

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
***CAMPUS* GOVERNADOR VALADARES**
CURSO DE DIREITO

Emanuel Damaceno Duarte

REGULARIZAÇÃO DOS AMBULANTES EM GOVERNADOR VALADARES:
As políticas de formalização do trabalho informal e de uso e ocupação do solo urbano

Governador Valadares

2022

EMANUEL DAMACENO DUARTE

**REGULARIZAÇÃO DOS AMBULANTES EM GOVERNADOR VALADARES:
As políticas de formalização do trabalho informal e de uso e ocupação do solo urbano**

Artigo apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora Campus Governador Valadares, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel. Na área de concentração Direito sob orientação do Prof. Dr. Mario Cesar Andrade.

FOLHA DE APROVAÇÃO

EMANUEL DAMACENO DUARTE

**REGULARIZAÇÃO DOS AMBULANTES EM GOVERNADOR VALADARES:
As políticas de formalização do trabalho informal e de uso e ocupação do solo urbano**

Artigo apresentado ao Curso de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora Campus Governador Valadares, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel. Na área de concentração Direito submetida à Banca Examinadora composta pelos membros:

Orientador: Prof. Dr. Mario Cesar da Silva Andrade
Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF/GV

Prof. Dr. Jamir Calili Ribeiro
Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF/GV

Prof. Ma. Luciana Tasse Ferreira
Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF/GV

PARECER DA BANCA

() APROVADO

() REPROVADO

Governador Valadares, de de 2022.

RESUMO

O presente artigo visa analisar como o município de Governador Valadares se comporta frente ao fenômeno da informalidade evidenciada pelos ambulantes. O cenário econômico brasileiro força aqueles que não conseguem emprego a empreender para prover o seu sustento. Não bastasse a ineficácia do Estado em gerar empregos formais, um complexo sistema tributário burocratiza a criação de novas pessoas jurídicas e onera até mesmo no processo de pagamento desses tributos. Esse cenário nacional é refletido no município em questão que foi obrigado a recorrer a regularização dos informais que cresciam exponencialmente após as crises regionais e nacionais, que acentuam até os dias de hoje a informalidade. Com tais medidas, além de reduzir os índices de desemprego, os entes federativos conseguem arrecadar e regularizar o uso e ocupação do solo público que são de interesse coletivo. Adota-se como fontes de críticas e reflexões os trabalhos do IPEA, principalmente os presididos por Márcio Pochmann e os trabalhos de Márcia da Silva Costa sobre informalidade e os estudos das microempresas publicadas na Revista Direito GV. A pesquisa terá uma abordagem qualitativa, com caráter compreensivo e crítico, valendo-se de obras documentais e científicas, além de textos legais que dirijam sobre o processo de regularização do camelôs em Governador Valadares. Conclui-se que as crises econômicas juntamente com a incapacidade do Estado em prover empregos formais força a população à informalidade e para resolver este problema latente cria mecanismos de regularização legal e espacial.

Palavras-chave: Ambulantes. Regularização. Governador Valadares.

ABSTRACT

This article aims to analyze how the municipality of Governador Valadares behaves in the face of the phenomenon of informality evidenced by street vendors. The Brazilian economic scenario forces those who cannot find a job to undertake to provide for their livelihood. As if the State's ineffectiveness in generating formal jobs were not enough, a complex tax system bureaucratizes the creation of new legal entities and even burdens the process of paying these taxes. This national scenario is reflected in the municipality in question, which was forced to resort to the regularization of informal workers who grew exponentially after the regional and national crises, which accentuate informality to this day. With such measures, in addition to reducing unemployment rates, federative entities are able to collect and regularize the use and occupation of public land that are of collective interest. The work of IPEA is adopted as sources of criticism and reflection, mainly those chaired by Márcio Pochmann and the work of Márcia da Silva Costa on informality and the studies of micro-enterprises published in the Revista Direito GV. The research will have a qualitative approach, with a comprehensive and critical character, using documentary and scientific works, as well as legal texts that guide the process of regularization of street vendors in Governador Valadares. It is concluded that the economic crises together with the State's inability to provide formal jobs forces the population to informality and to solve this latent problem creates mechanisms of legal and spatial regularization.

Keywords: Street vendors. Regularization. Governador Valadares.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	6
2 TRABALHO INFORMAL NO BRASIL: UMA ABORDAGEM CONCEITUAL	8
2.1 APROXIMAÇÃO CONCEITUAL E HISTÓRICA DA INFORMALIDADE NO BRASIL.	11
2.2 APROXIMAÇÃO CONCEITUAL E HISTÓRICA DA INFORMALIDADE EM GOVERNADOR VALADARES.	14
3 MEDIDAS MUNICIPAIS DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO	18
3.1 LEGISLAÇÃO MUNICIPAL E SEU PRIMEIRO GERENCIAMENTO	21
3.1 O GERENCIAMENTO VIGENTE NO MUNICÍPIO	23
4 CONCLUSÃO	27
5 REFERÊNCIAS	28

1 INTRODUÇÃO

Durante o início dos anos 2000, podia-se encontrar significativa dificuldade em se locomover pelas calçadas do centro de Governador Valadares, em parte, pelo grande número de camelôs e ambulantes que ocupavam as calçadas com seus DVDs, óculos, rádios e jornais expostos à venda. Atualmente, essa dificuldade parece ser muito menor, embora o número de camelôs tenha voltado a crescer nos anos de 2020 e 2021.

Hodiernamente, os camelôs e ambulantes ocupam espaços demarcados no chão pela administração pública municipal, evidenciando que ela, de alguma forma agiu, para controlar este fenômeno.

Os camelôs e ambulantes são o retrato mais aparente da informalidade laboral no centro das cidades. A economia brasileira tem experimentado grandes oscilações, e nos momentos de declínio, o número de informais cresce acentuadamente. A incapacidade do Estado em gerar empregos e frear crises econômicas acaba por forçar a população a adquirir recursos através da prestação de trabalhos informais.

Governador Valadares também atravessou crises econômicas. Não obstante, durante a década de 90 do séc. XX, quando experimentou uma guinada nas prioridades econômicas do país, o Município se viu obrigado a regular e fiscalizar com mais afinco as atividades informais na cidade.

Aliado à informalidade latente, a falta de planejamento urbano nas grandes cidades obriga os camelôs a se alocarem de forma improvisada, mesmo após a regulamentação do uso do espaço público. O presente trabalho busca relacionar os períodos econômicos do país e do Município e as crises econômicas e espaciais decorrentes dela com as políticas municipais de regularização dos camelôs e ambulantes que visam melhorar a organização do espaço público frente ao comércio local e às demandas dos trabalhadores informais.

Com o advento da pandemia do COVID-19, o país novamente afundou em uma crise econômica causada, sobretudo, pela atuação federal nas restrições e medidas sanitárias cabíveis para conter o avanço do vírus e promover uma rápida vacinação. A instabilidade institucional e a crise econômica têm resultado em aumento significativo de desempregados. A balança da informalidade novamente começa a pender e o número de solicitações de inscrições municipais e alvarás de funcionamento para atividades nas ruas e calçadas já é maior do que o da década de 2010, segundo a Secretaria Municipal de Obras e Serviços Urbanos (SMOSU), secretaria onde é peticionado a solicitação de alvarás de funcionamento.

