bem-estar de todos, conforme estabelece o artigo 182 da Constituição Federal de 1988.

Não é de hoje que os governos insistem em políticas de segregação como essa que viveram os camelôs e *toreros* de Belo Horizonte. Desde o século XIII, quando a gestão do problema da pobreza foi entregue a autoridades públicas “em virtude do aumento da massa dos pobres, agitação expressa na vagabundagem, violência coletiva, heresias, e relacionada com a fome e a escassez de meios de sobrevivência” (HESPANHA, 2010, p. 244), tem-se notícias de tentativas de regulá-la por meio de posturas das cidades. As primeiras tentativas nesse sentido são medidas proibitivas do ato de pedir esmolas:

Os primeiros exemplos são alemães (decreto imperial de Carlos V, de 1531; proibindo pedir esmola; *ordonnance locias de Gant e Bruxela*, em 1537, de Bruges, em 1560; decreto real, em Espanha, de 1540, impondo limitações ao direito de pedir esmola, em Zamora, Salamanca e Valladolid). O caso mais famoso foi o de uma *ordonnance*, de Ypres (1534), que deu origem a uma polêmica doutrinal sobre a natureza da pobreza e sobre a política para a combater, em que intervieram, tanto os professores de teologia da Sorbonne, como o conhecido humanista espanhol Juan Luis Vives, uns e outro defendendo a natureza política da questão e propondo medidas também políticas – e não meramente pessoais – para tratá-la. (HESPANHA, 2010, p. 244).

Desde então, como ensina Hespanha (2010), o auxílio aos pobres é visto como um instrumento de controle social. “Isto é visível na obrigatoriedade, prescrita por alguns estatutos urbanos, de que os pobres usassem certas marcas pregadas nas roupas, como

aconteciam com os judeus ou com os loucos”. A partir do século XVII, as políticas em relação aos pobres se tornaram mais severas, especialmente com a inauguração das casas de trabalho forçado. (HESPANHA, 2010, p. 246).

Recentemente, inclusive, na cidade de São Paulo, se viu tratamento semelhante ao que ocorreu em Belo Horizonte. Em junho de 2011, a Prefeitura de São Paulo cassou todas as licenças dos ambulantes, impedindo-os, sem negociação prévia, de continuar exercendo suas atividades em logradouros públicos. O prazo para que os trabalhadores abandonassem seus tradicionais pontos de comércio foi de apenas 30 dias. Para tentar reverter essa situação, a Defensoria Pública e o Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos ajuizaram uma ação civil pública. Dentre os pedidos dessa peça, consta o de que a Prefeitura insira o comércio ambulante no planejamento da cidade e também a declaração de nulidade de todos os atos administrativos que determinaram a cassação e revogação de licenças dos ambulantes. (CENTRO GASPAR GARCIA DE DIREITOS HUMANOS, 2012).

O pedido liminar foi deferido pela juíza da 5ª Vara da Fazenda Pública, para que a Prefeitura suspendesse suas medidas contra os ambulantes, determinando o retorno desses trabalhadores às suas atividades. Além deste, a decisão judicial também arrolou os seguintes comandos:

A. Suspende os efeitos de todos os atos administrativos de revogação e cassação de Termos de Permissão de Uso formalizados neste ano de 2.012 na cidade de São Paulo; B. Suspende os efeitos das portarias e decretos que extinguiram os bolsões de comércio na cidade de São Paulo; C. Determinar à ré que se abstenha de proceder à remoção dos permissionários da cidade de São Paulo em razão das revogações e cassações procedidas neste ano de 2.012, cuja eficácia foi suspensa nos itens anteriores, bem como para que se abstenha de proceder à apreensão de suas mercadorias; D. Determinar à ré que se abstenha de impedir o retorno à atividade dos ambulantes que tiveram seus TPUs revogados ou cassados neste ano de 2.012, o que fica desde logo deferido, bem como daqueles cujos prazos de permissão venceram e o pedido de renovação foi negado; E. Determinar à ré que, no prazo de contestação, traga aos autos cópias integrais de todos os procedimentos administrativos de revogação e cassação de TPUs na cidade de São Paulo neste ano de 2.012; O descumprimento das determinações contidas nos itens "C" a "E" ensejará incidência de multa diária, que fixo em R\$ 200.000,00 por dia de descumprimento, sem prejuízo de eventual responsabilização pessoal do Prefeito Municipal por crime de desobediência. (CENTRO GASPAR GARCIA DE DIREITOS HUMANOS, 2012).

Para fundamentar sua decisão, a juíza em tela fez uso de uma argumentação pautada, sobretudo, nos impactos diretos e indiretos dessa medida e no fato de tal decisão violar direitos constitucionalmente assegurados aos trabalhadores de rua:



[...].Passo a apreciar a presente liminar, desde logo, em face da urgência dos atos tratados nesta ação. Noticia a presente demanda a revogação/cassação pela ré de inúmeros Termos de Permissão de Uso vigentes na cidade de São Paulo, concedidos a vendedores ambulantes com pontos fixos e móveis, estimados em mais de 4.000, e distribuídos por inúmeras regiões e bairros da metrópole. A revogação em questão alcançou ainda as portarias e decretos que criaram os inúmeros bolsões de comércio popular na cidade, nos quais grande parte destes ambulantes exerciam e em alguns casos ainda exercem suas atividades. Além dos mais de 4.000 trabalhadores diretamente atingidos pelos últimos atos da ré - número este que, frise-se, suplanta a população de várias cidades do interior deste Estado -, inúmeras outras pessoas que estão de alguma forma economicamente conectadas a este comércio também estão sendo atingidas por estes atos, ainda que reflexamente. E o liame vai mais além, pois todos os moradores da cidade de São Paulo, de alguma forma, são alcançados pelos atos ora em litígio, na medida em que a manutenção, extinção ou remanejamento do local de exercício do comércio ambulante afeta todos que vivem e trabalham na cidade. Neste contexto, à evidência, a questão não pode ser abordada e apreciada sob uma estreita visão individualista, porquanto o gigantismo das consequências e impactos causados por estes atos administrativos gera efeitos difusos e transfere a questão para a seara da política de desenvolvimento urbano, ocupação e uso do solo, e função social da cidade, desbordando os limites da tão propalada precariedade de tais permissões. Sob este aspecto, é cediço que a Constituição Federal de 1.988 introduziu no ordenamento jurídico a democracia participativa, que se estabeleceu não apenas por meio da representação decorrente do voto direto, mas também com a introdução de instrumentos outros, como o plebiscito, o referendo, e os conselhos deliberativos, que se caracterizam pela efetiva participação popular na adoção de políticas públicas com caráter vinculante, ou seja, que obrigam o administrador ou o legislador, e outras que, embora apresentem característica meramente opinativa, exercem forte influência sobre os rumos da administração, como a iniciativa popular, a audiência e a consulta pública, os conselhos consultivos, o orçamento participativo, dentre outros. [...] não é razoável admitir-se que justamente o Poder Executivo Municipal, que tem a obrigação legal de promover políticas públicas de inclusão social e de fomento do desenvolvimento econômico, venha a retirar, de inopino, a subsistência de mais de 4.000 famílias, que sobreviviam do comércio ambulante, concedendo-lhes o ínfimo prazo de 30 dias para deixar o local em que estiveram trabalhando durante anos a fio, sem lhes conferir qualquer auxílio ou alternativa eficaz. O tratamento conferido a estas pessoas é desumano e fere princípios constitucionais basilares, dentre eles e especialmente, o da Dignidade da Pessoa Humana. (CENTRO GASPAS GARCIA DE DIREITOS HUMANOS, 2012).

Por enquanto, as determinações concedidas em caráter liminar encontram-se mantidas. Em novembro de 2012, o Superior Tribunal de Justiça negou o pedido de suspensão de liminar apresentado pela Prefeitura de São Paulo contra a decisão do Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo que manteve a decisão de primeira instância. Os detalhes desse julgamento também são informados pelo Centro Gaspar de Direitos Humanos, conforme se verifica abaixo:

O Ministro Felix Fischer fundamenta que a Prefeitura não pode apresentar Pedido de Suspensão de Liminar como recurso e que a grave lesão à ordem pública alegada não foi comprovada uma vez que a permanência dos trabalhadores ambulantes nas ruas é uma situação consolidada no tempo e monitorada pelo Estado. A decisão do Ministro relator reforça o entendimento do Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo que julgou recurso da Defensoria Pública e do Centro Gaspar Garcia contra a decisão do desembargador presidente do TJ, Ivan Sartori, que suspendeu a liminar concedida pela juíza da 5ª Vara da Fazenda Pública em ação civil pública.

Naquela ocasião, o colegiado afastou a alegação da Prefeitura e do presidente do TJ de que a manutenção dos trabalhadores ambulantes é uma ameaça à ordem pública, decidindo que se trata de caso de interesse social, que a retirada colocaria em risco a subsistência desses trabalhadores, bem como desencadeariam ‘conflitos sociais e urbanos de proporções inestimáveis’. (CENTRO GASPARGARCIA DE DIREITOS HUMANOS, 2012).

Medidas segregatórias como essas, adotadas pela Prefeitura de Belo Horizonte e São Paulo, indicam uma linha de atuação superficial contra a economia informal, pois desprezam as verdadeiras razões e consequências dessa realidade. Atacam apenas seus pontos mais evidentes, que são os que dela sobrevivem, homens e mulheres que são camelôs e vendedores ambulantes. O impacto dessas ações é sempre negativo, mas nem sempre para todos, pois o alvo delas continua sendo o mais pobres. Estes, em grande parte, são sempre conduzidos para as margens das cidades, pois são vistos como empecilhos ao seu desenvolvimento econômico e estético.

Leite (2007), de forma geral, também critica esse processo. Em sua análise sobre os usos e contra-usos do espaço público, utiliza o termo *gentrification* para “designar a transformação dos significados de uma localidade histórica em um segmento de mercado, considerando a apropriação cultural do espaço a partir do fluxo de capitais”. (LEITE, 2007, p. 19-20). Em síntese, defende o autor que:

[...] as práticas de intervenção urbana continuam a “embelezar” estrategicamente as cidades históricas por meio de políticas de *gentrification* do patrimônio cultural. No entanto, ao contrário de evitar barricadas, essas políticas erguem suas próprias fronteiras – ao mesmo tempo em que removem outras – quando segmentam e disciplinam certos espaços urbanos para uso extensivo de lazer, turismo e consumo. As novas barricadas urbanas reeditam política e espacialmente formas históricas de desigualdade e exclusão social quando restringem os usos dos lugares da vida cotidiana pública aos moradores e frequentadores dessas áreas.

É evidente o autoritarismo dessas políticas de *gentrification*. Paoli (2007, p. 16) analisa que a tragédia destes processos “parece estar no mimetismo planejado das diferenças reais e em sua transformação em motivo de intervenção autoritária, criando barreiras e exclusões”. Para fundamentar essa observação, a autora faz a seguinte citação de parte da obra de Arendt:

A razão pela qual comunidades políticas desenvolvidas [...] tão frequentemente insistem na homogeneidade [...] é que esperam eliminar, tanto quanto possível, as distinções e diferenças que, por si mesmas [...], mostram com impertinente clareza aquelas esferas onde o homem não pode mudar e atuar à vontade, isto é, os limites

do artifício humano. O “estranho” é um símbolo assustador pelo fato da diferença em si, da individualidade em si, e evoca essa esfera onde o homem não pode atuar nem mudar e na qual tem, portanto, uma definida tendência a destruir (*Origens do totalitarismo*). (ARENDRT *apud* PAOLI, 2007, p. 16).

A partir da visão de Arendt (*apud* PAOLI) é possível perceber como foi autoritário, em Belo Horizonte, o processo de transferência dos trabalhadores da rua (espaço público) para os *shoppings* populares (espaços privados), que, dentre outras funções, cumpre o papel de facilitar o controle e a vigilância sobre essa população pelo Poder Público.

## 6 O TRABALHO NAS RUAS NOS DIAS ATUAIS

Neste capítulo, são analisadas as condições e o perfil dos trabalhadores de rua nos dias de hoje, após a vigência do Código de Posturas de 2003 e a implantação dos *shoppings* populares em Belo Horizonte. Para tanto, se fez uso, especialmente, dos depoimentos concedidos pelos trabalhadores que desenvolvem suas atividades nas ruas e dos agentes, fiscais da Prefeitura e policiais militares, que convivem com essa realidade cotidianamente.

Mas, antes de se realizar esse aprofundamento, é preciso ter em vista que o fato de os trabalhadores ainda estarem nas ruas de Belo Horizonte denuncia não só as péssimas condições de trabalho que vivenciam e a problemática da situação do trabalho informal no Brasil. O que se percebe também é a falta de efetividade do Código de Posturas no que tange à proibição do trabalho de camelôs, *toreros* e flanelinhas em logradouros públicos.

A escolha do termo efetividade não é aleatória. Como ressaltam Gustin e Dias (2006, p. 103), esse termo refere-se não só à “realização das condições de eficiência e eficácia, como também, [à] correspondência com as demandas da população ou de determinados estratos populacionais ou de grupos [...]”. Em outras palavras, quando se questiona sobre a efetividade de uma determinada lei ou regra, busca-se apurar não só o cumprimento de objetivos, mas também o atendimento das demandas externas em relação ao objeto de estudo.

### 6.1 O cenário da rua

Uma pequena parte da pesquisa de campo foi realizada no Bairro Padre Eustáquio, onde foram entrevistados dois trabalhadores de rua. A trajetória desses trabalhadores será explorada mais detalhadamente no próximo capítulo. Neste momento, se analisará, especialmente, o que se observou a partir dos contatos com os trabalhadores de rua na passarela, próxima à estação de metrô Lagoinha, e seu entorno, onde ocorreram os principais encontros da pesquisa.

A passarela de pedestres liga o Centro ao Bairro da Lagoinha. Da passarela, por meio de uma saída lateral, é possível também acessar a Rodoviária da cidade. Devido a tais

características, essa via é extremamente movimentada, o que chama a atenção dos vendedores de rua.

Figura 2- A passarela



Fonte: pesquisa direta

O Bairro Lagoinha faz parte da Regional Noroeste de Belo Horizonte e ficou conhecido, especialmente, pela boemia. Mas, desde os anos 1970, o Bairro começou a perder esse clima. O que se vê hoje é muito diferente. No bairro há muitos galpões e depósitos de matérias recicláveis e as ruas estão sempre muito sujas. Há lixo doméstico e fezes de animais em vários pontos. Tudo isso deixa o ambiente com um odor ruim. Muitas fachadas de residências, de pequenos prédios e de casas comerciais estão deterioradas e “pichadas”, o que também contribui para a degradação do lugar.

Da passarela é possível ver o complexo rodoviário da Lagoinha. Debaixo dessa passagem e ao seu redor, nas ruas do bairro Lagoinha, há pessoas de todos os tipos, mas chama atenção a presença de indivíduos que, aparentemente, estão sob efeito de drogas, cena que também se repete mais à frente, ainda no bairro, na Praça do Peixe e em seu entorno. É possível ver também um comércio onde predominam as lojas de compra e venda de materiais

recicláveis, abastecidas com a contribuição dos catadores, chamados também de “carrinheiros”. Há ainda lanchonetes e alguns “topa-tudo”, que comercializam toda a sorte de materiais usados: roupas, panelas, ferramentas, etc.. Os policiais também estão presentes nas ruas e, especialmente, na passarela.

Figura 3: O entorno da passarela



Fonte: pesquisa direta

Na passarela, como já se afirmou, o fluxo de pessoas é enorme. Aparentemente, este lugar de passagem abriga dois ambientes distintos. Mais próximo à Rodoviária, está instalado um número considerável de pequenos vendedores. Eles são jovens, homens e mulheres, que oferecem todo o tipo de mercadoria: CD, DVD, acessórios para celular, perfumes “importados”, água mineral, sorvetes, etc.. Neste ponto o movimento é muito maior do que na outra extremidade da passarela. Os ambulantes, com suas pequenas bancas improvisadas, se enfileiram dos dois lados da passarela e estão permanentemente oferecendo seus produtos em voz bastante alta, tentando chamar ao máximo a atenção dos clientes. No meio disso, passa a multidão, formada especialmente por pessoas simples, aparentemente consumidores pobres, que alimentam esse mercado. “B” se refere a esse espaço como “o bolo”. Ela parece sugerir

que nem todos que comercializam ali são pessoas honestas, pois fala sobre o assunto com muita sutileza:

B: [...] Eu falei... que nem eu falei pra ela e ela sempre vê quando eu to aqui, to aqui, nesse canto. Quando eu vou pra lá, é porque chega e me tira. Mas, eu num gosto de trabalhar em bolo. Eu gosto de trabalhar no meu cantinho.

Pesquisadora: É lá é mais embolado que aqui...

B: É mais embolado! E eu gosto de trabalhar no meu canto, pra mim num amolar ninguém, nem ninguém me amolar! Eu gosto de trabalhar na minha honestidade...

Pesquisadora: É.

B: Atendendo meu freguês...

Pesquisadora: “B”, eu achei que tem uma diferença...

B: Ahn...

Pesquisadora: Eu. Achei.

B: Ahn...

Pesquisadora: Até falei com a irmã, hoje.

B: Sei.

Pesquisadora: Entre o pessoal que tá lá, perto da rodoviária, no bolo...

B: Hum, entendi.

Pesquisadora: E vocês que ficam pro lado de cá.

B: Mais longe...

Pesquisadora: É.

B: Hum...

Pesquisadora: Eu senti que tem uma diferença ...

B: Que tem uma diferença...

Pesquisadora: Entre as pessoas ...

B: É...

Pesquisadora: Cê também acha isso?

B: Eu também acho! Mas, só que eu num falo nada...

Pesquisadora: Tá.

B: Porque eu num tenho nada a ver com isso, né?

Pesquisadora: Não... isso eu to te falando que eu pensei isso...

B: Cê pensou...

Pesquisadora: Eu falei isso com a irmã, hoje!

B: É, eu sei... é...

[...]

Pesquisadora: O bolo... igual a senhora chamou de bolo lá...

B: É...

Pesquisadora: Né? Lá no bolo é diferente!

B: É. Kkkk

Pesquisadora: kkkkk

B: O bolo! Kkkk. É, porque a “mucuva”... muvuca que eles falam, né... muvuca!

[...]

Pesquisadora: É...

B: Muita gente fala “porque que cê num vai prá lá, vende mais, lá vende mais!”. Eu não, eu... quero vender mais um pouco, mas eu quero ficar no meu cantinho, quieta...

Pesquisadora: Ahan...

B: Né?

“B”, que prefere não ficar no meio da “muvuca”, fez seu ponto na outra extremidade da Passarela, mais próxima ao bairro Lagoinha. Lá o ambiente é mais tranquilo e o perfil dos trabalhadores é notoriamente diferente. Em geral são mais velhos e alguns comercializam produtos inusitados para o local. Este é o caso de um senhor que vendia discos de vinil

antigos. Os discos, que custavam, em média, R\$ 3,00, ficavam expostos em fila ao longo de uma pequena parte de uma das paredes da passarela. Esse vendedor disse que estava se “desfazendo” de uma parte de sua coleção, porque havia muitos discos repetidos.

Nesse ponto da passarela, as pequenas bancas são improvisadas em caixotes de madeira com poucos produtos à mostra. Outros vendedores nem isso têm. Guardam os produtos em sacolas e só expõem os que podem ficar nas mãos. Tudo isso para que a saída seja rápida, caso algum fiscal apareça. Um caso que chamou atenção foi o de um trabalhador que vendia cigarros utilizando um carrinho de supermercado. Ele já tinha sofrido um “derrame” e, por isso, não falava e andava com dificuldade. Para se comunicar com os clientes usava uma placa feita de papelão com os preços dos cigarros *San Marino* em maço ou “picados”. Do que se presenciou na Passarela, a cena mais terrível foi a deste homem, com uma enorme dificuldade, fugindo de policiais.

Se aparecem fiscais e/ou policiais na passarela é uma correria. Os vendedores saem rapidamente e “salve-se quem puder”! Foi num momento desses que um policial acolheu “I”, entrevistado nesta pesquisa, dizendo-o que o conhecia e que ele poderia ficar tranquilo, permanecendo no local. Esse policial explicou que naquela região “dava de tudo” e que a criminalidade era alta. “F” parece concordar com essa informação do policial. Ele explica que:

F: [...]. Mas, infelizmente, a maioria, oitenta por cento, é marginal.

Pesquisadora: Oitenta por cento, oh!

F: É. E muitos deles usam o serviço... usam o mesmo tipo de serviço que eu faço pra roubar também né!

Pesquisadora: É?

F: É.

Pesquisadora: Você acha que hoje é... é uma... é difícil pras pessoas separarem o trabalhador daquele que tá disfarçado de trabalhador?

F: É difícil.

Pesquisadora: É isso? Tem gente disfarçando!

F: Isso...

Nesse cenário, entre policiais, fiscais e “bandidos”, efetivamente trabalham uma série de pessoas, de todos os tipos, que enfrentam diariamente diversos problemas. Embora não sejam os alvos diretos dos policiais, acabam também sofrendo com as ações desses agentes. Como disse um policial “ninguém tem estrela na testa”, ou seja, não é fácil distinguir o joio do trigo, identificar com clareza quem está ou não comercializando mercadorias frutos de



roubos ou furtos. Para os fiscais, não há que se ter o cuidado com essa distinção. Todos os que trabalham nas ruas sem licença são considerados infratores, à luz do Código de Posturas.

Além dessas relações tumultuadas com policiais e fiscais, os trabalhadores convivem com o sol quente e a chuva, sendo esta a pior inimiga do trabalho nas ruas, pois afugenta a clientela da passarela, que quando passa anda apressadamente. Mas, pelo menos, quando chove, é hora de vender sombrinhas e guarda-chuvas em outros pontos da cidade, debaixo das marquises.

## **6.2 Breve trajetória dos trabalhadores de rua**

Nas ruas há trabalhadores de todos os tipos, com diversas experiências. Uns nunca tiveram um trabalho formalizado, com carteira assinada. Outros viveram essa experiência, como o “V”, que provou a trajetória do trabalho formal para o informal. Além disso, na economia informal, já foi camelô e hoje é catador de materiais recicláveis e “engenheiro” de carrinhos. Por causa dessa característica, a história de vida desse trabalhador é bastante representativa e será narrada a seguir.

### **6.2.1 A história de vida de “V”**

“V” é catador de materiais recicláveis. Na Praça do Peixe, no Bairro Lagoinha, ele estava numa manhã nublada do mês de abril deste ano consertando um carrinho de um colega catador. Ele diz que sabe fabricar carrinhos, trabalho que aprendeu sozinho, porque fazia seus próprios brinquedos na roça.

Como ele disse, tem 58 anos e mora na rua: “uma hora eu durmo no canteiro da Afonso Pena... outra hora eu durmo lá perto da polícia ali na... na Carijós. E outra hora eu durmo lá no hospital... naquele hospital no... no pronto socorro, lá no João XXIII”. Quando

perguntado sobre por qual razão ele não dorme no Albergue, ele explica que é para vigiar o seu carrinho, seu principal instrumento de trabalho, que ele não tem onde deixar:

I: O senhor gostaria de ir pro albergue, ou não?  
 V: Ahn?  
 I: Pro albergue, o senhor gostaria de ir?  
 Pesquisadora: Só pra dormir, né...  
 V: Não... é... eu gostaria de ir...  
 Pesquisadora: Tomar um banho, né...  
 V: É.  
 Pesquisadora: Comer. Lá da janta, né...  
 V: Mas, se a gente deixar o carrinho na rua... os dono de depósito num tá aceitando mais a gente guardar carrinho não... É... só deixa guardar carrinho no... carrinho... do depósito mesmo, sabe...  
 I: Entendi.  
 V: O carrinho, assim, da... particular, eles num deixa a gente guardar não...

Como não frequenta o Albergue e não tem onde lavar suas roupas, “V” é homem que usa roupa “descartável”! Ele explica:

I: Onde o senhor toma banho, lava a roupa?  
 V: Não... roupa eu num lavo não. Eu uso roupa descartável, né. Roupa barata, né...  
 I: Entendi.  
 V: A gente compra uma roupa aí nesses camelô. Tem um camarada que vende roupa baratinho aí, cinco reais...  
 I: Num tem jeito de lavar...  
 V: Cinco reais essa camisa... dez reais.  
 I: É, porque eu sempre vi o senhor arrumadinho.  
 V: É.  
 Pesquisadora: Aí, usa até sujar e quando num dá mais joga fora!  
 V: É, uai.

“V” também tem baixa escolaridade, mas consegue ler e escrever. Sobre o tempo que passou na escola, ele comenta : “Ah... eu estudei um ano e depois, quando eu fui pra Brasília eu estudei mais um... lá... uns mês lá... que eu num sei ... num sei se foi uns cinco mês que eu estudei em Brasília né... lá no interior eu cursei o primeiro ano lá, só”.

Antes de chegar a Brasília, foi lavrador em Ataléia, Minas Gerais. Na capital federal trabalhou na construção civil: “o primeiro serviço que eu fui... fiz... na construção civil foi ajudar... ajudante de armador... armador, aquele de ferragem...”.

Há vinte e poucos anos, diz “V” que chegou a Belo Horizonte. No início, trabalhou no ramo da construção civil com carteira assinada, mas depois não conseguiu mais. Segundo ele, o que o fez perder o trabalho “fichado” foi “aquele desemprego doido que tava aí, né... caçava serviço pra todo lado, não achava, né...”.

Como não conseguia mais arrumar emprego, antes de se tornar catador, “V” conta que foi camelô, quando teve condições financeiras de manter uma casa e ainda ter conta bancária. Em razão da intensificação da fiscalização da Prefeitura, teve que abandonar a atividade:

V: [...], mas primeiro eu trabalhei na... na... no camelô, né... antes disso, né...

Pesquisadora: Ah, tá.

V: É, antes disso... fiscalização montou de cima... a gente trabalhava... a gente ganhava um troquinho bom, né... eu tinha lugar de morar e tudo, né, quando eu trabalhava de camelô. Mas, a fiscalização da prefeitura montou de cima, aí eu fui obrigado a largar o emp... o...a... a resid... a... é... o... a residência, né, que eu morava, né...

Pesquisadora: É?

V: É. Fui obrigado a largar, porque, depois, catador de papel num dá nada né... a gente num ganha o suficiente. Aí eu larguei, né...

