

ARTIGOS TEMÁTICOS

Trabalho informal e espaço público: de quem são as ruas?¹

Informal work and public space: whose streets are they?

Gustavo Cantanhêde dos Reis

Graduando em Direito, Universidade de Brasília
<https://orcid.org/0000-0003-4890-3471>

RESUMO: O objeto desta pesquisa é a complexa relação existente entre o trabalho informal e o espaço público, sobretudo em relação às razões e consequências da desproteção jurídica do trabalho de rua. Para tanto, parte-se de um estudo de caso dos vendedores ambulantes da Rodoviária do Plano Piloto do Distrito Federal, com o exame das principais normas direcionadas e relacionadas aos ambulantes, em conjunto de outros documentos que qualificam o fenômeno e entrevistas exploratórias com as partes envolvidas. Nesse contexto, o projeto de embranquecimento e a escolha pela formalização do trabalho livre em torno da figura do imigrante europeu, em detrimento da inserção da força de trabalho negra no mercado de trabalho formal, durante a transição do mercado de trabalho escravizado para o mercado de trabalho assalariado, impeliram os livres e libertos para a ocupação do espaço para a subsistência. Em continuidade histórica desse processo, a exclusão da proteção trabalhista deixa os trabalhadores de rua vulneráveis a formas perversas de controle social, como a remoção por intenções higienistas ou a proibição do seu trabalho, seja pela via administrativa ou penal. Entretanto, o comércio de rua continua em operação nas ruas da cidade, seja pelas estratégias de resistência criadas e aperfeiçoadas historicamente por este grupo, seja pelas atividades essenciais de reprodução da classe trabalhadora, funcionais ao sistema de produção capitalista, que os trabalhadores ambulantes desempenham ao promover a circulação da mercadoria em determinados espaços. Nessa perspectiva, as ruas são palco do trabalho do povo e da reivindicação cotidiana de direitos.

Palavras-chave: informalidade; trabalho de rua; vendedores ambulantes; comércio informal; direito do trabalho; rodoviária do plano piloto.

¹ O artigo foi elaborado no âmbito do Programa de Iniciação Científica da Universidade de Brasília (ProIC/UnB), sob orientação da Professora Dra. Renata Queiroz Dutra (FD/UnB).

ABSTRACT: The object of this research is the complex relationship between informal work and the public space, especially in relation to the reasons and consequences of the legal deprotection of street work. To this end, it begins from a case study of the street vendors of the Bus Station of Plano Piloto of the Distrito Federal, with the examination of the main rules directed and related to street walkers, together with other documents that qualify the phenomenon and exploratory interviews with the parties involved. In this context, the project of whitening and the choice for the formalization of free work around the figure of the European immigrant, to the detriment of the insertion of the black labor force in the formal labor market, during the transition from the enslaved labor market to the wage labour market, drove the free and freed to the occupation of the space for subsistence. In historical continuity of this process, the exclusion of labor protection leaves street workers vulnerable to perverse forms of social control, such as the removal by hygienist intentions or the prohibition of their work, either by administrative or criminal means, while they are neglected by labor protection systems. However, street trade continues to operate on the streets of the city, either by the resistance strategies created and historically improved by this group, or by the essential activities of reproduction of the working class, functional to the capitalist production system, which street workers perform in promoting the circulation of goods in certain spaces. In this perspective, the streets are the scene of the people's work and the daily claim of rights.

Keywords: informality; street work; street vendors; informal trade; labor law; bus station of plano piloto.

1. INTRODUÇÃO

Tradicionalmente, o trabalho de rua desempenha atividades específicas e funcionais à reprodução social, como a promoção da circulação de mercadorias na cidade. Nesse contexto, os vendedores ambulantes exercem atividade essencial ao funcionamento do comércio e à reprodução da vida urbana. Do vassoureiro à quitandeira, do leiteiro ao amolador de facas, todos caminhavam pelas ruas da cidade com produtos e serviços, dando corda à vida urbana. Seguindo o motor da história, as transformações, que ocorrem em nome do desenvolvimento, entrelaçam o novo e o velho numa modernização sem mudanças (THEODORO, 2005). A transição do trabalho escravo para o trabalho livre deu luz à formação do mercado de trabalho assalariado e produziu às sombras o problema do negro (THEODORO, 2005; ALVES, 2017), que atravessou a história e hoje se divide em diversos pontos de penumbra, dentre eles o enfoque desta pesquisa: o problema do ambulante.

Assim como a mão de obra escravizada foi substituída por trabalhadores europeus, os vendedores ambulantes foram expulsos do centro da cidade em nome do progresso e dinamismo econômico. Do mesmo modo que verbas públicas foram destinadas às políticas de imigração, a proteção estatal é destinada às empresas, em detrimento dos trabalhadores ambulantes. Neste sentido, é possível desenhar uma linha de resistência que atravessa a história, da experiência de sobrevivência dos homens e mulheres libertos através da economia de subsistência à luta dos vendedores ambulantes pelo direito de buscar nas ruas o seu sustento. Estes trabalhadores foram alijados da proteção social.

Logo, refletindo a partir da condição de todas as famílias que retiram seu sustento diário do trabalho por conta própria, desenvolvido nas ruas de qualquer cidade, este estudo se propõe a investigar a complexa relação existente entre o trabalho informal e o espaço público, para questionar de quem são as ruas e analisar as relações conflitivas e convergentes entre as normas justralhistas e as normas de direito administrativo e urbanístico, que disciplinam a ocupação do espaço público-urbano pelos trabalhadores informais, atravessadas por marcadores político-ideológicos, estéticos, de raça e de gênero (CRENSHAW, 2002; AKOTIRENE, 2018).

Para tanto, como metodologia de pesquisa, parte-se de um estudo de caso da Rodoviária do Plano Piloto do Distrito Federal, a partir de pesquisas acadêmicas já realizadas, para examinar as principais normas direcionadas e relacionadas aos vendedores ambulantes que laboram no terminal do Complexo Rodoviário do Plano Piloto, a saber: a Lei Distrital nº 2.693, de 15 de março de 2001, e a posterior Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 31.491, de 29 de abril de 2005, que fulminou seus efeitos jurídicos; a Ordem de Serviço nº 135, assinada em 07 de novembro de 2019, e o Projeto de Decreto Lei nº 125/2020, que, em seguida, tentou revogá-la; além de outros documentos, como a nota informativa emitida pela Administração Regional do Plano Piloto aos ambulantes, o Estudo Técnico elaborado pelo Sindicato dos Arquitetos do Distrito Federal e os documentos envolvidos na consulta da Secretaria de Transporte e Mobilidade do Governo do Distrito Federal (SEMOB) ao interesse de instituições privadas na concessão da gestão da Rodoviária do Plano Piloto. Como complementação metodológica, realizou-se entrevistas exploratórias com a administradora do Plano Piloto, que assina a ordem de serviço avaliada, com representantes da Secretaria de Estado de Proteção da Ordem Urbanística do Distrito Federal (DF Legal) e com um vendedor e uma vendedora ambulantes, eleitos em assembleia como representantes dos trabalhadores ambulantes da Rodoviária do Plano Piloto.

Os dados foram interpretados e apreciados sob cotejo da base teórica interdisciplinar, construída de forma coletiva, por meio de reuniões quinzenais de discussão em grupo de estudos, na observação das principais referências nas diversas áreas científicas

acerca da informalidade, das relações raciais no mercado de trabalho e da abrangência protetiva da legislação trabalhista, complementadas com o estudo individualizado de obras sobre o trabalho de rua, a divisão espacial da cidade e a sua relação com a atividade econômica informal.

Em ordem, primeiro aborda-se a discussão histórica sobre a relação entre informalidade, trabalho de rua e racialização, para demonstrar, em seguida, como o direito do trabalho é excludente em relação aos trabalhadores informais que laboram no comércio ambulante de rua. Na sequência, investiga-se a regulação do trabalho ambulante por outros ramos do direito, estranhos ao direito do trabalho, bem como a contradição presente na proatividade da Administração Pública para regular a atividade dos ambulantes, enquanto o direito do trabalho permanece inerte. Então, discute-se o simbolismo e a tolerância, bem como a cooperação e competitividade presentes e escondidas na regulação jurídico-normativa destinada aos ambulantes. Por fim, enfrenta-se o conflito normativo presente na regulação dos comerciantes informais e traça-se paralelos entre os processos de resistência históricos e a mobilização coletiva dos ambulantes da Rodoviária do Plano Piloto.

2. INFORMALIDADE E TRABALHO DE RUA: DA NOVA À VELHA INFORMALIDADE

Brasília foi estrategicamente planejada para sediar a capital do país e todos os esforços de criação, urbanização e implementação do seu projeto convergiram para o atendimento da função para a qual foi idealizada. O plano urbanístico modernista da capital federal assentou-se numa organização racional do espaço e da vida, dividindo o uso da cidade em quatro funções básicas: habitar, trabalhar, recrear-se e circular (COSTA, 1991). Lúcio Costa (1991), urbanista responsável pelo projeto da cidade, embora a tenha planejado para o trabalho ordenado e eficiente, reflexo do caráter racional e administrativo da atividade governamental, considera, ao mesmo tempo, a vivacidade cultural capaz de ocupar e transformar o uso da capital.

O histórico da cidade de Brasília, entretanto, é o da segregação socioespacial, como espelho das primeiras contradições entre o moderno e o arcaico. A primazia do projeto modernista da capital federal se depara com as condições precárias de uma população migrante que se desloca para o grande centro, na esperança de oportunidades melhores de subsistência. A resposta sanitária a esse fenômeno, através da periferização, também foi planejada. A produção do espaço da metrópole é, então, dividida em duas dimensões: um centro com funções organizadas, reflexo da racionalidade estatal, enquanto, de outro lado, cresce uma população fragmentada,

desestruturada e confinada à periferia (RAPOSO, 2019). O governo, através dos programas de remoção dos considerados favelados – trabalhadores responsáveis pela construção da cidade e migrantes recém-chegados –, criou assentamentos para interromper e erradicar as ocupações consideradas invasões na zona central. A população foi transferida, sob o autoritarismo do regime militar, para o Centro de Erradicação de Invasões (CEI), que hoje se tornou a região administrativa da Ceilândia, a mais populosa do Distrito Federal (DF) (TAVARES, 2009).

Os mercados informais e o trabalho de rua no DF surgem como alternativa comercial para a população carente, como consequência do processo de marginalização e periferação urbana, que objetiva proteger a estética da cidade moderna. Outro elemento formador desses mercados foi o aumento progressivo do desemprego, à medida que a construção de Brasília chegava ao fim. As feiras livres – organizadas pelos próprios trabalhadores – ou permanentes – organizadas pelo poder público –, em regra, nascem do confronto entre os comerciantes e os mecanismos burocráticos de ordenação do espaço territorial. O trabalho de rua no centro da cidade persiste a despeito das tentativas do poder estatal de concentrar os comerciantes informais num determinado espaço, afastado do centro econômico (TAVARES, 2009).