Através das pesquisas realizadas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), busca-se entender, em linhas gerais, como se desenvolveu a dinâmica da informalidade no país. Para fomentar o debate sobre a informalidade e as desigualdades sociais, a pesquisa vale-se, também, das contribuições doutrinárias de Maria da Silva Costa. Para entender o dinamismo econômico da cidade, utiliza-se os trabalhos de Martes e Soares, que analisam o impacto das remessas de dólares na cidade.

A pesquisa qualitativa, com caráter compreensivo e crítico, vale-se de fontes doutrinárias, documentais e legais, com destaque para a regulamentação municipal de Governador Valadares sobre a atividade dos camelôs no espaço urbano.

Primeiramente, a pesquisa aborda a conceituação dos termos camelô e ambulante, e suas ligações à precariedade do serviço com traços como vendedores de rua, de bugigangas e de produtos falsificados. Em seguida, analisa-se a contextualização histórica do tema com o desenvolvimento das relações de trabalho informal no país. A análise macro feita na história do Brasil é transportada para uma visão microrregional do Vale do Rio Doce, sobretudo, quanto ao desenvolvimento socioeconômico da cidade de Governador Valadares.

Na terceira seção, uma remontagem da legislação revogada e as adequações das leis vigentes que gerenciam essa modalidade de trabalho informal ao longo dos anos são apresentadas para que comparações entre essas sejam feitas e as pretensões municipais sejam evidenciadas.

2 TRABALHO INFORMAL NO BRASIL: UMA APROXIMAÇÃO CONCEITUAL

O número crescente de camelôs e ambulantes é fruto dos desdobramentos da informalidade no Brasil. O mercado de trabalho brasileiro nunca atingiu universalmente toda massa trabalhadora e a conquista de direitos trabalhistas ocorreu de forma lenta e gradual.

Segundo o professor e etimólogo da Universidade Federal de São Carlos, Deonísio da Silva, a palavra *camelô* é uma derivação do termo *camelot*, que surgiu na França, em meados do século XII. Inicialmente, a palavra foi incluída no vocabulário para definir um tipo de tecido produzido a partir dos pêlos dos camelos. Este tecido brilhante, macio e ótimo isolante térmico ficou conhecido no comércio parisiense e os vendedores passaram a ser chamados pelo nome do produto. Com o tempo, a falsificação desta mercadoria (substituição do pêlo de camelo pela lã de cabra) se intensificou, nascendo o sentido que associa camelôs a produtos falsificados. Na França, a palavra foi registrada, inicialmente, com o significado de “vender quinquilharias ou proceder sem polidez” e posteriormente como “mercadoria grosseira, de acabamento insuficiente”. No início do século XX, com as transformações nas conjunturas políticas e econômicas, a palavra ganhou sentido no Brasil e começou a ser usada com o mesmo sentido pejorativo. O camelô é uma das formas com que o trabalho informal se manifesta e desde a sua etimologia carrega os estigmas da precariedade e ilegalidade (SILVA, 2018).

Apesar de serem tratadas como sinônimos, camelôs e ambulantes carregam algumas peculiaridades. Os camelôs geralmente têm pontos fixos, local definido na via pública e vendem seus produtos em bancas improvisadas ou barracas melhor estruturadas, além de possuírem um credenciamento da prefeitura. O grupo dos ambulantes não têm um local fixo de trabalho, podendo estar cada dia em um ponto da cidade, no centro ou em bairros próximos. As mercadorias dos ambulantes são mais baratas e simples de se transportarem, dada a característica da mobilidade (BERTOLUCCI, 1997).

A informalidade começou a ser estudada nas décadas de 60 e 70, nos ambientes subdesenvolvidos da América Latina e África, onde o fenômeno da industrialização e da modernização não conseguiram incorporar toda mão de obra e segmentos produtivos. O debate sobre a informalidade surge dessa noção de subdesenvolvimento, para explicar o fenômeno da não-inserção dos estratos menos favorecidos da população no processo produtivo em contextos nos quais o assalariamento era pouco generalizado (SILVA, 2003).

A análise das percepções do trabalho informal vem a partir do processo de acumulação global de capital. Pode-se distinguir o espaço econômico-social das atividades econômicas informais a partir de dois critérios distintos, que dão origem a três conceitos de informalidade. O primeiro desses critérios distingue o formal do informal a partir das respectivas lógicas de funcionamento de suas atividades, isto é, se elas são atividades tipicamente capitalistas ou não, enquanto o segundo critério delimita essa diferença a partir da legalidade ou ilegalidade dessas atividades (CACCIAMALI, 1991; 1994; 1999).

A primeira ideia de setor informal data de 1969, após a Organização Internacional do Trabalho (OIT) realizar estudos, referindo-se como setor informal àquelas atividades geradoras de renda relativamente baixas e que agrupavam os trabalhadores mais pobres (CACCIAMALI, 1982, p. 14-15). Essa massa de trabalhadores que ocupava essas atividades, segundo um relatório de emprego e renda no Quênia em 1972, advinha do excedente de mão de obra causado pelo êxodo rural e conseqüente não absorção da força de trabalho pela economia subdesenvolvida. Em uma análise simples, bastaria que a economia se modernizasse para que essa massa não abarcada fosse gradualmente sendo incorporada, uma vez que a economia estava iniciando seu processo de industrialização. Essa definição se prende a um conceito dual e estático que não consegue “refletir a complexidade da dinâmica do processo da produção e do emprego, uma vez que considerava os dois setores independentes entre si, com relação às suas respectivas estruturas e dinâmicas” (FILGUEIRAS; DRUCK; AMARAL, 2004, p. 213).

Uma segunda elaboração passou a entender o trabalho informal como:

[...] um conjunto de atividades e formas não tipicamente capitalistas, caracterizadas em especial por não terem na busca do lucro o seu objetivo central e por não haver uma separação nítida entre capital e trabalho, ou seja, o produtor direto, de posse dos meios de produção, executa e administra a atividade econômica, com o apoio de mão-de-obra familiar e/ou alguns ajudantes” (FILGUEIRAS; DRUCK; AMARAL, 2004, p. 213).

Nesta análise, o foco da informalidade está mais atrelado à forma de organização da produção, sendo locais de produção em pequena escala, com poucos trabalhadores (familiares e/ou remunerados), pouco capital e técnicas pouco intensivas e complexas de trabalho. (CACCIAMALI, 1982). A partir desta abordagem, o setor informal seria um espaço de produção não capitalista (compra e venda de força de trabalho, propriedade dos meios de produção), mas sob a uma dinâmica de acumulação mais geral. Por conta disso, submete-se à dinâmica de produção capitalista composta por perfil de demanda, distribuição de renda, transferências de trabalhadores do setor formal para o informal nos períodos de crise etc (FILGUEIRAS; DRUCK; AMARAL, 2004).

Importante salientar que essa definição foi dada num período de pós guerra, onde o desenvolvimento do bem estar social nos países capitalistas centrais fomentou a expansão das atividades capitalistas organizadas. O Estado incentivava a criação de postos de trabalho nos setores público e privado, respaldado na legalidade das relações de trabalho e o que fugia disso era explicado pela definição de informalidade apresentada (FILGUEIRAS; DRUCK; AMARAL, 2004).

Com a crise do padrão de produção em massa do fordismo e da política de bem estar social até os anos de 1970, a resposta político-econômica foi a de reestruturação produtiva e programas de liberalização econômica que desestruturaram as relações de trabalho estabelecidas até o momento. A subcontratação e a terceirização passaram a agregar essa nova estrutura e tais não eram incluídas na legislação vigente e nem no sistema de proteção salarial e social (FILGUEIRAS; DRUCK; AMARAL, 2004).

