

39º Encontro Anual da Anpocs

SPG01 As ações econômicas governamentais como construções sociais.

Organizando os velhos mercados informais: agência, gestão e controle do poder público sobre os “novos” “microempreendedores” em Manaus.

Marcio André Araújo de Oliveira

Organizando os velhos mercados informais: agência, gestão e controle do poder público sobre os “novos” “microempreendedores” em Manaus.

Marcio André Araujo de Oliveira¹

Resumo

A pesquisa está em um contexto de mudanças ocorridas no segundo semestre de 2013. Com o objetivo de analisar a forma de organizar o trabalho dos vendedores em via pública a partir de sua transferência das ruas para os “mercados e shoppings populares”. O poder público municipal é o agente fundamental da iniciativa e gerenciamento do processo, do início até o momento, de implementação deste “novo” mercado de consumo em Manaus (AM). Deste modo, a investigação tem a intenção de analisar uma ação econômica governamental. O problema construído diz respeito à ação da prefeitura quanto às justificativas apresentadas para a transferência, aos acordos combinados, aos contratos assinados e à própria forma de gestão do Centro de Comércio Popular. A dinâmica da transferência teve como resultado imediato um processo de normatização/formalização no modo de organizar o trabalho nesses novos lugares, além de apresentar um processo de conflito e disputa entre os agentes e a norma estabelecida. A metodologia da investigação tem perfil etnográfico, usando também a aplicação de questionário semi-estruturado com os diferentes agentes envolvidos e fontes secundárias de jornais impressos e digitais.

Palavras-chave: ação governamental, processo de transferência das vias públicas; formalização; força de trabalho informal.

Introdução

A permanência da força de trabalho em via pública ou sua transferência para lugares determinados pelo governo (especificamente grupos/microatividades de camelôs e ambulantes) tende a refletir uma construção social e política de cada sociedade ultrapassando a codificação e normatização legal e, mesmo, a simples troca de bens e serviços entre os atores.

Na forma de organização do trabalho em via pública ou na ação de transferência para outros lugares, a modificação da estrutura relacional entre os atores e do mercado em particular não acontece somente pela pura escolha racional de mercantilização do espaço ou das imposições normativas. Porém, no momento da organização do trabalho, das estratégias de negociação do espaço e da manutenção do comércio/serviços ao longo do tempo assumem outro caráter. Em face da superação dos constrangimentos impostos pelo governo na política de transferência o processo social de estabilização encaminha-se

¹ Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia – PPGS/UFRJ. Email: marcioandr@hotmail.com

segundo relações de poder informal, estruturas sociais de patronagem e estratégias individuais de organização do trabalho.

Minha pesquisa (ainda em desenvolvimento) pretende dar conta da transferência da força de trabalho informal em via pública para “shoppings e mercados populares”, tendo como pressuposto que isto não ocorre sem enfrentamentos, acordos, arranjos e retrocessos durante o processo. Mas, neste artigo especificamente pretendo explicitar os mecanismos de ação do Executivo Municipal em sua política de transferência e formalização de parte dos camelôs e ambulantes ao longo do processo de “reorganização” do Centro Histórico de Manaus (entre 2013 a 2014).

Um tipo de ação institucional em disputa e que se constitui em arena onde as posições são inscritas, a ação política dos agentes é justificada, acordos e contratos são ao mesmo tempo firmados e burlados, instaurando determinados conflitos e instabilidades. Atentando que durante a implementação da política de transferência o estágio de instabilidade pode abrir espaços para “oportunidades” políticas e negócios, sejam eles informais ou não.

A investigação se insere num contexto onde a ação do Poder Executivo (e sua base no Legislativo) é determinante para a constituição de um novo mercado de consumo e organização do trabalho de ex-camelôs na cidade de Manaus (AM). A determinação em deslocar essa força de trabalho informal das ruas para uma estrutura chamada de “Shopping/Mercado Popular” traz uma imposição de imersão do grupo no campo das atividades formalizadas. Estabelece, em tese, a passagem dessas microatividades informais para a normatividade de “microempreendedores individuais” juridicamente reconhecidas. De fato, a exigência da formalização é a primeira etapa a ser cumprida pelo grupo transferido.