Nesse contexto, a plataforma rodoviária de Brasília é peça fundamental. Como parte integrante do sistema de infraestrutura da capital, é estrategicamente localizada, funcionando como um nó infraestrutural que articula um grande e complexo sistema de transporte público entre diversos setores da zona central de Brasília - como setor de diversões, hotéis e comércio, que se distribuem pelo seu entorno e intensificam o fluxo de pessoas, atraindo mais sujeitos que apenas os usuários da estação rodoviária (CORULLON, 2013). Esses fatores qualificam a Rodoviária como criadora de urbanidade², na medida que o espaço da plataforma é ocupado por grupos estruturados com funções diversas do uso regular da estação de transporte público. Uma dessas funções é o comércio, formal e informal, beneficiado pelo intenso fluxo de pessoas que passam por ali todos os dias.

Nessa linha, são inúmeras as famílias que têm a reprodução social e o sustento ligado ao comércio informal executado, com ou sem permissão, nas mais diversas regiões do Distrito Federal. O mercado informal presente na plataforma da Rodoviária do Plano Piloto possui uma característica especial: confronta sobremaneira a ordem jurídica, pois é expressamente proibido pelas normas administrativas editadas pelo Governo do Distrito Federal (GDF). É nesse contexto que está posto o problema do ambulante,

² Urbanidade entendida como atributo da vida na cidade, medida pelo grau de intensidade, variedade e quantidade de experiências ou interações possíveis, entre pessoas e coisas, em determinado ambiente (CORULLON, 2013).

no sentido de exigir uma resposta das autoridades. Essa problemática decorre historicamente da estratégia escolhida pelo poder estatal para o problema do negro durante a transição do trabalho escravizado para o trabalho livre e remete à própria origem da informalidade no Brasil.

A informalidade é um fenômeno heterogêneo, complexo e em constante modificação. O debate contemporâneo acerca da informalidade faz referência às suas novas formas de expressões, denominadas de nova informalidade (KREIN *et* PRONI, 2010), que engloba um conjunto de experiências decorrentes do processo de reorganização econômica e redirecionamento do papel da regulação do trabalho, e têm como principal característica o descumprimento da legislação e flexibilização da proteção trabalhista. No entanto, o trabalho de rua, em especial o trabalho ambulante, é tão antigo quanto a própria formação do mercado de trabalho brasileiro, de modo que não poderia ser incluído noutro conjunto, senão no da velha informalidade. Por isso, é necessária uma digressão histórica para compreender a relação do trabalho de rua com a informalidade.

Contemporaneamente, a questão central para as discussões do direito do trabalho é o processo de informalização, derivado da reestruturação produtiva em curso desde a década de 90, que atinge os segmentos organizados da economia, através da flexibilização das formas de contratação, da precarização das formas de trabalho e do desmonte dos direitos trabalhistas (KREIN, 2018; FILGUEIRAS, DRUCK, DO AMARAL, 2006). É a nova informalidade que trata da redução da proteção social ao trabalho e precarização dos “estáveis”. Entretanto, o trabalho de rua não está inserido nesse processo. A proteção social ao trabalho de rua não pode ser reduzida, pois nunca alcançou esses trabalhadores. Pelo contrário, a abordagem original das políticas públicas visava o desaparecimento da informalidade, através da modernização e do dinamismo econômico. O setor informal era concebido a partir da estrutura dual de oposição entre o setor formal moderno e o informal arcaico: o setor avançado e dinâmico do capitalismo, com trabalhadores integrados à estrutura produtiva e protegidos por contratos de trabalho, convivia à margem de um setor atrasado e informal (OLIVEIRA, 1972; CACCIAMALLI, 2007).

Apenas em 1991, o objetivo mudou e passou a ser a valorização e aproveitamento do potencial de ocupações e rendas geradas pela economia informal, com o consequente início das reflexões no sentido de estender as políticas de bem-estar e proteção social para a população ocupada no setor informal (KREIN *et* PRONI, 2010). Isso se deu pelo rompimento da abordagem dualista, com o reconhecimento da funcionalidade do setor informal para o processo de produção do capital (OLIVEIRA, 1972; CACCIAMALLI, 2007; KREIN *et* PRONI, 2010).

Os primeiros estudos expressivos sobre informalidade datam de 1970 e foram protagonizados pela Organização Internacional do Trabalho (OIT). Estes estudos apontavam a existência de um setor informal, fenômeno típico de países subdesenvolvidos, em que as relações de mercado foram incapazes de incorporar a totalidade da força de trabalho. Desse modo, a informalidade funcionaria como um depósito ou estoque da mão de obra para o mercado formal: assumiria um papel amortecedor nos períodos recessivos, absorvendo o excesso da força de trabalho, e, por outro lado, atuaria como exército de reserva nos estágios de dinamismo econômico, fornecendo força de trabalho ao setor formal (KREIN *et* PRONI, 2010). Esperava-se que o setor informal desaparecesse ao ritmo da expansão e modernização econômica. E, por isso, o propósito era identificar as atividades informais que deveriam ser incentivadas e as que deveriam desaparecer por questões desfavoráveis frente à concorrência capitalista. Logo, não surpreende que até hoje grande parte da informalidade nunca tenha experimentado a égide da proteção social, quando a intenção era justamente incentivar as atividades com potencial de lucro e dissuadir as demais, com baixo nível de produtividade, sem oferecer qualquer alternativa de ocupação ou fonte de renda às famílias nelas engajadas. É neste ponto que se encontra a velha informalidade: nas estratégias de sobrevivência estranhas ao padrão de emprego capitalista. A velha informalidade reúne as atividades com baixo nível de organização desenvolvidas por conta própria, no âmbito da economia de subsistência (KREIN *et* PRONI, 2010). O trabalho de rua e o trabalho ambulante integram a origem da informalidade brasileira e remontam à própria formação do mercado de trabalho.

No século XIX, a economia era organizada em artigos tropicais a serem enviados ao mercado europeu. Tratava-se da produção de café, açúcar e algodão baseada na força de trabalho escravizada. As relações de produção estavam inseridas no binômio senhor-escravo, com exceção dos livres e libertos, que coexistiam com o contingente de trabalhadores escravizados. Esses dois grupos moldaram o mercado de trabalho nesse período (THEODORO, 2005). A abolição formal do tráfico de escravos ocorreu em 1826, porém a prática se encerrou de modo efetivo apenas em 1850. Assim, o enfraquecimento do sistema escravocrata deu início à transição para o trabalho livre.

Neste sentido, a lei do ventre livre, em 1871, aumentou o número de livres e libertos, que, nessa altura, eram a maior parte da população (THEODORO, 2005). É este contingente que ocupa as ruas para se dedicar ao trabalho ocasional, caracterizado pelas atividades de subsistência. É o processo de transição do sistema escravocrata para o sistema capitalista, sem políticas de inclusão ou distribuição de rendas para a população livre e liberta que produz o setor informal, posteriormente conceituado como velha informalidade.

O Estado brasileiro, neste quadro, desempenhou um papel de garantidor da ordem escravista, fornecendo normas e subsídios à manutenção da escravidão, bem como mediou a transição para o trabalho livre, financiando inclusive a política de imigração, que importou mão de obra estrangeira em detrimento da população nacional de ex-escravos, sob argumentos absurdos como a impossibilidade de adaptação dos trabalhadores libertos para desempenhar o trabalho assalariado, por supostos desenvolvimento mental limitado, recrutamento difícil e custoso ou a falta de hábitos de vida familiar ou acumulação de riqueza (THEODORO, 2005). No período, a legislação proveu amplas garantias aos estrangeiros, com o objetivo de embranquecimento da população, melhorando progressivamente as condições para os imigrantes e prejudicando os trabalhadores nacionais (ALVES, 2019). Por conseguinte, a população de ex-escravos se junta aos trabalhadores livres, que não têm oportunidades nos centros econômicos. Neste ponto, tem início o processo de subalternização e marginalização dos ex-escravos, que terá impactos permanentes na inserção das pessoas negras ao mercado de trabalho.

Com a formalização do mercado de trabalho em torno da figura do imigrante europeu, a população nacional de ex-escravos foi excluída do espaço economicamente ativo e impelida ao desempenho de atividades de sobrevivência nas áreas rurais ou urbanas. E não foram tomadas medidas que garantissem emancipação ou concepção de cidadania para o negro dentro do Brasil. Essa negação de direitos explica parte da marginalização social sofrida pelos descendentes dos escravos e ex-cativos até os dias atuais. É importante perceber como a postura estatal naturalizou discursos abertamente racistas. Surgiram teorias que pregavam o convívio pacífico, mascarando o controle institucional sobre a população negra e a divisão racial do trabalho. O elemento racial não pode ficar de fora da equação, pois informa o lugar dos trabalhadores no mercado de trabalho brasileiro. A repressão e submissão não eram motivadas por questões de classe (ALVES, 2019): pelo contrário, os conflitos ocorriam dentro da perspectiva racial, de modo que as próprias políticas estatais incentivaram a ideia de inferioridade da raça, culminando na estruturação do mercado de trabalho livre regida, em grande parte, pelos padrões escravocratas.

O trabalho de rua é considerado trabalho de preto e sua origem remete, além da transição para o mercado de trabalho livre, ao processo de urbanização. A mentalidade colonial desqualificava os trabalhadores livres como inúteis e inadaptados, enquanto a população branca tinha livre acesso ao mercado de trabalho formal. Assim, o povo negro era conduzido às atividades de artesões, carregadores, prestadores de serviços e vendedores ambulantes. Não tinham escolha, ocupavam as funções que os brancos não tinham interesse (QUEIROZ, 2017). Tratou-se de um

processo de subalternização, inclusive com legislações que proibiam o aprendizado de ofício (ALVES, 2019). Essas atividades eram desempenhadas na cidade sob o sistema de ganho, seja por trabalhadores negros libertos seja por escravizados autorizados pelos seus senhores a atuarem como carregadores ou vendedores no comércio urbano. À época, a maior parte da população negra, seja livre ou escravizada, trabalhava nas ruas. Os ganhadores eram responsáveis pela circulação de mercadorias e pessoas pela cidade. Eram carregadores e ambulantes. Quase não havia brancos ou mestiços nessa ocupação. Ao lado dos ganhadores estavam também as ganhadeiras, mulheres negras que se dedicavam principalmente ao comércio de gêneros alimentícios (REIS, 1993). É perceptível a continuidade das práticas e modos de vida desses grupos pelos atuais trabalhadores informais.

Raposo (2019), no esforço de perfilar a população de vendedores ambulantes na Rodoviária do Plano Piloto, entrevistou 40 ambulantes do ramo alimentício, aqueles que comercializam balas e salgadinhos industrializados, refrigerantes e água mineral. Como resultado, identificou que a maior parte dos vendedores ambulantes entrevistados estava distribuída entre pretos e pardos. Esse resultado não é novidade. Pesquisas já comprovaram a prevalência da população negra na economia informal, bem como a maior dificuldade de inserção no mercado de trabalho formalizado. Observa-se ainda que os ambulantes do ramo alimentício são apenas um dentre os vários grupos que compõem a heterogeneidade desse comércio informal da estação rodoviária. Além deles, há vendedores de roupas, calçados, utensílios, itens de tecnologia e os mais diversos produtos. A mercadoria também é determinante para caracterizar os ambulantes de ponto fixo e aqueles que precisam circular pela rodoviária, com impactos inclusive nas estratégias de fuga à fiscalização. O trabalhador de rua é qualificado pela apropriação do espaço público³ para o trabalho e essa categoria é extremamente diversa, contendo vários tipos de conformações, sendo o denominador comum a desproteção jurídica.