Com o surgimento dessa nova conjuntura, a definição anteriormente apresentada tornou-se insuficiente para explicar a relação entre trabalho formal e informal. Destarte, a informalidade passou a ser sinônimo de atividades ilegais, isto é, contrárias às normas e regras instituídas pelos Estados, sendo regradada juridicamente e não apenas por sua estrutura produtiva (Setor informal). Ou seja, o conceito de informalidade também está associado à capacidade de regulação estatal das atividades que destoam da legislação trabalhista, tributária, previdenciária, administrativa, etc (Economia informal).

Apresentadas as três principais formas de compreensão do fenômeno da informalidade à luz do processo de acumulação capitalista – e suas transformações, reestruturações e crises -, sintetiza-se, assim, que Setor Informal relaciona-se à organização da atividade econômica (capitalista/não capitalista); Economia Informal, à natureza jurídica da atividade econômica (legal/ilegal); e atividades não-fordistas, à junção da organização da atividade econômica com a natureza jurídica da atividade econômica” (OLIVEIRA; CASTRO; SANTOS, 2017, p. 96-97).

A maior preocupação do Estado e municípios em relação à economia informal está relacionada ao controle do crescimento de informais, como mensurá-las, já que as modalidades de trabalho informal não seguem os padrões oficiais, e como criar mecanismos para regular o funcionamento dessas atividades (COELHO, 1992).

Apesar da amplitude de atividades desempenhadas informalmente se reduzir ao utilizar essa expressão, em contrapartida ao de uma atividade não-fordista, que abraça todos os aspectos trazidos pela precarização da atividade não-capitalista e das não regulamentadas, a

pesquisa busca entender como o Município instituiu a regulamentação, sobretudo no viés do que se entende pela última qualificação.

2.1 APROXIMAÇÃO CONCEITUAL E HISTÓRICA DA INFORMALIDADE NO BRASIL

No século XIX, o Brasil deixa de ser colônia, mas não abandona sua economia baseada na produção de produtos tropicais (café, açúcar, algodão), nem deixa de utilizar mão de obra escravizada. Até o momento da abolição da escravidão, uma sequência de leis foram criadas tornando o número de escravos libertos crescente a cada ano. Quando finalmente abolida a escravidão, o Estado brasileiro já subsidiava a importação de mão de obra europeia para a política de embranquecimento da população do país. Aliado ao estigma do período escravocrata, a mão de obra remunerada que substituiu a escrava não vinha dos ex-escravos mas sim dos novos imigrantes. Estes imigrantes além de já habituados com a dinâmica do assalariamento regular, também estavam menos dispersos pelo vasto território nacional no setor de subsistência, facilitando o recrutamento.

Esse processo de ocupação da mão de obra importada não ocorreu de forma homogênea no país, vislumbrando maior reverberação nos estados com maior dinamismo na economia no centro-sul do país. Essa massa de ex-escravos, livres e libertos começou a desenvolver atividades de subsistência e a prestar pequenos serviços urbanos nas áreas com menor dinamismo econômico.

Os estruturalistas que estudaram este fenômeno de informalidade defendiam a crescente incorporação da força de trabalho nas atividades capitalistas, contudo, à medida que o capitalismo avança suas formas de produção, revela-se um limite de pessoas capazes de integrar estes postos de trabalho. Para esses teóricos, o estudo da informalidade deve ser local, calcado na dinâmica econômica e social de cada país. A base de conhecimento adquirida até então vinha das experiências que os países do norte vivenciaram, ou seja, para eles o subdesenvolvimento era um estado anterior ao desenvolvimento, uma vez que historicamente passaram pelos estágios de manufatura e das grandes indústrias e superaram este problema. Os países que posteriormente passaram a ser objeto de estudo já nasceram numa etapa do capitalismo intensivo que não gera muito emprego e é incapaz de incorporar a mão de obra à medida que a população cresce (SILVA, 2010, p. 173-174).

Ademais, o Brasil sempre contou com força de trabalho excedente e esse excesso se agravou com a política de imigração.

Até os anos de 1930, o Brasil experimentava o início de sua industrialização, mas esta ainda não representava a base do crescimento econômico. Para Hoffmann (1980, p; 28), “A crise de 1929 marcou o encerramento da fase em que as exportações são o fator principal do crescimento”. O Estado, a partir de 1920, passou a assumir uma característica fortemente intervencionista, não apenas no fomento de políticas de proteção como também no estímulo à atividade econômica privada, estabelecendo diretrizes gerais em setores estratégicos (THEODORO, 2009, p. 106).

Com uma maior integração do eixo Rio-São Paulo e com as demais zonas consumidoras, a partir de 1930, com a diminuição da migração europeia, os trabalhadores nacionais começaram a ser absorvidos pela nova indústria, mais dinâmica e inovadora que crescia neste pólo, inclusive da população negra (KOWARICK, 1994, p. 115).

A absorção dos nacionais - inclusive dos negros e mulatos - iria se efetuar quando novos e mais dinâmicos setores da economia urbana, a partir de 1930, necessitaram também desse contingente de trabalhadores. Nesse instante (...) as necessidades econômicas por força de trabalho transformam a todos, pretos, brancos e mulatos, nacionais ou estrangeiros, em mercadoria para o capital (KOWARICK, 1994, p. 115).

Esta fase dos anos 30 é marcada pelo início da efetiva regulamentação do trabalho no Brasil. O Estado passou a promover uma série de medidas que tinham como objetivo moldar uma força de trabalho que pudesse atender ao setor industrial que crescia, e buscava consolidação. Através de uma base estrutural complexa, o primeiro governo varguista instituiu uma legislação trabalhista específica. Para uma parcela da mão de obra, direitos como férias pagas, aposentadoria e assistência médica foram garantidos; criados tribunais especializados e fomentada a criação de sindicatos (THEODORO, 2009, p. 110).

Para Castel, a sociedade salarial é aquela em que o trabalho assalariado torna-se o eixo das relações sociais em termos de configuração da identidade cultural simbólica dos indivíduos. Através do estatuto da condição de assalariamento, o trabalho deixa de ser uma retribuição pontual de uma tarefa e passa a assegurar um conjunto de direitos e proteções contra riscos sociais (doença, desemprego, acidentes), além de permitir uma participação ampliada na vida social, através do acesso ao consumo, à educação, ao lazer e à habitação (CASTEL, 2015). Nas palavras do autor:

[...] a sociedade salarial cooptada por um irresistível movimento de promoção: acumulação de bens e de riquezas, criação de novas posições e de oportunidades inéditas, ampliação dos direitos e das garantias, multiplicação das seguridades e das proteções (CASTEL, 1998, p. 417).

A partir desta nova dinâmica, o assalariamento no Brasil passou a se estabelecer apenas após 1930, e tão somente para uma parcela da força de trabalho e não para todas as modalidades. Da forma como estruturada, a legislação trabalhista apenas atendia aqueles que serviam à indústria ascendente, mostrando não haver uma preocupação com o mercado de trabalho em si, como com os índices de emprego e desemprego. Isso significou um abandono das políticas inibitórias de desemprego, focando apenas na qualificação profissional (THEODORO, 1998).