De camelô para catador, “V” teve muitos prejuízos. Perdeu a casa, a conta no banco... Como catador, só consegue ganhar por dia, mais ou menos, dez reais. Ele só alcança mais quando encontra algum material mais valorizado, como o metal, ou quando está fabricando carrinhos. Por esta tarefa ele cobra R\$ 150,00, mas diz que hoje em dia nem tem feito mais, porque a Prefeitura não permite que se faça esse serviço nas ruas. Ele explica: “não, eu num to fazendo mais não. Eu já deixei... a fiscalização montou de cima de mim, tomando meus carrinhos tudo... eu deixei de fazer, né”.

“V” conta que a apreensão dos carrinhos normalmente acontece quando ele está dormindo, descansando:

V: Não, to falando é de noite, né. À noite. Agora, de dia, de dia a gente sai assim, pra poder trabalhar assim, é... depois de oito e meia, mais ou menos, a gente sai pra poder trabalhar. Aí, uma hora da tarde, né... uma ou duas hora da tarde, a gente para numa sombra pra poder descansar...

Pesquisadora: É...

V: É nessa hora que os fiscal já me carregou carrinho demais... foi essa hora, sabe...

Pesquisadora: Hahaha.

V: Essa hora, que a gente vai dormir um sono, é que o fiscal...

I: É...

V: Passa e carrega.

I: Fala pra ele que o senhor trabalhou de noite, de manhã já, né...

Pesquisadora: É... tá precisando descansar, né...

V: Depois, cê vem com o carrinho cheio e cê para, cansado, pra poder d... eles passa e vê o... ali mesmo, já me carregou um carrinho, ali em cima... me carregou outro lá... lá naquele viaduto da... da... no viaduto da Floresta, ali oh...

Pesquisadora: Como é que eles chegam? Chegam falando alto, gritando?

V: Não... é... quando a gente tá dormindo eles pega o carrinho caladinho, sem a gente ver...

Pesquisadora: Nossa...

V: É... A gente tá dormindo aí... aí eles...

Pesquisadora: Covardia, né...

Isso é um pouco da vida e do trabalho na rua do “V”, que ele se sentiu à vontade para contar. Como ele, há muitos trabalhadores. Nem todos usam roupas “descartáveis” e vivem nas ruas. Outros enfrentam problemas diversos, como “P” e “F”, que dormem no Abrigo e se sentem discriminados nas ruas. Mas todos relataram que enfrentam uma dificuldade comum: a fiscalização da prefeitura.

### 6.3 A fiscalização da Prefeitura

Os trabalhadores de rua relataram algumas situações que ilustram a atuação da Prefeitura, descrita muitas vezes como violenta. Como se verificou no depoimento de “V”, o fiscal é um sujeito que, algumas vezes, surpreende, que apreende o carrinho até quando se está dormindo, situação em que não se pode tentar salvá-lo. O mesmo tom de revolta sentido durante o relato de “V” é o que se pode extrair, por exemplo, do depoimento, transcrito abaixo, de um ex-camelô, o “J”:

J: É. Depois que eu... que eu fui pro Betânia eu continuei trabalhando aqui, né.  
 Pesquisadora: Na porta.  
 J: É. Na porta.  
 Pesquisadora: Uhum.  
 J: Depois, esse pessoal da ... da prefeitura...  
 Pesquisadora: Hum...  
 J: Tava pegando as coisa direto, né. Pessoal da prefeitura e os policial falaram que não queria...”eu não quero ocês aqui mais ... não dá pra ocês trabalhar aqui mais...”.  
 E a prefeitura vinha, pegava, assim... os trem, assim... com cobertor...  
 Pesquisadora: É? Como é que eles faziam?  
 J: A gente deixava, assim, o cobertor no chão...  
 Pesquisadora: Ahn...  
 J: Eles já chegava, assim... pegava, assim, e jogava em cima do caminhão, sabe?  
 I: Chutou...  
 J: Chutava...  
 I: Aquela vez que cê tava com o braço quebrado...  
 J: Agredia a gente... eu com o braço quebrado. Eu quebrei o braço... que eu sofri um acidente, quebrei o braço... e chutaram as coisas do... do... tudo. Chegava chutando os trem, sabe?  
 Pesquisadora: Ahan.  
 J: Uma humilhação! Uma vez chutou... que o braço dele pegou no meu braço, assim, oh...  
 Pesquisadora: Por quê que cê acha que eles fazem isso com vocês?  
 J: Ah, eu...  
 Pesquisadora: Por quê que cê acha que eles faziam isso?  
 J: Ah! Eles fala que tem um... Eles fala que é um de... que tem da prefeitura que eles fala que é pra tirar todos...  
 Pesquisadora: Hum...  
 J: Ambulante que... é... é... na rua. Assim eles alega. Só que eles chega... eles chega agredindo as pessoa, né... chega... eles chega agredindo.

Pesquisadora: Uhum.

J: Aí eu fiquei sem espaço. Fiquei sem espaço, sem trabalho. Sem espaço pra trabalhar.

“B” também explica como ocorre o trabalho de apreensão, pelos fiscais da Prefeitura, das mercadorias comercializadas pelos ambulantes:

Pesquisadora: E como é que é trabalhar na rua, “B”?

B: Ah, a rua... a rua, se não fosse o... assim... a pressão dos fiscal ne... coisa... não é ruim ... não é ruim de trabaíá, ne. Mas o ruim agora, de uns tempo pra cá é que as fiscalização aumentou a pressão.

Pesquisadora: É?

B: É. Aumentou a pressão...

Pesquisadora: Como é que é a pressão?

B: A pressão... que eles vem e toma a mercadoria.

Pesquisadora: Toma ne...

B: toma!

Pesquisadora: Toma na tora!

B: Toma na tora! Chega e põe a mão aqui oh! Tá presa a mercadoria! Pronto! Aí eu tenho que sair fora! Aí eles leva...

Os argumentos que justificam as atuações dos fiscais, como visto, se baseiam no Código de Posturas, que proibiu o trabalho dos camelôs e *toreros* nos logradouros públicos. É por essa razão que “B”, enquanto a referida lei estiver em vigor, não receberá autorização para praticar o seu pequeno comércio nas ruas de Belo Horizonte. Quando questionada se já tentou tirar alguma licença na Prefeitura, ela responde: “Eu... eu .... eu já tentei pegar uma licença mas a prefeitura num dá... licença... mas diz que num dá mais licença porque vai... [...] Porque eles quer é acabar. [...] B: Acabar com os camelô... então...”

## 6.4 Os produtos comercializados

Figura 4: As sombrinhas



Fonte: pesquisa direta

As mercadorias comercializadas na passarela, em geral, não são produzidas pelos que as vendem. Nas conversas, “P” e “B” informaram que compravam seus produtos nos *shoppings* populares. O primeiro, “sem rodeios”, disse que compra o cigarro “lá no Oiapoque”. “B” já preferiu dizer que suas mercadorias vêm da China... Depois é que ela as adquire em algum dos comércios populares.

B: Vem de... da China... pra gente.

Pesquisadora: Aí a senhora pega no shopping popular?

B: Aí eu peço no shopping popular.

Pesquisadora: E os... e esses produtos? A senhora também pega no shopping popular?

B: Não. Esses daqui... só esses ne...

Pesquisadora: As sombrinhas...

B: É! Agora o cigarro... o cigarro também ne...

Pelo que se pode perceber, a partir das conversas e da observação do local, apenas o “I” não revende mercadorias compradas nos *shoppings* populares, como óculos de sol, perfumes, DVD`s, capinhas pra celular etc.. Ele prefere fabricar seus produtos: espelhos com molduras de madeira de diversos tamanhos, como ele confirma no diálogo seguinte: “Pesquisadora: É. O senhor tem uma coisa diferente das outras pessoas que a gente conheceu... porque o senhor faz o seu produto; I: Ah eu fabrico...”.

### 6.5 Vantagens e desvantagens do trabalho na rua

A partir das conversas com os trabalhadores, foi possível perceber que o trabalho na rua tem como principal vantagem, em relação ao emprego, a liberdade no que concerne à escolha do horário de trabalho. Como disse “I”: “[...] de hoje em diante eu num trabalho mais pra ninguém! Vou trabalhar por minha conta. E graças a Deus... [...] Hoje eu tenho minha liberdade, tenho minha tranquilidade...”. “F” também não teve dúvida ao afirmar que “eu trabalhando na rua, catando papelão pra mim, eu tenho essa vantagem que eu posso parar a hora que eu quiser [...]”.

Por outro lado, alguns arrolaram como desvantagem, além da permanente fiscalização da Prefeitura, o fato de não terem direitos. Para “F”, “quem trabalha registrado tem direito, quem num trabalha num tem né...”. “J” também vê os trabalhadores de rua como sujeitos sem direitos, especialmente os previdenciários:

Pesquisadora: A rua tem o quê de bom e o quê de ruim? Ser fichado tem o quê de bom e o quê de ruim?

J: Ah! Cê ser fichado, cê tem... cê tem o di... é... fichado é bom que cê tem os seus direito, né...

Pesquisadora: Uhum.

J: Tem os seus direito, na carteira... por acaso se...

Pesquisadora: Quais direitos que cê acha que é bom ter quando tá fichado?

J: É... no caso se cê adoecer, né... se a pessoa chegar a adoecer ou... ou...

Pesquisadora: Uhum

J: Machuca, né. Aí, pelo menos, cê tá seguro, né. Pelo... pelo... pelo INPS, né.

Com o depoimento de “J”, percebe-se uma assimilação entre ter a carteira de trabalho assinada e ter direito a benefícios previdenciários. Efetivamente, ele tem razão. O fato, porém,

que chama a atenção é que nenhum direito trabalhista, como férias, 13º salário, etc., foi citado pelos entrevistados como vantagem de estar “fichado”.

Os trabalhadores de rua, em geral, não contribuem para a Previdência Social. Vários relataram que enfrentam dificuldade para reservar o recurso e fazer a devida contribuição individual. “P” deixa claro que não a faz, pois acha caro o valor cobrado pelo Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), que ele ainda se refere como INPS.

Pesquisadora: Ahan. E pra previdência social, cê já contribuiu?

P: Já. Já contribuí, há muitos ano atrás, né.

Pesquisadora: Mas, já... sozinho, já por conta própria...

P: Não. Não.

Pesquisadora: Ou quando cê era fichado?

P: Quando fichado.

Pesquisadora: Fichado, né. Por quê que cê não contribui pra previdência? Cê pode contribuir, né, como autônomo.

P: Então, agora eu tenho esse pensamento, agora, de contribuir, de... o dia de amanhã, né. Já ta garantindo a aposentadoria... algum recurso que precisar, né. Eu penso assim.

Pesquisadora: Mas, “P”, até agora cê não contribuiu por quê? Já tem 22 anos que cê tá na rua, né?

P: Então. Ah! Eu não contribuí porque o seguinte: na... na época... na época era muito... era... um preço muito... muito...

Pesquisadora: Muito caro?

P: Muito caro. Agora hoje, tem vários plano né. A Dilma fez... o Lula fez os plano, né. Agora eu pretendo sim contribuir... sim, claro...

## 6.6 Razões para o trabalho na rua

Por meio das conversas com alguns trabalhadores, foi possível constatar que predomina a justificativa de que a opção pelo trabalho na rua se deu pela possibilidade de se auferir ganhos superiores aos que teriam caso estivessem trabalhando em outros setores. Em virtude da baixa escolaridade que têm, possivelmente, se fossem empregados teriam rendimentos inferiores. Essa, inclusive, parece ser a situação de “P”, que há 18 anos, optou pelo trabalho informal.

Pesquisadora: O que te fez escolher essa atividade na rua... trabalhar na rua?

P: Bom. Foi... foi... foi pelo seguinte: eu trabalhava numa loja. Com dezessete ano, eu trabalhava numa loja de instrumentos musicais, na minha cidade. Aí eu fui trabalhar com uma pessoa, num show... num show... um negócio lá das Casas Bahia na minha cidade. O que eu ganhava no mês, na loja, eu ganhei num dia.

Pesquisadora: Ah!

P: Trabalhando lá. Então, eu peguei...



Pesquisadora: É?  
 P: E falei: “não... eu vou... vou trabalhar por conta!”.  
 Pesquisadora: Ahan.  
 P: Aí, depois disso daí...  
 Pesquisadora: Interessante!  
 P: Comecei a trabalhar por conta!  
 Pesquisadora: Aí, cê não parou mais!

Hoje, “P”, que ganha entre R\$ 25,00 e R\$ 30,00 por dia, parece não ver mais o trabalho na rua como uma boa opção, mas como a única alternativa que lhe resta em face de sua precária condição em Belo Horizonte. Ele disse que “se eu tivesse a mesma idade, hoje, dezoito anos, eu preferia trabalhar assim... Se eu pudesse montar um comércio pra mim, aí eu ia trabalhar por conta. Mas, trabalhar na rua, jamais trabalharia...”. Recém-chegado do interior de São Paulo, “P” recorre ao Abrigo para passar as noites e ainda está sem documentos, o que, obviamente, lhe cria sérios empecilhos para conseguir deixar de trabalhar nas ruas.

P: Por quê que eu vim trabalhar na rua?  
 Pesquisadora: É.  
 P: Bom... eu... vim trabalhar na rua porque... Por exemplo... foi quando... quando eu cheguei em Belo Horizonte, né... eu num tenho um endereço. Num tenho... tem alguns documentos que eu num tenho, que eu tenho que tirar, pra mim correr atrás de um... de um serviço, né. Registrado, né. Então, quer dizer... eu num consegui isso daí ainda e a opção que tive é trabalhar na rua. Porque senão, eu tinha que pedir, eu tinha que... quando eu cheguei aqui eu catei latinha também... quando eu cheguei aqui em Belo Horizonte.  
 Pesquisadora: Ahan.  
 P: Senão eu tinha que pedir, eu tinha que fazer outras coisa, né, eu... coisa que eu num gosto de fazer, né...

“J”, que já foi trabalhador de rua e hoje trabalha com carteira assinada, lembra que também tinha maiores rendimentos quando tinha sua “banquinha” para venda de materiais usados, como roupas e utensílios domésticos. Hoje está empregado numa empresa de compra e venda de materiais recicláveis, justamente ao lado de onde estava fixada sua banca, que mantinha em sociedade com um colega. Em relação a este, o destino foi diferente. Em frente à antiga banca improvisada, abriu um pequeno “topa-tudo”, com os mesmos tipos de mercadorias do negócio anterior. Os dois afirmaram que tiveram que desistir do negócio informal em virtude da pressão constante que sofriam da fiscalização da Prefeitura.

Outra razão importante detectada para o trabalho na rua trata-se da necessidade de complementação da aposentadoria. Este, por exemplo, é o caso de “B” e “M”. Esta última tem 62 anos e trabalhava numa empresa prestadora de serviços de limpeza e conservação. Ela afirmou, em relação ao seu comércio de sombrinhas na Passarela, que hoje não trabalha,

apenas faz “bicos” para inteirar a aposentadoria, parecendo indicar que só reconhece como trabalho aquele que realizava formalmente, com carteira assinada.

## 6.7 Violência na rua

O clima na passarela é muito tenso. Isso se dá não só pela ação constante dos fiscais da Prefeitura e policiais, que intimida os trabalhadores de rua e gera a tumultuada fuga pelas ruas. Outro fato que contribui para o incremento da violência é a presença dos “marginais” que, algumas vezes, se apresentam como ambulantes para praticar pequenos crimes. “M” ensina que é preciso ficar atenta não só para reconhecer os fiscais, mas também os “falsos” trabalhadores.

O relato de “M” é confirmado por um policial militar. Segundo ele, os furtos mais comuns, realizados especialmente por usuários de drogas, são os de correntinhas de ouro e de celulares. Mas, muitas vezes, os próprios vendedores de correntinhas são quem comete os crimes. Enquanto um oferece a correntinha a uma determinada pessoa, vão chegando outros vendedores, oferecendo os mesmos produtos. Quando o consumidor se distrai com as várias ofertas, um dos falsos vendedores dá uma “gravata” e os outros “batem a carteira do cara ou roubam o celular”.

“P” afirma que, muitas vezes, os próprios trabalhadores de rua são vítimas desses “malandros”. Quando questionado a respeito de como é a vida do trabalhador de rua, logo se lembra da violência que já sofreu na passarela. Ele explica:

Pesquisadora: Como que é a vida, trabalhando na rua?

P: Oh, num é fácil não, viu? Não é fácil trabalhar na rua, porque tem pessoas de vá... de vários tipo né... pessoa que vem, com intenção de ... de comprar, e pessoa que vem com intenção de roubar né...

Pesquisadora: Ah, é?

P: Tem isso daí. Hoje mesmo me roubaram um maço de cigarro aqui... eu vi e num pude fazer nada... porque os cara tava em três... ontem puseram a face ne mim, ontem...

Pesquisadora: Puseram a faca... aqui na passarela?

P: Aqui na passarela. Quer dizer, num tem segurança né...

Situações como essa demonstram que cotidianamente os trabalhadores de rua enfrentam e resistem a adversários de todos os tipos: o sol, a chuva, os fiscais, os policiais, os “malandros” etc..

## 6.8 Jornada de trabalho

Os trabalhadores que passam a noite no Abrigo acabam organizando o tempo para o trabalho na rua de acordo com o horário de funcionamento desse equipamento da Prefeitura. Essa, por exemplo, é a situação de “P”, que trabalha em torno de 12 horas por dia.

Pesquisadora: É... que hora cê tem chegado aqui e voltado lá pro abrigo?

P: Chego por volta das seis e meia aqui e vou embora em torno de seis hora.

Pesquisadora: Seis e meia às seis horas.

P: Isso.

Pesquisadora: Esse horário varia?

P: Como assim, varia?

Pesquisadora: Ele ... todo é dia igual?

P: Todo dia.

Como “P”, “F” tem uma jornada extensa durante a semana. Na verdade, mais ainda, pois trabalha também nos finais de semana. Ele explica que, como durante o dia não tem onde ficar, também em virtude do horário de funcionamento do abrigo da Prefeitura, aproveita para trabalhar um pouco e coletar algum material no sábado e no domingo.

F: É... eu saio do abrigo de manhã, seis e meia. Aí, sete hora, por aí eu já começo, entendeu?

Pesquisadora: Ahan.

F: É...quando eu vou pro abrigo, à noite, eu vou catando... quando é de manhã eu já tenho uma carga feita né... entendeu?

Pesquisadora: Ah, tá! Cê já aproveita o caminho pro abrigo.

F: É. Isso.

Pesquisadora: Ahan.

F: Aí quando eu venho de lá pra cá já venho com carga feita. Quando a carga não tá feita eu venho de lá pra cá e paro, fico lá no meu ponto esperando o papelão caí pra fora né, na rua...

Pesquisadora: Que hora mais ou menos cê vai pro abrigo? Umas cinco?

F: Não. Seis hora...

Pesquisadora: Seis horas?

F: É. Seis hora eu vou catando. Chego lá, às vez, oito hora, oito e meia, entendeu?

Pesquisadora: Cê trabalha muito, viu? Trabalha muito, né, “F”? Cê trabalha todo dia, “F”?

F: Todo dia.

Pesquisadora: Sábado e domingo também? Sábado e domingo também é muito assim?

F: É porque... sábado e domingo vamo supor... sábado e domingo eu num tenho lugar pra ficar... fico na rua. Então, enquanto eu tiver na rua qualquer coisa que aparecer...

Pesquisadora: Sábado e domingo cê num fica no abrigo não?

F: Não.

Pesquisadora: Por quê? O abrigo num abre?

F: Não... durante o dia, não.

Pesquisadora: Ah, tá.

F: Só à noite, mesmo.

Alguns trabalhadores também chamaram a atenção sobre a importância de estarem trabalhando nos horários de maior movimentação. “M”, por exemplo, disse que começa a sua jornada às 05h30min da manhã, quando as pessoas começam a passar pela passarela para ir para o trabalho.

## 6.9 Como classificar os trabalhadores de rua nos dias atuais?

Como demonstrado no capítulo 4 deste relatório de pesquisa há vários tipos de trabalhadores que podem obter licença da Prefeitura para o exercício de atividade em logradouro público, como os pipoqueiros, os engraxates etc. Todos esses são trabalhadores de rua “legalizados”. Se estes trabalhadores observarem as demais regras do ordenamento jurídico em relação à atividade que exercem (recolhimento de impostos, contribuições previdenciárias etc.) são considerados, à luz do que se discutiu no capítulo 3, trabalhadores formais. Há, porém, trabalhadores que se pode classificar como “não legalizados”, tais como camelôs, *toreros* e flanelinhas. Estes, em virtude dessa situação, são considerados informais.

Também há que se ressaltar que, após o advento do Código de Posturas, que proibiu o trabalho de camelôs e *toreros* em logradouros públicos, entende-se que, tecnicamente, não é mais possível diferenciar os trabalhadores de ruas “não legalizados” por meio dessas designações. Essa distinção dava-se em virtude de os camelôs, diferentemente dos *toreros*, serem licenciados para o trabalho nas ruas pela Prefeitura. Atualmente, estando ambos à margem da lei, podemos dizer apenas que todos são trabalhadores que exercem pequena atividade comercial em logradouro público. Mas há também trabalhadores de rua que não

comercializam qualquer produto. Eles são prestadores de serviços, como os consertadores de sombrinhas e os malabaristas de sinal.

Dentre os trabalhadores “legalizados” e os “não legalizados” há os que podem ser considerados empregados e os que podem ser tidos como autônomos. Como afirmou um fiscal da prefeitura, “tem lavador de carro que é patrão de outros”. Diferentemente dessa situação, que indica a possibilidade de existência de trabalho por conta alheia (OLEA, 1997), os trabalhadores que foram ouvidos durante esta pesquisa não relataram nenhuma informação nesse sentido. Pelos relatos desses trabalhadores, foi possível constatar que eles desenvolviam um trabalho autônomo.

Mas, a despeito de todas essas classificações, em relação aos trabalhadores “não legalizados”, deve prevalecer a visão de que se trata de trabalhadores sem acesso ao direito humano ao trabalho digno. Entende-se que essa é a melhor forma de se compreender a situação desses trabalhadores em Belo Horizonte nos dias atuais.

## **7 AS DISPUTAS ENTRE O DIREITO AO TRABALHO NA RUA E O DIREITO À CIDADE SEM TRABALHADORES DE RUA**

Durante o tempo em que se realizou a pesquisa de campo e, sem dúvida, durante todo o período de análise e reflexão sobre os dados coletados e, principalmente, sobre os fatos e as cenas observados nas ruas de Belo Horizonte, uma questão muito importante e, ao mesmo tempo, forte, instigou este trabalho. Há um conflito muito profundo entre os interesses de comerciantes e dos próprios transeuntes e moradores da região central de Belo Horizonte, que se sentem lesados pelas operações comerciais informais, e os dos trabalhadores de rua, que vêm nos passeios e em outros espaços públicos ambientes legítimos para o exercício de suas atividades. Na verdade, hoje, após a proibição do trabalho de camelôs e *toreros* nos logradouros públicos, esse conflito é manifesto por meio da atuação de fiscais da Prefeitura Municipal, que tentam fazer valer a lei, empreendendo ações para impedir o trabalho na rua.

E esse conflito é intenso. Como já visto, mesmo diante da existência do Código de Posturas, que impede o trabalho de camelôs e *toreros* nas ruas, e da existência de uma série de outras normas que asseguram o comércio formalizado e a segurança e bem-estar das pessoas que passam e vivem na capital, há um número considerável de trabalhadores que todos os dias violam essas regras. É o que se viu na passarela e no seu entorno e em outros pontos da cidade, como no bairro Padre Eustáquio, na região noroeste de Belo Horizonte. Como se afirmou na Introdução deste relatório de pesquisa, basta andar pelas ruas da cidade para se averiguar essa situação. (BELO HORIZONTE, 2003).

Nesse caso, há, de um lado, o reconhecido papel da Administração Pública de fazer cumprir a lei, já que ela validamente integra o ordenamento jurídico (princípio da legalidade) e, do outro, a necessidade de trabalhadores informais de concretizar seu direito ao trabalho, por meio da geração de renda que advém do trabalho nas ruas.

Com tantos enfoques que a questão pode apresentar, a um só tempo, a problemática jurídica envolve não só a análise das regras (leis) que estão ligadas à questão, especialmente o Código de Posturas da Capital, mas também a apreciação concorrente de princípios constitucionais. De um lado, os valores sociais do trabalho e, de outro, a livre iniciativa. E ainda, aspectos inerentes à cidadania e à dignidade humana de todos os envolvidos. Todos esses considerados como princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito. (BRASIL, 1988). Por tudo isso, o foco desta pesquisa é um caso difícil, porque não se resolve

à maneira do tudo ou nada, ao se aplicar simplesmente a lei, sem a devida avaliação e mensuração dos princípios que aparentemente estão em disputa. Exige-se, numa situação problemática como a desta pesquisa, o esforço de se levar a sério o direito dos envolvidos, para se compreender profundamente o conflito e resolvê-lo da melhor forma. (DWORKIN, 2011).

Mas, como é possível resolver esse conflito da melhor forma? Simplesmente deixando de se aplicar a todos os casos a lei municipal? Esse, sinceramente, não parece ser o melhor caminho. Como, nos marcos do paradigma constitucional do Estado Democrático de Direito, é possível propor uma solução para esse caso difícil que seja capaz de trazer segurança jurídica e ainda satisfazer o sentimento de justiça dos envolvidos? (CARVALHO NETTO, 1999). É esta pergunta que se espera responder ao final deste capítulo, por meio, especialmente, da compreensão de qual é a solução, constitucionalmente adequada ao paradigma do Estado Democrático de Direito, que se pode dar ao conflito em tela.

## **7.1 Análise dos paradigmas constitucionais: do pré-moderno ao do Estado Democrático de Direito**

Carvalho Netto (1999) chama a atenção para a interpretação constitucional por meio de paradigmas. Sobre este termo, com muita inteligência esclarece Faria que:

Os paradigmas acabam estabelecendo o sentido do limite e o limite do sentido das atividades científicas, de forma que o interesse da ciência se voltaria tanto à resolução dos problemas e à eliminação das incongruências, segundo os esquemas teóricos e metodológicos aceitos, quanto a uma extensão a questões originariamente não tematizadas no âmbito de aplicação do paradigma. Como tais esquemas teóricos e metodológicos terminam por impor que a definição de problemas que a organização das estratégias de resolução, as discussões no âmbito das ciências ‘desenvolvidas’ e ‘maduras’ transformam-se em *puzzles*, isto é enigmas com um número limitado de peças que o cientista, como um jogador de xadrez, vai movendo até encontrar a solução final. (FARIA, 1990, p. 19).