O contexto histórico e o discurso econômico não são externos à experiência da informalidade de rua, pelo contrário, constituem-na e transformam-na. A pesquisa de Durães (2020a), por exemplo, demonstra como o paradigma neoliberal é assimilado pela informalidade, que deixa de ser apenas um espaço de sobrevivência e passa a hospedar uma lógica do negócio, voltada para o lucro. A reconfiguração do trabalho de rua opera pela adoção de instrumentos como máquinas de cartão, cartões de visita,

³ Espaço público é um conceito de grande complexidade. Importa entender o espaço público como lugar da expressão política e dos direitos do cidadão. A cidade é composta por diferentes tipos de espaço público (praças, parques, áreas verdes, edifícios institucionais, ruas e calçadas). O espaço público se caracteriza por ser o ponto notável da urbe, apresentando distintas e importantes funções, sendo capaz de impactar fatores socioculturais, ambientais e econômicos (FRANCISCON, 2020). Dessa forma, tornando-se palco de importantes e distintos eventos, como o trabalho.

garantia de produtos, composição por pessoas mais qualificadas e com alto nível de escolaridade, com altos rendimentos e que até empregam outros trabalhadores, caracterizando-se como uma verdadeira loja ambulante, mas que, no fim, ainda compartilham a precariedade da velha informalidade. Isso demonstra como o velho e o novo informais se misturam, reduzindo os limites de análise dessas classificações. A nova informalidade tem a cara da velha, porquanto precariza os estáveis, e a velha informalidade é invadida por elementos da nova, com o discurso do empreendedorismo, muito comum aos trabalhos informais desenvolvidos através de aplicativos, como o de motoristas (FERNANDES, 2021 no prelo) e entregadores (SOUZA, 2021 no prelo), considerados nova informalidade. O ponto de interseção da informalidade é a exclusão.

3. DIREITO DO TRABALHO E EXCLUSÃO: PRETO NÃO TRABALHA?

A regulamentação atual da atividade dos ambulantes no Distrito Federal é feita por um conjunto de normas verticalmente estruturadas. As diretrizes estão estabelecidas na Lei nº 6.190, promulgada em 20 de julho de 2018, e destinam-se à figura do ambulante, juridicamente conceituado como toda pessoa física, civilmente capaz, que exerça atividade lícita de venda a varejo de mercadorias, por conta própria, em vias, ônibus, metrô e logradouros públicos do DF, desde que porte a devida autorização administrativa e precária, com prazo predeterminado de validade, e que tenha dois anos de domicílio eleitoral no DF (DISTRITO FEDERAL, 2018).

De início, a definição do público-alvo normativo denuncia a burocratização presente na disciplina dos vendedores ambulantes. Por exemplo, o requisito de dois anos de domicílio eleitoral já se torna um empecilho relevante quando se considera que muitos dos ambulantes residem nas chamadas cidades-satélites, que rodeiam as fronteiras do Distrito Federal, mas pertencem a outros Estados. Grande parte da força de trabalho da capital federal provém dessas cidades dormitórias (TAVARES, 2009).

De modo geral, a Lei nº 6.190 de 2018 estabelece as normas gerais para a obtenção da autorização para exploração do espaço urbano para fins comerciais pelos ambulantes, seja por licença ou alvará, ressaltando a cada artigo o caráter provisório e precário da autorização, que, além de possuir prazo determinado, pode ser revogada a qualquer momento. Outros elementos chamam atenção, como a limitação da quantidade de licenças – não podendo ser acumuladas com o cônjuge, companheiro e filhos –, a proibição de emissão de sinais sonoros pelos ambulantes como forma de chamar atenção para a venda do seu produto e a guarda obrigatória de nota fiscal de todas as mercadorias (DISTRITO FEDERAL, 2018).

Essas determinações revelam sintomas de desconhecimento e incompatibilidade da legislação em relação à realidade do trabalho ambulante, que comumente é ocupação compartilhada pelos membros da família, que utilizam estratégias sonoras de venda, inclusive pelo grito, para divulgar a mercadoria e atrair a clientela. Em relação aos produtos, são os mais diversos, desde os autorais aos adquiridos em liquidação no mercado formal para revenda. Por tudo isso poucos são os trabalhadores dispostos a enveredar-se pela burocracia necessária para a obtenção da autorização, sobretudo quando grande parte deles sequer tem conhecimento sobre o processo de licenciamento.

Seguindo a estrutura normativa, o Decreto nº 39.769, de 11 de abril de 2019, regulamenta no âmbito do poder executivo distrital as relações jurídicas estabelecidas na Lei nº 6.190. Em grande medida, o Decreto reproduz o texto legal. No mais, estabelece a diferença entre ambulantes sem ponto fixo e com ponto fixo e divide as competências entre a estrutura administrativa, definindo os órgãos responsáveis pela concessão, renovação, revogação e cassação de autorizações, bem como pela fiscalização do cumprimento da legislação.

Merece destaque a necessidade de pagamento de um preço público para a ocupação do espaço, a competência das administrações regionais para indicar e classificar as áreas públicas destinadas aos ambulantes e algumas condições que precisam necessariamente observar ao fazê-lo, como o estabelecimento da atividade econômica de comercialização de produtos ou serviços, priorizando as atividades econômicas diversas das exercidas no local; e ‘não prejudicar a paisagem urbana da cidade e dos conjuntos arquitetônicos significativos’. É reservada ainda a competência da Administração para adequar a exploração das atividades comerciais ao dinamismo econômico (DISTRITO FEDERAL, 2019a).

Esses elementos demonstram dois caracteres informadores do tratamento distribuído aos ambulantes: a noção de que o trabalho de rua carrega a poluição estética urbana; e a proteção, ao invés de ser destinada aos vulneráveis, é direcionada ao comércio formal, como forma de evitar a concorrência por parte dos ambulantes. Esses elementos são confirmados pelo silêncio e negligência do direito do trabalho à violação das garantias desses trabalhadores.

O conceito de trabalho livre foi consolidado pela doutrina liberal como produto de lutas sociais e foi operacionalizado para resgatar os indivíduos do trabalho escravo e servil. No entanto, esta categoria foi subvertida em favor do capital, possibilitando a venda da força de trabalho. O trabalho subordinado é uma categoria intermediária entre o trabalho escravizado e a ideia de trabalho livre, criada para servir aos interesses das organizações produtivas, que passam a comprar a força de trabalho

(ANDRADE, 2014). Assim, o trabalho subordinado, sob a perspectiva do capital, foi legitimado enquanto centro de referência da doutrina jurídica e da convivência social.

O direito do trabalho, nesse contexto, uniformiza-se em torno da figura do trabalho subordinado, escondendo, de forma deliberada ou não, interpretações e experiências diversas da filosofia liberal. Há diversas lacunas no sistema juslaboral que afastam relações de trabalho diferentes do trabalho livre e subordinado e escondem segredos epistêmicos (PEREIRA *et* NICOLI, 2020). A proteção jurídica trabalhista é construída a partir da universalização da categoria trabalho juridicamente subordinado, sendo uma invenção que apaga, do mundo jurídico, muitas formas subalternizadas de trabalhar, malgrado estejam amplamente presentes no tecido social ainda hoje, como no caso dos trabalhadores por conta própria (PEREIRA *et* NICOLI, 2020). A própria escravidão sequer é analisada a partir da centralidade da categoria trabalho.

A literatura decolonial coloca em xeque a tradição jurídica trabalhista, ao evidenciar o complexo modo de permanência das estruturas de poder da modernidade colonial nas relações de trabalho atípicas, através da categoria geopolítica de raça, criada pelo colonizador e muito cara ao mundo do trabalho, como demonstram os projetos coloniais desenvolvidos na América Latina com a divisão racial do trabalho. Os indígenas foram confinados na estrutura da servidão e os negros na estrutura da escravidão, enquanto os espanhóis e portugueses recebiam salários e eram empregados das indústrias. A construção do direito do trabalho se deu, sobretudo, em torno da ideia de classe, isto é, da questão econômica, supostamente deixando de fora questões de gênero e raça, mas pensando seu sujeito pretensamente universal como sendo o homem branco. É neste sentido que a “norma laboral tem cor, classe, é sexuada e tem origem determinada” (PEREIRA *et* NICOLI, 2020, p. 527). Os estudos jurídicos sobre trabalho e informalidade são escassos e marcados por um esquecimento seletivo que, geralmente, deixa de fora os marcadores raciais e de gênero que atravessam os sujeitos.

A história do direito do trabalho, por exemplo, não começa em 1930 com a regulação do mercado de trabalho fabril, como fazem parecer os autores clássicos, mas, bem antes, na regulação do trabalho escravizado (ALVES, 2019; LOPES, 2021 no prelo). Entretanto, a despeito do silêncio teórico e normativo, as questões raciais aprofundam as questões de classe, tendo em vista que a raça indica a posição dos trabalhadores no mercado de trabalho contemporâneo, de modo que os negros e negras são encaminhados às posições mais precárias (ALMEIDA, 2018). Dessa forma, o racismo, apesar de nascer como uma ideia, é suplantado para outras realidades, provocando a racialização na divisão do trabalho e a exclusão jurídica.

Não se trata apenas de uma omissão. A construção da proteção jurídica sequer cogitou estender as garantias ao trabalho negro. Desde antes da abolição, o Estado Brasileiro optou pela organização da produção industrial e conseqüente formalização do mercado de trabalho em torno da figura do imigrante europeus excluindo os negros libertos da experiência de assalariamento e das preocupações quanto à questão social. O trabalho de rua, sobretudo o ambulante, não era visto como trabalho e, portanto, não mereceu a atenção do direito trabalhista. Anos depois, o cenário permanece inalterado.

O assistencialismo e outras garantias de proteção social foram destinados à figura do cidadão – o homem branco, projetado na figura do imigrante europeu. O conceito de cidadania estava vinculado ao trabalho formal, que era um campo excludente do trabalho negro. Nesse aspecto, a Constituição Federal de 1988 é muito importante, pois trouxe avanços significativos para a proteção social e os direitos trabalhistas.

A assistência foi estabelecida como um pilar da seguridade social e garantias já previstas na Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) ganharam força de mandados constitucionais, extensíveis a todos os trabalhadores, e não apenas aos empregados. O artigo 7º da Constituição Federal de 1988, por exemplo, elenca uma série de direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, dentre os quais se destacam os mais básicos: emprego protegido, salário mínimo, piso salarial, férias anuais, licença à gestante, licença paternidade, redução dos riscos inerentes ao trabalho, jornada máxima de trabalho e proibição à discriminação (BRASIL, 1988). Contudo, esses direitos básicos persistem estranhos à informalidade.