No final da década de 60 e na década de 70, o Brasil viveu o chamado Milagre Econômico. Mesmo com o crescimento do PIB e a formalização em massa, os números de trabalhadores formais não alcançaram 50% da população economicamente ativa. A expansão do mercado de trabalho formal caminhava passo a passo com as complexas e criativas formas de trabalho informal (POCHMANN, 2002).

A realidade do trabalhador que estava à margem da legislação trabalhista submetendo-se a cargos e salários à margem dos padrões legais, agravou-se na década de 90 com o advento da política de abertura e privatizações dos setores econômicos. Com uma estratégia que foi na contramão do fomento ao desenvolvimento de tecnologia nacional, um novo processo de estruturação produtiva sistêmica foi desenvolvido.

A partir da entrada de bens de consumo importados e das novas empresas privadas, o setor secundário, aquele que produz a partir dos bens primários para direcionarem ao setor de comércio e serviços, sofreu com a flexibilização dos vínculos e regimes de trabalho e gerou a demissão de 3,3 milhões de postos de trabalho formais nessa década (CARDOSO JÚNIOR, 2001).

Os arranjos informais de emprego cresceram de 1991 a 2000, de 37,6% para 50,8%, enquanto os empregos formais despencaram de 53% para 45%, movidos pelos novos aspectos estruturais que a desverticalização da produção e o enxugamento do modelo fordista. As demissões em massa e os subempregos foram o estopim para novas alternativas de subsistência. Para tal, os desempregados demitidos e os novos entrantes no mercado de trabalho, a única saída era o mercado informal, com suas mais variadas faces: os autônomos, ambulantes, trabalhadores temporários, irregulares e em situação precária. Daí a afirmação de que o grau de estruturação do mundo do trabalho “depende do padrão de desenvolvimento econômico que se instaura na sociedade e que define, em última instância, o nível geral de emprego da força de trabalho, bem como seu nível de remuneração” (CARDOSO JÚNIOR, 2001).

Nesse sentido, Cardoso expõe:

A regulação do trabalho é aqui entendida como a síntese de 2 vetores de determinação. De um lado, o vetor da estruturação do mercado laboral em consonância à emergência, consolidação e avanço das relações capitalistas de produção no país, as quais dizem respeito, basicamente, à difusão do assalariamento da mão de obra pelo sistema econômico e sua concomitante aceitação pela sociedade. De outro lado, o vetor da progressiva regulamentação deste mesmo mercado de trabalho, que se dá a partir de uma interferência pública (estatal e civil) mediadora e disciplinadora das relações e condições de trabalho (CARDOSO JÚNIOR, 2001).

A década de 90 foi considerada a “década das reformas”. Algumas políticas de desestatização e abertura do comércio começaram no final da década de 1980, mas apenas na década seguinte começaram a ser cumpridas efetivamente. Após anos de hiperinflação e forte interferência estatal nas diversas áreas de atuação do Estado, ao final da década de 1990, o Brasil surge com uma agenda mais liberal, abrindo seu comércio de bens e de capital, além de reduzir a participação do Estado em alguns setores através das privatizações (BAUMANN, 2000).

2.2 APROXIMAÇÃO CONCEITUAL E HISTÓRICA DA INFORMALIDADE EM GOVERNADOR VALADARES

Governador Valadares é uma cidade que teve sua origem a partir da extração e exploração de recursos naturais disponíveis. Com a construção da Estrada de Ferro Vitória a Minas, hoje companhia VALE, e a localização estratégica para escoar produtos de Peçanha e Itambacuri, Valadares passou a ser pólo de comércio de tropeiros que, vindos de longe, carregavam todo tipo de mercadorias, como feijão, milho, farinha, rapadura, queijo e toucinho. De volta, levavam sal, querosene, cortes de tecidos, ferramentas e utensílios diversos (GOVERNADOR VALADARES, 2015).

Por muito tempo, a cana de açúcar, as serrarias e a extração de mica foram carro chefe da economia e fizeram o Município passar de 5 mil habitantes em 1940, para 20 mil em 1950, e 70 mil em 1960 (GOVERNADOR VALADARES, 2015).

Contudo, esse crescimento demográfico e econômico perdeu força na década de 1960 em decorrência do esgotamento dos recursos naturais e consequente fuga de agentes econômicos.

Nos anos 1970, a situação se agravou. Não se desenvolveu uma cultura empreendedora, permanecendo a mentalidade extrativista frente à economia e ao meio ambiente. A região, que no passado foi considerada a “terra da promessa”, passou a ser mencionada nos documentos oficiais, a partir dos anos 1960, como “região problema”. Na pecuária, esse processo é dramático, como indica o índice que mede a quantidade de cabeças de gado que um hectare suporta: a média de duas cabeças/hectares/ano, nos anos 1950, passou para uma média, no início dos anos 1980, de 0,8 cabeças/hectares/ano para o capim-colônião (GOVERNADOR VALADARES, 2015).

Como grande parte do investimento na pecuária era feito pela Companhia Açucareira Rio Doce (CARDO), com a sua desativação em 1972, mais um pilar econômico arruinava-se. Assim, o Município que não contava com grandes atividades além do comércio e beneficiamento de produtos ali produzidos, começou a “exportar pessoas” e o processo migratório intensificou-se na década de 70 e 80, principalmente para os EUA (GOVERNADOR VALADARES, 2015).

Desta maneira, o município não conseguiu converter a população desempregada para o mercado de trabalho. O que passou a sustentar a cidade foi em parte o investimento advindo do capital adquirido fora do país e aplicado em construção civil, na prestação de serviço e no comércio. Até 1993, 27 mil habitantes haviam mudado para o exterior, sendo que em 2000 a cidade contava com cerca de 200 mil habitantes (GOVERNADOR VALADARES, 2015).

Os primeiros registros de brasileiros emigrando para os EUA data da década de 1960. Mas é a partir dos anos de 1980 que o processo começa a se intensificar significativamente (MARGOLIS, 1993; SALES, 1999). Após a popularização da movimentação para o exterior, na década de 1990, já se identificava diversos pontos do Estado brasileiro que “exportavam” pessoas, sobretudo o estado de Minas Gerais que continha a maior concentração de emigrantes (MARTES, 2000).

Segundo a análise das remessas de dólar ao Brasil, Governador Valadares recebia até 2006, 14% de todas as remessas registradas, ficando à frente das capitais do sudeste. Levando em consideração o dinamismo econômico das capitais, o valor das remessas de dólar não são tão impactantes para a economia, contudo, para um município com os problemas e dimensões de Governador Valadares, o impacto é diferente.

A finalidade atribuída ao dinheiro enviado para cá é dividida em i) “negócios” referem-se, via de regra, a um pequeno estabelecimento comercial ou pequena propriedade rural; ii) “investimentos financeiros” dizem respeito, sobretudo, às aplicações feitas em caderneta de poupança; iii) “dívidas” correspondem à ajuda recebida para financiar os custos da emigração ou dívidas contraídas no Brasil em razão da falência de empreendimento anterior à emigração; iv) “imóveis”, que ocupam a segunda posição na ordem de destinação das remessas, referem-se à aquisição da casa própria, na maioria dos casos (MARTES, 2006, p. 45).

De 1984 a 1993, o Município registrou uma venda de cerca de 6.900 unidades imobiliárias dentre terrenos, casas, apartamentos e comércios. Do total de imóveis negociados, os financiados com dinheiro vindo do exterior são 35,9% (SOARES, 1995).