Para explicar o sentido de paradigma que, como esclare Faria (1990), vem da filosofia da ciência, Carvalho Netto faz uso da teoria desenvolvida por Thomas Kuhn:

Tal noção apresenta um duplo aspecto. Por um lado, possibilita explicar o desenvolvimento científico como um processo que se verifica mediante rupturas, através da tematização e explicitação de aspectos centrais dos grandes esquemas gerais de pré-compreensões e visões-de-mundo, consubstanciados no pano-de-fundo naturalizado de silêncio assentado na gramática das práticas sociais, que a um só tempo tornam possível a linguagem, a comunicação, e limitam ou condicionam o

nosso agir e a nossa percepção de nós mesmos e do mundo. Por outro, também padece de óbvias simplificações, que só são válidas na medida em que permitem que se apresente essas grades seletivas gerais pressupostas nas visões de mundo prevalentes e tendencialmente hegemônicas em determinadas sociedades por certos períodos de tempo e em contextos determinados. (CARVALHO NETTO, 1999, p. 01).

Aplicando esse conceito no Direito Constitucional, Carvalho Netto (1999, p. 01-02), reconstrói “um único grande paradigma de Direito e de organização política para toda antiguidade e idade média, como contraponto à modernidade que, por sua vez, será apresentada em três grandes paradigmas”. Estes últimos são: o do Estado de Direito, o do Estado de Bem-Estar Social e o do Estado Democrático de Direito.

Para Carvalho Netto (1999, p. 01), esses paradigmas constitucionais da modernidade “tendencialmente se sucedem, em um processo de superação e subsunção”. Mas, nem sempre, realizamos nos dias atuais interpretações apenas segundo o paradigma atual do Estado Democrático de Direito. “Aspectos relevantes dos paradigmas anteriores, inclusive o da antiguidade [podem] encontrar, no nível fático, curso dentre nós, a condicionar leituras inadequadas dos textos constitucionais e legais”. (CARVALHO NETTO, 1999, p. 02). Utilizando o mesmo raciocínio, escreve Bonavides (2010, p. 372) ao analisar o Estado Social: “concordamos, [...], com Tomandl e Franz Horner quando dizem que um dos mais graves problemas do Direito Constitucional decorre de que ele realiza os fins do Estado social de hoje com as técnicas do Estado de Direito de ontem”.

Em virtude dessas considerações, faz-se necessário analisar todos esses paradigmas, para se compreender adequadamente o do Estado Democrático de Direito que, segundo Carvalho Netto (1999, p. 02), é o que se encontra “positivado e suposto pela Constituição da República de 1988”.

Espera-se, a partir do entendimento adequado desse paradigma, se analisar e propor uma solução para os conflitos verificados nas ruas de Belo Horizonte. Para realizar esse esforço, neste capítulo serão retomados os casos de “P” e “T” e discutido o de “Y” que, juntamente com sua mulher, “X”, trabalha consertando sombrinhas no bairro Padre Eustáquio, há 17 anos.



### **7.1.1 O paradigma pré-moderno e o primeiro paradigma constitucional (Estado de Direito)**

Para Carvalho Netto, no paradigma pré-moderno o Direito e a organização política “encontravam fundamento, [...], em um amálgama normativo indiferenciado de religião, direito, moral, tradição e costumes transcendentemente justificados e que essencialmente não se discerniam”. (1999, p. 02). Nessa perspectiva,

O Direito é visto como a coisa devida a alguém, em razão de seu local de nascimento na hierarquia social tida como absoluta e divinizada nas sociedades de castas, e a justiça se realiza sobretudo pela sabedoria e sensibilidade do aplicador em “bem observar” o princípio da equidade tomado como a harmonia requerida pelo tratamento desigual que deveria reconhecer e reproduzir as diferenças, as desigualdades, absolutizadas da tessitura social [...]”(CARVALHO NETTO, 1999, p. 02).

Marshall analisa que, na sociedade feudal, as três partes que formam o conceito de cidadania (os elementos civil, político e social), estavam fundidos num só. “Os direitos se confundiam porque as instituições estavam amalgamadas”. (MARSHALL, 1967, p. 64). Esta qualificação, que é também usada por Carvalho Netto (1999), parece esclarecer bem a “desordem” jurídica desse tempo.

Ao analisar a sociedade feudal, Marshall (1967, p. 64) salienta que “o status era a marca distintiva de classe e a medida de desigualdade”. Completa o autor que naquele tempo “não havia nenhum código uniforme de direitos e deveres com os quais todos os homens – nobres e plebeus, livres e servos – eram investidos em virtude de sua participação na sociedade”. (MARSHALL, 1967, p. 64). O princípio, portanto, que imperava nesse tempo era o da desigualdade de classes, porque não havia nenhum princípio sobre a igualdade dos cidadãos. (MARSHALL, 1967).

Esse princípio da desigualdade de classes, que legitimava privilégios que advinham exclusivamente em função do nascimento, dominou por, pelo menos, trezentos anos as constituições jurídicas tradicionais. (CARVALHO NETTO, 1999).

As razões que levaram à ruína do paradigma pré-moderno e que, conseqüentemente, permitiram a emergência do paradigma constitucional do Estado de Direito são muitas. Para Carvalho Netto,

[...] elas vão desde a ação dissolvente do capital, a diluir os laços e entraves feudais e a fazer com que cada vez mais indivíduos livres e possessivos participem do crescente mercado como proprietários, no mínimo do próprio corpo, ou seja, da força de trabalho que lhes possibilita o comparecimento cotidiano ao mercado

enquanto proprietários de uma mercadoria a ser vendida (Marx); passando pelo desenvolvimento das práticas de investigação policial (Foucault, Umberto Eco); pela destruição da cosmologia feudal fechada e hierarquizada, substituída pela isonômica estrutura matemática de átomos que constitui o universo infinito da física de Galileu (Koyré); pelas lutas por liberdade de confissão religiosa e pela conseqüente distinção e separação das esferas normativas da liberdade de confissão religiosa e pela conseqüente distinção e separação das esferas normativas da religião, da moral, da ética social e do Direito (Weber), etc. (CARVALHO NETTO, 1999).

Complementando essas informações, Delgado esclarece as condições históricas que, juntamente com as revoluções inglesa e francesa, contribuíram para criar subsídios para o fim do paradigma em tela:

Com o desenvolvimento do capitalismo no mundo ocidental a partir do século XVIII, e sua ampla afirmação no século XIX, em especial em razão do surgimento da indústria, a burguesia firmou sua ascensão econômica, concretizando o ideal do “espírito burguês e capitalista”. Assim, criou mecanismos próprios, harmônicos com as necessidades da nova fase econômico-social, tais como: expansão do próprio sistema capitalista, concessão de liberdades e poderes à sua classe em detrimento da nobreza e afastamento da intervenção do Estado no mercado econômico de modo a favorecer a livre circulação de capital e mercadorias para acelerar o sistema industrializado. (DELGADO, 2012, p. 17).

Ainda sobre o processo de derruição do paradigma pré-moderno, que permitiu a manifestação importante do princípio da igualdade universal, Honneth (2003), a partir das idéias de Marshall, explica que foi necessário o rompimento com a desigualdade de classes, relacionada ao *status*:

Marshall parte daquela situação de ruptura já descrita, pela qual se mede a distinção elementar entre constituições jurídicas tradicionais e modernas: só com o desacoplamento entre as pretensões jurídicas individuais e as atribuições ligadas ao *status* se origina o princípio de igualdade universal, que daí em diante vai submeter toda ordem jurídica ao postulado de não admitir mais, em princípio, exceções e privilégios. (HONNETH, 2003, p. 190).

Mas, para que o princípio da igualdade universal fosse instituído (HONNETH, 2003), fez-se necessário o estabelecimento de “[...] Estados nacionais, espaços laicos de definição e imposição dessas regras racionais que deveriam reger impositivamente a organização e a reprodução social, a normatividade propriamente jurídica.” (CARVALHO NETTO, 1999, p. 02). Passou-se a ter, então, um “ordenamento constitucional que impõe, à toda uma afluyente sociedade de classes, a observância daquelas idéias abstratas tomadas como Direito Natural pelo jusracionalismo”. (CARVALHO NETTO, 1999, p. 02).

E quais são essas idéias? “[...] tais como a de se “fazer tudo aquilo que as leis não proibam” (Locke/Montesquieu) ou da “liberdade de ter” dos modernos [...]; tais como a de igualdade de todos que, conquanto muito diferentes em outros aspectos, são iguais diante da

lei”. (CARVALHO NETTO, 1999, p. 02). Em relação a este último aspecto, o fato de todos serem considerados iguais não corrige as diferenças materiais entre os indivíduos, mas dá conta de superar os “odiosos privilégios de nascimento”. (CARVALHO NETTO, 1999, p. 02). Assim, “a idéia de igualdade assume [...] o significado de ser membro com “igual valor” de uma coletividade política: [...], cabem a todo membro da sociedade todos os direitos que facultam o exercício igual de seus interesses políticos”. (HONNETH, 2003, p. 190).

A partir da necessidade de se dar eficácia a essas idéias, foram implementados os Estados de Direito, no seio dos quais o “Direito é visto, [...], como um sistema normativo de regras gerais e abstratas, válidas universalmente para todos os membros da sociedade”. (CARVALHO NETTO, 1999, p. 03). Para Marshall, citando Trevelyan, “a tarefa específica da fase inicial da época hanoveriana, [...] foi o estabelecimento do reino do direito; e aquele direito, com todos os seus grandes erros, constituía, no mínimo, um direito de liberdade”. (TREVELYAN *apud* MARSHALL, 1967, p. 66). Funda-se, então, o paradigma constitucional do Estado de Direito, com atribuições de papéis bastante distintos ao Direito Público e ao Direito Privado:

O Direito Público, no entanto deveria assegurar, ainda que de distintos modos, o não retorno ao absolutismo, precisamente para que aquelas idéias abstratas pudessem ter livre curso na sociedade, mediante a limitação do Estado à lei e a adoção do princípio da separação de poderes que, ainda que lido de distintos modos, sempre deveria requerer, no mínimo, também a aprovação da representação censitária da “melhor sociedade” no processo de elaboração das mesmas leis. E, assim, às leis deveria ser reservado o tratamento de toda a matéria relativa à vida, à liberdade e à propriedade dos súditos. [...] O Direito Privado, por sua vez, corresponderia àquelas verdades matemáticas inerentes a todo e qualquer indivíduo: os direitos à vida, à liberdade, à igualdade e à propriedade privada. Assim, sociedade política e sociedade civil são separadas por um fosso profundo. (CARVALHO NETTO, 1999, p. 03).

É sob o primado do Estado de Direito que são inaugurados os direitos individuais ou de 1ª geração. Segundo Bonavides (2010, p. 563-564), estes direitos ou “direitos da liberdade têm por titular o indivíduo, são oponíveis ao Estado, traduzem-se como faculdades ou atributos da pessoa e ostentam uma subjetividade que é seu traço mais característico; [...]”. Na mesma linha, completa Carvalho Netto uma lúcida visão sobre esses “direitos de resistência ou de oposição perante o Estado”:

O paradigma do Estado de Direito de Direito ao limitar o Estado à legalidade, ou seja, ao requerer que a lei discutida e aprovada pelos representantes da “melhor sociedade” autorize a atuação de um Estado mínimo, restrito ao policiamento para assegurar a manutenção do respeito àquelas fronteiras anteriormente referidas e, assim, garantir o livre jogo da vontade dos atores sociais individualizados, vedada a

organização corporativo-coletiva, configura, aos olhos dos homens de então, um ordenamento jurídico de regras gerais e abstratas, essencialmente negativas, que consagram os direitos individuais ou de 1ª geração, uma ordem jurídica liberal clássica. (CARVALHO NETTO, 1999, p. 04).

Dentre os direitos de primeira geração, no setor econômico, o direito civil básico é o direito a trabalhar. Marshall (1967, p. 67). explica que este se trata do direito de “seguir a ocupação de seu gosto no lugar de escolha, sujeito apenas à legítima exigência de treinamento técnico preliminar”. Neste ponto, percebe-se que o direito ao trabalho ainda não é visto como um direito social, dimensão que somente assumirá no século XX.

Marshall (1967) salienta que o direito a trabalhar tinha sido negado pelo costume e pela lei. A principal norma nesse sentido, de caráter penal, é a *Elisabethan Statute of Artificers*, que destinava certas ocupações a determinadas classes sociais. Havia também regulamentos locais que reservavam emprego somente aos habitantes da própria cidade.

A revogação das leis elisabetianas se deu com a mudança dos costumes e, conseqüentemente, com a do Direito Consuetudinário. Mas, para que essas alterações ocorressem, foi fundamental o papel dos juízes. Em relação ao Direito Consuetudinário, explica Marshall que este “era suficientemente elástico e permitia aos juízes aplicá-lo de uma maneira que, quase imperceptivelmente, levava em consideração as mudanças gradativas em circunstâncias e opinião”. Sobre o *Elisabethan Statute of Artificers* escreveu certo juiz que se tratava de uma lei que “restringia o direito natural e contrária ao Direito Consuetudinário do reino. Ele acrescentou que “a ‘política sobre a qual se baseou esta lei se tem tornado, como a experiência o indica, duvidosa” (MARSHALL, 1967, p. 68). Com a revogação das leis elisabetianas, o direito a trabalhar, como princípio da liberdade econômica individual, foi aceito como axiomático. (MARSHALL, 1967).

O fato de todos os homens passarem a ser considerados livres, no século XVII, pelo menos na Inglaterra, é tomado por Marshall como um *status* ao qual se agregam novos direitos, sendo esta a história dos direitos civis em seu período de formação. (MARSHALL, 1967). Como salienta Carvalho Netto, “pela primeira vez na história pós tribal, todos [...] são, [...], homens livres e, assim, igualmente sujeitos de direitos, capazes, [...], de realizar atos jurídicos contratuais como o da compra e venda da força de trabalho”. (CARVALHO NETTO, 1999, p. 03).

A partir de então, para Marshall (1967, p. 69), “os termos ‘liberdade’ e ‘cidadania’ eram semelhantes. Quando a liberdade se tornou universal, a cidadania se transformou de uma instituição local numa nacional”.

A história dos direitos políticos é diferente da dos civis. Ela principia no início do século XIX e, “quando começou, consistiu não na criação de novos direitos para enriquecer o *status* já gozado por todos, mas na doação de velhos direitos a novos setores da população”. (MARSHALL, 1967, p. 69). Sobre esse tempo, Marshall destaca a lei de 1832, mas lembra que esta pouco impacto teve em relação ao aspecto quantitativo, para se reverter o quadro de distribuição de direitos políticos. Ressalta o autor que “o direito de voto era ainda um monopólio de poucos grupos, mas tinha dado o primeiro passo para tornar-se um monopólio de tipo aceitável para as ideias do capitalismo do século XIX”. (MARSHALL, 1967, p. 69). Marshall descreve esse monopólio como do tipo aberto, em oposição ao do tipo fechado, que é aquele no qual “ninguém pode penetrar por seus próprios esforços; a admissão depende da vontade dos membros dos grupos” (MARSHALL, 1967, p. 69). Quando se rompem essas barreiras, tem-se a grande conquista desse tempo em relação aos direitos políticos: a possibilidade, mesmo que distante, de que todos os homens possam alcançá-los, em razão de seu esforço individual.

[...], a Lei de 1832, pela abolição dos distritos desprovidos de recursos e pela ampliação do direito de voto aos arrendatários e locatários de base econômica suficiente, rompeu o monopólio ao reconhecer as reivindicações políticas daqueles que podiam oferecer a evidencia de sucesso na luta econômica. (MARSHALL, 1967, p. 69).

Sobre os direitos políticos, no decorrer do século XIX, tem-se que estes “não estavam incluídos nos direitos de cidadania”. Mas, “a cidadania não era vazia de significado político. Não conferia um direito, mas reconhecia uma capacidade”. (MARSHALL, 1967, p. 69-70). Mesmo no final do século XIX, quando o direito de voto já estava bastante difundido, a massa da classe operária não exercia um poder político efetivo, pois os trabalhadores ainda não tinham aprendido a fazer uso desse direito político. (MARSHALL, 1967). Nesse tempo, os direitos políticos de cidadania não representavam nenhuma ameaça ao capitalismo. Na verdade, se esperava o contrário, como salienta Marshall:

[...], havia alguns motivos para se esperar que as classes trabalhadoras, à medida que se aprimorassem, aceitassem os princípios básicos do sistema e estivessem satisfeitas de dependerem, para sua proteção e progresso, dos direitos civis da cidadania, que não encerravam nenhuma ameaça óbvia ao capitalismo competitivo. (MARSHALL, 1967, p. 85).

Para Marshall “tal ponto de vista foi estimulado pelo fato de que um dos principais triunfos do poder político no século XIX residiu no reconhecimento do direito de dissídio coletivo”. Esse mecanismo estimulava o progresso social por meio do fortalecimento dos

direitos civis e não pelo desenvolvimento dos direitos sociais. Mas, ainda segundo esse autor, “essa interpretação subestima o significado dessa ampliação dos direitos civis na esfera econômica”. Ao contrário de outros grupos, os sindicatos agiam informalmente, sem constituição de personalidade jurídica e, conseqüentemente, sem a responsabilidade coletiva formal. Por outro lado, em relação aos trabalhadores, a responsabilidade individual advinda do contrato de trabalho não é, na maioria das vezes, inexecutável. (MARSHALL, 1967, p. 85-86).

Esses direitos civis, conquistados por meio de dissídios coletivos, resultaram para os trabalhadores num “instrumento para elevar seu *status* econômico e eles, como cidadãos, estavam habilitados a certos direitos sociais”. Com esse artifício, pois, para Marshall, a forma normal, até então, de assegurar direitos sociais é o exercício do poder político, “o sindicalismo [...] criou um sistema secundário de cidadania industrial paralelo e complementar ao sistema de cidadania política”. (MARSHALL, 1967, p. 86). Desse modo, “os direitos civis coletivos podiam ser usados não apenas para barganha no verdadeiro sentido da palavra, mas para a afirmativa de direitos básicos”. (MARSHALL, 1967, p. 103).

Portanto, pela análise de todas essas constatações, conclui-se que, nos séculos XVIII e XIX, apenas a cidadania na forma de direitos civis era universal. E isto também pode ser comprovado por meio de um exame mais minucioso dos direitos sociais. Para Marshall, nesse tempo, estes direitos e o *status* de cidadania se encontravam dissociados. Para ilustrar, o autor analisa a *Poor Law* (lei dos pobres) e os primeiros *Factory Acts* (leis que regulamentavam as atividades nas fábricas). (MARSHALL, 1967, p. 72).

Pela lei de 1832, a *Poor Law* “oferecia assistência somente àqueles que, devido à idade e à doença, eram incapazes de continuar a luta e àqueles outros fracos que desistiam da luta, admitiam a derrota e clamavam por misericórdia”. Todavia, essa assistência só era concedida aos que não mais eram considerados cidadãos, pois essa lei “tratava as reivindicações dos pobres não como uma parte integrante de seus direitos de cidadão, mas como uma alternativa deles”. Assim, para Marshall, ao serem internados na casa de trabalho, os “indigentes abriam mão, na prática, do direito civil da liberdade pessoal [...], e eram obrigados por lei a abrir mão de quaisquer direitos políticos que possuíssem”. (MARSHALL, 1967, p. 72).

Em relação aos primeiros *Factory Acts*, tem-se que seus destinatários, mulheres e crianças, não eram considerados cidadãos. Os homens adultos, estes sim tidos como cidadãos, não podiam sofrer nenhuma interferência em seu direito de contratar livremente e, por isso, ficaram fora dessas primeiras normas de proteção ao trabalho.

Os primeiros *Factory Acts* mostram a mesma tendência. Embora de fato, tenham levado a uma melhoria das condições de trabalho e a uma redução das horas de trabalho em benefício de todos aqueles empregados nas indústrias por elas regidas, negaram-se, meticulosamente, a dar essa proteção diretamente ao homem adulto – o cidadão *par excellence*. E assim o fizeram por respeito ao seu *status* como cidadão com base na alegação de que medidas protetivas coercitivas afrontavam o direito civil de efetuar um contrato de trabalho livre. (MARSHALL, 1967, p. 73).

Por todos esses fatores é possível se constatar avanços no paradigma do Estado de Direito em relação ao pré-moderno, mas não considerá-los suficientes para a superação das imensas mazelas vividas pelos trabalhadores durante, especialmente, a Revolução Industrial. As concepções dominantes em relação à *Poor Law* e aos primeiros *Factory Acts* demonstram claramente a preocupação de o Estado formular apenas regras negativas, ou seja, atuar como um Estado mínimo. Com esta qualificação, não interferia para tentar promover qualquer equilíbrio entre sujeitos formalmente iguais, mas, materialmente, imensamente desiguais, como trabalhadores e donos de fábricas.

#### **7.1.1.1 A superação do paradigma do Estado de Direito**

A forma de se pensar o papel das normas de proteção, como a *Poor Law* e os *Factory Acts*, só começou a ser revertida no final do século XIX. Nesse processo, houve a contribuição significativa do desenvolvimento da educação primária pública, considerado o primeiro grande passo para que no século XX se aflorassem os direitos sociais. Para Marshall, isso se deu pela relação da questão da educação com dois aspectos: a necessidade de pessoas preparadas (“tornou-se cada vez mais notório, [...], que a democracia política necessitava de um eleitorado educado e de que a produção científica se ressentia de técnicos e trabalhadores qualificados”. (MARSHALL, 1967, p. 74)) e a percepção da educação também como dever social (“o dever de auto-aperfeiçoamento e de autocivilização é [...] dever social e não somente individual porque o bom funcionamento da sociedade depende da educação de seus membros”. (1967, p.74)).

Mas, antes de se passar à análise da continuidade do processo de ressurgimento dos direitos sociais no século XX, faz-se necessário avaliar, até então, o “impacto da cidadania sobre a desigualdade social” (MARSHALL, 1967, p. 75), buscando-se relacionar tal situação

aos fatores que geraram a substituição do paradigma do Estado de Direito pelo de Estado de Bem-Estar Social ou, simplesmente, Estado Social.

Para se iniciar essa discussão, relaciona-se a idéia de cidadania e à de classe social, opostos que se aliaram para o desenvolvimento do capitalismo, desde a segunda metade do século XVII até o final do XIX. Marshall explica que “a cidadania é um *status* concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o *status* são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertencentes ao *status*”. Já, sobre classe social, explica que se trata de um “sistema de desigualdade”. Tendo como referência o paradigma do Estado de Direito, tem-se, ainda sobre classe social, que:

Não se estabelecem nem se definem as diferenças de classes pelas leis e costumes da sociedade (no sentido medieval da expressão), mas elas emergem da combinação de uma variedade de fatores relacionados com as instituições da propriedade e educação e a estrutura da economia nacional. As culturas de classe se reduzem a um mínimo, de modo que se torna possível, embora como se admite, não inteiramente satisfatório, medir os diferentes níveis de bem-estar econômico por referência a um padrão de vida comum. As classes trabalhadoras, ao invés de herdarem uma cultura distinta conquanto simples, são agraciadas com uma imitação barata de uma civilização que se tornou nacional. (MARSHALL, 1967, p.77).

Diante desse paradoxo marcado pela convivência entre cidadania (igualdade) e classe social (desigualdade), Marshall questiona: “o que fez com que eles se reconcilhassem e se tornassem, ao menos por algum tempo, aliados ao invés de antagonistas?”. (1967, p. 77).

A verdade é que a cidadania, mesmo em suas formas iniciais, constituiu um princípio de igualdade, e que, durante aquele período, era uma instituição em desenvolvimento. Começando do ponto no qual todos os homens eram livres, em teoria, capazes de gozar de direitos, a cidadania se desenvolveu pelo enriquecimento do conjunto de direitos que eram capazes de gozar. Mas esses direitos não estavam em conflito com as desigualdades da sociedade capitalista; eram, ao contrário, necessários para a manutenção daquela determinada forma de desigualdade. A explicação reside no fato de que o núcleo da cidadania, nesta fase se compunha de direitos civis. E os direitos civis eram indispensáveis a uma economia de mercado competitivo. (MARSHALL, 1967, p.79).

Ao confrontar a situação atual com a do paradigma anterior (pré-moderno), Marshall conclui: “o *status* não foi eliminado [...]. O *status* diferencial, associado com classe, função e família, foi substituído pelo único *status* uniforme de cidadania que ofereceu o fundamento da igualdade sobre a qual a estrutura da desigualdade foi edificada”. (MARSHALL, 1967, p.79). Em outras palavras, a cidadania, formada fundamentalmente por direitos civis, permitiu o desenvolvimento sem “freios e/ou contrapesos” da exploração capitalista.



Mas, mesmo a igualdade perante as leis, de fato, não se consolidou. Como assevera Marshall, “o direito lá estava, mas o remédio jurídico estava, muitas vezes, fora do alcance do indivíduo”. (1967, p.80). As razões destacadas para tal situação, em relação ao direito civil, são os preconceitos de classe e parcialidade e a distribuição desigual de renda. (MARSHALL, 1967, p.80). Carvalho Netto (1999, p. 03) vê as mesmas distorções: “a liberdade e igualdade abstratas, bem como a propriedade privada terminam por fundamentar as práticas sociais do período de maior exploração do homem pelo homem de que se tem notícia na história”

Além dos inacessíveis direitos civis, tem-se ainda a questão dos direitos políticos e sociais, sendo estes últimos praticamente inexistentes:

Os direitos políticos deram poder potencial cujo exercício exigia experiência, organização e uma mudança de idéias quanto às funções próprias de Governo. Foi necessário bastante tempo para que estes se desenvolvessem. Os direitos sociais compreendiam um mínimo e não faziam parte do conceito de cidadania. A finalidade comum das tentativas voluntárias e legais era diminuir o ônus da pobreza sem alterar o padrão de desigualdade do qual a pobreza era, obviamente, a consequência mais desagradável. (MARSHALL, 1967, p. 88).