A Administração do Plano Piloto, cumprindo a determinação do decreto, publicou em 07 de novembro de 2019, a Ordem de Serviço nº 135, cuja contribuição principal é a delimitação das áreas excludentes e restritas para o comércio ambulante na região administrativa do Plano Piloto. As áreas excludentes são aquelas em que não se aplicam os licenciamentos e em que não poderá haver comercialização de produtos ou serviços por ambulantes; já nas áreas restritas o trabalho pode ser desempenhado por ambulantes com permissão, desde que não concorra com o comércio local. Dentre as áreas excludentes está listada a “Área Central do Plano Piloto, compreendendo a Rodoviária” (DISTRITO FEDERAL, 2019b).

Para os trabalhadores informais, a proteção é mínima ou inexistente, como no caso dos trabalhadores ambulantes, que, via de regra, sequer conseguem ter reconhecido, em seus conflitos com a Administração Pública, o direito ao trabalho. Mesmo para aqueles licenciados, o direito ao trabalho não é assegurado, tendo em vista a instabilidade e incerteza que a precariedade dos atos administrativos impõe. Os

prazos de validade das autorizações são curtos e determinados, sem contar que podem ser as licenças revogadas a qualquer momento, pela conveniência administrativa.

O perfilamento realizado por Raposo (2019) demonstra a jornada de trabalho exaustiva comum aos trabalhadores informais. A maioria (86%) dos vendedores ambulantes entrevistados trabalha entre cinco e sete dias na semana, exercendo uma jornada diária de oito a dez horas (39%), enquanto 25% dos entrevistados afirmam permanecer na rodoviária mais de 12 horas por dia. O trabalho reprodutivo, como o trabalho de cuidado com familiares idosos, enfermos ou crianças e a tarefa de produção de alimentos e limpeza da casa, deve ser somado a essa jornada de trabalho diária. Esse trabalho tradicionalmente é desempenhado pelas mulheres sem qualquer contraprestação, levando à extrema exaustão quando acumulado com uma alta jornada de trabalho fora de casa (VIEIRA, 2018).

Os rendimentos mensais são variáveis e são influenciados diretamente pela jornada de trabalho desenvolvida. A maioria (39%) declara receber entre um e dois salários mínimos, sendo ainda bem expressiva a quantidade (25%) de vendedores que possuem uma renda mensal inferior a um salário mínimo, enquanto 4% declaram receber rendimentos acima de quatro salários mínimos (RAPOSO, 2019)⁴.

Durante a entrevista exploratória, a resposta da entrevistada, quando questionada sobre quais direitos trabalhistas gostaria de acessar, foi muito significativa, pois se limitou à possibilidade de reivindicar o direito de trabalhar, sequer concebeu as garantias trabalhistas constitucionais à informalidade. Registrou que sonha em poder vender sua mercadoria sentada num ‘banquinho’ despreocupada.

Os ambulantes precisam ficar atentos e preparados para a qualquer momento fugir da fiscalização, num verdadeiro jogo de pega-pega. A vigilância é constante para evitar ter a mercadoria apreendida. As estratégias de fugas são incontáveis e criativas: as vendedoras de roupas e calçados estendem seus produtos sobre lençóis, o que facilita o recolhimento, caso os agentes fiscais apareçam sem avisos. Outros utilizam carrinhos de supermercado para comercializar os produtos. Facilita a mobilidade, pois se pode transitar no terminal ao encontro de mais clientes, porém dificulta a fuga. Nesses casos, o sucesso da escapada é determinado pelo alerta emitido pelos demais

4 A questão dos rendimentos é um tema delicado. Os entrevistados tendem a relatar ganhos aquém dos números realmente produzidos, com receio de que sejam obrigados a pagar algum tipo de taxa. Nas entrevistas exploratórias, o entrevistado relatou receber grandes quantias, inclusive, com clientela fixa na venda de sapatos no terminal rodoviário. Contudo, a heterogeneidade desse grupo impede generalizações. Há também ambulantes com rendimentos extremamente insuficientes, vez que inferiores a um salário mínimo.

ambulantes, quando identificam algum fiscal na área, demonstrando também a solidariedade presente no grupo.

Embora o trabalho ambulante guarde certa competitividade, a organização do espaço obedece a um acordo silencioso. Não se pode ocupar o ‘ponto’ de outro ambulante. No entanto, a ocupação dos ‘espaços vazios’ é respeitada pelo grupo, que entende o contexto que leva os indivíduos ao trabalho de rua.

Quanto ao assistencialismo, o contexto da pandemia de Covid-19 parou o trabalho e fechou as ruas. No entanto, no meio do debate sobre a essencialidade do trabalho, muitos trabalhadores informais continuaram a exercer suas atividades, sob o risco do contágio, por necessidade. O governo federal, de início se furtou à sua responsabilidade na promoção de políticas públicas que assegurassem o bem-estar dos cidadãos no contexto de emergência sanitária. O próprio auxílio emergencial, programa de manutenção da renda, em face da impossibilidade do trabalho, além de demorado teve uma implementação conturbada. A informalidade era invisível ao Estado. Não havia registros, o que dificultou sobremaneira o acesso desses trabalhadores ao programa. Algumas pessoas, embora se enquadrassem nos requisitos, sequer conseguiram receber o benefício, por conta de questões envolvendo informações, banco de dados e sistemas. Essas pessoas tiveram que se arriscar na continuidade do trabalho de rua, foi o caso da vendedora ambulante que participou da entrevista exploratória.

Em relação à proteção previdenciária, a legislação traça prioridades e limites que praticamente não deixam outra escolha aos ambulantes, senão o cadastro como Microempreendedor Individual (MEI) ou a completa exclusão jurídica (DISTRITO FEDERAL, 2018). Com isso, os comerciantes podem contribuir com a estrutura previdenciária e até conseguir empréstimos e financiamentos com mais facilidade para comprar mercadorias. No entanto, este é um artifício precário e reduzido, quando comparado a estrutura protetiva que os demais trabalhadores formalizados acessam, além de pressupor um procedimento burocrático e algum planejamento financeiro para os quais a maior parte dos trabalhadores não está preparada.

Grande parte do contingente dos trabalhadores está na informalidade por necessidade, entretanto o desemprego não é mais o principal motivo da ocupação dos espaços da cidade por vendedores ambulantes, mas, na verdade, todo o complexo contexto do mercado de trabalho, com o aumento do trabalho precarizado, inclusive dentro das estruturas formalizadas, o que é manifestado também por baixos níveis salariais. Neste sentido, a formalidade não oferece mais uma vantagem aparente à possibilidade do comércio ambulante (QUEIROZ, 2017), sobretudo em uma avaliação quanto aos rendimentos imediatos, visto que certas projeções protetivas do trabalho formal em situações remotas

não costumam ser consideradas pelos trabalhadores nessa ‘escolha’ – morte, doença, velhice, gravidez etc. Com base nessa premissa, a concorrência pela ocupação do espaço público para o trabalho aumenta na medida em que este trabalho, embora precarizado torna-se atrativo em face dos problemas da estrutura de emprego formalizada.

Todo processo de decisão é assentado em premissas. E em relação ao comércio ambulante, a máxima que parece presidir a conduta dos envolvidos é a de que suas atividades não significam trabalho, sobretudo numa perspectiva de inclusão e acesso a direitos. Isso é refletido na ausência de políticas públicas e até do levantamento de informações sobre essa população no âmbito do poder público.

A Ordem de Serviço nº 135 fechou o ciclo normativo da atividade dos ambulantes e impulsionou a estrutura de fiscalização e do poder de polícia para o cumprimento da determinação. O tratamento dispensado aos trabalhadores ambulantes, em geral, demonstra como suas atividades são entendidas pelas autoridades e pela população abastada, que desconhece e condena o cotidiano desses trabalhadores. O lugar da informalidade sempre foi e continua a ser a margem, cujo perímetro tangencia a esfera da criminalidade. A marginalização não é apenas jurídica: sob o manto discursivo da ordem pública, as atividades trabalhistas desempenhadas nas ruas são o alvo do controle estatal, seja administrativo, seja penal (NOVAES, 2017).

Em consulta rápida às bases de dados da Justiça do Trabalho do Distrito Federal não foi identificado qualquer processo de natureza trabalhista, em que fossem partes vendedores ambulantes. A mesma pesquisa, desta vez realizada nos registros do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, embora não resulte em discussões de matéria trabalhista, retorna ações, em que ambulantes são processados pelo crime de receptação ou são indenizados por agressões físicas praticadas por funcionário da administração durante operação de fiscalização na Rodoviária do Plano Piloto (DISTRITO FEDERAL, 2014). Esse dado é muito significativo à ausência de um horizonte de reivindicação de direitos do trabalho - o que foi corroborado nas entrevistas exploratórias - e de uma permanente submissão desses trabalhadores à coação estatal.

4. SANÇÕES AO TRABALHO: REGULAÇÃO POR OUTROS RAMOS DO DIREITO

Atualmente, o Governo do Distrito Federal (GDF) está sob a gestão de Ibaneis Rocha (MDB, 2018-2022). O governo Ibaneis defende uma agenda neoliberal de privatizações de serviços públicos, como forma de diminuir a máquina pública e a

participação do Estado na economia, dando preferência à iniciativa privada. Recentemente, o GDF privatizou a Companhia Energética de Brasília (CEB Distribuição), tendo o grupo espanhol Neoenergia adquirido 100% das ações através do leilão. Outro objetivo defendido pela gestão Ibaneis é a privatização da Rodoviária do Plano Piloto, através de concessão da gestão do complexo rodoviário por parceria público-privada. Tendo isso em mente, o fato do início da movimentação normativa para disciplinar o comércio ambulante coincidir com o mandato do atual governador não parece trabalho do acaso.

Em 24 de setembro de 2019, a SEMOB tornou público, através do Diário Oficial do DF, o Edital de Chamamento de Procedimento de Manifestação de Interesse para que empresas interessadas apresentassem projetos e estudos para a concessão da gestão da plataforma Rodoviária do DF, ‘incluindo, sua recuperação, modernização, operação, manutenção, conservação e exploração’ (DISTRITO FEDERAL, 2019c).

Em alinhamento, a Ordem de Serviço nº 135 previu a possibilidade de Instrumentos de Parceria Público Privada, Termos de Cooperação e outros instrumentos ou programas do gênero firmados entre o GDF e particulares indicarem áreas de exclusão ou restrição para o exercício do comércio ambulante.

Ainda que em fase de planejamento, os estudos e projetos do Edital são evidências, das quais se retira muita informação sobre a visão que a administração pública tem sobre os trabalhadores informais da Rodoviária do Plano Piloto. As ilustrações que compõem o projeto disponível no site da SEMOB exibem as lojas com fachadas de vidro que remetem a um shopping, sem qualquer menção ou destinação para os ambulantes. A proposta é baseada na gentrificação, numa tendência de dinamização e “aburguesamento” do espaço pela classe média e alta, implicando na expulsão da população pobre (QUEIROZ, 2017).