De 1985 a 1995, o PIB valadarense manteve-se crescente constantemente, destacando-se entre as cidades mineiras. No período de 1991 a 1996, o PIB de Valadares teve um crescimento de 6,1%, praticamente o dobro da média das cidades do estado. Contudo, não houve na cidade uma alteração significativa na estrutura produtiva. Em 1996, 70% do valor do PIB valadarense correspondia ao setor terciário, seguido do industrial com 13,9%. As movimentações de remessas monetárias vindas do exterior e o padrão de investimento destes valores leva a atrelar esse *boom* à construção civil impulsionada pelos dólares (SEBRAE, 1999).

É igualmente visível o crescimento contínuo do pessoal ocupado nas atividades terciárias (comércio e serviços) desde 1981 em todo o país. Ainda que parte desse movimento possa ser explicado pelo processo normal do desenvolvimento, associado ao aumento da renda *per capita* urbana, o fato é que não parece desprezível o papel desempenhado pelas baixas taxas de crescimento da economia durante todo o período considerado. Em outras palavras, em um contexto de retração prolongada no nível de atividade – que se instaura sobre um mercado de trabalho já de oferta abundante de mão-de-obra desprovida de amplos mecanismos de proteção social –, a dinâmica de criação de novos postos de trabalho parece depender relativamente mais das condições de oferta que das de demanda por trabalho. Quando é esse o caso, as atividades geradas no comércio ambulante e nos serviços pessoais crescem vertiginosamente, inflando de maneira patológica o setor terciário da economia (COSTA, 2010).

Governador Valadares experimentou desse processo de crescimento do terceiro setor, mesmo tendo sua economia fortemente aquecida pelas remessas de dólares no setor de construção civil (segundo setor). A cidade que antes exportava e escoava produtos *commodities* não desenvolveu suas estruturas produtivas e o excedente de mão de obra começou a ser absorvido pelas demandas do terceiro setor. Além disso, as ações tomadas pelo país ao longo dos anos de instabilidade econômica, impactaram negativamente no câmbio, nas taxas de juros, nas políticas desenvolvimentistas e nas políticas exteriores. Os breves momentos de recuperação não eram suficientes para que municípios interioranos como Governador Valadares pudessem usufruir de um câmbio equilibrado, taxas de juros mais

baixas e possíveis investimentos internos e externos para reverter o quadro da informalidade latente.

3 MEDIDAS MUNICIPAIS DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO

Com a queda de investimentos e da parcela da renda vinda do consumo de bens, instaurou-se na cidade um grande número de lojas e vendedores ambulantes. Para além do problema nacional do aumento do desemprego, a cidade também atravessava esse momento de fuga de investimento em serviços. Os dólares vindos de fora eram investidos em imóveis, como forma de garantir uma poupança em bens. O ambiente pouco favorável ao desenvolvimento de uma cadeia produtiva atrativa para investidores fez com que o setor imobiliário se tornasse um chamariz especulativo, inflacionando os valores e tornando o mercado ainda menos acessível (POCHMANN, 2002).

Segundo informações do departamento de Fiscalização e Posturas do Município¹, fornecidas pelo Secretário Eloísio de Oliveira Rodrigues, sem gerar novos empregos, um grande número de pessoas passou a tentar vender imediata e autonomamente, e foram ocupando o espaço público das calçadas e vias públicas. O problema da informalidade e dos camelôs e ambulantes vai além da precariedade do serviço. A calçada pública é uma importante parcela de espaço que pode ser aproveitada para agregar na estratégia de venda de qualquer empreendedor.

Segundo matéria do *Olhar*, de 2017, não apenas camelôs se aglomeram nas calçadas para vender seus produtos como também alguns comerciantes locais utilizam do espaço para expôr seus produtos (OLHAR, 2017).

Para além dessa sequência de problemas, outros lojistas protestam contra aqueles que se aglomeram na porta de seus estabelecimentos sob a prerrogativa de que esses atrapalham o fluxo de clientes nas calçadas e portas de seus estabelecimentos e a visibilidade de suas vitrines para quem passa pela rua.

Também passou a se tornar um problema de mobilidade urbana para a Prefeitura, com as calçadas centrais de 4 a 5 metros em média ficando reduzidas aos espaços entre um camelô e outro.

Imagem 1 - Manequins na calçada

¹ As informações reunidas a partir de entrevista com Eloísio de Oliveira Rodrigues, Gerente de Fiscalização e Posturas, que trabalha no citado setor da Prefeitura Municipal desde a década de 80, em que buscou-se saber os principais problemas enfrentados em relação a esta modalidade de empreendimento. Além das perguntas previamente estipuladas, a entrevista do tipo semiestruturada seguiu por assuntos e temas de acordo com as novas ocorrências que eram relatadas. A coleta de alguns dados se deu através da experiência e seu acervo pessoal de registros de dados e fotos disponibilizadas ao autor.



Fonte: Olhar, 2017. (Foto: Andréa Costa)

Segundo o Secretário, antes de 1990, não havia um esforço sistemático de organização destes vendedores, mas apenas a necessidade de pegar uma autorização junto à Prefeitura e ocupar o espaço destinado. Outra grande diferença em relação aos dias atuais é a possibilidade da construção de barracas fixas. A partir de 2000, a Prefeitura também começou a proibir a instalação de novas barracas fixas e a delimitar o espaço que cada novo alvará deveria ocupar.

Com este novo planejamento urbano que visa desocupar as ruas, as barracas fixas que logo ficam desocupadas são removidas, sendo proibida a venda desta para outrem.

Há algum tempo, a Prefeitura também não expede mais alvarás de funcionamento para camelôs e ambulantes. Segundo a Secretaria Municipal de Obras e Serviços Urbanos (SMOSU), Valadares conta com cerca de 300 destes vendedores ambulantes, e as ruas não comportam a alocação de mais. As raras exceções são concedidas a partir da análise socioeconômica das pessoas, isto é, para aqueles que estão em situação de vulnerabilidade econômica e precisam de alguma forma de prover sua subsistência. Em filmagens disponibilizadas pela Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação, durante as intervenções da fiscalização, as pessoas clamam pela liberação da atividade, pois não têm empregos ou outra forma de subsistir. A gerência afirma que, em momentos economicamente complexos, estas duas taxas, de solicitação de alvará e denúncias, tendem a subir e o trabalho de fiscalizar se intensifica.

Sobre o momento econômico da cidade e do país, o entrevistado informou um aumento no número de solicitações de alvarás de funcionamento e também um aumento nas denúncias de camelôs irregulares. Vale salientar que, neste ano de 2021, a taxa de desemprego no Brasil chegou a 14,7%, no primeiro trimestre, recorde da série histórica iniciada em 2012. Esse aspecto pode inclusive ser notado nas taxas de ocupação no Brasil de 2012 a 2019. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o número de pessoas

ocupadas subiu 2,5%, em 2019, mas o nível em relação à população total é menor que em 2012, em que 57% da população encontrava-se ocupada, em relação aos 55,3% de 2019. Ao analisar os setores que obtiveram maiores variações, o setor privado, com contratações de carteira assinada, correspondeu a quase metade do número de pessoas ocupadas, 1,1 milhões das novas 2,3 milhões, em relação a 2012. Contudo, o número de trabalhadores sem carteira assinada e os trabalhadores por conta própria também subiu. “O total de trabalhadores por conta própria subiu 4,2%, o que representa mais 991 mil pessoas, chegando a 24,4 milhões. Esse, conforme o IBGE, é o maior patamar de toda a série da pesquisa. Se comparado ao contingente de 2012, a elevação é de 4 milhões no período” (AGÊNCIA BRASIL, 2020). Valadares, até 2019, contava com apenas 23,3% da população ocupada.