Diante desse quadro, como Marshall ??(1967), é possível concluir que durante o Estado de Direito, a cidadania exerceu pouca influência direta sobre a desigualdade social, no sentido de ter contribuído para a sua redução. Isso, especialmente, criou condições para o estabelecimento de um novo paradigma constitucional, o do Estado de Bem-Estar Social, que foi marcado, sobretudo, pelas tentativas de concretização da igualdade em seu sentido material.

### ***7.1.2 O segundo paradigma constitucional: o Estado de Bem-Estar Social ou Estado Social***

No final do século XIX, a Inglaterra começou a experimentar um novo momento, que trouxe o “primeiro grande avanço no campo dos direitos sociais” (MARSHALL, 1967, p. 88). Marshall explica que isto “acarretou mudanças significativas no princípio igualitário como expresso na cidadania”. (MARSHALL, 1967, p. 88). Começaram a ser operadas alterações significativas na forma de se perceber a igualdade, não mais vista apenas em seu sentido formal, que afetaram drasticamente a idéia de cidadania no século XX. Mas, para que tal fato

se consolidasse, além dos novos direitos em ascensão, houve a contribuição decisiva de “outras forças”, compostas pelos elementos “renda” e “impostos”:

Um aumento de rendas nominais desigualmente distribuído pelas classes sociais modificou a distância econômica que separava essas classes entre si, diminuindo a distância entre trabalhadores especializados e não-especializados e entre trabalhadores especializados e trabalhadores não-manuais, ao passo que o aumento contínuo das pequenas poupanças obscureceu as distinções de classe entre o capitalista e o proletário sem bens. Em segundo lugar, um sistema de impostos diretos, cada vez mais progressivo, comprimiu toda a escala de rendas líquidas. (MARSHALL, 1967, p. 88).

Outra “força” importante, que também afetou a idéia de cidadania, é a produção em massa.

Finalmente, a produção em massa para o mercado interno e o crescente interesse da indústria pelas necessidades e gostos da massa capacitaram os menos desfavorecidos a gozar de uma civilização material que diferia de modo menos acentuado em qualidade daquela dos abastados do que em outra qualquer época. Os componentes de uma vida civilizada e culta, originariamente o monopólio de poucos, foram, aos poucos, postos ao alcance de muitos. (MARSHALL, 1967, p. 88).

A diminuição da desigualdade, operada por essas “forças”, “fortaleceu a luta por sua abolição, pelo menos com relação aos elementos essenciais do bem-estar-social”. (MARSHALL, 1967, p. 88). E, como já salientado, os direitos sociais tiveram um papel decisivo para o desenvolvimento desse processo. Em síntese, é possível afirmar que a igualdade material, se tornou realidade, ao menos parcialmente, “pela incorporação dos direitos sociais ao *status* da cidadania e pela [...] criação de um direito universal a uma renda real que não é proporcional ao valor de mercado do reivindicador”. (MARSHALL, 1967, p. 88).

Esse novo contexto foi desenvolvido sob um novo paradigma constitucional: o Estado Social ou Estado de Bem-Estar Social, como explica Carvalho Netto:

Idéias socialistas, comunistas e anarquistas começam a colocar agora em xeque a ordem liberal e a um só tempo animam os movimentos coletivos e sociais, como o de greve e de livre organização sindical e partidária, como a pretensão a um salário mínimo, a uma jornada máxima de trabalho, à seguridade e previdências sociais, ao acesso à saúde, à educação e ao lazer. Mudanças profundas também de toda a ordem conformam a nova sociedade de massas que surge após a 1ª Guerra Mundial e, com ela o novo **paradigma constitucional do Estado Social**. (CARVALHO NETTO, 1999, p. 03, grifo do autor).

Para Carvalho Netto, o Estado Social representa não só o ingresso definitivo dos direitos sociais na ordem constitucional, considerados de segunda geração, mas também uma

nova tomada de posição em relação aos direitos individuais, voltada para a concretização destes.

[...] desde o Socialismo implantado na União Soviética em 1918, passando pelas sociais democracias com as da Alemanha e da Áustria de 1920, até o nazismo e o fascismo em ascensão, todas as formas de organização política configuram um novo paradigma, o do Estado Social, que, por sua vez, pressupõe a materialização dos direitos anteriormente formais. Não se trata apenas do acréscimo dos direitos de segunda geração (os direitos coletivos e sociais), mas inclusive da redefinição dos de 1ª (os individuais); a liberdade não pode mais ser considerada como o direito de fazer tudo o que não seja proibido por um mínimo de leis, mas agora pressupõe precisamente toda uma plêiade de leis sociais e coletivas que possibilitem, no mínimo, o reconhecimento das diferenças materiais e o tratamento privilegiado do lado social ou economicamente mais fraco da relação, ou seja, a internalização na legislação de uma igualdade não apenas mais formal, mas tendencialmente material. (CARVALHO NETTO, 1999, p. 04).

Em relação à tradicional distinção entre Direito Público e Privado, também são observadas reformulações, ao ponto de se afirmar que se trata de mera distinção didática, passando-se ao reconhecimento de que todo o Direito tornou-se público. Decorrem desse entendimento as idéias de função social da propriedade e do contrato, por exemplo. Sobre isso, em detalhes, esclarece Carvalho Netto que:

A propriedade privada quando admitida, o é como um mecanismo de incentivo à produtividade e operosidades sociais, não mais em termos absolutos, mas condicionada ao seu uso, à sua função social. Assim, todo o Direito é público, imposição de um Estado colocado acima da sociedade, uma sociedade amorfa, carente de acesso à saúde ou à educação, massa pronta a ser moldada pelo Leviatã onisciente sobre o qual recai essa imensa tarefa. (CARVALHO NETTO, 1999, p. 04).

Ao comentar sobre o Estado de Bem-Estar Social inglês, Marshall assinala especialmente a mudança radical de perspectiva operada em relação aos direitos sociais, que, no século XX, passam a ser destinados aos cidadãos, diferentemente da mentalidade dominante no século XIX que os privava desses direitos.

O fato crucial na história inglesa é que os serviços de bem-estar social, no século XIX, se destinavam a auxiliar não aos pobres, mas aos indigentes, não aos necessitados, mas aos destituídos. O indigente era distinguido de seus vizinhos por um *status* nitidamente definido pelo qual perdia sua liberdade pessoal e seu direito ao voto. Uma doutrina sagrada do período preconizava que a assistência aos pobres deveria ter lugar fora do mercado e de maneira que não interferisse em seu funcionamento. O Estado de Bem-Estar Britânico representa a própria antítese, que figurou expressamente nas controvérsias dos primórdios, que sua personalidade se tornou tão marcante. (MARSHALL, 1967, p. 194).

O Estado de Bem-Estar Social “garante um mínimo de certos bens e serviços essenciais (tais como assistência médica, moradia, educação ou uma renda nominal mínima

(ou salário mínimo))”. (MARSHALL, 1967, p. 93). Como assevera Bonavides (2011, p. 376), “já não se trata em rigor, como assinalou Leibholz, de uma igualdade ‘perante’ a lei, mas de uma igualdade ‘feita’ pela lei, uma igualdade ‘através’ da lei”.

Para Marshall, os objetivos dessa ampliação dos direitos sociais estão relacionados à busca pela igualdade de *status*:

O que interessa é que haja um enriquecimento geral da substância concreta da vida civilizada, uma redução geral do risco e da insegurança, uma igualação entre os mais e menos favorecidos em todos os níveis – entre o sadio e o doente, o empregado e o desempregado, o velho e o ativo, o solteiro e o pai de uma família grande. A igualação não se refere tanto a classes quanto a indivíduos componentes de uma população que é considerada, para esta finalidade, como se fosse uma classe. A igualdade de status é mais importante do que a igualdade de renda. (MARSHALL, 1967, p. 94).

Marshall explica que “os direitos sociais [...] implicam uma invasão do contrato pelo *status*, na subordinação do preço de mercado à justiça social, na substituição da barganha livre por uma declaração de direitos”. (MARSHALL, 1967, p. 103). Por causa dessa constatação é que Marshall, no século XX, quando os direitos trabalhistas passaram a ser temáticas constitucionais, apesar de reconhecer a importância do movimento sindical do século XIX, que tornou os trabalhadores capazes de se valerem de seus direitos civis coletivamente, já não mais admitirá que os direitos constituam um objeto de barganha:

Ter de barganhar por uma remuneração numa sociedade que aceita a remuneração essencial para viver como um direito social é tão absurdo quanto ter de lutar para votar numa sociedade que inclui o voto entre os direitos políticos. Ainda assim, o início do século XX tentou dar algum sentido a esse absurdo. Admitiu a barganha coletiva como uma operação de mercado normal e pacífica, enquanto reconhecia, em princípio, o direito do cidadão a um padrão mínimo de vida civilizada, que era justamente aquilo pelo que os sindicatos acreditavam, com razão, que estavam lutando para conseguir para seus membros com a arma da barganha. (MARSHALL, 1967, p. 103).

Essa transformação, provocada pelo clamor pelos direitos sociais, começou a ocorrer no período imediatamente anterior à 1ª Guerra Mundial, como também salientado por Carvalho Netto (1999). A partir de então, o “governo não pode mais manter-se afastado dos conflitos sociais como se o nível de salários e o padrão de vida dos trabalhadores fossem questões com as quais não precisasse se ocupar”. (MARSHALL, 1967, p. 104). Por outro, a intervenção dos sindicatos no governo passou também a ser constante, o que, para Marshall, não aparece como um fato preocupante. Como escreve o autor, “este é um fenômeno tanto significativo quanto bem-vindo, desde que se tenha consciência de suas implicações. (MARSHALL, 1967, p. 104).

Em relação à temática das classes sociais no século XX, Marshall percebe importantes alterações em virtude da busca da cidadania pela igualdade de *status*. Para Marshall essas mudanças foram profundas e “pode ser que as desigualdades permitidas, e mesmo moldadas, pela cidadania já constituam distinções de classe no sentido em que este termo era empregado com relação a sociedades passadas”. (1967, p.107). Mas como isso é possível? Marshall quando introduz sua conferência sobre cidadania e classe social promete responder a essa indagação, como se vê abaixo:

É ainda verdade que a igualdade básica, quando enriquecida em substância e concretizada nos direitos formais de cidadania, é consistente com as desigualdades de classes sociais? **Sugerirei que nossa sociedade de hoje admite que os dois ainda são compatíveis, tanto assim que a cidadania em si mesma se tem tornado, sob certos aspectos, no arcabouço da desigualdade social legitimizada.** (MARSHALL, 1967, p. 63, grifo nosso).

Mas, somente na conclusão de sua exposição ele retoma o aparente paradoxo entre cidadania e classe social no curso do paradigma do Estado de Bem-Estar Social. Marshall (1967, p. 108) esclarece que as “diferenças de status podem receber a chancela da legitimidade em termos de cidadania democrática, desde que não sejam muito profundas, mas ocorram numa população unida numa civilização única; e desde que não sejam uma expressão de privilégio hereditário”. [...] Em outros termos, a desigualdade “pode ser justificada somente se for dinâmica e oferecer um estímulo para mudança e melhoria”. (MARSHALL, 1967, p. 108).

Outro ponto interessante aventado por Marshall, ainda discutindo o século XX, trata-se do equilíbrio entre direitos e deveres. Já que os direitos se multiplicaram, como ficam os deveres? Para ele, há alguns deveres cujo cumprimento é evidente, como o de pagar impostos, seguros, a educação e o serviço militar. Os outros deveres são, em geral, vagos e se relacionam com a promoção do bem-estar da comunidade. Mas, como assevera, “a comunidade é tão ampla que a obrigação se torna remota e ideal”. (MARSHALL, 1967, p. 109). É este o caso do dever de trabalhar.

Durante a vigência do paradigma do Estado de Direito, quando as relações eram dominadas por contratos, o dever de trabalhar não era reconhecido, embora o direito a trabalhar já tivesse sido conquistado com a supressão das leis elisabetianas, conforme já demonstrado. “Cabia a cada um decidir se devia trabalhar ou não”. Caso se escolhesse viver no ócio, mas com pobreza, não se poderia tornar um encargo social. Mas, se, ao invés disso, se optasse por viver como um aristocrata, a vida ociosa seria admirada e respeitada”.

(MARSHALL, 1967, p. 110). Essa realidade foi um obstáculo importante a ser superado, gerando sérias preocupações quanto à oferta de trabalho necessário para as fábricas. Para Marshall, (1967, p.110) isto explica o ponto de vista de Colquhoun e de Mandeville segundo o qual “os trabalhadores ‘não possuem outro incentivo para cumprirem suas tarefas senão suas necessidades, e que é de prudência aliviar, mas ingênuo satisfazer”.

A questão ainda se tornava mais difícil porque eram poucas e muito simples as necessidades dos trabalhadores no século XVIII e estes não se sentiam incitados para a reversão dessa situação.

Eram guiados por hábitos de vida preestabelecidos da classe e não havia nenhuma escala contínua de padrões de consumo crescentes para estimular os trabalhadores a ganharem mais a fim de gastarem mais em bens cobiçados e até há pouco além de seu alcance – como aparelhos de rádio, bicicletas, cinemas ou viagens de férias. (MARSHALL, 1967, p. 110).

Sem, portanto, o estímulo ao consumo, ratifica-se o seguinte comentário, feito em 1728: “As pessoas de baixo padrão de vida, [...], que trabalham apenas para o pão de cada dia, se o podem obter com apenas três dias de trabalho por semana, muitas delas farão feriados dos outros três, ou fixarão seu próprio valor de trabalho. (FURNISS *apud* MARSHALL, 1967, p. 110).

No século XX, portanto, sob o paradigma do Estado Social, houve também dificuldades, embora diferentes das dos períodos anteriores, a serem vencidas, em relação ao dever de trabalhar. “Não é tarefa fácil reviver o sentimento de obrigação pessoal para com o trabalho numa nova forma da qual tal sentimento esteja ligado ao *status* da cidadania”. (MARSHALL, 1967, p. 110). Para Marshall, não se trata de ter um emprego e mantê-lo, o que é relativamente simples numa situação de pleno emprego, mas “dedicar-se de coração a um emprego e trabalhar bem”. (MARSHALL, 1967, p. 110). De acordo com o mesmo autor, essa parece ser uma bandeira do movimento sindical, que deveria se focar no “desenvolvimento de lealdades mais limitadas para com a comunidade local e especialmente para com o grupo de trabalho” (MARSHALL, 1967, p. 111), ao invés de se concentrar na comunidade nacional, bem mais ampliada. Dessa forma, “a cidadania industrial, estendendo suas obrigações até as unidades básicas da produção, poderia fornecer parte daquele vigor de que a cidadania em geral parece ressentir-se”. (MARSHALL, 1967, p. 111).

### 7.1.3 A superação do paradigma do Estado de Bem-Estar Social ou Estado Social e a ascensão do paradigma do Estado Democrático de Direito

Os anos 1970 marcaram um importante momento de transição na história do capitalismo. O que ficou evidente a partir de então é que profundas alterações sociais e econômicas demandariam uma nova atuação do Estado, o que indicava a superação do paradigma do Estado de Bem-Estar Social. Mas essas transformações tiveram início bem antes, já desde o final da segunda Guerra Mundial. Explica Carvalho Netto que este acontecimento em conjunto com os “abusos perpetrados nos campos de concentração e com a explosão das bombas atômicas de Hiroshima e Nagasaki, bem como pelo movimento *hippie* na década de sessenta” (1999, p. 04), levaram ao questionamento do Estado de Bem-Estar Social. Mas, não são apenas essas as justificativas para a derruição desse paradigma:

A própria crise econômica no bojo da qual ainda nos encontramos coloca em xeque a racionalidade objetivista dos tecnocratas e do planejamento econômico, bem como a oposição antitética entre a técnica e a política. O Estado interventor transforma-se em empresa acima de outras empresas. As sociedades hipercomplexas da era da informação ou pós-industrial comportam relações extremamente intrincadas e fluidas. (CARVALHO NETTO, 1999, p. 04).

É nesse momento que a sociedade passou a reivindicar “o advento dos direitos da 3ª geração, os chamados interesses ou direitos difusos, que compreendem os direitos ambientais, do consumidor e da criança, dentre outros”. (CARVALHO NETTO, 1999, p. 04). Na hipótese de dano, em razão das peculiaridades desses direitos, seus titulares são dificilmente determinados e, quanto ao Estado, tem-se que quando não diretamente responsável pelo dano verificado, é considerado, no mínimo, “negligente no seu dever de fiscalização ou de atuação criando uma situação difusa de risco para a sociedade”. (CARVALHO NETTO, 1999, p. 04).

A perspectiva também passou a ser diferente em relação aos direitos de 1ª e 2ª geração. “Os de 1ª são retomados como direitos [...] de participação no debate público que informa e conforma a soberania democrática de um novo paradigma, o [...] **do Estado Democrático de Direito** e seu direito participativo, pluralista e aberto”. (CARVALHO NETTO, 1999, p. 04, grifo do autor).

Dessa forma, em caso de dar alguma continuidade às idéias de Marshall sobre a cidadania, poderia se pensar que com o paradigma do Estado Democrático de Direito houve uma incorporação dos direitos difusos ao *status* da cidadania, mas não somente isso. Acrescenta-se ao rol de direitos de 1ª, 2ª e 3ª gerações, a criação de canais e espaços

institucionais ou não para a participação efetiva dos cidadãos organizados, para a tentativa de superação ou, pelo menos, minimização da desigualdade social, problema ainda a ser vencido em diferentes setores. Não se trata mais, portanto, como afirmou Carvalho Netto (1999) de perceber os cidadãos como massa pronta a ser moldada pelo Leviatã.

A partir desse novo paradigma constitucional também emerge a necessidade de um novo papel do juiz, bastante diferente daquele registrado nos paradigmas anteriores. No Estado de Direito, o juiz é visto como um mero repetidor do texto legal.

**É claro que sob este primeiro paradigma constitucional, o do Estado de Direito, a questão da hermenêutica do juiz só poderia ser vista como uma atividade mecânica, resultado de uma leitura direta dos textos que deveriam ser claros e distintos, e a interpretação algo a ser evitado até mesmo pela consulta ao legislador na hipótese de dúvidas do juiz diante de textos obscuros e intrincados. Ao juiz é reservado o papel de mera *'bouche de 152a loi'* (CARVALHO NETTO, 1999, p. 04, grifo do autor).**

Sobre o papel do juiz no Estado Social, que registra um significativo avanço em relação ao que se verificava no paradigma anterior, tem-se como elemento norteador de sua atuação a necessidade de o Estado se direcionar para a concretização dos direitos, o que, fatalmente, define uma nova postura hermenêutica diante da lei.

O juiz agora não pode ter a sua atividade reduzida a uma mera tarefa mecânica de aplicação silogística da lei tomada como premissa maior sob a qual se subsume automaticamente o fato. A hermenêutica jurídica reclama métodos mais sofisticados como as análises teleológica, sistêmica e histórica capazes de emancipar o sentido da vontade da lei da vontade subjetiva do legislador na direção da vontade objetiva da própria lei, profundamente inserida nas diretrizes de materialização do Direito que a mesma prefigura, mergulhada na dinâmica das necessidades dos programas e tarefas sociais. Aqui o trabalho do juiz já tem que ser visto como algo mais complexo a garantir as dinâmicas e amplas finalidades sociais que recaem sobre os ombros do Estado. Explica-se assim, por exemplo, tanto a tentativa de Hans Kelsen de limitar a interpretação da lei através de uma ciência do Direito encarregada de delinear o quadro das leituras possíveis para a escolha discricionária da autoridade aplicadora, quanto o decisionismo em que o mesmo recai quando da segunda edição de sua *Teoria Pura do Direito*. (CARVALHO NETTO, 1999, p. 04).

Como já salientado no paradigma do Estado Democrático de Direito, a tarefa hermenêutica do juiz é reelaborada. Diante do incrível aumento da complexidade social, é preciso interpretar o Direito tendo em vista não só o cumprimento da lei (regra), mas também a simultânea satisfação do desejo de se alcançar a justiça, o que pode ser obtido mediante uma leitura adequada do papel dos princípios no ordenamento jurídico. Resume Carvalho Netto, que:



[...] é de se requerer do Judiciário que tome decisões que, ao retrabalharem construtivamente os princípios e regras constitutivos do Direito vigente, satisfaçam, a um só tempo, a exigência de dar curso e reforçar a crença tanto na legalidade, entendida como segurança jurídica, como certeza do Direito, quanto do sentimento de justiça realizada, que deflui da adequabilidade da decisão às particularidades do caso concreto. (CARVALHO NETTO, 1999, p. 05).

Mas, como defende Carvalho Netto (1999), tal objetivo decorre da aceitação de que as normas se tratam de um conjunto de regras e princípios, que devem ser manejados e interpretados permanentemente diante de cada caso concreto. Essa visão supera o positivismo jurídico e vai ao encontro das idéias de teóricos como Dworkin (2002), que serão apresentadas mais detalhadamente a seguir.

## **7.2 A resolução de casos concretos segundo o paradigma do Estado Democrático de Direito**

Como já indicado no fim do item anterior, nesta seção secundária serão apresentadas as idéias centrais da teoria de Dworkin (2011) para a solução de casos concretos a partir de uma concepção de direito que supera a corrente positivista, especialmente porque constrói a visão de que o direito pode ser compreendido muito além das regras, destacando-se o papel central dos princípios para tal entendimento. É esta postura que se defende ser adequada para o intérprete que opera nos marcos paradigmáticos do Estado Democrático de Direito.

### ***7.2.1 A concepção do direito como um conjunto de princípios e regras***

Antes de apresentar e, para facilitar a compreensão de sua concepção sobre princípios e regras, Dworkin elenca os preceitos chaves do positivismo, corrente que será contraposta em toda a sua obra.

- a) O direito de uma comunidade é um conjunto de regras especiais utilizado direta ou indiretamente pela comunidade com o propósito de determinar qual comportamento será punido ou coagido pelo poder público. [...]
- b) O conjunto dessas regras jurídicas é coextensivo com “o direito”, de modo que se o caso de alguma pessoa não estiver claramente coberto por uma regra dessas (porque não existe nenhuma que pareça apropriada ou porque as que parecem

apropriadas são vagas ou por alguma outra razão), então esse caso não pode ser decidido mediante “a aplicação do direito”. Ele deve ser decidido por alguma autoridade pública, como um juiz, “exercendo seu discernimento pessoal”, o que significa ir além do direito na busca por algum outro tipo de padrão que o oriente na confecção de nova regra jurídica ou na complementação de uma regra já existente.

- c) Dizer que alguém tem uma “obrigação jurídica” é dizer que seu caso enquadra em uma regra jurídica válida que exige que ele faça ou se abstenha de fazer alguma coisa. [...] Na ausência de uma tal regra jurídica válida não existe obrigação jurídica; segue-se que quando o juiz decide uma matéria controversa exercendo sua discricção, ele não está fazendo valer um direito jurídico correspondente a essa matéria. (DWORKIN, 2011, p. 27-28).

Diante desses preceitos, Dworkin assevera “quero lançar um ataque geral contra o positivismo”. (2011, p. 35). E completa que este “é um modelo de e para um sistema de regras e que sua noção central de um único teste fundamental para o direito nos força a ignorar os papéis importantes desempenhados pelos padrões que não são regras”. (DWORKIN, 2011, p. 36).

Para alcançar seu objetivo, Dworkin tenta distinguir os princípios das regras. Mas, antes de comentar essas diferenças, apresenta dois exemplos, dos quais se destaca o seguinte:

Em 1889, no famoso caso *Riggs contra Palmer*, um tribunal de Nova Iorque teve que decidir se um herdeiro nomeado no testamento de seu avô poderia herdar o disposto naquele testamento, muito embora ele tivesse assassinado seu avô com esse objetivo. O tribunal começou seu raciocínio com a seguinte admissão: É bem verdade que as leis que regem a feitura, a apresentação de provas, os efeitos dos testamentos e a transferência de propriedade, se interpretados literalmente e se sua eficácia e efeito não puderem, de modo algum e em quaisquer circunstâncias, ser limitados ou modificados, concedem essa propriedade ao assassino. Mas o tribunal prosseguiu, observando que todas as leis e os contratos podem ser limitados na sua execução e seu efeito por máximas gerais e fundamentais do direito costumeiro. A ninguém será permitido lucrar com seus próprios atos ilícitos, basear qualquer reivindicação na sua própria iniquidade ou adquirir bens em decorrência de seu próprio crime. O assassino não recebeu sua herança. (DWORKIN, 2011, p. 37).

Para Dworkin, a partir da análise de exemplos como esse, é possível perceber que a diferença entre princípios jurídicos e regras jurídicas é de natureza lógica. “Os dois conjuntos de padrões apontam para decisões particulares acerca da obrigação jurídica em circunstâncias específicas, mas distinguem-se quanto à natureza da orientação que oferecem”. (DWORKIN, 2011, p. 39). De forma muito clara, arremata que as “regras são aplicáveis à maneira do tudo ou nada. Dados os fatos que uma regra estipula, então ou a regra é válida, e neste caso a resposta que ela fornece deve ser aceita, ou não é válida, e neste caso em nada contribui para a decisão”. (DWORKIN, 2011, p. 39).

Por outro lado, os princípios não funcionam como as regras. Eles “não apresentam conseqüências jurídicas que se seguem automaticamente quando as condições são dadas”.

(DWORKIN, 2011, p. 40). Ainda fazendo uso de exemplos, Dworkin tenta explicar a singularidade dos princípios:

Se um homem recebeu ou está na iminência de receber alguma coisa como resultado direto de um ato ilícito que tenha praticado para obtê-la, então essa é uma razão que o direito levará em consideração ao decidir se ele deve mantê-la. Pode haver outros princípios que argumentam em outra direção – por exemplo, uma política que garanta o reconhecimento da validade de escrituras ou um princípio que limite a punição ao que foi estimulado pelo Poder Legislativo. (DWORKIN, 2011, p. 41).

Ao levantar situações como essas, Dworkin quer explicitar que o fato de existir outro princípio que, diante do caso concreto, deve prevalecer, ou seja, ser aplicado para a sua justa solução, não se tem como consequência a invalidade do princípio rejeitado. “[...] isso não significa que não se trate de um princípio de nosso sistema jurídico, pois em outro caso, quando essas considerações estiverem ausentes ou tiverem menor força, o princípio poderá ser decisivo”. (DWORKIN, 2011, p. 41-42).