Noutro ponto, a minuta do edital divulgada prevê como obrigações da contratada coibir a permanência ou circulação de mascates, ambulantes ou vadios nas áreas internas e externas do COMPLEXO, podendo recorrer ao auxílio e aos bons ofícios da Segurança Pública e Poderes Públicos competentes, bem como determina que a Segurança Patrimonial irá controlar o acesso de vendedores ambulantes ou comerciantes não autorizados, moradores de rua, usuários de drogas (DISTRITO FEDERAL, 2020a).

Claramente, o documento emana o pensamento, histórico e generalizado, que associa o trabalho ambulante à criminalidade. Do estudo de Raposo (2019), dentre os entrevistados na Rodoviária do Plano Piloto, 86% declararam já terem sido agredidos, seja verbal ou fisicamente, por agentes estatais.

Na história, o negro foi identificado como sujeito de direitos, primeiramente, para ser criminalizado, e não para usufruir de direitos. De fato, atualmente ainda se observa que o sistema penal e demais formas de controle social alcançam diretamente essas pessoas, embora o sistema de proteção social não as alcance de forma ampla e efetiva. O trabalho de rua é incompreendido e, por diversas vezes, associado de forma equivocada à criminalidade, o que reforça o controle social e a resposta punitiva a essa população. Isso acontece, pois quanto maior o grau de estranhamento diante do problema e dos envolvidos, maior é o desejo de punição (DUARTE; ZACKSESKI, 2012, p.158). Logo, a punição como regra para a população negra é explicada através da exclusão. Contudo, a economia informal, embora marcada por atividades ilegais, não se confunde com a criminalidade (KREIN, 2018).

O histórico do trabalho negro é marcado por constante tensão entre a força de trabalho imigrante e a força de trabalho nacional, que conduzia a atuação dos mecanismos de controle social da classe trabalhadora da época. Nesse sentido, o processo de constituição do mercado de trabalho capitalista no Brasil foi marcado pela violência, seja na escravidão, seja na passagem para a sociedade de classes na relação de assalariamento (CHALHOUB, 1986).

Para o agenciamento do projeto de embranquecimento imigrantista, pressupunha-se o discurso de inaptidão do contingente nacional, enquanto desprovido das habilidades necessárias ao desenvolvimento do trabalho assalariado. Além disso, a mão de obra nacional preferia viver à margem da sociedade, de maneira precária, do que se submeter ao mando das elites, que feria a sua liberdade em condições semelhantes à escravidão (KOWARICK, 1994). Há uma dimensão do trabalho de rua que guarda relativa autonomia, mesmo quando executado sob o mando, em relação ao emprego das técnicas e saberes sobre produção e comercialização dos produtos.

No entanto, à relativa independência senhorial se sobrepunha uma intervenção estatal mais direta (NOVAIS, 2017). A história se repete. Um grande atrativo da informalidade, defende seus membros, é a autonomia de ser patrão de si mesmo, não receber ordens e definir seu próprio horário de trabalho. O trauma da escravidão leva esses trabalhadores a conceber a liberdade de não estar subordinado a um patrão suficiente para compensar suas condições desfavoráveis de trabalho. O preço dessa liberdade é a desproteção. A exclusão, nesses moldes, produziu uma lacuna desprotetora tão grande que torna a ideia do trabalho formalizado sem sentido para esses trabalhadores⁵.

5 Essa é uma questão controversa na fala dos trabalhadores informais. Muitos deles desejam um emprego formalizado. No entanto, nas entrevistas exploratórias, identificou-se por parte dos ambulantes maior relevância à não-subordinação, mesmo que signifique não acessar alguns direitos trabalhistas. Isso pode ser reflexo da incorporação da lógica do empreendedorismo pelos trabalhadores informais de rua, da recusa à

Claramente, a ideia de liberdade e autonomia não beneficiava a ordem capitalista brasileira que estava em formação, de modo que era preciso implementar um controle ético e moral. Dessa maneira, o Estado atuou ativamente na criação de uma ética do trabalho, a partir de alterações políticas e legislativas, que relacionava a ideologia do ócio (CHALHOUN, 1986). O discurso da época era a construção de um trabalhador adaptado e disciplinado. Portanto, seria necessário um controle social dos trabalhadores negros, pois o ócio conduziria à marginalidade. Era preciso estabelecer o controle penal dos sujeitos desviantes, com a repressão dos negros e pobres, e o paternalismo na relação entre patrão e empregado. Desse contexto, resultou a criminalização da vadiagem, como forma de repressão às práticas culturais negras, como a capoeira e o samba (KOWARICK, 1994).

Noutro ponto, é essencial ressaltar como a classe dominante manipulava o discurso a partir de seus objetivos e necessidades. Quando a mão de obra disponível se tornou insuficiente, o discurso relacionado à vadiagem mudou, tratando a imagem do nacional como desbravador das terras brasileiras, que, humildemente, buscava o desenvolvimento nacional (KOWARICK, 1994). No mesmo embalo, a imagem do imigrante, inicialmente colocado sob uma noção de docilidade e de aceitação das condições de trabalho no Brasil, e protegidos pela legislação, deu lugar ao perigoso anarquista, face às reivindicações da classe operária à época (KOWARICK, 1994). O trabalho negro era, portanto, a opção a ser agenciada pela elite quando não houvesse outra alternativa. É neste sentido que se reconhece relações de trabalho reguladas por outros ramos do direito, que não o direito do trabalho, através da ideologia do controle, que alcança não apenas o mundo do trabalho, mas todas as esferas da vida.

Reis (1993) aborda a construção do mercado de trabalho negro na Salvador de 1857, numa perspectiva que culmina na greve dos trabalhadores negros, ganhadores e ganhadoras, que precisavam se cadastrar na prefeitura para poderem circular na cidade, dada a hostilidade à sua presença. Deviam ainda custear uma placa, para ser utilizada no pescoço e que permitisse serem identificados. A medida representou não apenas uma opressão simbólica, mas também econômica, uma vez que os trabalhadores deveriam arcar com os custos de suas etiquetas, apesar do pouco que ganhavam, sendo deflagrada, então, a chamada greve negra (REIS, 1993).

O exemplo do passado se aproxima do presente, enquanto os trabalhadores ambulantes são alcançados pelo direito administrativo, mas não pelo direito do trabalho, sendo perceptível a atuação de um Estado apto a restringir o espaço público urbano, mas que se furta às garantias protetivas a esses trabalhadores. As normas

submissão ao poder patronal (entendido como violência) ou mesmo da falta de horizontes quanto ao usufruto de direitos trabalhistas, por forças de trajetórias familiares e classe.

administrativas e urbanísticas pretendem afastar o trabalhador informal dos grandes centros econômicos, por motivações turísticas e higienistas. Para tanto, impõe as margens urbanas, que são áreas periféricas e economicamente prejudicadas, àqueles que sempre estiveram à margem social, jurídica e estatal.

No Distrito Federal, após sucessivas tentativas de dar solução ao problema do ambulante, através de remoção para setores mais distantes do centro da cidade para as feiras, os ambulantes foram inseridos no projeto mais recente para regularização de mercados informais: o programa shopping popular, inaugurado por volta de 2009 (TAVARES, 2009; RAPOSO, 2019).

Assim como o fenômeno do trabalho ambulante não é restrito a uma região específica, o processo de afastamento dos centros não é exclusivo do Distrito Federal, tampouco a suposta solução oferecida. Caldas (2013) conta que o Código de Posturas de Belo Horizonte, em alinhamento com as diretrizes do Plano de Urbanização, proíbe que os ambulantes exerçam suas atividades em logradouros públicos. A contrapartida oferecida pela Prefeitura, no mesmo instrumento legal, foi a transferência desses trabalhadores para os shoppings populares, defendidos como o local adequado.

O shopping popular de Brasília está localizado a aproximadamente sete quilômetros de distância da Rodoviária do Plano Piloto (RAPOSO, 2019). É como uma feira, porém com estruturas individualizadas para cada comerciante. Fica localizado numa parte isolada, afastada do centro econômico da região administrativa. Basta uma visita ao local para perceber o baixo movimento. O fluxo de pessoas no shopping popular do Plano Piloto é motivado, em geral, por alguns serviços públicos do Departamento de Trânsito do Distrito Federal, que na proximidade foram concentrados ali. Apesar do aparente esforço do poder público, o local não beneficia os comerciantes, apenas os retira da área central. Insatisfeitos com a remoção, os ambulantes voltam a ocupar os antigos postos da condição de comerciantes informais.

Em Belo Horizonte, a experiência não foi muito distante. Não havia nada de popular no alto valor do aluguel de algumas lojas daqueles shoppings mais promissores. O fracasso mostrou que a alternativa estava mais próxima de um mito do shopping popular, corrompido com segundas intenções na transferência dos trabalhadores de rua do espaço público para o espaço privado (CALDAS, 2013).

O processo de afastar o comércio ambulante dos centros econômicos é informado por questões raciais e econômicas, sobretudo, pelo esforço higienista, pois a ocupação dos espaços obedece a uma ordem econômica determinada pelo mercado que atende sempre

primeiramente aos interesses do capital e das classes dominantes (QUEIROZ, 2017). Além da experiência de Belo Horizonte, Novaes (2017), Queiroz (2017) e Santos (2015) soam uníssonas em demonstrar que o trabalho desenvolvido nas ruas da cidade de Salvador, na Bahia, embora reúna questões de resistência negra, foi e é recheado de conflitos com os poderes públicos e com os intentos ‘modernistas’, que o acusam de contribuir para poluir a cidade, com a manutenção de hábitos entendidos como incivilizados.

O suposto projeto de modernização exige o abandono das práticas e costumes de origem africana, incluindo o comércio de rua. Neste contexto, os trabalhadores de rua passaram a ser responsabilizados por problemas urbanos, como o tumulto das vias, a desordem, a sujeira e a degradação dos espaços nos quais transitavam e vendiam (SANTOS, 2015). O vendedor é mais do que um corpo sujo, é um agente que carrega a periculosidade do contágio iminente (NOVAES, 2017).

Esse discurso foi e continua sendo utilizado para justificar a necessidade de submissão desses trabalhadores ao controle do poder público. Na exposição de motivos integrante da Ordem de Serviço nº 135, há diversas menções às normas urbanísticas e previsão expressa da proibição do comércio ambulante em regiões que possam comprometer a paisagem urbanística (DISTRITO FEDERAL, 2019b). Contudo, apesar da imposição de regulamentações e de normas higiênico-sanitárias, as mercadorias não desapareceram das ruas. O comércio informal continuou presente nas ruas de Salvador, e nem sempre seguindo a regulamentação imposta pelo poder público (NOVAES, 2017; SANTOS, 2015). O mesmo acontece no complexo da Rodoviária do Plano Piloto.

5. SIMBOLISMO E TOLERÂNCIA: SUBSISTEMA DO TRABALHO GRATUITO

A história comprova que o comércio de rua não pode ser extinto, porque é funcional ao sistema capitalista e ao abastecimento da cidade, por meio do processo de integração do mercado de troca. Resta, então, usar dos artifícios jurídicos para discipliná-lo (NOVAES, 2017; QUEIROZ, 2017).