Imagem 2 - Fiscalização na Av. Minas Gerais.



Fonte: Foto recebida pelo autor². Fotógrafo, 2020.

Desta maneira, historicamente, Governador Valadares sempre foi uma cidade onde o comércio de bens de consumo se fez presente e importante para a economia local. O setor permaneceu servindo como ponte de apoio para escoamento de produtos. Ao longo dos anos, as atividades extrativistas foram se esvaindo e a única atividade que se desenvolveu e persistiu foi o comércio. Reflexos disso até os dias atuais são as diretrizes do plano diretor da cidade que, no art. 89, inciso II, prevê ser de interesse da cidade promover e implantar programas e projetos que maximizem a infra-estrutura logística do Município, de forma a transformá-lo em um pólo de serviços de comercialização e escoamento de produtos (GOVERNADOR VALADARES, 2012).

3.1 LEGISLAÇÃO MUNICIPAL E SEU PRIMEIRO GERENCIAMENTO.

² Foto fornecida pela Secretaria Municipal de Obras e Serviços Urbanos durante a entrevista.

Em Governador Valadares, duas leis são as principais bases normativas de regulamentação do comércio ambulante e camelôs: a Lei nº 3.665, de 30 de dezembro de 1992 (GOVERNADOR VALADARES, 1992) e a Lei Complementar nº 26, de 18 de agosto de 2000 (GOVERNADOR VALADARES, 2000)

Contudo, antes de demonstrar os motivos aparentes pelos quais estas leis pretendem resolver o problema causado pela modalidade de trabalho informal, interessa saber como o Município chegou até este modelo, analisando historicamente a legislação.

Em 5 de dezembro de 1973, a Lei nº 2.047 passou a instituir as medidas de polícia administrativa municipal. Este código buscou regular, através do poder de polícia, matérias como higiene, ordem e costumes públicos, além de normas sobre o funcionamento de estabelecimentos industriais e comerciais (GOVERNADOR VALADARES, 1973).

A primeira menção ao termo *ambulante* se dá no art. 253, em que há sua qualificação como atividade exercida individualmente, sem estabelecimento, instalação ou localização fixos (GOVERNADOR VALADARES, 1973).

Pelo teor da redação do artigo e pela dinâmica econômica da época, podemos perceber duas características: o primeiro é que a definição de ambulante está mais ligada a pessoas que desenvolvem atividades sem local fixo, isto é, vendedores porta a porta, de carrocinhas e vendedores de alimentos que atuavam diariamente ou em eventos específicos na cidade.

O segundo ponto é que, na década de 1970, o país vivia, até 1974, o chamado “milagre econômico”, e, apesar do grande número de formalizações, as facetas do mercado informal começaram a se desenvolver, pois nem toda massa de trabalhadores havia sido absorvida, e em Governador Valadares, justamente no início da década de 1970, o município viu-se carente de uma regulamentação da informalidade. Não havia ainda uma estrutura econômica e social que promovesse a venda de produtos tecnológicos com saída rápida como aparelhos de rádio, cabos, CD's e DVD's, característica marcante dos camelôs da cidade.

Desde essa norma, há uma necessidade de renovação anual da licença para exercer as atividades, o que acaba por facilitar a Administração a manter sob controle o número de inscrições municipais desta modalidade. Tal disposição encontra-se no art. 86, da Lei de 1973 (GOVERNADOR VALADARES, 1973).

Além disso, o problema de mobilidade urbana já era uma preocupação desde aquela época, pois era proibido estacionar nas vias públicas e outros logradouros, fora dos locais previamente determinados pela Prefeitura, além de impedir ou dificultar o trânsito nas vias públicas, conforme o art. 255 da referida lei. Outro detalhe que podemos analisar é que não há a menção da palavra *parqueio*, como está redigido nas leis subsequentes, e sim a menção geral

a logradouro, parecendo indicar que a ideia de camelôs de *calçada ou passeio*, como conhecemos atualmente, não era uma realidade observável ao tempo, pelo menos pelo legislador.

A partir de 1990, a Lei Municipal nº 3.261 pretende reorganizar o processo de licenciamento das bancas de camelôs nos logradouros públicos. Esta lei contém dez artigos e, apesar de não haver uma classificação exata do que é, introduz o termo *camelô* e limita algumas algumas práticas que são características dessa modalidade de empreendimento. Nela também observa-se um posicionamento quanto aos termos *camelô* e *ambulante*. A lei surge para reorganizar. O termo utilizado pressupõe que já existe uma lei que regule os camelôs, contudo, a única lei sobre assunto relacionado é a Lei nº 2.047/1973, e esta utiliza o termo *ambulante*. Essa tendência permanece nas leis subsequentes, tornando assim, camelôs e ambulantes palavras sinônimas, diferente das definições analisadas de Bertolucci.

Logo no primeiro artigo da Lei nº 3.261/90 (GOVERNADOR VALADARES, 1990), a Prefeitura limita a transferência da exploração apenas àquele que obteve a autorização e em seu art. 8º, o número de bancas em *uma por licenciado*. Isto evidencia que não era de interesse da Administração que o exercício da atividade seja objeto de venda ou cessão, sem que antes a Prefeitura faça uma análise. É essencial saber se, para a política urbana daquele ano ou do subsequente, faz sentido a autorização daquele novo vendedor.

O art. 4º, que tem redação parecida na legislação vigente do município, “a expedição de licença será condicionada ao levantamento socioeconômico do pretendente”, e que é traduzido nas informações prestadas pelo Secretário, é sutil, mas deixa um recado muito claro: para exercer essa atividade, o cidadão tem que *carecer*, isto é, precisa estar numa situação de *vulnerabilidade socioeconômica*.

Dessa forma, é evidente a movimentação estratégica de mitigação dos impactos do desemprego que atingem mais intensamente as camadas mais vulneráveis, em reação aos anos seguintes ao milagre econômico. Para não virar uma regra, essa modalidade precária de trabalho é uma saída apenas para os mais necessitados.

Como visto nas notícias elencadas, não é interessante para a Prefeitura que essa estrutura de comércio atrapalhe os lojistas com estabelecimento físico, uma vez que o setor terciário representa significativa parcela do PIB do município.

3.2 O GERENCIAMENTO VIGENTE NO MUNICÍPIO

Em 1992, a Lei nº 3.665 (GOVERNADOR VALADARES, 1992), que vigora até os dias de hoje no município de Governador Valadares, é aprovada e sancionada. Esta lei acabou por revogar toda a Lei nº 3.261/1990 (GOVERNADOR VALADARES, 1990), e instituiu diretrizes mais atualizadas para o exercício do poder de polícia do Município.

Neste ponto, assumimos que a Administração passa a tratar ambulantes e camelôs como sinônimos definitivamente, pois as disposições apresentadas lidam com as características de ambas atividades, tanto para quem exerce o comércio com barracas fixas ou montadas, quanto para aqueles que possuem um comércio sem local fixo.