Os princípios têm também outra característica que os distinguem das regras. Aqueles têm peso ou importância diferenciada. Diante do caso concreto, sempre que os princípios colidirem deverão ser avaliados, para se aferir qual ganhará destaque para a resolução da problemática. “[...] (por exemplo, a política de proteção aos compradores de automóveis se opõe aos princípios de liberdade de contrato), aquele que vai resolver o conflito tem de levar em conta a força relativa de cada um”. (DWORKIN, 2011, p. 42).

O mesmo não acontece com as regras. Levando em conta a estrutura do ordenamento jurídico, se estão em conflito, uma não será considerada válida. Para se concluir isso, algumas outras regras emergem. Elas podem dar “procedência à regra formulada pela autoridade de grau superior, à regra promulgada mais recentemente, à regra mais específica ou outra coisa desse gênero”. (DWORKIN, 2011, p. 43).

Dworkin (2011) também acrescenta que só as regras ditam resultados. Os princípios funcionam de outra forma, “eles inclinam a decisão em uma direção, embora de maneira não conclusiva. E sobrevivem intactos quando não prevalecem”. Mas, isso não significa que o juiz tenha poder discricionário, no sentido atribuído pelo positivismo, “já que um conjunto de princípios *pode* ditar um resultado”. (DWORKIN, 2011, p. 57, *itálico do autor*). Mas como isso acontece? Dworkin responde:

Se um juiz acredita que os princípios que ele tem obrigação de reconhecer apontam em uma direção e os princípios que apontam em outra direção não tem igual peso, então ele deve decidir de acordo com isso, do mesmo modo que ele deve seguir uma regra que ele acredita obrigatória. Ele pode, sem dúvida, estar errado na sua

avaliação dos princípios, mas pode também estar errado em seu juízo de que a regra é obrigatória. (DWORKIN, 2011, p. 57).

É preciso compreender com clareza que para Dworkin (2011) princípios são direitos, assim com as regras os são. Na verdade, o direito pode ser compreendido como um conjunto de princípios e regras. Dessa forma, ele coloca “a possibilidade de que uma obrigação jurídica possa ser imposta por uma constelação de princípios, bem como por uma regra estabelecida”. (DWORKIN, 2011, p.71). Diante desse raciocínio, como Dworkin, é possível concluir que: “poderemos [...] afirmar que uma obrigação jurídica existe sempre que as razões que sustentam a existência de tal obrigação, em termos de princípios jurídicos obrigatórios de diferentes tipos, são mais fortes do que as razões contra a existência delas”. (DWORKIN, 2011, p.71).

### ***7.2.2 A solução dos casos difíceis***

De acordo com a teoria de Dworkin (2011), os juízes, para a solução dos casos difíceis, utilizam princípios e regras, com o propósito de descobrir quais são os direitos das partes. Segundo o autor, isso não acontece no bojo da teoria dos casos difíceis oferecida pelo positivismo, que diante da inexistência de regra específica, permite ao juiz que crie novos direitos para as partes. Dworkin explica que:

Quando uma ação judicial específica não pode ser submetida a uma regra de direito clara, estabelecida de antemão por alguma instituição, o juiz tem, segundo tal teoria, ‘o poder discricionário’ para decidir o caso de uma maneira ou de outra. Sua opinião é redigida em uma linguagem que parece supor que uma ou outra das partes tinha o direito preexistente de ganhar a causa, mas tal idéia não passa de uma ficção. Na verdade, ele legisla novos direitos jurídicos (new legal rights), e em seguida os aplica retroativamente ao caso em questão. (DWORKIN, 2011, p. 127).

Segundo a teoria de Dworkin (2011), mesmo quando não há uma regra específica para o caso, o juiz poderá decidir qual das partes tem o direito de ganhar a causa. “O juiz continua tendo o dever, mesmo nos casos difíceis, de descobrir quais são os direitos das partes, e não de inventar novos direitos retroativamente”. (DWORKIN, 2011, p. 128).

Segundo Carvalho Netto, Dworkin tem como suposto inicial que:

a unicidade e a irrepitibilidade que caracterizam todos os eventos históricos, ou seja, também qualquer caso concreto sobre o qual se pretenda tutela jurisdicional, exigem do juiz hercúleo esforço no sentido de encontrar no ordenamento considerado em sua inteireza a única decisão correta para este caso específico, irrepitível por definição. Em outros termos, todo e qualquer caso deve ser tratado pelo julgador como um caso difícil, como um *hard case*. (CARVALHO NETTO, 1999, p. 01).

Mas, como deve o juiz, diante da existência de regra específica, resolver um caso difícil? Dworkin (2011), no capítulo que trata sobre os casos difíceis discute os direitos jurídicos sob dois aspectos: legislação e direito costumeiro. E é especialmente a partir da abordagem referente à legislação, em relação ao aspecto constitucional, que se pretende tentar resolver a indagação proposta.

Para Dworkin, “nos casos difíceis, a argumentação, versa sobre os conceitos contestados. Eles incluem muitos dos conceitos substantivos através dos quais o direito se manifesta, como os conceitos de contrato e de propriedade”. (DWORKIN, 2011, p. 164). Ainda em relação aos tais conceitos contestados, se incluem, segundo Dworkin, dois conceitos extremamente relevantes para a presente argumentação: “O primeiro é a idéia de ‘intenção’ ou ‘propósito’ de uma determinada lei [...]. O segundo é o conceito de princípios que subjazem às regras positivas do direito, ou que nelas estão ‘inscritos’”. (2011, p. 164-165).

Em relação ao primeiro conceito, tem-se que este “faz uma ponte entre a justificação política da idéia geral de que as leis criam os direitos e aqueles casos difíceis que interrogam sobre que direitos foram criados por uma lei específica”. (DWORKIN, 2011, p. 164). Sobre o último conceito, relacionado aos princípios, este “faz uma ponte entre a justificação política da doutrina segundo a qual os casos semelhantes devem ser decididos da mesma maneira e aqueles casos difíceis nos quais não fica claro o que essa doutrina geral requer”. (DWORKIN, 2011, p. 164). Para Dworkin, “juntos, esses conceitos definem os direitos jurídicos como uma função, ainda que muito especial dos direitos políticos”. (DWORKIN, 2011, p. 165). Por fim, tratam-se esses conceitos (intenção legislativa e princípios jurídicos) de “artifícios para a aplicação dessa teoria política geral às questões controversas sobre os direitos políticos”. (DWORKIN, 2011, p. 165).

Em razão de determinados casos, para desenvolver teorias sobre aquilo que a intenção legislativa e princípios jurídicos requerem, Dworkin trabalha com a hipótese da existência de um juiz Hércules, “um jurista de capacidade, sabedoria, paciência e sagacidade sobre-humanas”. (DWORKIN, 2011, p. 165).

Um dos conflitos, aventados por Dworkin, com que Hércules se depara, é justamente entre a Constituição, que determina que nenhuma lei será válida se institucionalizar uma

religião, e uma lei, que assegura transporte gratuito às crianças das escolas paroquiais. Dessa situação surge a pergunta: “a concessão institucionaliza uma religião?” (DWORKIN, 2011, p. 165). Para respondê-la, Hércules deverá:

[...] desenvolver uma teoria da constituição na forma de um conjunto complexo de princípios que justifiquem o sistema de governo, [...]. Hércules deve desenvolver essa teoria referindo-se alternativamente à filosofia política e ao pormenor institucional. Deve gerar teorias possíveis que justifiquem diferentes aspectos do sistema, e testá-las, contrastando-as com a estrutura institucional mais ampla. Quando o poder de discriminação desse teste estiver exaurido, ele deverá elaborar os conceitos contestados que a teoria exitosa utiliza. (DWORKIN, 2011, p. 168).

Assim, ao se julgar casos difíceis, diante ou não da existência de regras específicas, é possível se encontrar uma solução constitucionalmente adequada ao paradigma do Estado Democrático de Direito, justa e única para determinado conflito. Para Carvalho Netto (1999, p.07), para a materialização do juiz Hércules é necessário “compreender a prestação jurisdicional em seu aspecto funcional específico referente à implantação, consolidação, desenvolvimento e reprodução não somente da certeza do Direito, bem como, a um só tempo, do sentimento de Constituição e de Justiça”.

### **7.2.3 Levando os direitos a sério**

Dworkin (2011) quer que os direitos sejam levados a sério. Para Carvalho Netto (1999, p. 07), desconsiderar isso significa “simplificar uma situação de aplicação de modo a simplesmente desconhecer direitos dos envolvidos por se focar a questão do ângulo de um único princípio aplicado ao modo do tudo ou nada, típico das regras, [...]”.

Para Dworkin, (2011, p. 304) “quem quer que professe levar os direitos a sério e que elogie nosso governo por respeitá-los, deve ter alguma idéia do que seja esse objetivo. Deve aceitar, no mínimo, uma ou duas idéias importantes”. Tratam-se dos ideários de dignidade humana e de igualdade. O autor explica que:

A primeira é a idéia vaga, mas poderosa, da dignidade humana. Essa idéia, associada a Kant, mas defendida por filósofos de diferentes escolas, pressupõe que existem maneiras de tratar um homem que são incompatíveis com seu reconhecimento como um membro pleno da comunidade humana, e sustenta que tal tratamento é profundamente injusto.

A segunda é a idéia, mais familiar, da igualdade política. Esta pressupõe que os membros mais frágeis da comunidade política têm direito à mesma consideração e ao mesmo respeito que o governo concede a seus membros mais poderosos, de modo que, se algumas pessoas têm liberdade de decisão, qualquer que seja o efeito sobre o bem-estar geral, todas as pessoas devem ter a mesma liberdade. Não pretendo defender ou desenvolver essas idéias todas aqui, mas apenas insistir que todo aquele que alega que os cidadãos têm direitos deve aceitar idéias muito próxima a essas. (DWORKIN, 2011, p. 304-305).

A partir dessas considerações sobre a importância da “dignidade da pessoa humana” e da “igualdade” é que Dworkin sustenta a gravidade da violação de um direito. Tal situação “significa tratar um homem como menos que um homem ou como se fosse menos digno de consideração que outros homens”. (DWORKIN, 2011, p. 305). Continuando seu raciocínio, o autor arremata que a instituição de direitos baseia-se na convicção de que violências como essa são uma grave injustiça e que vale a pena arcar com o custo adicional, em política social ou eficiência, necessário para impedir sua ocorrência. (DWORKIN, 2011, p. 305-306).

### **7.3 O COMPLICADO CONFLITO NA RUA ENTRE TRABALHADORES E A PREFEITURA. QUAL A SOLUÇÃO?**

Na introdução deste capítulo, indicou-se, mais uma vez, o conflito que se investigou e se analisou, para se tentar ao final apresentar-lhe uma solução, nos marcos do paradigma constitucional do Estado Democrático de Direito, que seja capaz de trazer segurança jurídica e ainda satisfazer o sentimento de justiça dos envolvidos. Mas, para isso será necessário realizar um esforço hercúleo, como ensina Dworkin (2011), colocando-se sob análise, por exemplo, a situação de conflito entre “P”, “I” e “Y”, trabalhadores de rua, e Prefeitura de Belo Horizonte. Como também participam desse problemático cenário, serão relatadas e analisadas não só a visão dos fiscais da Prefeitura sobre a questão, mas também a dos policiais militares, que dão apoio às ações de fiscalização.

### 7.3.1 O caso de “P”

“P” é um homem de 40 anos, que afirmou não possuir qualquer tipo de vício, que estudou até a 8ª série do ensino fundamental e também que não tem documento. Ele chegou a Belo Horizonte, vindo de Franca, interior de São Paulo, na sexta-feira da semana santa de 2012. Sem lugar pra ficar, passou a utilizar o abrigo da cidade. Quando chegou, no bolso, ele só tinha 12 reais. Sem nenhuma possibilidade de conseguir emprego e aconselhado por outros vendedores de rua, tomou uma decisão. Comprou no *Shoopping* Oiapoque um maço de cigarros por 11 reais e começou a vender cigarros “picados” nas ruas da cidade. A partir daí não parou mais, e essa atividade ele conhece bem. Desde os 18 anos é trabalhador de rua. Ou seja, há 22 anos ele retira seu sustento das ruas.

P: Bom...eu...vim trabalhar na rua porque. Por exemplo...foi quando...quando eu cheguei em Belo Horizonte, né... eu num tenho um endereço. Num tenho...tem alguns documentos que eu num tenho, que eu tenho que tirar, pra mim correr atrás de um...de um serviço, né. Registrado, né. Então, quer dizer...eu num consegui isso daí ainda e a opção que tive é trabalhar na rua. Porque senão, eu tinha que pedir, eu tinha que...quando eu cheguei aqui eu catei latinha também...quando eu cheguei aqui em Belo Horizonte.

Quando “P” foi entrevistado, disse que era um vendedor e que com a comercialização dos cigarros tinha um lucro diário entre 25 e 30 reais. Ele trabalha todos os dias da semana, começa às 6h30min. e só para em torno das 18h. O sonho de “P” é conseguir comprar uma máquina de algodão doce, para que ele possa voltar a trabalhar com o que ele mais gosta: algodão doce, além de pipoca e brinquedo. Como ele disse: trata-se de mercadoria infantil. Mas, ele não quer fazer isso em Belo Horizonte. Ele quer ir trabalhar no interior, onde diz que é mais tranquilo.

“P” tem esse objetivo porque conhece a realidade do trabalho nas ruas de Belo Horizonte, especialmente a ação fiscalizatória da Prefeitura. Ele afirmou que:

Aqui em Belo Horizonte é muito perseguido, né. Fiscalização vem, toma mercadoria. Não quer saber se cê comprou...Que...se....cê...tá por necessidade, né... Por exemplo...eles é muito duro com a gente, né...vendedor de rua, né... Chega tomando, chutando tudo. Uma brutalidade muito grande, né. Eu acho que devia ter um ... ter um... incentivo pelo menos pra quem ta trabalhando, né.

[...]Eles chega quebrando tudo, não conversa, nem nada, né...Então, quer dizer. Cê comprou a mercadoria, pagou. Cê tá vendendo a mercadoria...



Por outro lado, “P” entende quem tem o Direito de trabalhar na rua. Como se lê no início deste capítulo, ele disse que “todo o mundo tem o direito de trabalhar” e, em seguida, afirmou que “independente de ser na rua. Independente de ser... ter uma loja...Acho que tem que ter uma maneira de legalizar a pessoa trabalhar, né?” O que “P” parece dizer é que embora todos tenham o direito ao trabalho, não há lei que garanta isso. Ou melhor, no seu caso, há uma lei que proíbe sua atividade, o que parece ser um paradoxo.

### **7.3.2 O caso do “Y”**

No início de dezembro de 2012, próximo da hora do almoço, “Y” e “X” aceitaram participar desta pesquisa. Mas, eles não foram encontrados por acaso. Uma fiscal, servidora da Prefeitura, especificamente da Regional Noroeste, relatou o interessante caso de “Y”. Não foi difícil encontrá-lo. Como indicou a fiscal, ele estava no seu local habitual de trabalho, no Bairro Padre Eustáquio.

“Y” e “X” são pessoas muito simpáticas e rapidamente aceitaram falar um pouco sobre o dia-a-dia do trabalho na rua e também sobre eles próprios. São casados há 14 anos. “Y” é negro, tem 59 anos, 4 filhos, é natural de Mantena, Minas Gerais, e não sabe ler nem escrever. Ele é aposentado e disse que o valor do benefício corresponde a um salário mínimo e que trabalha na rua para complementar essa renda. Há cerca de 3 anos, “Y” sofreu um “derrame” o que deixou seqüelas na sua face. A boca de “Y” ficou um pouco torta, deixando sua fala mais lenta. Sua mulher é mais nova e tem um sorriso contagiante. Ela tem 52 anos, também é negra, é natural de Salvador, Bahia, e não tem filhos. Ela afirmou que lê e escreve muito mal, pois só cursou o ensino fundamental.

Ambos estavam sentados juntinhos nuns caixotinhos baixos de madeira quando foram abordados. Ao lado deles estavam, colocados sobre uma lona azul, os materiais de trabalho e algumas sombrinhas e guarda-chuvas. A atividade dos dois é consertar estes objetos. Os serviços variam entre R\$2,00 e R\$3,00 reais e, em média, eles chegam a ganhar entre R\$30,00 e R\$40,00 por dia. Eles trabalham durante apenas uma parte do ano, entre outubro e março, quando começa e quando pára de chover em Belo Horizonte. A jornada de trabalho do casal começa normalmente às 7h30min e só pára em torno das 16 ou 17h, dependendo do movimento do dia. Esse tipo de trabalhador de rua é um dos poucos que gostam da chuva.

Para eles, só há serviço quando chove. Da mesma forma, a chuva também agrada aos que vendem sombrinhas e guarda-chuvas. Para muitos outros, a chuva é um problema sério: afasta o cliente e, algumas vezes, dependendo da intensidade, impede o trabalho.

“Y” trabalha na rua, no mesmo ponto, há 17 anos. Sua mulher está há menos tempo: há apenas 3 anos. Segundo “X”, ela começou o trabalhar na rua depois que o marido sofreu o “derrame”. Como está há tantos anos no mesmo local, “Y” não teve dúvida em afirmar que “sou mais conhecido do que prata de 10 centavos”. Também disse: “todo mundo aqui gosta de mim”. E, efetivamente, foi fácil confirmar isso. Muitas pessoas do bairro passavam e cumprimentavam o casal enquanto ele contava sua história. Mas, essa afirmação também se comprova por meio de outro relato, que se ouviu pela primeira vez na Regional Noroeste da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte.

“Y” disse que num determinado dia, que ele não se lembra exatamente, os fiscais da Prefeitura, nos termos do Código de Posturas (BELO HORIZONTE, 2003), que proíbe o exercício da atividade dele em logradouro público, apreenderam seu material de trabalho. O resultado disso foi muito interessante. A comunidade que mora e trabalha na região se mobilizou para defender o trabalho de “Y”. No momento da atuação da Prefeitura, várias pessoas tentaram convencer os fiscais a desistirem da apreensão, argumentando sobre a legitimidade e a importância de “Y” para o bairro e, especialmente, testemunhando a respeito de seu caráter honesto. Mas, infelizmente, não conseguiram impedi-los. Depois disso, “Y” fez um abaixo-assinado. Com esse documento obteve o apoio formal da comunidade em relação ao seu pedido de que a Prefeitura devolvesse o material apreendido. Segundo ele “tinha assinatura desde o Extra”, o que indica que muitos comerciantes e moradores do bairro colaboraram com a iniciativa. O resultado foi positivo. A Prefeitura devolveu o material recolhido e, desde então, nunca mais “Y” foi incomodado pelos fiscais.

Mas, mesmo diante dessa situação especial em relação a uma série de outros trabalhadores de rua, “Y” espera ainda trabalhar de uma forma mais tranqüila em relação à fiscalização da Prefeitura. Quando perguntado sobre isso, ele afirmou “eu sou doído pra ter um documento”. E continua: “eu nem importaria em pagar uma taxa pra Prefeitura”. O documento a que se refere “Y” é uma licença para trabalhar em seu tradicional ponto. . Assim, ele estaria “legalizado”.

### 7.3.3 O caso de “I”

Assim como o caso de “P”, o de “I” já foi contado, em parte, ao longo deste relatório de pesquisa. Faltam apenas alguns detalhes para se formar uma visão mais completa sobre a vida desse personagem singular, trabalhador de rua que já foi camelô licenciado pela Prefeitura e hoje é considerado infrator à luz do Código de Posturas. (BELO HORIZONTE, 2003).

Na passarela, “I” vende espelhos com molduras que há cerca de doze anos fabrica. São espelhos de todos os tamanhos, muito bem feitos e muito baratos, que ele também comercializa “no atacado”. Ele explicou que: “quando eu comecei, eu comprava. Só que era muito caro. Eu pagava muito caro só pra...até pra fazer a moldura que eu num tinha nada como fazer, mas eu ficava olhando como é que eles faziam...”. O primeiro passo para mudar esse panorama foi comprar uma máquina para fazer as molduras. “I” pagou as prestações desse equipamento diariamente. Disse que desembolsava 10 reais por dia, o que demonstra sua dificuldade em controlar seu orçamento. Ele explica que “[...] naquela época a máquina que... que eu faço essas moldura até hoje... custava 3 mil reais e eu num tinha esse dinheiro...mas é como o dono da oficina, me deu um apoio né... facilitou pra mim”. n disse que consegue ter 100% de lucro. O espelho que ele vende a 10 reais, lhe custou apenas 5.

“I” é uma pessoa muito simpática e alegre. Ele é aposentado, tem 73 anos, é baixinho, tem a pele e os cabelos brancos e os olhos muito azuis. Ele tem 3 filhos, que hoje são todos professores. Mas mora sozinho há 23 anos, “porque a bebida destruiu a minha vida...eu...eu era um alcoólatra. A bebida... eu perdi a vergonha, a moral, o crédito...depois perdi o lar...tudo por causa de bebida...” Por causa dessa doença, procurou a Associação dos Alcoólicos Anônimos (AAA) e conseguiu se recuperar.

A trajetória do trabalho de “I” nas ruas também é bastante representativa da realidade brasileira, marcada pelo trabalho infantil. Ele conta que: “aí eu...eu comecei a trabalhar na rua, porque a minha infância...até doze...doze...quatorze anos...eu trabalhava nas praia, vendendo água de côco. Em Fortaleza... [...] Eu tinha hábito de vender...muito na rua”.

“I” chegou em Belo Horizonte em 1964, quando “tava muito difícil de emprego...” Por causa dessa situação, ele diz que começou a vender sabonete na rua. Como a venda foi um sucesso, fez, inclusive, com que ele desistisse de ir para São Paulo, onde tinha conseguido um emprego:

Porque o dia que eu fui embora pra São Paulo novamente...que lá eu te...te...ten...eu arrumei um emprego lá. Quando eu fui passando ali na Santos Dumont, eu vi uma placa: “Sabonete Oliver” Era um sabonete barato. Um e cinquenta a dúzia. O dinheiro que eu tinha no bolso dava pra comprar dez dúzia de sabonete. Eu comprei as dez dúzia e saí.(I: Já dei...) o primeiro dia que eu vendi na rua, vendi trinta pacote de sabonete! [...] I: Nas porta, né! [...] De hoje em diante eu num trabalho mais pra ninguém! Vou trabalhar por minha conta.

“I” diz que com a decisão de trabalhar por conta própria, “hoje eu tenho minha liberdade, tenho minha tranquilidade...” Mas, pelo visto, essa paz só existe em relação à sua situação financeira. Em virtude da fiscalização da Prefeitura, não é possível se pensar o mesmo.

Pesquisadora: Qual que é o problema que tem de trabalhar na rua? Tem algum?  
 I: Olha, hoje é a fiscalização.  
 Pesquisadora: Ahan.  
 I: Somente isso. Porque eu cheguei a...eu tive...fui camelô...tinha carteira aqui...tive...teve uma época que tinha as barraca de camelô...  
 Pesquisadora: É...  
 I: Naquela época eu tinha a carteira da prefeitura, tinha a licença...Depois que tiraram a...aquela licença da rua... hoje, fiscal você sabe como é que é...  
 Pesquisadora: É, a gente viu...  
 I:Chega aqui e leva...só esse pobrema.  
 Pesquisadora: É...  
 I: Agora, aí na rua vende bem.  
 IrmãDesculpa, levaram alguma vez, do senhor?  
 I: Já levaram, sim.  
 IrmãJá levaram...  
 I: Já levaram três vezes aqui.  
 IrmãÉ...  
 Pesquisadora: Ahan...  
 I: Mas pra mim é pouco tempo, porque, o percurso que eu já fiz...eu tenho dado muita sorte...também tem que trabalhar com atenção...o fiscal chegou...  
 Pesquisadora: Com atenção, né...  
 I: Você tem que...

“I”, mesmo com 73 anos, consegue correr dos fiscais. Todos os dias, testa sua sorte na passarela.

### 7.3.4 A visão dos fiscais da Prefeitura sobre os trabalhadores de rua

Em todos os relatos dos trabalhadores de rua, a ação de fiscalização da Prefeitura foi denunciada como extremamente negativa. Os fiscais foram acusados de atitudes violentas durante a abordagem e também no transcorrer da apreensão dos materiais dos trabalhadores de rua. Mas mesmo quando não manifestam nenhuma atitude violenta são alvo de severas críticas, pois a ação fiscalizatória, obviamente, vai de encontro ao desejo desses trabalhadores, que é permanecer desenvolvendo suas atividades na rua.

Na rua, a Prefeitura se manifesta por meio dos fiscais. E como o agente de fiscalização é visto como um inimigo, que tenta retirar a fonte de sustento, conseqüentemente, o poder público municipal é também visto como um oponente. É isso que revela, por exemplo, o depoimento do “J”, vítima da ação truculenta dos fiscais quando ainda tinha uma pequena banca no bairro Lagoinha:

J: Depois, esse pessoal da ...da prefeitura...

Pesquisadora: Hum...

J: Tava pegando as coisa direto, né. Pessoal da prefeitura e os policial falaram que não queria...”eu não quero ocês aqui mais ...não dá pra ocês trabalhar aqui mais...”.

E a prefeitura vinha, pegava, assim...os trem, assim...com cobertor...

Pesquisadora: É? Como é que eles faziam?

J: A gente deixava, assim, o cobertor no chão...

Pesquisadora: Ahn...

J: Eles já chegava, assim...pegava, assim, e jogava em cima do caminhão, sabe?

I: Chutou...

J: Chutava...

I: Aquela vez que cê tava com o braço quebrado...

J: Agredia a gente... eu com o braço quebrado. Eu quebrei o braço...que eu sofri um acidente, quebrei o braço...e chutaram as coisas do...do...tudo. Chegava chutando os trem, sabe?

Pesquisadora: Ahan.

J: Uma humilhação! Uma vez chutou...que o braço dele pegou no meu braço, assim, oh...

Pesquisadora: Por quê que cê acha que eles fazem isso com vocês?

J: Ah, eu...

Pesquisadora: Por quê que cê acha que eles faziam isso?

J: Ah! Eles fala que tem um...Eles fala que é um de... que tem da prefeitura que eles fala que é pra tirar todos...

Pesquisadora: Hum...

J: Ambulante que... é...é...na rua. Assim eles alega. Só que eles chega...eles chega agredindo as pessoa, né...chega...eles chega agredindo...