Novaes (2017), ao investigar as formas de gestão do trabalho de rua, elaboradas pelo poder público municipal da cidade de Salvador no início do século XX, identifica uma gestão diferencial conectada à noção de ilegalismo e sua funcionalidade: ‘à medida em que o ilegalismo é mais ou menos funcional, pede-se mais ou menos repressão’. Para tanto, ela adota a concepção de ilegalismo definida por Foucault, por uma perspectiva política, construída sobre condutas e atividades que não necessariamente são valoradas como ilegais, mas se situam no espectro da desordem.

Neste caso, importa mais a definição de ilegalismo popular tolerado, que são práticas funcionais à obtenção de lucro, pela burla aos controles da coroa que interferiam na produção e venda de mercadorias (FOUCAULT, 2015).

O ilegalismo está fora do binômio legal/ilegal (TELLES, 2010). Nessa perspectiva, a seletividade da imposição da lei é funcional e benéfica ao funcionamento social, possibilitando espaços de transgressão e de repressão (FOUCAULT, 2015). Assim, um mesmo fenômeno, por um lado, pode ter sua existência tolerada e mesmo aproveitada para um determinado modo de produção, enquanto, por outro lado, pode ser alvo de políticas repressivas de controle. É justamente o que ocorre com os trabalhadores ambulantes na área central da capital federal.

Há um misto de ilegalismo e tolerância na gestão do trabalho na Rodoviária do Plano Piloto, que mantém um regramento com normas de proibição, com valor simbólico, quando na prática há a reprodução do sistema nos mesmos moldes de sempre, caracterizando períodos de tolerância em benefício do capital. A legislação inclusive prevê expressamente mecanismos que operam neste sentido.

Em datas comemorativas, todos os ambulantes estão juridicamente liberados para comercializar produtos relacionados ao evento, não obstante o tipo de produto em que foi licenciado. Além disso, em eventos e datas comemorativas específicas pode o poder público conceder licenças especiais para exploração do espaço público por ambulantes (DISTRITO FEDERAL, 2018).

Em Salvador, por exemplo, durante todo o ano, os ambulantes são proibidos pelo poder público de vender bebidas alcoólicas em alguns bairros reformados, mas o cenário muda durante eventos comemorativos. No período do carnaval, os comerciantes ambulantes são convocados a se cadastrar para vender bebidas das marcas patrocinadoras das festas, a despeito do seu direito de escolher o produto que prefere comercializar (QUEIROZ, 2017).

A economia informal opera numa lógica dialética de cooperação e competitividade. Competitiva em relação ao comércio formal, no sentido de que em determinados locais e períodos motiva restrições ou proibições à venda ambulante em favor do capital, ao mesmo tempo em que o comércio ambulante não somente é tolerado e incentivado, mas necessário, em outros períodos ou locais para promover a circulação de mercadorias, viabilizar o baixo salário da classe trabalhadora e subsidiar a reprodução social dessa classe.

É fundamental, portanto, reconhecer as atividades informais como intersticiais e subordinadas ao movimento da estrutura capitalista (CACCIAMALI, 2007). A informalidade é um pilar do processo produtivo do capital. A estrutura produtiva cresce, alimentando-se da informalidade (OLIVEIRA, 1972).

Nesse processo, os trabalhadores informais não podem ser deixados de fora do circuito do capital, pois estão inseridos no ciclo de produção da riqueza social. Embora não participem de forma direta do processo produtivo, eles contribuem para completar o ciclo do capital ao desempenhar de forma gratuita a circulação das mercadorias. A estrutura de produção do valor precisa da circulação, que envolve transporte, armazenamento e distribuição dos produtos. Atividades estas que são desenvolvidas pelos comerciantes ambulantes, sem custos para o capital, caracterizando-os como trabalhadores gratuitos (DURÃES, 2020a), em face do sistema capitalista.

O exemplo de Salvador com a restrição na venda das bebidas durante o carnaval interliga o ambulante ao sistema produtivo das grandes empresas. Numa aglomeração característica de grandes eventos como o carnaval, são os vendedores ambulantes especialistas na distribuição e logística de vendas (MENEZES, 2019).

Nesse ponto, é controversa a legislação que dispõe sobre o comércio ambulante no Distrito Federal, pois determina que não se considera comerciante ambulante aquele que exerce suas atividades em condições que caracterizem a existência de vínculo empregatício com o fornecedor da mercadoria comercializada (DISTRITO FEDERAL, 2018). Interessante observar, mais uma vez, a definição do informal pela negação, ou seja, aquele que não é empregado.

Tradicionalmente, pensa-se que o comércio de rua concorre com o comércio formal pelo mesmo produto e público alvo. Entretanto, embora as mercadorias comercializadas pelos informais sejam cada vez mais as mesmas do setor formal, em detrimento da economia criativa de fabricação própria, o público alvo é diferente. O cliente do comerciante informal não é o mesmo do comércio formalizado, tampouco o preço do produto. Essa conformação também é funcional ao sistema de produção capitalista, uma vez que subsidia a reprodução social da classe operária, pois, apesar de pobre, está inserida na sociedade do consumo. São os trabalhadores essenciais, enquanto raízes do sistema produtivo.

Nesse sentido, a informalidade opera como parte integrante e funcional do sistema capitalista, numa acoplagem entre o formal e o informal, de modo estruturante e mediante a apropriação do trabalho dos desprotegidos (CACCIAMALI, 2000). A experiência da pandemia de Covid-19 e a consequente discussão sobre essencialidade

do trabalho, demonstrou que o mundo depende do trabalho e do fluxo concreto do comércio e da produção. O trabalho parado desencadeou uma crise generalizada dos negócios, que fez surgir sintomas de um capitalismo ainda mais predatório, que se alimenta do trabalho e encontra os melhores suprimentos no trabalho precarizado (DURÃES, 2020b)

Nesta perspectiva, visto pela ótica de relevância econômica e social, embora desprotegido, o setor informal é responsável pela maior parte das atividades produtivas e geração de renda dentro da economia brasileira.

6. PERSPECTIVAS DE PROTEÇÃO E RESISTÊNCIAS: UM CONFLITO POLÍTICO E NORMATIVO

Não há proibição ao trabalho e à circulação no texto constitucional, contudo há restrições à ocupação do espaço público na legislação infraconstitucional administrativa. Nesse sentido, a Administração do Plano Piloto ressalta que a Ordem de Serviço nº 135 não inova na ordem jurídica, apenas reflete determinações de outros instrumentos normativos (DISTRITO FEDERAL, 2020b), e que a classificação da rodoviária como área excludente foi baseada em lacuna legislativa produzida pela Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 31.491, julgada procedente pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT), em 29 de abril de 2005.

O TJDFT, na ocasião, declarou por unanimidade a inconstitucionalidade formal da Lei nº 2.693, de 15 de março de 2001, com efeitos *ex tunc* e eficácia *erga omnes*, por vício de iniciativa. A Lei Orgânica do Distrito Federal determina que compete ao Governador do DF a iniciativa de leis que disponham sobre o uso, desafetação e destinação dos bens públicos do Distrito Federal. A Lei fulminada, que foi proposta por vários deputados – e não pelo Governador do DF –, assegurava a permanência, nas dependências da Estação Rodoviária do Plano Piloto, dos vendedores ambulantes que já trabalhavam lá antes da reforma a que foi submetido o imóvel público, mesmo na hipótese de que a Rodoviária viesse a ser explorada por terceiros (DISTRITO FEDERAL, 2001). A Administração do Plano Piloto destacou, ainda, o dever do gestor público de observância ao princípio da legalidade, que limita suas ações aos dispositivos da lei (DISTRITO FEDERAL, 2020b), sob pena das sanções previstas no estatuto jurídico dos servidores públicos.

A proibição do trabalho ambulante em qualquer dos casos representa um conflito de normas, tendo em vista o paradigma do Estado Democrático de Direito inaugurado pela Constituição Federal de 1988.

Caldas (2013) enfrentou a concorrência normativa entre princípios constitucionais que garantem a cidadania, a dignidade da pessoa humana, a valorização do trabalho humano, a livre iniciativa e a justa concorrência, por um lado, e os princípios também constitucionais que garantem a política de desenvolvimento, executada pelo poder público, na intenção de ordenar racionalmente o espaço urbano e garantir bem-estar para os habitantes, por outro.

Para tanto, a autora adotou a teoria de interpretação principiológica de Ronald Dworkin, na qual os princípios concorrentes devem ser sopesados à luz do caso concreto para encontrar a resposta que proporcione a justiça material. No conflito apresentado, a resposta não pode ser outra senão a que efetiva o direito constitucional ao trabalho e seus direitos fundamentais correlatos, tendo inclusive a efetivação do princípio da função social da cidade (CALDAS, 2013).

Nessa linha, deve-se ter em mente que o Estado Democrático de Direito representa um limite ao poder estatal, ao salvaguardar direitos e garantias fundamentais, e não um arsenal colocado ao Estado contra o indivíduo. Não está isento o administrador público de fazer cumprir os mandamentos constitucionais, tampouco de buscar a produção de justiça material ao editar atos administrativos. Não pode o gestor público agir como um intérprete desleal do sistema jurídico e esconder-se sob o manto do legalismo. A observância do princípio da legalidade no direito administrativo contemporâneo pressupõe o respeito à Constituição, que impõe o dever de observância aos direitos fundamentais e sociais, tão caros ao administrado. Administrar não significa mais aplicar a lei de ofício. Enquanto o direito busca o justo, qualquer solução que conduza a uma injustiça não é jurídica.

A tensão presente na gestão do comércio ambulante da Rodoviária do Plano Piloto não se restringe ao campo jurídico e social: o conflito também possui uma dimensão política.

Os trabalhadores não ficaram inertes ao terem seu direito ao trabalho vilipendiado, superando o mito da outorga (GOMES, 1994) – a ideia de que a legislação social teria sido outorgada, concedida como uma benesse do Estado, e não advinda de reivindicações sociais –, presente no senso comum e que produz a noção de que o brasileiro seria despreparado para a vida política, até mesmo nos espaços de ação política. Na história do trabalho brasileiro, há uma série de resistências e lutas organizadas por direitos que são apagadas, inclusive no histórico do trabalho ambulante.

São exemplos, a greve negra dos ganhadores na Bahia e as formas de revolução silenciosa (REIS, 1993), como os cantos da cidade negra com as ganhadeiras vendedoras de alimentos, que funcionavam como ponto de encontro e articulação da

população negra (NOVAES, 2017), e ainda a resistência produzida pelas amas de leite através da transmissão da cultura pela linguagem (GONZALEZ, 1984).

Os ganhadores e ganhadeiras tomaram conta das ruas, registrando neste espaço, a cristalização do trabalho livre, adaptaram-se a este espaço com maestria e estratégia, tirando proveito até do controle senhorial, mantendo uma relação de cooperação. O agenciamento e a ação transformaram os ganhadores e ganhadeiras, posteriormente, como senhores dos cantos, espaço de promoção de liberdade nas ruas da cidade de Salvador (DURÃES, 2012).