A legislação local adota o levantamento socioeconômico e o distanciamento entre barracas, assim como a legislação de 1990. Ela padronizou todas as barracas e carroças e passou a ter especial preocupação com os tipos e a quantidade de produtos comercializados, fazendo referência incisiva também à questão estética. A lei 3.665 de 1992, delega da seguinte forma:

Art. 117. p.u. A Prefeitura regulamentará: I – a padronização das barracas dos ambulantes; [...] III – as limitações quanto aos produtos e às quantidades comercializadas pelos ambulantes; Art. 118. Cumpre ao ambulante: I – manter a banca e seus acessórios em bom estado de conservação e aparência; Art. 121 Os vendedores ambulantes de gêneros alimentícios deverão: I – usar vestuário adequado, mantendo-se em rigoroso asseio (GOVERNADOR VALADARES, 1992).

Imagem 3 - Barracas fora do padrão e em local irregular.



Fonte: Foto recebida pelo autor³. Fotógrafo, 2020.

Na década de 90, a política econômica do país deu uma guinada para uma agenda mais liberal. A continuidade do crescimento das importações, tanto em valor quanto em volume, foi a principal característica da segunda fase da abertura comercial. O período ficou marcado pela abertura econômica do país, que, conseqüentemente, acarretou no alto volume de

³ Foto fornecida pela Secretaria Municipal de Obras e Serviços Urbanos durante a entrevista.

produtos estrangeiros no mercado interno brasileiro. Muitos produtos eletrônicos ou outros bens de consumo vindos do estrangeiro passaram a compor as bancas dos camelôs da época.

O Decreto Federal nº 1.848, de 29/03/1996, previa a redução das alíquotas de importação, até o ano 2000, de 122 bens de consumo, englobando eletroeletrônicos, eletrodomésticos, motocicletas, bicicletas e calçados. Inicialmente, as alíquotas dos calçados caíram de 62% para 40%, em média. Já os demais produtos apresentaram uma redução inicial de 62% para 35%, em média (AZEVEDO, 1997). Todos esses produtos passaram a fazer parte do comércio dos ambulantes e, junto com o volume desses bens, a pirataria também começou a representar um problema.

Remetendo a etimologia da palavra, os camelôs também passaram a ser atrelados a vendedores de produtos falsos ou de procedência duvidosa, fazendo com que a fiscalização contra a pirataria também fomentasse a supressão dessas atividades.

Com o advento da Lei Complementar nº 26, de 2000 (GOVERNADOR VALADARES, 2000), observa-se que o Município passou a adotar medidas mais restritivas, como a delimitação exata nas calçadas dos locais que deveriam ser utilizados, bancas com modelos e dimensões de acordo com os disponibilizados pela Administração.

Em seu art. 7º dirime que:

Art. 7º. (...)

(...)

Parágrafo único. A partir da publicação da presente Lei, os modelos das bancas, fixas ou móveis, para o exercício do comércio ambulante na cidade, a serem aprovados pelo órgão municipal competente, obedecerão às dimensões e modelos constantes do Anexo desta Lei. Parágrafo único. Poderão ser instaladas bancas com modelos diferentes 2 dos padrões estabelecidos nesta Lei, desde que haja Executivo, adaptando-as a projetos de urbanização e paisagismo” (GOVERNADOR VALADARES, 2000).

Também iniciou-se uma política de redução do uso das calçadas, já que em seu art. 23 passa a não permitir a construção de novas bancas ou barracas fixas. Desta forma, apenas barracas e bancas móveis ou montáveis podem ser solicitadas pelas pessoas que quiserem abrir uma nova inscrição. A política para remoção dessas bancas é categórica em manter a barraca fixa apenas enquanto ela cumprir sua função social, isto é, no art. 55, da Lei nº 3.665/92 (GOVERNADOR VALADARES, 1992), a exploração da banca torna-se intransferível, salvo em caso de morte ou invalidez permanente do concessionário. Desta maneira, a transferência é realizada para o cônjuge ou companheiro, e na ausência deste para os filhos dependentes.

Neste raciocínio, o cônjuge ou companheiro segue com empreendimento enquanto tiver interesse e finda aquela atividade, condenando-a à demolição, ou passando ao filho solteiro para que ele prossiga até o fato que encerre sua capacidade para ser o concessionário. A opção por abandonar o seu negócio leva ao mesmo fim, à ordem de remoção da barraca pela Prefeitura ou pelo próprio proprietário, sem qualquer ônus ou indenização por parte do Município, conforme o parágrafo único do art. 23 da Lei Complementar 26/2000 (GOVERNADOR VALADARES, 2000).

Imagem 4 - Remoção da banca antes situada na frente da estação ferroviária.



Fonte: Foto recebida pelo autor⁴. Fotógrafo, 2020.

O enquadramento da atividade de ambulante na inscrição municipal implica no recolhimento de taxas de fiscalização, como a prevista no art. 6º da Lei Complementar 26/2000 (GOVERNADOR VALADARES, 2000) e tributos, a depender do regime adotado.

Os efeitos da regularização buscam dar para esse estrato de trabalhadores que vivem à margem da legalidade, uma perspectiva de participação nos programas de seguridade social, que comumente são acessíveis apenas àqueles que participam do mercado formal assalariado. Essa participação é incentivada, pois tenta resolver uma questão contributiva, aliviando a tensão de não pertencer aos programas previdenciários públicos, e também aquela criada contra os lojistas. Apesar da lei complementar apresentar a necessidade de renovações e o pagamento de taxas, não há menção a nenhum regime de tributação ou relacionado à previdência social.

Como analisamos, o trabalho informal não obteve uma conceituação simples. Através dos anos, conjunturas econômicas globais foram alterando o sentido do termo informal à

⁴ Foto fornecida pela Secretaria Municipal de Obras e Serviços Urbanos durante a entrevista.

medida que a conceituação anterior não bastava para categorizar as novas estruturas de trabalho que surgiam. Com uma breve análise da informalidade do país, percebe-se que crises econômicas combinadas com uma ausência de políticas públicas de seguridade social, instabilidade política e econômicas acabam por impactar diretamente no número de trabalhadores informais. Com essas oscilações, a exemplo da década de 90, as previsões econômicas se tornam menos seguras e não há tempo para pensar a longo prazo, se atendo às decisões de curto prazo. A partir de contextos macroeconômicos recessivos, onde investidor e trabalhador têm a percepção desta crise ser duradoura e incerta, e na ausência ou ineficácia de amplas políticas públicas de garantia de renda e proteção social à população em idade ativa, a dinâmica de geração das ocupações passa a depender relativamente mais das condições de oferta do que das de demanda por trabalho. Não é um mero acaso as atividades geradas no comércio de rua e nos serviços pessoais serem a preferência e se destacarem, desempenhando uma importante função de amortizador do excedente estrutural de mão-de-obra do país.

Voltando a análise para Valadares, o trabalho aponta possíveis fatores que correlacionam o desenvolvimento das estruturas de emprego e renda da cidade ao longo de sua existência com o crescente número de ambulantes nos momentos de recessão econômica. A partir dessa análise, a administração pode tomar decisões mais assertivas em relação à maneira como regulariza e tenta garantir que os ambulantes tenham acesso pleno aos programas de seguridade, financiamento, informação e melhor ocupação do espaço público.