Na rua, o fiscal é o carrasco e o trabalhador é a vítima. E, algumas vezes, o povo quando testemunha alguma apreensão de mercadorias, defende o trabalhador. Acha injusto impedir o trabalho do camelô ou do ambulante. Ou seja: todos contra o fiscal. Uma das fiscais

que contribuíram para a realização dessa pesquisa, disse emocionada: “você pega a situação de ambas as partes: o denunciado e o povo”. Mas, como lida com isso esse servidor público, que também é agredido, pelo menos verbalmente, todos os dias?

Na Regional Noroeste foram entrevistados quatro fiscais, três mulheres e um homem. As três manifestaram algumas sérias dificuldades que enfrentam como a deficiência de pessoal, em razão da imensa demanda da região. Atualmente, na Regional Noroeste são apenas 30 servidores para a fiscalização não só de vias urbanas, mas também dos setores de meio ambiente, obras e limpeza urbana. Por causa desse acúmulo de funções, uma das fiscais entrevistadas disse ironicamente: “eu sou uma super-fiscal”. E, realmente, ela tem razão. O decreto municipal n. 14.648, 11 de novembro de 2011, em seu artigo 2º estabelece 90 atribuições do cargo público efetivo de fiscal integrado<sup>10</sup>. Além disso, no seu artigo 1º há a determinação de outras que não estão listadas no decreto:

Art. 1º - As atribuições do cargo público efetivo de Fiscal Integrado são as definidas neste Decreto, sem prejuízo das atribuições institucionais e profissionais estabelecidas nos Anexos I-A e I-B da Lei nº 10.308, de 11 de novembro de 2011, e de outras tarefas relacionadas às suas respectivas áreas de atuação, conforme a orientação da gerência, observados a experiência e o treinamento adequados. (BELO HORIZONTE, 2011).

Mas, o maior problema que os fiscais enfrentam está relacionado à essência da própria atividade. Uma das fiscais, que hoje ocupa um cargo de gerência, relatou: “entrei em depressão quando tava na rua”. Segundo ela: “vários fiscais adoecem”. E isso se dá por causa, muitas vezes, da resistência violenta das pessoas à ação dos fiscais e, algumas vezes, porque os próprios fiscais compreendem a situação de quem está trabalhando rua e se sentem mal em ter que cumprir as determinações do Código de Posturas (BELO HORIZONTE, 2003), que, naquele caso, julgam como injustas. Por outro lado, são permanentemente cobrados em relação à eficiência das operações fiscalizatórias. Nessa situação, é como se eles estivessem cometendo uma violação às suas próprias convicções.

Diante desse conflito, foi possível perceber duas posturas. Uma fiscal disse que, após muito pensar sobre essa situação, decidiu parar de sofrer e simplesmente aplicar a lei. Argumentou que a lei deve valer para todos e que não é justo que alguém trabalhe sem pagar impostos, enquanto outros cumprem esse dever, como os comerciantes formalizados. O

---

<sup>10</sup> Dentre as obrigações do fiscal, o decreto n. 14.648/11, estabelece em seu artigo 2º, inciso LXXIX: “coibir atividades não licenciáveis, assim como a execução de qualquer trabalho ou atividade não autorizados em logradouro público e em demais bens públicos do Município”. (BELO HORIZONTE, 2011).

raciocínio da fiscal segue com a seguinte indagação: “você acha que eles querem trabalhar de carteira assinada?” Mas, contrariando seu próprio entendimento após responder negativamente à pergunta por ela mesma elaborada, complementa: “querer mudar é muito difícil”. Ou seja, ela mesma aceita que a opção que oferece não é fácil de ser viabilizada. É possível apurar que uma das principais vantagens do trabalho na rua, na visão dos próprios trabalhadores, é a liberdade, situação incompatível com quem trabalha subordinado ou, mais simplesmente, sob as ordens de alguém. Efetivamente, entende-se que seja praticamente impossível assimilar essa cultura quando a da rua já se consolidou. Como disse “Y”, o trabalho na rua é bom porque “você sai, vê seus amigos e trabalha honestamente”.

Outra fiscal, que exerce a função há 16 anos, pensa diferente do que foi relatado acima. De certa forma, ela prefere não eliminar a dor do seu trabalho. Aprendeu a lidar com ela, sem querer enfrentar a realidade da rua com neutralidade. É interessante ressaltar que essa entrevista, ao contrário da que foi acima relatada, não foi agendada. Ela aconteceu porque outro fiscal, que participou parcialmente da conversa anterior, entendeu que havia no setor uma pessoa mais experiente para dar o seu depoimento. Na sala dessa “testemunha ideal” (GUSTIN; DIAS, 2005) havia mais uma fiscal, que, embora secundariamente, também participou da entrevista.

A conversa foi muito amistosa e, praticamente, se iniciou com a seguinte afirmação: “estávamos falando sobre isso agora”. Inclusive, não foi a primeira vez que se percebeu essa coincidência. Durante o primeiro contato com a Regional Noroeste, ainda telefônico, uma servidora, após a explicação sobre a temática desta pesquisa, relatou: “nossa, acabei de encontrar, no elevador, uma amiga muito entristecida, dizendo o quanto que eles, os fiscais, são odiados”. Na verdade, não se trata de mero acaso. O que foi possível perceber é que o tratamento que a Prefeitura oferece para a questão do trabalho na rua é fonte de intensos conflitos e que, necessariamente, essa situação impacta negativamente a vida de quem fiscaliza o cumprimento da legislação municipal.

Mas, retomando a conversa com essas fiscais, a que se chamou de testemunha ideal relatou que no dia-a-dia do trabalho é possível se verificar a existência de dois tipos de camelôs e ambulantes. Há os que efetivamente estão trabalhando honestamente e os que não estão. Em relação aos que se enquadram no primeiro tipo, confessa: “faço vista grossa”. Ou seja, mesmo que se faça a abordagem, não há a apreensão dos produtos e/ou instrumentos de trabalho. Sobre os que ela classifica como pertencentes à segunda categoria, não há a mesma tolerância. Ela disse em tom firme: “eu não tenho dó de apreender CD “pirata”. O cara já não

é boa “bisca”. Em outro momento reforçou: “vendedor de CD é ganancioso, vigarista, oportunista.”

Ela explica que quando se faz a abordagem do camelô que comercializa CD “pirata” e há a apreensão desses produtos não há efeito algum. Imediatamente após a operação, “quando os fiscais dão as costas”, ocorre a restituição da mercadoria, que, muitas vezes, já está armazenada no próprio carro do vendedor. Quando a fiscal enfatiza a questão desses vendedores já serem até proprietários de veículos, ela chama a atenção para o fato de eles não terem necessidade de trabalhar na rua. Para ela, a “necessidade” é um dos indicadores utilizados para a distinção entre os trabalhadores e os “vigaritas”.

Segundo relata a fiscal, exemplos de trabalhadores são o senhor que conserta sombrinhas e o outro que vende tapetes. O homem que conserta sombrinhas é “Y”, cuja história já foi relatada neste capítulo. Foi essa fiscal que indicou o “ponto” de “Y”, mas ela não sabia o nome dele. Disse que prefere não saber, para não se envolver muito. Porém, conhece bem a história e a legitimidade dele no bairro Padre Eustáquio. O outro, como já dito, é um vendedor de tapetes. Ele põe os tapetes nas costas, mais ou menos uns cinco, e sai vendendo, também nas ruas do Padre Eustáquio. Pra ela, o fato dele poder carregar poucos tapetes indica que ele está realizando um trabalho honesto. Na verdade, o indicador mais preciso é o fato de que esses dois homens, no ponto de vista dela, não são gananciosos. Eles trabalham na rua porque têm necessidade e não para gerar lucro. Além disso, os dois são homens mais velhos e que já há muito tempo trabalham na rua. Pra esses, ela faz “vista grossa”.

Mas, há outro caso que ela relata em que se fez e se faz “vista grossa generalizada”. Ou seja, todos os fiscais na Regional Noroeste decidiram não atuar. Tratam-se dos “balaieiros”. Ela disse que o chefe da fiscalização pergunta se algum fiscal viu, mas todos mentem. Dizem que não viram. Os “balaieiros” são jovens que vendem pão de porta-em-porta. Eles, inclusive, entregam os pães, bolos e outros produtos de padaria com hora marcada.

Os “balaieiros” compram os pães nas lojas especializadas e os revendem a um preço um pouco superior. A entrega é feita por meio de bicicleta, na qual se fixa um “balaio” onde são transportadas as mercadorias. Daí o nome “balaieiro”.

Segundo informou a fiscal, a razão para uma eventual autuação dos “balaieiros” seria em virtude da forma de transporte dos alimentos. No balaio os pães ficam muito expostos a fatores como a poeira, o que efetivamente não parece ser adequado em termos de higiene. Mas, dando mais valor a outros fatores que envolvem o trabalho desses jovens, ela narra o que acontece, por exemplo, no prédio onde mora. Ela diz que quando chega a hora do “balaieiro”



passar acontece uma verdadeira festa para as senhoras mais idosas. Todas vão para a porta do prédio pegar os pães e aproveitar para bater um papo. Além disso, ela argumenta que o trabalho dos “balaeiros” facilita a vida de quem tem pouco tempo para ir à padaria ou dos que tem dificuldade para realizar essa tarefa, como no caso dos muito idosos, que podem sofrer algum acidente nesse percurso ou até serem vítimas de assaltos.

Sobre os *shoppings* populares, a fiscal foi taxativa. Disse que essa medida da Prefeitura não resolveu a situação dos trabalhadores de rua. Para ela, a Prefeitura, efetivamente, “não levou em consideração” os ambulantes. Ela também assevera que “não há fiscalização nos *shoppings*. Só se vê o alvará”.

### ***7.3.5 A visão dos policiais militares sobre os trabalhadores de rua***

Quando foi feito o primeiro contato com “I”, em abril de 2012, estava acontecendo um tumulto na Passarela da Lagoinha. Ele estava apressado, fugindo dos policiais militares e dos fiscais da Prefeitura, quando parou para contar o que estava acontecendo. Mas, de repente, “I” foi abordado por um policial. Mas, ao contrário do se poderia imaginar, o que se presenciou foi uma tentativa de se acalmar o “I”. O policial afirmou que não era preciso que ele corresse, pois ele o conhecia. Disse que ele era seu “protegido”. Foi assim, inesperadamente, que foi feito também o primeiro contato com a Polícia Militar, que, dentre outras tarefas, dá suporte às operações de fiscalização da Prefeitura, para garantir a integridade física dos fiscais.

Foi durante uma rápida conversa com esse policial que abordava o “I” que se aventou a possibilidade de um encontro. O policial deixou o seu número de telefone celular e se dispôs a contar e a explicar sobre o trabalho que desenvolve e, especialmente, sobre a complexa realidade daquela região.

Em dezembro de 2012, esse contato foi retomado. A reunião durou cerca de duas horas. O local de encontro foi a sede de uma companhia da Polícia Militar de Belo Horizonte. Um espaço muito mal conservado: as paredes estão com a pintura bastante deteriorada e os móveis estão bem envelhecidos. Tudo isso não dá uma boa impressão do local.

Participaram da conversa o soldado, presente no episódio citado na Passarela, que envolveu o “I”, e uma outra policial. O soldado tem 25 anos e cursou até o 4º período do

curso de Administração de empresas e está há um ano na Companhia. A policial, também muito jovem, é bacharel em Direito e já tem dois anos de experiência junto à companhia.

Enquanto se aguardava a chegada da policial, a conversa começou com o soldado, que, inicialmente, tentou descrever sua percepção sobre a região central de Belo Horizonte, mais especificamente sobre os arredores da rodoviária. Ele descreveu a área central como sendo uma região onde se realizam pequenos furtos que, em geral, têm ligação com o consumo e/ou o tráfico de drogas, conhecido como “tráfico formiguinha”, realizado por pequenos grupos que operacionalizam o comércio de drogas, repassando sempre pequenas quantidades, mais ou menos até 3 kg. Mais tarde, noutro ponto da conversa, ele completa sua narrativa sobre o centro da cidade relatando sobre a atuação dos tampinheiros. Trata-se, segundo o policial, de estelionatários que, de forma muito organizada, enganam os que acham que estão lidando com um “jogo de azar”. Após a manipulação das tampinhas (parecidas com forminhas de empadas), o “apostador” indica a que ele acredita que abriga a bolinha, colocada inicialmente sob uma das tampinhas. O problema é que, em razão da agilidade do “tampinheiro”, debaixo de nenhuma das tampinhas a bolinha estará mais.

No centro, os furtos de celulares, correntinhas de ouro e outros pequenos objetos são freqüentes. Para ele, esses objetos são, em geral, revendidos para os ambulantes. Para facilitar a compreensão sobre essa conexão entre objetos com origem ilícita e ambulantes, ele deu um exemplo: numa loja do *Shopping Oi*, que vendia aparentemente aparelhos de som, foram encontrados cerca de 2.500 comprimidos de “Pramil”, medicamento similar ao “Viagra”. Todo esse medicamento seria repassado para ambulantes.

A partir da narrativa desse caso e de outros, o soldado argumenta, de forma coerente, que o combate ao trabalho dos camelôs e ambulantes diminui a criminalidade na região central. A relação é simples, caso se acabasse com o comércio ambulante no centro, boa parte dos “cidadãos infratores”, termo usado pelo soldado, ficaria sem compradores (receptadores) para seus produtos furtados.

Mas, apesar dessa constatação, o soldado faz questão de dizer que não é contra o cidadão honesto que trabalha na rua. O problema, segundo ele, é que é difícil saber quem está ou não comercializando produtos que são frutos de “receptação”. Durante a entrevista, ele disse várias vezes: “a gente não sabe quem é o bom e quem é o ruim”. Numa das conversas telefônicas para a marcação desse encontro, em outros termos confirmou essa mesma posição sobre o assunto: “Ninguém tem estrela na testa”.

Mais ou menos nesse ponto da conversa, a policial chega e, muito interessada, após compreender melhor o objeto da pesquisa, começa a traçar um panorama da região central da

cidade antes da constituição dos *shoppings* populares. Diz que tem, na verdade, apenas uma relativa lembrança desse tempo. Mas, ela explica que após o agendamento da entrevista, conversou com um colega que conheceu bem o centro de Belo Horizonte naquele tempo.

As informações que levantou são várias. O Centro “era aquela muvuca”. As inúmeras barracas dos camelôs ficavam nos passeios e o transeunte tinha que andar pela rua. Esse ambiente favorecia a realização de furtos e roubos, pois dificultava a visualização e a perseguição policial aos infratores, que se escondiam entre as barracas ou, até mesmo, contavam com a ajuda dos camelôs para a ocultação dos produtos. Era também mais expressiva a presença dos “olheiros” e dos “antenas”, pessoas que passavam informações aos seus comparsas, por exemplo, a respeito da presença dos policiais e/ou de vítimas potenciais. As queixas dos cidadãos consumidores também eram consideráveis. As mais frequentes estavam relacionadas à má qualidade dos produtos vendidos pelos camelôs, que se recusavam a trocá-los após a consumação da venda.

Diante desse cenário, a policial defende que, efetivamente, o comércio dos camelôs tinha que ser remanejado, ou seja, ser retirado dos passeios da área central. No seu ponto de vista, o problema foi a alternativa criada pela Prefeitura: os *shoppings* populares.

Objetivamente, ela diz: “*shopping* popular não é popular”. Ela explica: No *Shopping* Oi, uma loja, também chamada de *boxe*, de 4 metros quadrados, é alugada por cerca de 4 mil reais mensais. No *Shopping* Xavantes, esse custo chega a ser de 6 mil reais. Por causa dessa realidade, os dois policiais afirmaram que o trabalhador de rua não tem condições de ocupar e manter suas atividades nesses *shoppings*. Diante dessa constatação, o que fazem os antigos camelôs? Voltam para as ruas. E o que fazem os policiais? “A gente dá apoio aos fiscais da prefeitura”. “Aí a gente vai de acordo com o Código de Posturas”. Mas isso não é feito de forma acrítica. Pensando a respeito, disse a policial: “acho que é uma higienização”. Por causa disso, ela diz que faz o trabalho de acompanhar a fiscalização da Prefeitura “mesmo com dó no coração”. E ainda reforça: “eu faço com coração partido”. Assim, como diz o soldado: “os bons e os ruins todos vão”.

Mas, e a tal “vista grossa” que fazem os fiscais? O mesmo não pode ocorrer em relação aos policiais? Imediatamente, respondem que sim. O soldado explica como isso acontece. “Às vezes, a gente avisa que vem a fiscalização” ou “a gente chega fazendo barulho”. Quando a fiscalização será na Passarela, a preocupação do soldado é “I”. Ele disse: “eu já ia primeiro pra ver o “I”, pra não judiarem do “I””.

### 7.3.6 A solução encontrada: a “vista grossa”

O Código de Posturas do Município de Belo Horizonte, por meio do seu artigo 118, proíbe expressamente o exercício de atividade por camelôs, *toreros* e flanelinhas em logradouro público. A partir da leitura dessa regra, tem-se claramente que a atividade de “P”, “Y” e “T” podem ser taxadas como ilegais, devendo-lhes ser aplicadas as sanções devidas. O fim aparente da norma é manter as ruas da cidade organizadas, livres dos que vendem produtos muitas vezes contrabandeados e de qualidade duvidosa ou então produtos piratas (falsificados) e, em alguns casos, até produtos de furtos e roubos; livres dos que fazem mau uso do espaço público (ocupando as calçadas e atravancando a livre passagem dos transeuntes); livres dos que não pagam impostos, ao contrário dos comerciantes formalizados, dentre outros argumentos.

Mas, como já se analisou no decorrer deste capítulo, uma decisão como essa, que impediria o trabalho na rua, pautada exclusivamente na aplicação de uma regra do Código de Posturas, sem a devida apreciação e mensuração dos princípios que estão em jogo, ou seja, realizar a análise da situação de um único ponto de vista, pode acarretar uma interpretação dos casos desses trabalhadores nos moldes dos paradigmas constitucionais anteriores. Como assevera, Carvalho Netto:

A imparcialidade aqui, ressalta Günther, se traduz na capacidade de o juiz levar em conta a reconstrução fática de todos os afetados pelo provimento e, desse modo, fazer com que o ordenamento como um todo, enquanto pluralidade de normas que concorrem entre si para reger situações se faça presente, buscando então qual a norma que mais se ajusta à situação; qual a norma que, em face das peculiaridades daquele caso específico visto com um *hard case*, promove justiça para as partes, sem deixar resíduos de injustiças decorrentes da cegueira à situação de aplicação. Cegueira esta que até bem pouco tempo atrás poderia ser confundida com a própria imparcialidade por haver sido elevada à condição de suposto implícito do conceito mesmo de ordenamento jurídico dos dois primeiros paradigmas constitucionais na modernidade. (CARVALHO NETTO, 1999, p. 6).

Diante das três situações concretas apresentadas, percebe-se a concorrência normativa entre os princípios constitucionais que garantem a cidadania, a dignidade da pessoa humana, a valorização do trabalho humano e a livre iniciativa e a justa concorrência (artigos 1º e 170, CF/88). Ao mesmo tempo, há a manifestação dos princípios que garantem que a política de

desenvolvimento, executada pelo Poder Público Municipal, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes. (art. 182). Sendo assim, pergunta-se: qual desses princípios ou conjuntos de princípios, diante desse caso concreto, têm maior relevância? Faz-se esta pergunta, porque como leciona Dworkin, “se um juiz acredita que os princípios que ele tem obrigação de reconhecer apontam em uma direção e os princípios que apontam em outra direção não tem igual peso, então ele deve decidir de acordo com isso”. (DWORKIN, 2011, p. 57).

Com base nessa fundamentação teórica, acredita-se que têm maior peso, no caso desses trabalhadores de rua *versus* Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, os princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito como a cidadania, a dignidade da pessoa humana e a valorização do trabalho humano, de sorte que a não aplicação do artigo 118 aos casos de “P”, “I” “Y” daria efetividade também ao princípio da função social da cidade.

Diante desses casos concretos é também possível aferir que dar outra interpretação aos casos desses trabalhadores significa não levar a sério o direito constitucional ao trabalho e se enveredar pelo caminho do positivismo. Na medida em que se constata o perfil desses trabalhadores (com baixa escolaridade e baixa qualificação profissional), a histórica construção da situação de informalidade a que se encontram atrelados, a ineficácia das políticas municipais, incapazes de conferir alternativas de trabalho sustentáveis a esses trabalhadores, não se pode apostar que o sentimento de Constituição e de Justiça se manifestem com o simples cumprimento das medidas repressivas a esses trabalhadores impostas pelo Código de Posturas de Belo Horizonte.

Quando os fiscais da Prefeitura e os policiais militares dizem que fazem “vista grossa” em relação a certos trabalhadores, como afirmaram claramente a respeito do “I” de “Y”, é porque perceberam que eles efetivamente estão trabalhando honestamente e que tiram desse trabalho nas ruas o sustento de suas famílias. Ou seja, julgam que não é justa a apreensão das mercadorias e que, nessas situações, o Código de Posturas não deve ser aplicado.

Nas ruas, o juiz Hércules que Dworkin (2011) descreve são os fiscais. São eles que decidem quem merece a “vista grossa”. Ela, às vezes será feita de forma isolada, como a que o soldado faz em relação ao “I”. Em outras vezes, será generalizada, como no caso dos jovens “balaeiros” do Bairro Padre Eustáquio.

## 8 O DIREITO AO TRABALHO NA RUA

Pesquisadora: Oh, “P”, uma pergunta, aqui, interessante: Cê acha que cê tem direito de trabalhar na rua?

P: É...

Pesquisadora: Como que cê vê isso?

P: Eu acho o seguinte: todo mundo tem o direito de trabalhar, certo?

Pesquisadora: Ah, tá.

P: Independente de ser na rua. Independente de ser... ter uma loja...Acho que tem que ter uma maneira de legalizar a pessoa trabalhar, né.

Pesquisadora:É. Ahan.

P: Eu acho que sim.

O diálogo que abre esse capítulo mostra a percepção abrangente que “P” tem em relação ao direito ao trabalho, que ele prefere chamar de “direito de trabalhar”. Mas, o que mais chama à atenção é o fato de ele distinguir a lei do direito. Apesar de reconhecer que todos têm o “direito de trabalhar”, declara, pensando na sua condição de trabalhador de rua, “que tem que ter uma maneira de legalizar a pessoa trabalhar, né”. Este capítulo trata desse dilema, entre Direito e lei, acentuado nesse momento em que alguns autores preferem chamar de pós-modernidade. Além disso, são demonstrados e analisados os direitos que foram achados na rua durante esta pesquisa: direito ao trabalho e direito de resistência. Por fim, são propostas algumas alternativas para que os trabalhadores de rua possam minimizar os déficits de trabalho digno que têm.

### 8.1 O direito social ao trabalho do trabalhador de rua

Os direitos sociais são registrados por alguns doutrinadores como direitos humanos ou fundamentais de segunda geração. Mas, há também os que preferem chamá-los de direitos de segunda dimensão. (FURTADO, 2008). Como se verificou no capítulo anterior, esses direitos foram precedidos dos individuais, também chamados de direitos de primeira geração ou de primeira dimensão.

Apesar de se utilizar neste trabalho a expressão “geração”, não se quer revelar qualquer idéia que indique a superação de direitos por outros direitos, mas, justamente o contrário. Nesse sentido, também ensina Bonavides (2010, p. 563) que os direitos humanos

“passaram na ordem institucional a manifestar-se em três gerações sucessivas, que traduzem sem dúvida um processo cumulativo e qualitativo, o qual, [...], tem por bússola uma nova universalidade: [...] material e concreta”. Portanto, quando se fala em gerações de direitos, o que se tem em vista é a soma, o acréscimo de novos direitos, mas não de forma estática. É evidente que o fato de os direitos sociais terem alcançado o *status* de direitos constitucionais no século XX, interfere na interpretação dos direitos individuais. (CARVALHO NETTO, 1999).

Mas o que são direitos sociais?

[...] são direitos fundamentais do homem, caracterizando-se como verdadeiras liberdades positivas, de observância obrigatória em um Estado Social de Direito, tendo por finalidade a melhoria de condições de vida aos hipossuficientes, visando à concretização da igualdade social, e são consagrados como fundamentos do Estado democrático, pelo art. 1º, IV, da Constituição Federal.”. (MORAES, 2008, p. 193).

Para Magalhães, os trabalhadores foram figuras centrais no processo de reconhecimento e positivação dos direitos sociais.

As classes trabalhadoras foram as principais responsáveis pela mudança no comportamento estatal, lutando no decorrer do século XIX e início do século XX em duas frentes: pela igualdade de direitos políticos para se alcançar o sufrágio igualitário, e exigindo que os serviços públicos lhes garantissem uma segurança econômica e justiça social. Não bastavam mais às classes trabalhadoras a liberdade e a igualdade oferecidas pelas Constituições liberais na sua lista de direitos individuais fundamentais: os economicamente fracos exigiam proteção contra os economicamente fortes; necessitavam de serviços públicos e leis que os protegessem da miséria, da enfermidade e da incapacidade de trabalho devido à idade.” (MAGALHÃES, 2002, p. 217).

Os direitos sociais, constituídos sob o paradigma do Estado Social, nasceram ligados ao princípio da igualdade. “O centro medular do Estado social e de todos os direitos de sua ordem jurídica é indubitavelmente o princípio da igualdade. Com efeito, materializa ele a liberdade da herança clássica”. (BONAVIDES, 2010, p. 376). O desafio do Estado Social foi fazer dar concretude à igualdade postulada pelas constituições liberais do século XIX. A crença do século XX, durante o qual se desenvolve o Estado Social, é a de que não basta a mera afirmação legal de que todos são iguais. Faz-se necessário garantir a materialidade do direito à igualdade, o que se busca implementar por meio dos direitos sociais. Daí o papel central desses direitos, para se corrigir os desequilíbrios, por exemplo, entre contratantes que, em termos econômicos, são materialmente desiguais, mas que até então eram considerados

simplesmente iguais e, portanto, livres para estipularem qualquer negócio jurídico. “A igualdade material faz livres aqueles que a liberdade do Estado de Direito da burguesia fizera paradoxalmente súditos”. (BONAVIDES, 2010, p. 379).