Em relação ao Carnaval de Salvador, Queiroz (2017) narra o episódio em que os ambulantes, num misto de revolta e resistência, marcharam juntos em direção às emissoras que faziam a cobertura do carnaval e sob as câmeras queimaram embalagens e materiais de divulgação das marcas patrocinadoras, vez que os fiscais apreenderam as mercadorias que estavam proibidas.

Os vendedores ambulantes da Rodoviária do Plano Piloto, em respeito à história de resistência que constitui o seu trabalho, realizado sob o manto da proibição, não poderiam agir de forma melhor do que a opção pela organização coletiva em defesa de seus direitos. A edição da Ordem de Serviço nº 135 desencadeou um processo de militarização da Rodoviária do Plano Piloto, que passou a contar com uma base fixa da polícia militar para auxiliar a fiscalização a dar cumprimento ao normativo.

Os conflitos dali em diante foram frequentes e cada vez mais intensos. Com isso, os ambulantes se organizaram coletivamente através assembleias populares pelo direito ao trabalho e traçaram estratégias de resistência, com mobilizações de protestos e negociações com o GDF. Dos registros da audiência pública realizada sob o projeto de privatização da Rodoviária do Plano Piloto, observa-se expressiva participação dos comerciantes informais e formais, advogando pelos seus interesses (DISTRITO FEDERAL, 2020c).

Nesse sentido, o Sindicato dos Arquitetos do Distrito Federal (2020) elaborou estudo técnico intitulado Pelo direito ao trabalho no centro da cidade de Brasília, sob consultoria jurídica de advogados, no qual argumentaram pela fragilidade legal da Ordem de Serviço nº 135 em cotejo com a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto das Cidades. Enfrentaram, inclusive, as alegações de que as restrições se impunham em proteção da ordem urbanística, concluindo que a caracterização da plataforma rodoviária como área excludente para a atividade ambulante não encontra respaldo algum em norma ou texto patrimonial que tenha como intenção a preservação do

Conjunto Urbanístico de Brasília, pedindo a revogação do normativo. Fizeram mais ao indicar boas práticas para a regulação do trabalho ambulante, tomando como exemplo o manual do ambulante da cidade de Nova York, e ao propor resoluções e encaminhamentos de curto prazo, em face da urgência caracterizada pela pandemia de Covid-19 e de médio prazo para o aperfeiçoamento da legislação sobre o tema.

O documento também narra, por testemunho, as ações coletivas e as assembleias organizadas, sob decisões democráticas, com o apoio de organizações sociais que não se sobrepõem às decisões tomadas pelos ambulantes. Contam ainda os conflitos, e as articulações de resistência dos trabalhadores e trabalhadoras do comércio de rua, como o estabelecimento de condutas éticas, eleição de representantes em assembleia para representar o coletivo perante o governo.

Também merece destaque o Projeto de Decreto Lei nº 125/2020, lido em 06 de outubro de 2020, em tramitação na Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF), que determina a revogação da Ordem de Serviço nº 135/2019, pois teria exorbitado o Poder Regulamentar. Expõe como motivos o autor que a OS nº 135 teria criado exigências não previstas em Lei, tornando inviável, na prática, a atividade dos vendedores ambulantes, e ainda que o cumprimento da OS estaria provando denúncias sobre a atuação violenta do DF Legal, durante as fiscalizações.

Em parecer emitido em 25 do novembro de 2020, a Comissão de Constituição e Justiça da CLDF votou pela rejeição e inadmissibilidade do pedido, por entender que embora legítimas as preocupações do autor, a Ordem de Serviço nº 135/2019 não traduz exorbitância do poder disciplinar, tornando o instituto do Decreto Legislativo inadequado para sustar o regulamento questionado, uma vez que é constitucionalmente previsto para preservar a separação dos poderes, porém não é o caminho para a discussão de políticas públicas e práticas de gestão desenvolvidas nos limites legais da atividade administrativa do Poder Executivo (DISTRITO FEDERAL, 2020d).

É nítida a disputa política em torno da regulação da atividade dos ambulantes. A lei declarada inconstitucional passou pelo processo legislativo, demonstrando a intenção dos representantes do Poder Legislativo em regular a atividade em benefício dos ambulantes. O empecilho principal e imediato à iniciativa é a gestão do governo Ibaneis, que, apesar de deter a competência exclusiva para propor a lei que regulamente finalmente o trabalho ambulante na Rodoviária, não o faz, pois, a agenda de seu governo é a privatização.

Finalmente, deve-se reconhecer que a organização coletiva dos ambulantes, neste plano, se constitui como movimento sindical – já que sua reivindicação é afeta ao trabalho –, de modo que demanda a proteção internacional e constitucional aos sujeitos coletivos, no sentido da exigência de diálogo social e do acesso a direitos, notadamente o direito ao trabalho.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho de rua é multifacetado e heterogêneo, capaz de assumir uma pluralidade de manifestações com um denominador comum: a ocupação e exploração do espaço urbano para a obtenção de renda, tendo caráter de subsistência, pela lógica do trabalho, ou de lucro. Essas ocupações produzem uma complexa relação entre o trabalho informal e o espaço público, que aproxima e distancia as normas justralhistas e as normas de direito administrativo e urbanístico, que disciplinam e organizam as cidades.

Primeiro. A relação do trabalho com o espaço público como forma de subsistência para comercialização de mercadorias e serviços é fator estrutural da informalidade. A informalidade surge no período de transição do mercado de trabalho escravizado para o trabalho livre e assalariado. O processo de embranquecimento reservou a formalidade para os imigrantes europeus, enquanto a população negra livre e liberta foi largada à própria sorte. A necessidade os forçou à economia criativa e a expropriação do espaço para resistir e existir. Os primeiros ambulantes, ganhadores e ganhadeiras, movimentavam as ruas com sua força de trabalho. A circulação de mercadoria na cidade dependia muito do trabalho de rua, de modo que estes trabalhadores se tornavam especialmente essenciais à vida urbana.

Os anos se passaram e o mercado de trabalho formal foi moldado à experiência do trabalhador branco, imigrante e operário. A partir de um processo mais recente, sob um novo paradigma - neoliberalismo – com a reestruturação produtiva e a flexibilização das relações de trabalho formais, a informalidade experimenta novas conformações, que a rompe em duas: a nova e a velha. Entretanto, como demonstrado a velha e a nova informalidade se distanciam apenas no significado das palavras, pois, na verdade, são dois lados de uma mesma moeda: a desproteção jurídica. Enquanto a primeira nunca experimentou a tutela estatal, a segunda se imbrica nas estratégias de burla à estrutura protetiva.

Segundo. A modelagem do mercado de trabalho a partir do projeto de embranquecimento determinou também a construção da proteção social ao trabalho,

que se ergueu sobre a categoria do trabalho subordinado e deixou de fora as demais formas de trabalho presentes na informalidade, incluindo o trabalho de rua. A despeito de ser um ramo protetivo, deixa de fora justamente a população mais carente. Neste contexto, a divisão racial do mundo do trabalho reserva ao negro o não-lugar e o não-trabalho. Se o que os pretos fazem na rua não é trabalho, logo não merece a atenção do direito do trabalho, permitindo que outros ramos do direito disciplinem as atividades que exercem nas ruas, a partir da lógica do controle.

Terceiro. Além de não ser considerado trabalho, aquilo que a população negra desenvolve nas ruas colide com os projetos de modernização urbana das cidades e a especulação imobiliária, por caracteres estéticos e raciais, hostilizados pelas classes dominantes. Nesse sentido, resta o controle social da presença negra nos centros urbanos, com a criminalização de suas práticas culturais e proibição do seu sustento, como um verdadeiro projeto de exclusão.

A partir do exposto, a atuação do Estado em relação à população negra é máxima para punir e mínima para concretizar direitos. Nessa linha, contemporaneamente, o trabalho de rua é desempenhado sob o manto da proibição, demandando estratégias especializadas de persistência ao trabalho. Os olhares atentos se dividem entre a fiscalização e a clientela, para não ser abordado de surpresa e acabar ficando sem a mercadoria ou agredido.

Quarto. Há uma contradição presente na proatividade da administração pública para regular o trabalho informal de rua, enquanto se mantém a exclusão dos informais da estrutura jurídico protetiva. O Estado empreende mais esforço e recursos para proibir, fiscalizar, afastar e punir o trabalhador informal, ao invés de regularizar e organizar o comércio informal nos centros urbanos e protegê-los juridicamente - que é a estratégia mais justa e adequada, uma vez que o comércio informal desempenha atividades essenciais à reprodução social. Soluções paliativas e levianas à problemática do ambulante, como transferência para áreas privadas economicamente prejudicadas, só reforçam o caráter cíclico dessas ocupações.

Quinto. O comércio informal não poder ser extinto, pois viabiliza o baixo salário da classe trabalhadora e subsidia sua reprodução social, pois também estão inseridos na sociedade do consumo e são essenciais ao sistema produtivo, precisam alimentar-se e vestir-se, por exemplo, mas não podem arcar com o custo das aquisições no mercado formalmente estruturado. Com efeito, a pobreza não é um fenômeno externo à economia produtiva. Não há competição entre o sistema formal e informal: na verdade, os mesmos produtos são destinados a clientes de classes distintas. O trabalhador

ambulante representa ainda a ponta final da estrutura produtiva, enquanto trabalhador gratuito ao capital, ao realizar e arcar com os custos da distribuição das mercadorias.

Sexto. A informalidade é estrutura funcional que alimenta o processo de acumulação do capital. As atividades informais são intersticiais e subordinadas ao movimento das empresas capitalistas, que se apropriam do trabalho dos desprotegidos, em contextos de exclusão jurídica ou burla à legislação, ocultando a subordinação direta ou estrutural. A economia liberal se apropria da capacidade do setor informal de produzir empregos ou ocupações aos extremamente pobres para servir aos interesses da acumulação capitalista. Não há que se falar em separação da economia de subsistência, pois integra o processo produtivo.

Sétimo. A persistência do trabalho de rua é a resistência. Ao longo da história a população negra desenvolveu várias estratégias de sobrevivência, organizadas ou não, aparentes ou silenciosas. Aliás, dentre elas figura o próprio trabalho ambulante.

Portanto, essas relações são atravessadas por marcadores de gênero, raciais, estéticos e político-ideológicos e caracterizam-se como um fenômeno que revela um claro desvio em relação ao projeto constitucional de combate às desigualdades, proteção ao trabalho digno e afirmação da cidadania, ao custo de políticas públicas inadequadas e ineficazes de formalização desse grupo, que ao invés de integrá-los econômica e socialmente, acaba por reforçar preconceitos, discriminação e exclusão.

E a precarização se intensifica sob o prisma da pandemia de Covid-19, que impõe aos trabalhadores informais uma escolha cruel entre a saúde, ao permanecer em casa, e o sustento, ao necessitar ir para as ruas comercializar seus produtos sob o risco do contágio.

O direito do trabalho não pode mais se posicionar no debate científico por meio do silêncio, da negação e da omissão, frente ao grande número de teorias e pesquisas que denunciam o seu caráter excludente e marginalizador, em relação à informalidade e à população negra.