4 CONCLUSÃO

Diante dos problemas enfrentados pelo Brasil e por Governador Valadares, podemos tirar algumas conclusões e traçar um paralelo entre as medidas adotadas, mas não há uma simetria ou paridade de mecanismos para atribuir ao Município a responsabilidade de dar uma solução aos problemas decorrentes das transformações das estruturas de trabalho.

Por óbvio, o Município agiu mal durante anos em não conseguir fomentar uma cadeia produtiva atraente para o desenvolvimento de um setor estruturado, que conseguisse absorver uma parcela maior de trabalhadores assalariados, que, mesmo com a precarização das relações trabalhistas sofridas, pudesse usufruir de um salário e ter acesso mínimo a programas sociais de base contributiva.

Como consequência das medidas macroeconômicas do país, Valadares tenta ir de encontro ao problema da informalidade mais aparente no terceiro setor do Município, os ambulantes e camelôs. Por melhor que seja a intenção do legislador, o que acompanhamos é uma legislação pouco aprofundada sobre os problemas que realmente dão acesso à dignidade.

O processo de regulamentação não enfrenta apenas o problema da inserção de um informal na legalidade, fazendo com que ele pague tributos, mas também sobre os problemas referentes ao uso e ocupação do solo público, da higiene, da pirataria, dos conflitos entre lojistas, do plano diretor do Município, dentre outros. Contudo, a simples inscrição municipal e um enquadramento como microempreendedor individual (MEI) não resolvem o problema do acesso à seguridade, da marginalização da atividade, das condições de trabalho e da perspectiva de evolução do empreendimento. A disponibilização de créditos especiais para um MEI, por exemplo, não é suficiente para subsidiar uma transformação nos meios de trabalho se não há conhecimento técnico para um aporte consciente e estratégico.

O Município demonstra esforços para tentar regular um processo essencialmente dinâmico que não depende apenas da lei municipal para ser resolvido. Apesar desse grau de dificuldade, não se pode admitir que as maneiras com que Valadares lida com a situação sejam meramente paliativas como justificativa.

Todos esses impedimentos ou dificuldades e suas respectivas decisões são reflexo de como a Administração Pública local quer disciplinar e conduzir determinada estrutura, dentro de sua limitação como uma cidade do interior do estado e com uma economia pouco dinâmica.

REFERÊNCIAS

- AZEVEDO, André Felipe Z. de; PORTUGAL, Marcelo S. Abertura comercial brasileira e instabilidade da demanda de importações. *Nova Economia*, Belo Horizonte, v. 8 (1), p. 37-67, jan. 1998.
- BRASIL, Cristina Índio do. População ocupada cresceu 2,5% no ano passado, mostra IBGE. *Agência Brasil*. Rio de Janeiro, p. 1-7. 26 ago. 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2020-08/populacao-ocupada-cresceu-25-em-2019-mostra-ibge>. Acesso em: 15 jan. 2022.
- BAUMANN, Renato. et al. *Brasil: uma década em transição*. Rio de Janeiro: Campus, 1999.
- BERTOLUCCI, Fábio Luiz. A área central de Uberlândia: espaço preferencial das atividades informais – os camelôs e os ambulantes. In: Simpósio Regional de Geografia, 2., 2003, Uberlândia. *Anais*. Uberlândia, 2003. Disponível em: <http://www.ig.ufu.br>. Acesso em: 21 jan. 2006
- CARDOSO JÚNIOR, José Celso. Crise e desregulação do trabalho no Brasil. *Cronos: Dossiê Trabalho e Modernidade*, Natal, v. 13, n. 2, p. 1-7, nov. 2001.
- CACCIAMALI, M. C. *Um estudo sobre o setor informal urbano e formas de participação na produção*. 1982. 163 f. Tese (Doutorado em Economia) – Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo, 1982.
- CASTEL, Robert. Les métamorphoses de la question sociale: une chronique du salariat. *Col. L'espace du politique*. Paris: Fayard, 1995.
- COSTA, Márcia da Silva. Trabalho informal: um problema estrutural básico no entendimento das desigualdades na sociedade brasileira. *Caderno CRH Direito*. Salvador, v. 23, n. 58, p. 171-190, jan./abr. 2010.
- FILGUEIRAS, L. A. M.; DRUCK, G.; AMARAL, M. F. do. O conceito de informalidade: um exercício de aplicação empírica. *Caderno CRH*, Salvador, v. 17, n. 41, p. 211-229, mai./ago. 2004.
- GOVERNADOR VALADARES. *Lei Complementar N° 26*, de 18 de agosto de 2000. Dispõe sobre o comércio ambulante no município Governador Valadares e dá outras providências.
- GOVERNADOR VALADARES. *Lei N° 3.665*, de 30 de dezembro de 1992. Disciplina o Poder de polícia administrativa do Município de Governador Valadares.
- GOVERNADOR VALADARES. *Lei N° 3.261*, de 26 de março de 1990. Reorganiza o processo de licenciamento de bancas de camelôs nos logradouros públicos e dá outras providências.
- GOVERNADOR VALADARES, *Lei N° 2.047*, de 05 de dezembro de 1973. Institui as medidas de polícia administrativa a cargo do município e dá outras providências.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Panorama população. 2010. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/governador-valadares/panorama>. Acesso em: 15 de jan. 2022.

KITAMURA, Camila Kazumi; MIRANDA, Mariana; RIBEIRO FILHO, Vitor. O COMÉRCIO E SERVIÇOS AMBULANTES: UMA DISCUSSÃO. *Caminhos da Geografia*, Uberlândia, v. 8, n. 23, p. 1-7, out. 2007.

KOWARICK, Lúcio. Capitalismo e marginalidade na América Latina. 2. ed. Col. *Estudos Latino-americanos*. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1997.

LOJISTAS TAMBÉM AVANÇAM SOBRE OS PASSEIOS PÚBLICOS EM VALADARES. Governador Valadares, 07 nov. 2017. Disponível em: <<https://olhar.com.br/lojistas-avancam-sobre-as-calcadas/>. Acesso em: 15 fev. 2022.>

MARTES, Ana Cristina Braga; SOARES, Weber. Remessas de recursos dos imigrantes. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 20, n.57, 25 de maio de 2006.

OLIVEIRA, Andressa Somogy de; CASTRO, Carla Appollinario de; SANTOS, Hudson Silva dos. Pontes de Miranda: a ênfase na ciência. *RBSD – Revista Brasileira de Sociologia do Direito*, v. 4, n. 3, p. 86-105, set./dez. 2017.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *A OIT e a economia informal*. Lisboa: OIT, 2006.

PIMENTEL, Lenício Lemos. *O comércio ambulante em Governador Valadares: implicações jurídicas e socioeconômicas no contexto territorial da informalidade*. Orientador: Prof. Dr. Alexandre Pimenta Batista Pereira. 2019. 149 f. Dissertação (mestrado) – Universidade Vale do Rio Doce, Mestrado em Gestão Integrada do Território, Governador Valadares, MG, 2019.

POR QUE os vendedores ambulantes são chamados de camelôs? *Superinteressante*, São Paulo: Abril, 04 jul. 2018. Mensal. Disponível em: <https://super.abril.com.br/mundo-estranho/por-que-os-vendedores-ambulantes-sao-chamados-de-camelos/>. Acesso em: 15 jan. 2022.

ULYSEA, Gabriel. Informalidade no mercado de trabalho brasileiro: Uma resenha da literatura. *IPEA*, Rio de Janeiro, n. 1070, fev. 2005.