Nesse novo contexto, portanto, no Estado Social, se associam as idéias de igualdade fática e desigualdade jurídica: “O Estado social é enfim Estado produtor de igualdade fática. Trata-se de um conceito que deve iluminar sempre toda a hermenêutica constitucional, em se tratando de estabelecer equivalência de direitos” (BONAVIDES, 2010, p. 378). Para a concretização dos direitos sociais, o Estado deve realizar prestações positivas. Sua responsabilidade é “prover meios, se necessário, para concretizar comandos normativos de isonomia”. (BONAVIDES, 2010, p. 378).

Nessa mesma linha, vê-se a afirmação de que os direitos sociais são “prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente” (SILVA, 2000, p. 290). E, ainda, como reforça Magalhães (2002, p. 221): são “aqueles que devem ser garantidos pelo Estado, para que, [...], possam ser oferecidos a toda a população os meios dos quais cada pessoa necessita para realmente ser livre, usufruindo, assim, dos seus direitos individuais”.

A partir dessa visão sobre os direitos sociais, deve-se retomar a definição apresentada no início desse capítulo de que esses direitos de segunda geração são direitos fundamentais, expressão preferida pelos publicistas alemães, mas, em geral, não utilizada por anglo-americanos e latinos, que dão preferência ao uso do termo direitos humanos ou direitos do homem. (BONAVIDES, 2010). Em relação aos direitos fundamentais, leciona Bonavides sobre as duas acepções que a expressão pode ter:

Criar e manter os pressupostos elementares de uma vida na liberdade e na dignidade humana, eis aquilo que os direitos fundamentais almejam, [...]. Ao lado dessa acepção lata, que é a que nos serve de imediato no presente contexto, há outra mais restrita, mais específica e mais normativa, a saber: direitos fundamentais são aqueles direitos que o direito vigente qualifica como tais. (BONAVIDES, 2010, p. 560).

Por causa dessa acepção mais restrita que a expressão “direitos fundamentais” também atinge, conforme relata Bonavides (2010) no trecho acima, prefere-se o uso da expressão direitos humanos ou direitos do homem, que podem apresentar as seguintes concepções:

Apesar de inúmeras definições de direitos humanos e de cidadania, quase todas elas se referirão à tutela e proteção das pessoas e dos grupos sociais com relação à vida, à liberdade e à igualdade. Todas elas também se referirão à inclusão e à emancipação



das pessoas individuais e coletivas a partir de sua efetiva participação política e social ou a qualquer outro aspecto que estimule o desenvolvimento integral da pessoa por meio de um ambiente democrático e de satisfação plena das necessidades humanas. (GUSTIN, CALDAS, 2010, p. 247).

Mas, para Bobbio, a expressão “direitos do homem” não é mais considerada suficiente, dadas as inúmeras especificidades dos seres humanos, com múltiplas demandas:

A expressão habitual ‘direitos do homem’ já não é suficiente. É demasiado genérica. *Que homem?* Desde o início foram diferenciados os direitos do homem em geral dos direitos do cidadão (...) uma ulterior especificação tornou-se necessária à medida que emergiam novas pretensões, justificadas com base na consideração de exigências específicas de proteção, seja em relação ao sexo, seja em relação às condições, normais ou excepcionais, da existência humana. Daí, em relação ao sexo, o reconhecimento de direitos específicos das mulheres; em relação às diferentes fases da vida, as particulares evidências, sejam nacionais, sejam internacionais, para a infância e para os idosos; em relação às condições normais ou excepcionais, a particular atenção dirigida aos direitos dos enfermos, dos deficientes, dos doentes mentais, e assim por diante. (BOBBIO *apud* GUSTIN, CALDAS, 2008, p. 248).

Assim, a partir do raciocínio de Bobbio, quando se estiver tratando sobre direitos humanos, faz-se necessário sempre indagar sobre a que homem ou a respeito de que grupo de homens se está referindo. Em seguida, deve-se questionar: que tipos de direitos sociais lhes interessam? Ou seja, quais são suas pretensões em matéria de direitos sociais humanos, para que seus direitos individuais possam ser usufruídos plenamente? No caso desta pesquisa, deve-se perguntar: quais direitos sociais interessam aos trabalhadores informais de rua? Com base em todos os relatos e no que se observou, trata-se, especialmente, do direito social ao trabalho.

O trabalho, assim como a educação, a saúde, a alimentação, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados, é um dos direitos garantidos no artigo 6º da Constituição Federal de 1988. Coerentemente com a perspectiva apresentada, trata-se de direito social que completa o rol dos direitos e garantias fundamentais estabelecidos no título II da Constituição atual. Além dessa determinação constitucional, há outra complementar, instituída no art. 5º, inciso XIII: “é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer”. (BRASIL, 1988).

Ao contrário do artigo 7º, que está voltado especialmente para os trabalhadores empregados, o artigo 6º da Constituição Federal garante a promoção do trabalho para todos os tipos de trabalhadores, independentemente do *status* jurídico que tenham. Nessa perspectiva, é possível afirmar que a Constituição reconhece o direito social ao trabalho como condição para a efetividade da existência digna de todos os tipos de trabalhadores, inclusive os de rua. Em outras palavras, completa Delgado (2006, p. 209): “se o trabalho é um direito fundamental, deve pautar-se na dignidade da pessoa humana”.

Mas, levando em conta essas constatações sobre o direito ao trabalho e ainda tendo em vista a orientação de Bobbio (*apud* GUSTIN, CALDAS, 2008), falta um questionamento importante a respeito dos direitos humanos dos trabalhadores de rua. Que espécie de direito social ao trabalho eles reivindicam? A resposta colhida nos depoimentos desses trabalhadores é o direito ao trabalho na rua, que, desde 2003, a partir da publicação do Código de Posturas, passou a ser violado em Belo Horizonte. (BELO HORIZONTE, 2003).

## **8.2 O direito ao trabalho na rua *versus* a ilegalidade do trabalho nas ruas**

Já se sabe que trabalhadores de rua, assim como qualquer outro cidadão, têm assegurado constitucionalmente o direito ao trabalho digno (DELGADO, 2006). Todavia, esses mesmos trabalhadores não têm autorização para trabalhar em logradouros públicos, mais precisamente, para exercer suas atividades costumeiras nas ruas, sobre as quais são verdadeiros *experts*. Muitos desses trabalhadores, repentinamente, em virtude do Código de Posturas passaram da condição de licenciados para infratores à legislação municipal, como relatou “T”. (BELO HORIZONTE, 2003). Nessa situação, não foi levada em conta a tradição do comércio informal nas ruas da cidade, que como demonstrado neste trabalho, nasceu e se desenvolveu junto com Belo Horizonte, muito menos foram considerados os interesses desses trabalhadores. Como demonstrado na seção anterior, o direito ao trabalho na rua desses trabalhadores encontra-se infringido.

Da análise desse contexto é possível compreender que há um conflito entre o direito ao trabalho dos trabalhadores informais de rua e a lei que os impede de desenvolver o ofício que têm. Por causa disso, faz-se necessário entender o que é o Direito.

Efetivamente, Direito e lei são coisas diferentes, como ensinou magistralmente Lyra Filho (1990). Num pequeno texto sobre o assunto, o autor introduz sua argumentação por meio da demonstração de como diferentes línguas tratam a questão, usando termos distintos para designar direito e lei:

Se procurarmos a palavra que mais frequentemente é associada a Direito, veremos aparecer a lei, começando pelo inglês, em que *law* designa as duas coisas. Mas já deviam servir-nos de advertência, contra esta confusão, as outras línguas, em que Direito e lei são indicados por termos distintos: *lus* e *lex* (latim), *Derecho* e *ley* (espanhol), *Diritto* e *legge* (italiano), *Droit* e *loi* (francês), *Recht* e *gesetz* (alemão), *Pravo* e *zakon* (russo), *Jog* e *törvény* (húngaro) e assim por diante. Noutra passagem deste livrinho, teremos de enfrentar a sugestão do grego, em que *nomos* (lei) também não se identifica, sem mais, como o Direito e *Dikaion* propõe a questão do Direito justo.

[...]

Os autores ingleses e americanos têm de falar em *Right*, e não em *Law*, quando pretendem referir-se exclusivamente ao Direito, independente da lei ou até, se for o caso, contra ela (isto não significa, note o leitor, que o verdadeiro *Right* não possa ser um Direito legal, porém que ele continuaria a ser Direito, se não o admitisse. (LYRA FILHO, 1990, p. 31).

Para Lyra Filho, não é possível afirmar que toda lei corresponde ao Direito. Com esse entendimento, o autor responde à indagação de Bisol (1990, p.35), que sinteticamente expressa um complexo ponto da filosofia jurídica: “qual é o critério que se deve privilegiar na determinação do que é e do que não é direito? É a sua forma (jurídico-normativa) ou seus conteúdos (pautados em um valor supremo ou historicamente determinado)?”

Nessa mesma linha que Lyra Filho (1990), Bisol (1990, p. 35) indica que “adotar a tese do formalismo jurídico implica, entre outras coisas, limitar o direito àquilo que está contido no arcabouço jurídico-estatal, acatando como direito todo e qualquer conteúdo ali previsto”, o que é um risco enorme, especialmente, para as minorias, como os trabalhadores de rua. Isso porque a lei pode ou não ser um veículo condutor das melhores conquistas. Ela pode abranger, “sempre em maior ou menor grau, Direito e Antidireito, *reto* e *correto*, e negação do Direito, *entortado* pelos interesses classísticos e caprichos continuistas do poder estabelecido” (LYRA FILHO, 1990, p. 32). Sobre isso, tentando deixar mais claro o seu raciocínio, Lyra Filho ainda pontua:

A lei sempre emana do Estado e permanece, em última análise, ligada à classe dominante, pois o Estado, como sistema de órgãos que regem a sociedade politicamente organizada fica sob o controle daqueles que comandam o processo econômico, na qualidade de proprietários dos meios de produção. Embora as leis

apresentem contradições, que não nos permitem rejeitá-las sem exame, como pura expressão os interesses daquela classe, também não se pode afirmar que toda legislação seja Direito autêntico, legítimo e indiscutível. (LYRA FILHO, 1990, p. 31).

Lyra Filho (1990) é taxativo ao defender o exame crítico da relação entre Direito e lei. Ressalta que a tentativa de tornar sinônimos tais termos, integra um repertório ideológico do Estado, “pois [...] ele desejaria convencer-nos de que o poder atende ao povo em geral e tudo o que vem dali é imaculadamente jurídico, não havendo Direito a procurar além ou acima das leis”. (LYRA FILHO, 1990, p. 32).

Voltando à indagação de Bisol, falta ainda encontrar a resposta sobre qual conteúdo pode determinar o que é ou não direito. Para Lyra Filho, “quando buscamos o que o Direito é, estamos antes nos perguntando o que ele vem a ser, nas transformações incessantes do seu conteúdo e forma de manifestação concreta dentro do mundo histórico e social”. (LYRA FILHO, 1990, p. 33). Assim, pode-se entender que é mutante o conteúdo do Direito, historicamente construído. Bisol (1990, p. 36), por sua vez, confirma esse entendimento ao declarar que “não há valor absoluto de justiça, mas sim valores historicamente determinados e, por vezes, coexistindo nas contradições intrínsecas às relações sociais de uma determinada época”.

O fato que impede a emergência de que não há um valor unívoco de justiça é o domínio de uma posição sobre a outra, a respeito de qual é o próprio conteúdo do Direito. Essa situação, muitas vezes, é concretizada de forma autoritária, por meio da lei:

Numa sociedade plural, cheia de antagonismos emergentes da dominação do homem sobre o homem, seja ela de classe sobre classes, grupos sobre grupos, ou subgrupo sob subgrupos, isto é uma sociedade onde há pluralidade cultural e contracultural, social e política, necessariamente ali convivem vários direitos, várias concepções de justiça, enfim, constitui-se uma situação de pluralidade jurídica, onde as classes dominantes, com o controle da máquina estatal, cristalizam como direito positivo, isto é, como ordenamento jurídico estatal, os seus interesses setoriais e classistas, buscando ocultar por trás de um discurso unívoco a verdadeira situação de pluralidade jurídica. (BISOL, 1990, p. 36-37).

Levando em conta essas considerações, é possível afirmar que o Código de Posturas de Belo Horizonte representa o antidireito ao trabalho na rua. E, sendo, portanto, contrário ao direito, não é possível reconhecer sua legitimidade. E isso se dá não só pela proibição do trabalho dos camelôs e *toreros* em logradouros públicos, mas também pelo não cumprimento

efetivo da determinação, também constante no Código, de que esses trabalhadores seriam remanejados para locais específicos com viabilidade econômica (BELO HORIZONTE, 2003).

O manejo do comércio informal para os *shoppings* populares não representou a satisfação de interesses dos trabalhadores de rua. Ganharam com isso, especialmente, os comerciantes estabelecidos no centro da cidade, agora livres da concorrência direta dos camelôs, e aqueles que investiram na criação dos *shoppings* populares, espaços privados voltados para o lucro desses empresários.

### **8.3 Direitos achados na rua: direito ao trabalho e direito de resistência**

Viana relata a experiência de que, junto com um grupo de alunos, entrevistou uma série de trabalhadores, como um gritador, um vendedor, um malabarista e um engraxate, considerados sem direitos, especialmente trabalhistas. O objetivo desse trabalho era “desvendar as vidas que se escondem nas sombras”. (VIANA, 2008, p. 22). Relata Viana que, a partir dessas conversas, queria discutir sobre “as presenças e as ausências da lei; os vazios da justiça e as redundâncias da polícia; e descobrir as pistas desse Direito que achamos na Escola mas perdemos nas ruas”. (VIANA, 2008, p. 22).

Viana (2008) escreve sobre o direito que se perde nas ruas, mas poderia ser também sobre o direito que se acha nas ruas. Nessa perspectiva, alguém perdeu algum direito para que ele possa ser encontrado ou, quem sabe, ser reencontrado. Esse não é só o caso do Direito, mas da ciência de um modo geral em virtude da trajetória da Universidade, muitas vezes distante da realidade.

Buarque (1990) relata que a Universidade foi criada ao mesmo tempo em que foram as cidades. O objetivo era a criação de centros de estudos autônomos, desvinculados dos conventos. “E foi juntando as reflexões perdidas dos gregos, com as experiências feitas com base no mundo real, que as universidades foram criadas, crescendo, tornando-se centros de geração de saber e de evolução das teorias”. (BUARQUE, 1990, p. 11).

Mas, aos poucos essas teorias foram se apartando do contexto em que foram criadas. Aos poucos, “as universidades que se formaram nas ruas, fugindo dos muros dos conventos,

trancaram-se dentro dos seus muros, fugindo com medo das ruas”. (BUARQUE, 1990, p. 12). Em outros termos, tem-se a constatação de que a “universidade tanto se dedicou à tarefa de ensinar as coisas que sabia que se esqueceu de aprender coisas novas. Antes de mais nada esqueceu de aprender o que é ser uma universidade”. (BUARQUE, 1990, p. 12).

Assim, Buarque defende que “a realidade do mundo já não deixa margem às ilusões das teorias abstratas. O mundo passou a cobrar respostas feitas sobre a realidade que existe ao redor dos muros das universidades, exigindo delas uma nova consciência”. (BUARQUE, 1990, p. 12). E isso se dá por meio do confronto entre a teoria e a realidade, o que se realiza quando se vai às ruas, às favelas, aos assentamentos rurais etc. com a disposição para o aprendizado, para a revisão do conhecimento criado pela Universidade, muitas vezes hermético e pouco útil, e, ainda, para a transmissão das teorias que se mostrarem adequadas, constituindo-se verdadeira troca de saberes.

Como ensina Buarque, “há um direito na rua à procura de ser ensinado e uma universidade desejosa de ensiná-lo e através desse ensino reaprender-se”. (BUARQUE, 1990, p. 12). Essa é a visão do programa de extensão “Direito Achado na Rua, da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (UnB), assim como do “Pólos de Cidadania” da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), sendo este último criado sob inspiração do primeiro. Nesta pesquisa, essa também foi a concepção adotada.

Durante a pesquisa de campo, foram encontrados especialmente dois direitos na rua: o direito ao trabalho nas ruas e o direito de resistência. Cunha, que pesquisou sobre o trabalho nas ruas do Centro de Fortaleza, também constatou algo semelhante:

obreviver na rua subverte as leis e os padrões formais do mercado na sociedade capitalista alicerçada no trabalho assalariado, esta apropriação dos espaços públicos pelos trabalhadores de rua altera usos esperados com um contra-uso que é estabelecido por disputas/tensões/resistências pelo direito ao trabalho. (CUNHA, 2009, p. 84).

A luta pelo direito ao trabalho nas ruas de Belo Horizonte é permanente. Os trabalhadores resistem a todo o tipo de adversidade. Resistem ao sol forte, à chuva, ao cansaço, à desconfiança das pessoas que, às vezes, os vêem como vendedores de produtos adquiridos ilegalmente, mas, especialmente, à ação dos policiais militares e dos fiscais da

Prefeitura. São afugentados e, muitas vezes, têm suas mercadorias apreendidas pela fiscalização, mas voltam em seguida, quando os fiscais vão embora.

Mas, há outros aspectos a serem salientados com essa insistente ação dos trabalhadores de rua. Em geral, esses trabalhadores permanecem nas ruas porque não têm outra fonte de subsistência que lhes garanta os rendimentos auferidos na rua. Da mesma forma, os aposentados precisam complementar seus proventos. Antunes (1999, p. 217) analisa que indivíduos nessa situação são capazes de assumir ações mais ousadas, “uma vez que esses segmentos sociais não têm nada a perder no universo da sociabilidade do capital”.

Mas, não é só esse aspecto que deve ser ressaltado, os trabalhadores de rua, a partir do momento em que assimilam o trabalho nas ruas como direito, percebem que o Código de Posturas vai de encontro a esse direito. Assim, resistem aos comandos legais municipais, porque o vêem como “antidireito”. Quando persistem trabalhando nas ruas, lutam os trabalhadores pelo direito ao trabalho constitucional que têm e para se pôr esse direito na lei municipal, na perspectiva que esclarece Viana:

Se, de um lado, pode-se resistir pelo direito que se *tem*, ou mais propriamente pelo direito *positivado*, por outro lado, como dizíamos, é possível resistir em face dele, no sentido de um direito ainda não tornado *lei*. À primeira vista, num Estado de direito, essa última forma de resistência não faz qualquer sentido: os códigos possuem remédios *contra a lei*, assim como os têm *contra o “rei”*. Basta citar as ações de inconstitucionalidade, de um lado, e o *impeachment*, de outro. Mas a farmacologia é pobre, diante dos desmandos possíveis. Daí parte da doutrina admitir a legitimidade da revolução e da desobediência civil. Ambas compõem – na terminologia de *Machado Paupério – o direito político de resistência*. (VIANA, 1996, p. 44).

No caso dos trabalhadores de rua, os direitos ao trabalho e de resistência se complementam. Até que a legislação municipal seja alterada, sem a desobediência ao Código de Posturas, não há trabalho nas ruas.

#### **8.4 Em busca da efetividade do direito ao trabalho digno na rua**

Diante da violência e das inúmeras situações constrangedoras vivenciadas pelos trabalhadores de rua, devem ser pensados alguns mecanismos capazes de superar ou, pelo menos, minimizar esses problemas. Entende-se que essas condições ferem a dignidade da

pessoa humana e aniquilam boa parte dos direitos de cidadania desses trabalhadores, impedindo-os de exercer um trabalho digno. (DELGADO, 2006).

Essa realidade demanda providências urgentes por parte do Poder Público, que deve levar em conta, entre outras coisas, a falta de efetividade do Código de Posturas, no sentido de ausência de cumprimento de objetivos e de correspondência com as demandas e necessidades dos atingidos pela norma em tela, pelo menos em relação aos trabalhadores de rua. (GUSTIN, DIAS, 2005).

Em razão dessas constatações, a seguir são apresentadas algumas propostas para garantir a efetividade do direito ao trabalho digno na rua.

#### 8.4.1 Propostas

Do ponto de vista dos trabalhadores de rua, as soluções para os problemas e conflitos que têm passam pela iniciativa da Prefeitura de destinar um local específico em logradouros públicos para o exercício de seus pequenos comércios. É isso o que pensa “B”.

Pesquisadora: Oh, “B”, cê ... se você fosse prefeita de Belo Horizonte, como é que cê ia fazer uma lei pra melhorar a vida do trabalhador de rua? Que que cê ia botar nessa lei?

B: Se eu fosse prefeito?

Pesquisadora: É.

B: Hahaha

Pesquisadora: Ou vereadora, igual o Ananias quer ser?

B: Eu acho que seu fosse prefeita, eu fazia... arrumava um... lugar aí ... um lugar pra os trabalhador da rua trabalhar... né... eu...

B: Eu já falei pra ela aqui, oh... essas... debaixo dessas passarela, que o povo fica fazendo mictório aí... fazendo coisa que num deve...

I: É... usando droga.

B: Aí fechava em roda aí, botava aquela... aqueles camelô daquele lado pra trabalhar ali. No outra... passarela, eu fazia outra... mesma coisa, pra outros trabalhar e... pus...e a gente por uma fiscalização. Mas, assim... A fiscalização pra, só, é... administrar. Oh, esse daqui é seu... cê num passa pra lá. O de lá num passa pra cá.

“P” tem o mesmo raciocínio:



P: Aqui em Belo Horizonte é muito perseguido, né. Fiscalização vem, toma mercadoria. Não quer saber se cê comprou... Que... se... cê... tá por necessidade, né... Por exemplo... eles é muito duro com a gente, né... vendedor de rua, né... Chega tomando, chutando tudo. Uma brutalidade muito grande, né. Eu acho que devia ter um ... ter um... incentivo pelo menos pra ta trabalhando, né.

Pesquisadora: Ahan.

P: Por exemplo: não pode aqui, mas vai abrir outra área que pode trabalhar, né...

Pesquisadora: Isso.

P: Agora... eles num faz isso aí. Eles chega quebrando tudo, não conversa, nem nada, né...Então, quer dizer. Cê comprou a mercadoria, pagou. Cê tá vendendo a mercadoria...

Pesquisadora: Ahan.

P: Devia ser assim. Chegar já..."oh, aqui num num pode. Mas, vamo nscrever todo mundo, vamo abrir uma área que você vai poder trabalhar", né. Mas chega na maior brutalidade, quebrando tudo...

Pesquisadora: Ahan.

P: Então... fica sem entender, né...

As propostas de "P" e "B" parecem ser muito semelhantes à que a Prefeitura tentou implementar com a transferência dos camelôs e *toreros* para os *shoppings* populares, mas apenas no que se refere ao fato de se tratar de uma iniciativa de destinar locais específicos para as atividades desses trabalhadores. As propostas divergem quanto ao local em que eles seriam inseridos.

Foi possível detectar que os trabalhadores preferem o trabalho em locais demarcados em logradouros públicos ao exercício de suas atividades fora desse ambiente. Atualmente, talvez, esse pensamento se dê com mais propriedade, em virtude do fracasso que os *shoppings* populares representaram para esses trabalhadores. Como se demonstrou neste relatório de pesquisa, esse projeto, efetivamente, em virtude do modelo adotado, não foi capaz de atender às demandas e necessidades de grande parte dos trabalhadores de rua. Como visto, por uma série de fatores, tais trabalhadores não deram conta de manter as despesas resultantes dos aluguéis dos boxes e o volume de mercadorias que essas pequenas lojas nos centros de comércio popular exigem, fatores que os levaram a vender ou a até mesmo a abandonar esses pontos de trabalho.

É importante destacar que a demarcação desses espaços para o comércio popular em logradouros públicos deveria ocorrer em locais de expressiva circulação de pessoas, para garantir a rentabilidade do comércio. Deveria, por outro lado, também levar em conta os outros usos da cidade. Não deveria, portanto, se dar de maneira desorganizada ou de forma que não se harmonizasse com o cumprimento de outras funções da cidade.

Outra medida complementar seria a adoção de um novo modelo de Centros de Comércio Popular. Ao contrário do estabelecimento dos *shooppings* populares pela iniciativa

privada, que fossem constituídos pela Prefeitura. A cobrança pelo uso dos pontos deveria ser paulatina e crescente até atingir um valor suficiente para a cobertura das despesas com a manutenção e administração dos *shoppings*. O prazo para que isso ocorresse deveria ser planejado, levando-se em conta um período razoável para que os trabalhadores “firmassem” seus comércios e tivessem condições de assumir todas as despesas.

Nesse novo modelo de *shopping* popular, haveria um sistema de co-gestão, inspirado nos moldes propostos por Silva (1991) para as empresas.

A co-gestão na empresa significa a participação do empregado na direção da atividade econômica, assumindo, juntamente com o empresário, a responsabilidade pela sua condução. É a forma mais alta e aperfeiçoada de co-gestão que, superando a oposição empregado x empregador (ou seja, capital x trabalho), integra-os numa unidade eficiente e harmônica, onde a cooperação substitui a oposição e a igualdade se coloca no lugar da subordinação, valorizando igualmente ambos os fatores na atividade econômica e social que se propõem. (SILVA, 1991, p. 264).

A co-gestão dos *shoppings* populares implicaria na participação de representantes dos trabalhadores, da Prefeitura e de outros parceiros que pudessem contribuir para o aperfeiçoamento dos empreendimentos, como o SEBRAE. Todos, em sistema colegiado, fariam a gestão desse novo Centro de Comércio Popular.

Ainda, outras políticas públicas, de caráter preventivo, poderiam ser implementadas pelo Poder Público com a finalidade de impedir a instalação de novos trabalhadores nas ruas, como programas de capacitação e qualificação de trabalhadores, que os tornassem aptos para novos empregos ou abertura de novos empreendimentos próprios. Nessas ações, é importante a participação de outros atores, por exemplo, os sindicatos. Nesse sentido, sugere a OIT:

Os sindicatos podem, através de programas de educação e de divulgação, sensibilizar os trabalhadores da economia informal para a necessidade da representação colectiva. Podem também dedicar-se a integrar estes trabalhadores da economia informal no âmbito das convenções colectivas. Uma vez que a mão-de-obra feminina é maioritária na economia informal, os sindicatos deverão adaptar as suas estruturas internas ou criar estruturas próprias para incentivar a participação e a representação das mulheres, tendo em conta as suas necessidades específicas. Os sindicatos podem fornecer diversos serviços especializados aos trabalhadores da economia informal: informações sobre os seus direitos, projectos de educação e de promoção, assistência jurídica, seguros médicos, planos de poupança e de crédito, estabelecimento de cooperativas. Não se considere porém que estes serviços podem substituir-se à negociação colectiva ou isentar os governos das suas responsabilidades. Há que conceber e promover, também, estratégias positivas de

luta contra a discriminação sob todas as suas formas, pois os trabalhadores da economia informal estão particularmente expostos a esta. (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2006b, p.16).