A proteção ao trabalho subordinado não esgota as demandas endereçadas ao direito do trabalho pela complexidade da realidade social. Logo é essencial pensar em esquemas de proteção que contemplem outras experiências, como renda mínima e ampla proteção previdenciária.

Tanto como assegurar direitos do trabalho, é essencial o próprio direito ao trabalho. O trabalho ambulante mais uma vez é ameaçado na capital federal e cabe ao direito do

trabalho, enquanto sistema de proteção, salvaguardar a cidadania dos sujeitos que o exercem. Em relação às normas administrativas, ressalta-se que o gestor público também jura respeito à Constituição, devendo promover a interpretação do sistema jurídico à luz dos mandamentos constitucionais, e não sob legalismos, devendo promover a justiça substantiva pela via administrativa, quando couber, sob pena do descumprimento dos princípios da administração pública, nos termos da lei de improbidade administrativa.

Por fim, cabe perguntar: de quem são as ruas? As ruas são espaços de luta e laboratórios de possibilidades. São zonas de combate físico e palanque de disputas ideológicas. São território da resistência, da cultura, da construção de relações sociais e solidárias. Assistem a cenas cruéis e testemunham, entre gritos e silêncio, transformações maquiadas de modernização e progresso. Alimentam populações, circulam produtos e sustentam famílias. São lugar do informal, local do ilícito e área do ilegal, mas também são palco de greves, do trabalho do povo e da reivindicação cotidiana de direitos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AKOTIRENE, Carla. **O que é interseccionalidade?** Coordenação de Djamila Ribeiro. Belo Horizonte: Letramento: Justificando, 2018 (Cap. 2)

ALMEIDA, Sílvio Luiz de. **O que é racismo estrutural?** Belo Horizonte (MG): Letramento, 2018

ALVES, Raissa Roussenq. **Entre o silêncio e a negação: trabalho escravo contemporâneo sob a ótica da população negra.** Belo Horizonte: Letramento: Casa do Direito, 2019

ANDRADE, Everaldo Gaspar Lopes de. **O Direito do Trabalho na Filosofia e na Teoria Social Crítica.** Editora LTR, 2014 (Cap. 5)

CALDAS, Sielen Barreto. **Direito ao trabalho na rua.** Belo Horizonte, 2013. Tese (Doutorado em Direito) Faculdade de Direito da Universidade de Minas Gerais.

CACCIAMALI, Maria Cristina. **(Pré-) Conceito sobre o setor informal, reflexões parciais embora instigantes.** Revista Econômica, v. 9, n. 1, 2007.

CHALHOUB, Sidney. **Trabalho, lar e botequim: o cotidiano dos trabalhadores no Rio de Janeiro na Belle Epoque.** 1. ed. São Paulo: Brasiliense, 1986.

CORULLON, Martin Gonzalo. **A plataforma rodoviária de Brasília: infraestrutura, arquitetura e urbanidade.** São Paulo, 2013. Dissertação (Mestrado

em Arquitetura e Urbanismo) Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.

CRENSHAW, Kimberle. **Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero**. Estudos Feministas, 10 (1): 171-188, 2002

DISTRITO FEDERAL. **Lei nº 2.693, de 15 de março de 2001**. Dispõe sobre a fixação de ambulantes na Estação Rodoviária de Brasília. 2001

_____. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (3ª Turma Cível). **Acórdão 832292**. (20090110853318APC) Relator: Flavio Rostirola. Brasília, 12 de novembro de 2014. Diário Judicial Eletrônico, Brasília, p. 197, 21 de novembro de 2014. 2014

_____. **Lei nº 6.190, de 20 de julho de 2018**. Dispõe sobre a regulamentação da atividade de comércio ou prestação de serviços ambulantes em vias, ônibus, metrô, estacionamentos e logradouros públicos do Distrito Federal. 2018

_____. **Decreto nº 39.769, de 11 de abril de 2019**. Dispõe sobre a regulamentação da atividade de comércio ou prestação de serviços ambulantes em vias, ônibus, metrô, estacionamentos e logradouros públicos do Distrito Federal. 2019a

_____. **Ordem de Serviço nº 135, de 07 de novembro de 2019**. 2019b

_____. Governo do Distrito Federal. Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade. **Edital de Chamamento Procedimento de Manifestação de Interesse nº 05/2019**. Diário Oficial do Distrito Federal, nº 182, p. 27, 24 de Setembro de 2019. 2019c

_____. Governo do Distrito Federal. Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade. **Edital de Licitação (Minuta) 2020a**. Disponível em: <http://semob.df.gov.br/edital-de-chamamento-de-manifestacao-de-interesse-rodoviaria-do-p-piloto/> Acesso em: 22 de julho de 2021.

_____. Governo do Distrito Federal. Administração Regional do Plano Piloto. **Nota Informativa - Ambulantes, 03 de outubro de 2020**. 2020b Disponível em: <http://planopiloto.df.gov.br/2020/10/03/nota-informativa-ambulantes/> Acesso em: 23 de julho de 2021.

_____. Governo do Distrito Federal. Secretaria de Estado e Mobilidade do Distrito Federal. **Relatório SEI-GDF nº 2/2020 - SEMOB/SUPAR**. Relatório de consulta e audiência públicas. Rodoviária do Plano Piloto. Brasília, 22 de dezembro de 2020. 2020c

_____. Câmara Legislativa do Distrito Federal. Gabinete do Deputado Professor Reginaldo Veras. **Parecer nº SEI/CLDF 020357, 24 de novembro de 2020**. 2020d

DUARTE, E. C. P.; ZACKSESKI, CRISTINA. **Sociologia dos Sistemas Penais: controle social, conceitos fundamentais e características**. Publicações da Escola da AGU: Direito, Gestão e Democracia, v. 1, p. 147-168, 2012.

DURÃES, Bruno José Rodrigues. **Trabalho de rua, perseguições e resistências: Salvador no final do século XIX**. Revista Brasileira de História & Ciências Sociais, v. 4, n. 7, 2012.

_____. **O Trabalho Informal de Rua Reconfigurado: Sua Função Como Agente da Acumulação**. Caderno CRH, v. 33, 2020a

_____. **Do Trabalho Informal Tradicional ao Uberizado: história, inovação e pandemia**. NAU Social, v. 11, n. 21, p. 361-375, 2020b

FRANCISCON, A. **O Direito à cidade: A função protagonista do espaço público**. Akrópolis Umuarama, v. 28, n. 1, p. 85-94, jan./ jun. 2020.

FERNANDES, Luiz Vinícius de S. **Ganhadores do Século XXI: motoristas de aplicativos, informalidade e relações raciais**. No prelo. 2021

FILGUEIRAS, L.; DRUCK, G.; DO AMARAL, M. F. **O Conceito de Informalidade: Um Exercício de Aplicação Empírica**. Caderno CRH, [S. l.], v. 17, n. 41, 2006. DOI: 10.9771/ccrh.v17i41.18490.

GOMES, Ângela de Castro. **A invenção do Trabalhismo**. 2ªed. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994. (Cap. IV)

GONZALEZ, Lélia. **O racismo e sexismo na cultura brasileira**. Revista Ciências Sociais Hoje, Anpocs, 1984, p. 223-244.

KOWARICK, Lúcio. **Trabalho e Vadiagem: A origem do trabalho livre no Brasil**. 2ª. Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

KREIN, J. D.; PRONI, M. W. **Economia informal: aspectos conceituais e teóricos**. Brasília: OIT, v. 1, 2010.

KREIN, J. D. **O desmonte dos direitos, as novas configurações do trabalho e o esvaziamento da ação coletiva: consequências da reforma trabalhista**. Tempo Social, [S. l.], v. 30, n. 1, p. 77-104, 2018. DOI: 10.11606/0103-2070.ts.2018.138082. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/ts/article/view/138082>.

LOPES. Leticia Alves. **Ganhadores: formação histórica do trabalho informal e a construção do direito do trabalho no Brasil**. No prelo, 2021

MENEZES, Philippe Moreira Souto. **Os cantos dessa cidade: a proteção do trabalho de ambulantes no carnaval de Salvador a partir do monopólio de produtos e serviços**. Monografia (Bacharelado em Direito) - Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2019.

NOVAES, Bruna Portella de. **Embranquecer a cidade negra: gestão do trabalho de rua em Salvador no início do século XX**. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

OLIVEIRA, Francisco de. **A Economia Brasileira: crítica à razão dualista**. Petrópolis – RJ, Editora Vozes, 1972.

PEREIRA, Flávia Souza Máximo; NICOLI, Pedro Augusto Gravatá. **Os segredos epistêmicos do direito do trabalho**. Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília, v. 10, n. 2, p.519-544, 2020. DOI: 10.5102/rbpp.v10i2.6765

QUEIROZ, Adriana Franco de. **Do direito à cidade para o direito ao trabalho: Ocupação e expropriação de “territórios de trabalho” de vendedores ambulantes em espaços públicos da cidade de Salvador-Bahia**. Tese de Doutorado em Ciências Sociais, Universidade Federal da Bahia, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/24371>. Acesso em 20 janeiro 2022.

RAPOSO, Fernanda Menezes. **Estratégia e desafio do trabalho no mundo da informalidade: os vendedores ambulantes da Rodoviária do Plano Piloto de Brasília/ DF**. 2019. 125 f., il. Dissertação (Mestrado em Sociologia)—Universidade de Brasília, Brasília, 2019

REIS, J. J. **A greve negra de 1857 na Bahia**. Revista USP, [S. l.], n. 18, p. 6-29, 1993. DOI: 10.11606/issn.2316-9036.v0i18p6-29.

SANTOS, Orlando Almeida dos. **Dos Cantos aos Camelódromos: Comércio de rua e territorialidade negra no Centro Antigo de Salvador**. 170 f. 2015. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2015.

SINDICATO DOS ARQUITETOS DO DISTRITO FEDERAL. **Estudo Técnico: Pelo direito ao trabalho no centro da cidade de Brasília**. 2020. Disponível nos autos do PA SEI GDF 04018-00001431/2020-71. Acesso em 23 de junho de 2021.

SOUZA, Helena Sayuri Ito de. **Plataforma da precarização: Os conflitos na regulação jurídica do trabalho dos entregadores de aplicativo**. No prelo, 2021.

TAVARES, Breitner. **Mercados informais e sociabilidades urbanas na periferia de Brasília: o caso de Ceilândia - DF**. Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana.

2009, 1(1), 23-32. ISSN: 2175-3369. Disponível em:
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=193114456003>

TELLES, Vera. **A cidade nas fronteiras do legal e ilegal**. Belo Horizonte: Argvmentvm, 2010;

THEODORO, M. L. **As características do mercado de trabalho e as origens do informal no Brasil**. In: Luciana Jaccoud. (Org.). *Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005

VIEIRA, Regina Stela Corrêa. **O cuidado como trabalho: uma interpelação do direito do trabalho a partir da perspectiva de gênero**. Tese (Doutorado em Direito do Trabalho) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. DOI:10.11606/T.2.2018.tde-30102020-143919, 2018.

Recebido: 10/08/2021
Revisado: 07/12/2021
Aprovado: 20/01/2022