De qualquer forma, todas essas medidas devem levar em conta os fatores que conduzem os trabalhadores para a economia informal. Se isso não for observado, torna-se um círculo vicioso. Haverá novas e crescentes entradas na informalidade, não havendo o Estado e a sociedade como sustentar os custos desse problema social.

### **8.5 Parâmetros para o trabalho na rua**

Se forem observadas as propostas apresentadas, entende-se que há a necessidade de se refletir sobre quais são os parâmetros adequados para a legislação municipal a respeito do trabalho na rua e nos centros de comércio popular. Em linhas gerais, podem ser indicados aspectos ligados ao perfil socioeconômico dos trabalhadores e aos produtos comercializados.

Tanto para o trabalho nas ruas como nos *shoppings* populares, os trabalhadores licenciados pela Prefeitura devem ser aqueles que imediatamente têm menores chances de ingressar no mercado formal de trabalho. Portanto, aspectos como idade, sexo, deficiências físicas e mentais, escolaridade, qualificação e experiência formal e renda familiar devem ser levados em conta.

Para se evitar a comercialização de produtos com origem ilícita, quanto aos produtos ofertados, deve-se dar prioridade aos trabalhadores que produzem suas próprias mercadorias, como “I”. Também se deve priorizar o licenciamento aos que prestam serviços, como os pequenos marceneiros, consertadores de sombrinhas, catadores de materiais recicláveis etc., como “Y” e “V”.

Mas antes da tomada dessas medidas, ou de qualquer outra, faz-se necessário que o diálogo entre a Prefeitura e os trabalhadores de rua se estreite, para que estes atores organizados, bem como os que convivem com esses trabalhadores (policiais, comerciantes formalizados, clientes etc.) participem democraticamente da elaboração de um novo Código

de Posturas, mais adequado à realidade de Belo Horizonte e voltado para a concretização dos direitos humanos.

## 9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pesquisadora: Tá. Então, tá bom. Tá joia, seu "V". Obrigada, viu?

V: De nada...

Pesquisadora: Obrigada pela contribuição, tá.

V: Falou.

I: O senhor vai... o senhor vai pro livro dela. Vamo ver se ajuda a gente pensar...que isso que o senhor falou é muito importante...

Como disse a Irmã Maria do Carmo, ao final da conversa com "V", o que ele disse sobre sua vida, assim como o depoimento dos outros trabalhadores, foi fundamental para se conhecer e se refletir sobre o mundo do trabalho atual, muito precarizado e pouco benevolente com os mais pobres. Foi importante também para se enxergar melhor uma das principais conseqüências da configuração atual da relação entre capital e trabalho: a informalidade. No universo da economia informal, conheceu-se mais profundamente um de seus pontos: o trabalho na rua.

Na rua, se viu a pobreza dos que vendem e dos que prestam serviços. O que eles têm são roupas puídas e uma série de danos: falta de educação, falta de previdência social, falta de dente, falta de segurança, falta de futuro... Mas, têm também garra para resistir a essas adversidades e lutar pelo direito ao trabalho nas ruas, desrespeitado pela Prefeitura por meio do Código de Posturas. (BELO HORIZONTE, 2003). Depois do advento dessa lei, a Prefeitura "lavou as mãos" para o caso dos trabalhadores de rua, mesmo diante da constatação de que "os *shoppings* populares não tem nada de popular", como relatou uma policial entrevistada. Na verdade, em relação aos que permanecem nas ruas, ainda há uma política: a higienização. Trata-se da tentativa de ocultar a realidade do desemprego e da pobreza, expulsando os trabalhadores informais do centro da cidade. Tudo isso feito com ares de legalidade.

Essa situação desconsidera as razões que conduzem os trabalhadores ao setor informal, a história dos trabalhadores de rua e a da própria cidade de Belo Horizonte, que desde seu início convive com o comércio nas suas ruas. Diante desse cenário, não é possível deixar de se indignar. Urge que a sociedade exija uma tomada de posição diferenciada pela Prefeitura, para que passe de instituição repressora para promotora do direito ao trabalho digno, mesmo que na rua, abrindo caminho para a concretização de outros direitos humanos desses trabalhadores.

## REFERÊNCIAS

Alonso Olea, Manuel. **Introdução ao direito do trabalho**. Curitiba: Genesis, 1997.

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo, 1999.

AUDITORIA encontra “sérias” violações às leis trabalhistas na Foxconn. **Valor Econômico**. São Paulo, 29 mar. 2012. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/empresas/2594470/auditoria-encontra-serias-violacoes-leis-trabalhistas-na-foxconn>>. Acesso em: 02 jul. 2012.

BARBOSA, Alexandre de Freitas. 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 Vêras de; GOMES, Darcilene; TARGINO, Ivan. (orgs.) **Marchas e contramarchas da informalidade do trabalho**: das origens às novas abordagens. João Pessoa: Editora Universitária, 2011. p. 105-159.

BELO HORIZONTE. Decreto n. 14.648, de 11 de novembro de 2011. Estabelece as atribuições do cargo público efetivo de Fiscal Integrado, prevê as normas e critérios para apuração da GAMPMI e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.cmbh.mg.gov.br/leis/legislacao/pesquisa>>. Acesso em: 16 dez. 2012.

BELO HORIZONTE. Decreto nº 11.424, de 22 de agosto de 2003. Declara de utilidade pública para fins de desapropriação, imóveis situados na Primeira Seção Urbana, nesta Capital. Disponível em: <<http://www.cmbh.mg.gov.br/leis/legislacao/pesquisa>>. Acesso em: 18 nov. 2012.

BELO HORIZONTE. Decreto nº 14.060, de 6 de agosto de 2010. Regulamenta a Lei nº 8.616/03, que “Contém o Código de Posturas do Município de Belo Horizonte”. Disponível em: <<http://www.cmbh.mg.gov.br/leis/legislacao/pesquisa>>. Acesso em: 18 nov. 2012.

BELO HORIZONTE. Lei n. 10.520, de 30 de julho de 2012. Altera a Lei nº 8.616/03, que contém o Código de Posturas do Município. Disponível em: <<http://www.cmbh.mg.gov.br/leis/legislacao/pesquisa>>. Acesso em: 18 nov. 2012.

BELO HORIZONTE. Lei n. 28, de 22 de abril de 1908. Disponível em: <<http://www.cmbh.mg.gov.br/leis/legislacao/pesquisa>>. Acesso em: 16 dez. 2012.

BELO HORIZONTE. Lei n. 3.841, de 17 de agosto de 1984. Reorganiza o processo de licenciamento de bancas de camelôs nos logradouros públicos e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.cmbh.mg.gov.br/leis/legislacao/pesquisa>>. Acesso em: 16 dez. 2012.

BELO HORIZONTE. Lei n. 3.996, de 16 de janeiro de 1985. Institui o Dia do Camelô. Disponível em: <<http://www.cmbh.mg.gov.br/leis/legislacao/pesquisa>>. Acesso em: 12 nov. 2012.

BELO HORIZONTE. Lei n. 5674, de 15 de fevereiro de 1990. Declara de utilidade pública a Associação de Defesa ao Camelô de Belo Horizonte. Disponível em: <<http://www.cmbh.mg.gov.br/leis/legislacao/pesquisa>>. Acesso em: 13 nov. 2012.

BELO HORIZONTE. Lei n. 7.165, de 27 de agosto de 1996. Institui o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte. Disponível em: <<http://www.cmbh.mg.gov.br/leis/legislacao/pesquisa>>. Acesso em: 5 nov. 2012.

BELO HORIZONTE. Lei n. 8.616, de 14 de julho de 2003. Contém o Código de Posturas do Município de Belo Horizonte. Disponível em: <<http://www.cmbh.mg.gov.br/leis/legislacao/pesquisa>>. Acesso em 11 nov. 2012.

BELO HORIZONTE. LEI Nº 120, DE 26 DE NOVEMBRO DE 1949. Dispõe sobre o serviço de Polícia Sanitária Municipal. Disponível em: <<http://www.cmbh.mg.gov.br/leis/legislacao/pesquisa>>. Acesso em: 16 dez. 2012.

BELO HORIZONTE. LEI Nº 173, DE 2 DE OUTUBRO DE 1919. Disponível em: <<http://www.cmbh.mg.gov.br/leis/legislacao/pesquisa>>. Acesso em: 16 dez. 2012.

BELO HORIZONTE. LEI Nº 183, DE 17 DE OUTUBRO DE 1919. Disponível em: <<http://www.cmbh.mg.gov.br/leis/legislacao/pesquisa>>. Acesso em: 16 dez. 2012.

BELO HORIZONTE. LEI Nº 191, DE 4 DE OUTUBRO DE 1920. Disponível em: <<http://www.cmbh.mg.gov.br/leis/legislacao/pesquisa>>. Acesso em: 16 dez. 2012.

BELO HORIZONTE. LEI Nº 2.279, DE 16 DE JANEIRO DE 1974. Estabelece normas para a exploração do comércio ambulante em veículos. Disponível em: <<http://www.cmbh.mg.gov.br/leis/legislacao/pesquisa>>. Acesso em: 16 dez. 2012.

BELO HORIZONTE. LEI Nº 211, DE 13 DE OUTUBRO DE 1921. Disponível em: <<http://www.cmbh.mg.gov.br/leis/legislacao/pesquisa>>. Acesso em: 16 dez. 2012.

BELO HORIZONTE. LEI Nº 258, DE 4 DE OUTUBRO DE 1923. Dispõe sobre o imposto que ficam sujeitos os capitalistas e seus agentes, e contém outras providências. Disponível em: <<http://www.cmbh.mg.gov.br/leis/legislacao/pesquisa>>. Acesso em: 16 dez. 2012.

BELO HORIZONTE. LEI Nº 3.213, DE 26 DE JUNHO DE 1980. Estabelece normas para a exploração do comércio ambulante e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.cmbh.mg.gov.br/leis/legislacao/pesquisa>>. Acesso em: 16 dez. 2012.

BELO HORIZONTE. LEI Nº 3.692, DE 16 DE JANEIRO DE 1984. Modifica a redação do parágrafo único do artigo primeiro da Lei nº 3.213, de 26 de junho de 1980. Disponível em: <<http://www.cmbh.mg.gov.br/leis/legislacao/pesquisa>>. Acesso em: 16 dez. 2012.

BELO HORIZONTE. Lei nº 32, de 23 de outubro de 1908. Disponível em: <<http://www.cmbh.mg.gov.br/leis/legislacao/pesquisa>>. Acesso em: 16 dez. 2012.

BELO HORIZONTE. LEI Nº 329, DE 10 DE NOVEMBRO DE 1927. Dispõe sobre a tabela dos impostos municipais. Disponível em: <<http://www.cmbh.mg.gov.br/leis/legislacao/pesquisa>>. Acesso em: 16 dez. 2012.

BELO HORIZONTE. LEI Nº 347, DE 1º DE OUTUBRO DE 1953. Dispõe sobre o comércio de balas nas portas de cinemas. Disponível em: <<http://www.cmbh.mg.gov.br/leis/legislacao/pesquisa>>. Acesso em: 16 dez. 2012.

BELO HORIZONTE. Lei nº 47, DE 8 DE OUTUBRO DE 1948. Regula a arrecadação de impostos municipais. Disponível em: <<http://www.cmbh.mg.gov.br/leis/legislacao/pesquisa>>. Acesso em: 16 dez. 2012.



BELO HORIZONTE. LEI Nº 49, DE 14 DE OUTUBRO DE 1948. Aprova o regulamento do Mercado Municipal. Disponível em: < <http://www.cmbh.mg.gov.br/leis/legislacao/pesquisa>>. Acesso em: 16 dez. 2012.

BELO HORIZONTE. LEI Nº 53, DE 30 DE SETEMBRO DE 1911. Regula o fechamento das portas das casas commerciaes, torna extensivos aos funcionarios municipaes, estados e federaes favores da lei nº 39, de 1909; concede terreno ao Yale Athletic Club: isenta as pharmacias da aferição de pesos e medidas; sujeita á multa de 100\$000 os vendedores de livros, jornaes ou revistas pornographicas; estabelece o imposto anual sobre vendedores ambulantes de jornaes, livros e revistas; determinada a publicidade de hasta publica pela impressa; isenta a Faculdade de Direito e as Sociedades União Espirita e Beneficiente Tyographica do pagamento do imposto predial, e das taxas de luz, esgotos, etc; manda cobrar 5\$000 de imposto mensal por habitação nos barracões existentes na zona urbana; exige a construcção do passeio, para considerar o predio acabado; abate 50% no imposto sobre os carros com rodas de borracha; sujeita ao pagamento de 2\$000 o proprietário de bicyclettes; cobra 20% sobre o motocyclo; marca o imposto de 30\$000 para exposição de animaes bravios; cobra 10\$000 dos grandes annuncios collocados no exterior dos predios e dá outras providencias. Disponível em: < <http://www.cmbh.mg.gov.br/leis/legislacao/pesquisa>>. Acesso em: 16 dez. 2012.

BELO HORIZONTE. Lei nº 9.058, de 14 de janeiro de 2005. Altera a Lei nº 8.137, de 21 de dezembro de 2000, e dá outras providências. Disponível em: < <http://www.cmbh.mg.gov.br/leis/legislacao/pesquisa> >. Acesso em: 18 nov. 2012.

BELO HORIZONTE. Lei nº 9.845, de 8 de abril de 2010. Altera a Lei nº 8.616/03, que contém o Código de Posturas do Município de Belo Horizonte, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.cmbh.mg.gov.br/leis/legislacao/pesquisa> >. Acesso em: 18 nov. 2012.

BELO HORIZONTE. LEI Nº 938, DE 17 DE SETEMBRO DE 1962. Dispõe sôbre o exercício do comércio ambulante em veículos e dá outras providências. Disponível em: < <http://www.cmbh.mg.gov.br/leis/legislacao/pesquisa>>. Acesso em: 16 dez. 2012.

BISOL, Rossana. Dialética social do direito. In: SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de. (org.). **O direito achado na rua**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1990. p. 35-37.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2010.

BOSCO, João; BLANC, Aldir. **De frente pro crime**. Disponível em: <<http://letras.terra.com.br/joao-bosco/46513/>>. Acesso em 12 abr. 2012.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 16 nov. 2012.

BRASIL. LEI n. 10.257/2001, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 12 nov. 2012.

BRASIL. Lei n. 6.586, de 6 de novembro de 1978. Classifica o comerciante ambulante para fins trabalhistas e previdenciários. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1970-1979/L6586.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6586.htm)>. Acesso em: 11 nov. 2012.

BRASIL. Lei n. 9.601, de 21 de janeiro de 1998. Dispõe sobre o contrato de trabalho por prazo determinado e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9601.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9601.htm)>. Acesso em 11 nov. 2012.

BUARQUE, Cristovam. O saber achado na rua. In: SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de. (org.). **O direito achado na rua**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1990. p. 11-12.

CACCIAMALI, Maria Cristina. Marchas e contramarchas da epistemologia do trabalho informal. In: OLIVEIRA, Roberto Vêras de; GOMES, Darcilene; TARGINO, Ivan. (orgs.) **Marchas e contramarchas da informalidade do trabalho**: das origens às novas abordagens. João Pessoa: Editora Universitária, 2011. p.15-26.

CÂMARA DOS DIRIGENTES LOJISTAS DE BELO HORIZONTE. **Olho vivo**. Disponível em: < [http://www.cdldbh.com.br/portal/353/Nossas\\_Conquistas/Olho\\_Vivo](http://www.cdldbh.com.br/portal/353/Nossas_Conquistas/Olho_Vivo)> Acesso em 18 dez. 2012.

CAMELÔ. **Dicionário etimológico online**. Disponível em: < <http://www.dicionarioetimologico.com.br/searchController.do?hidArtigo=AF3D54E35884923C956F35ADC6B827A4>> Acesso em 20 nov. 2012.

CARRIERI, Alexandre de Pádua; MARANHÃO, Carolina Machado Saraiva de Albuquerque; MURTA, Ivana Benevides Dutra. Crítica ao manejo humano. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43(6), p. 1315-1342, nov./dez. 2009. Disponível em:

<[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122009000600005&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122009000600005&script=sci_arttext)>  
Acesso em: 29 ago. 2012.

CARVALHO NETTO, Menelick de. **O requisito essencial da imparcialidade para a decisão constitucionalmente adequada de um caso concreto no paradigma constitucional do Estado Democrático de Direito**. Belo Horizonte: [s.n], 1999.

CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de. Mercado de trabalho e vulnerabilidade em regiões metropolitanas brasileiras. **CADERNO CRH**, Salvador, v. 24, n. 62, p. 397-412, mai/ago. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v24n62/a11v24n62.pdf>> Acesso em: 30 mai. 2012.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. 6.ed. Petrópolis: Vozes, 1998.

CHINESES dominam o comércio no Centro de BH. **Estado de Minas**. Belo Horizonte, 23 mai. 2010. Disponível em:  
<[http://www.uai.com.br/htmls/app/noticia173/2010/05/23/noticia\\_economia,i=160914/index.shtml](http://www.uai.com.br/htmls/app/noticia173/2010/05/23/noticia_economia,i=160914/index.shtml)>. Acesso em: 28 mai. 2012.

CUNHA, Aurineida Maria. Trabalhadores de rua: tensões e resistências na luta pelo direito ao trabalho. **Katál**, Florianópolis, v. 12, n. 1, p. 77-85, jan./jun. 2009.

DELGADO, Gabriela Neves. **Direito fundamental ao trabalho digno**. São Paulo: LTr, 2006.

DELGADO, Gabriela Neves. Direito fundamental ao trabalho: reafirmação do valor trabalho digno na perspectiva do estado democrático de direito. In: HENRIQUE, Carlos Augusto Junqueira; DELGADO, Gabriela Neves; VIANA, Márcio Túlio; RIBEIRO, Patrícia Henriques. **Trabalho e movimentos sociais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. São Paulo: LTr, 2011.

DELGADO, Maurício Godinho; DELGADO, Gabriela Neves. **Constituição da república e direito fundamentais**. São Paulo: LTr, 2012.

DESEMPREGO na zona do euro atinge alta recorde e deve subir mais sexta-feira. **Reuters Brasil**. Brasília, 01 jun. 2012. Disponível em: <<http://br.reuters.com/article/businessNews/idBRSPE85001O20120601>>. Acesso em 02 jun. 2012.

DRUCK, Graça. Precarização e informalidade: algumas especificidades do caso brasileiro. In: OLIVEIRA, Roberto Vêras de; GOMES, Darcilene; TARGINO, Ivan. (orgs.) **Marchas e contramarchas da informalidade do trabalho**: das origens às novas abordagens. João Pessoa: Editora Universitária, 2011. p. 65-103.

DURÁN, Carolina Gala. El ámbito subjetivo de la ley del estatuto del trabajo autónomo. In: GUANTER, Salvador Del Rey (Dir.). VIÑUELAS, Francisco Conde; DURÁN, Carolina Gala. (Coord). **Comentarios al estatuto del trabajo autónomo**. Valladolid: Editorial Lex Nova, 2007.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

ELE QUER entrar para a política. **Revista Encontro**. Disponível em: <<http://www.revistaencontro.com.br/revista/edicao/136/negocios/ele-quer-entrar-para-a-politica>>. Acesso em 10 dez. 2012.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos Históricas e Culturais. **Belo Horizonte e o comércio**: 100 anos de história: história oral: Francisco Horta. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1997b. 44 p. : il. n.7.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos Históricas e Culturais. **Belo Horizonte e o comércio**: 100 anos de história: história oral: Edmar Salles. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1996. Belo Horizonte.

GIDDENS, Anthony. **Sociologia**. Fundação Calouste Gulbenkian: Lisboa, 2007.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa. **Das necessidades humanas aos direitos**: ensaio de sociologia e filosofia do Direito. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re)pensando a pesquisa jurídica**. 2.ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

HESPANHA, Antônio Manuel. **As bem-aventuranças da inferioridade nas sociedades de Antigo Regime**. São Paulo: Annablume, 2010.

HOBSBAWM, Eric. **A era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991**. Tradução de Marcos Santarrita. 34.ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HONNETH, Axel. **Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais**. São Paulo: Editora 34, 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ÉTICA CONCORRENCIAL. **Economia subterrânea esconde uma Argentina**. Disponível em: <[http://www.etco.org.br/user\\_file/revista/etco\\_16.pdf](http://www.etco.org.br/user_file/revista/etco_16.pdf)> . Acesso em: 03 jul. 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ÉTICA CONCORRENCIAL. **Estimação do tamanho da economia subterrânea no Brasil**. Disponível em: <[http://www.etco.org.br/user\\_file/Economia\\_Subterranea\\_Junho-2011.pdf](http://www.etco.org.br/user_file/Economia_Subterranea_Junho-2011.pdf)> . Acesso em: 03 jul. 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Análise de resultados**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/ecinf/2003/comentario.pdf>> . Acesso em: 10 jun. 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Economia informal urbana**. IBGE: Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/ecinf/2003/ECINFmetodpesquisa.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2012.

JESUS, Cláudio Roberto de. O código de posturas e o advento do *shopping* popular. **Rede de Estudos do Trabalho**, n. 10, 2012. Disponível em: <[http://www.estudosdotrabalho.org/Artigo6\\_12012.pdf](http://www.estudosdotrabalho.org/Artigo6_12012.pdf)> Acesso em 14 dez. 2012.

KREIN, José Dari; PRONI, Marcelo Weishaupt. **Economia informal: aspectos conceituais e teóricos**. Brasília: Escritório da OIT no Brasil, 2010.

LEITE, Rogério Proença. **Contra-uso da cidade: lugares e espaço público na experiência urbana contemporânea**. Campinas: Editora da Unicamp, 2007.

LEONE, Eugenia Troncoso. **O perfil dos trabalhadores e trabalhadoras na economia informal**. Brasília: Escritório da OIT no Brasil, 2010.

LYRA FILHO, Roberto. Direito e lei. In: SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de. (org.). **O direito achado na rua**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1990. p. 31-33.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Direito Constitucional**. Tomo I. 2.ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 23.ed. São Paulo: Atlas, 2008.

NEVES, Magda de Almeida; JAYME, Juliana Gonzaga; ZAMBELLI. Trabalho e cidade: os camelôs e a construção dos shoppings populares em Belo Horizonte. In: CUNHA, Daisy Moreira; LAUDARES, João Bosco. (orgs.). **Trabalho: diálogos multidisciplinares**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009. p. 98-123.

NORONHA, Eduardo G. “Informal”, ilegal, injusto: percepções do mercado de trabalho no Brasil. **RBCS**, v. 18, n. 53, p. 111-179, out. 2003.

OLIVEIRA, Roberto Vêras de; GOMES, Darcilene; TARGINO, Ivan. (orgs.) **Marchas e contramarchas da informalidade do trabalho: das origens às novas abordagens**. João Pessoa: Editora Universitária, 2011.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **A OIT e a economia informal**. Lisboa: Escritório da OIT em Lisboa, 2006b. Disponível em: <[http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/economia\\_informal.pdf](http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/economia_informal.pdf)>. Acesso em: 20 jun. 2012.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Trabalho decente nas Américas: uma agenda hemisférica, 2006-2015**. Brasília: Escritório da OIT no Brasil, 2006a. Disponível em: <<http://www.oitamericas2006.org>> Acesso em: 10 mai. 2012.

PAOLI, Maria Célia. Prefácio. In: LEITE, Rogério Proença. **Contra-uso da cidade: lugares e espaço público na experiência urbana contemporânea**. Campinas: Editora da Unicamp, 2007. p. 11-17.

PASTORE, José. **A informalidade e a regulamentação legal**. 2004. Disponível em: <[http://www.josepastore.com.br/artigos/ti/ti\\_012.htm](http://www.josepastore.com.br/artigos/ti/ti_012.htm)> Acesso em: 10 ago. 2012.

PORTO, Lorena Vasconcelos. **A subordinação no contrato de trabalho: uma releitura necessária**. São Paulo: LTr, 2009.

PUNIÇÃO a Zara por trabalho escravo servirá de modelo em futuros crimes. **Radioagência NP**. São Paulo, 22 dez. 2011. Disponível em: <<http://www.radioagencianp.com.br/10472-punicao-a-zara-por-trabalho-escravo-servira-de-modelo-em-futuros-crimes>>. Acesso em: 02 jul. 2012.

RUSSO, Rodrigo. Europa mexe na lei trabalhista contra crise. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 29 mar. 2012. Mundo, p. A18.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A gramática do tempo: para uma nova cultura política**. São Paulo: Cortez, 2006.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Poderá o direito ser emancipatório? **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 65, p. 3-76, mai. 2003.

SILVA, Antônio Álvares da. **Flexibilização das relações de trabalho**. São Paulo: LTr, 2002.

SILVA, Antônio Álvares. **Co-gestão no estabelecimento e na empresa**. São Paulo: LTr, 1991.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 30.ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

VIANA, Márcio Túlio. **A proteção social do trabalhador no mundo globalizado: o direito do trabalho no limiar do século XXI**. **Revista LTr**, v. 63, n. 07, p. 885-896, jul. 1999.

VIANA, Márcio Túlio. **Direito de resistência**. Belo Horizonte: LTr, 1996.

VIANA, Márcio Túlio. O direito que se perde nas ruas. In: VIANA, Márcio Túlio; TERRA, Luciana Soares Vidal; SILVA JUNIOR, Décio de Abreu e. **Direito do trabalho e trabalhos sem direitos**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2008. p. 21-24.

VIANA, Márcio Túlio. Terceirização e sindicato: um enfoque para além do Direito. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho 15. Região**, Campinas, n.24, p. 326-357, 2004.

VILA-NOVA, Carolina. Emprego precário explica ‘milagre alemão’. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 29 mar. 2012. Mundo, p. A18.

VILELA, Nice Marçal. **Hipercentro de Belo Horizonte**: movimentos e transformações espaciais recentes. 2006. 170f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal de Minas Gerais, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Belo Horizonte.

VILHENA, Paulo Emílio Ribeiro de. **Direito público e direito privado**: sob o prisma das relações jurídicas. 2.ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

VILHENA, Paulo Emílio Ribeiro de. **Relação de emprego**: estrutura legal e supostos. 3.ed. São Paulo: LTr, 2005.