Apesar das diferentes análises, da discussão e de contextos culturais em outros trabalhos sobre esse tipo de transição (NEVES; JAYME; ZAMBELLI, 2006; KOPPER, 2012; FREIRE, 2012), o que se faz pertinente nesta investigação é o modo como o poder público age nas intervenções sobre estes grupos específicos. Ele assume unilateralmente a direção de todas as etapas do projeto, desde a emergência até esse momento de tentativa de estabilização, desde o cadastramento dos indivíduos até a construção/reforma

do prédio. Enfim, não há nenhum indício de possível parceria público-privada agora ou num futuro próximo. É a própria iniciativa do poder público que transfere os velhos mercados de troca e de consumo (de informalidade), indicando pelo processo a mudança de *status* e de “oportunidades” para as novas relações formalizadas e normatizadas entre do grupo.

O artigo encontra-se estruturado em seis partes. Além desta introdução, segue-se um breve contexto da urbanização de Manaus, posteriormente a apresentação do processo de transferência e depois uma caracterização sobre os modos de organização do trabalho e formalização nos Centros de Comércio Popular (CCP) e, a importância de um Fundo público para a ação governamental, concluindo com algumas considerações sobre os desdobramentos previstos.

Esta pesquisa não está concluída. O campo empírico é o Centro de Comércio Popular “Galeria Espírito Santo” localizado no centro de Manaus (AM) e os atores envolvidos são os permissionários (“novos” microempreendedores) e a secretaria municipal responsável pela transferência e demais atores envolvidos (direta ou indiretamente) como as 02 (duas) organizações coletivas de camelôs e ambulantes.

Entre os recursos metodológicos utilizados estão: a pesquisa documental no diário oficial do município (DOM); a observação direta em busca de percepções sobre as formas de organização do trabalho no Centro de Comércio Popular; entrevista e aplicação de questionário semi-estruturado (30) com os permissionários, recolhendo dados quantitativos e as percepções dos conflitos e acordos; e a pesquisa bibliográfica sobre o tema.

1. Breve contexto do processo de urbanização em Manaus

A cidade de Manaus, capital de estado do Amazonas, localiza-se no centro geográfico da Amazônia, na sub-região Rio Negro/Solimões, norte do Brasil. Tornou-se uma das maiores metrópoles do mundo na região equatorial, o principal centro financeiro da região norte do Brasil e conhecida pelo ecoturismo. De acordo com os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a cidade contava com 2.020.301 habitantes em 2014, sendo o 7º município mais populoso do Brasil (IBGE, 2014).

No decorrer de sua formação urbana Manaus sofreu o impacto de dois momentos de *boom* de crescimento econômico e populacional. O primeiro se dá com a atividade econômica da borracha, entre a última década do século XIX e a primeira década do século XX, ligada à crescente expansão da indústria automobilística e derivados. O segundo, a partir de 1967, com a implantação do projeto de desenvolvimento Zona Franca que tem na origem a reestruturação da produção industrial pelo mundo. Embora esses dois contextos econômicos tenham aspectos distintos, eles se caracterizam por forte orientação ao mercado externo, intenso fluxo migratório e concentração de investimentos na capital do Amazonas (OLIVEIRA, 2003; DIAS, 1999; VALLE, 2007).

O Estado promove, nesses dois contextos, a construção de prédios majestosos, as instalações de um porto flutuante moderno, expansão da rede elétrica e a construção de uma hidrelétrica, o serviço de transporte público, o sistema de abastecimento de água e rede de esgoto, entre outras melhorias urbanísticas. Enfim, as reformas urbanísticas criaram padrões que redefiniram o mapa da cidade e aceleraram a segregação socioespacial. Com isso, modificou-se o traçado da sua área central, foram desapropriadas algumas propriedades particulares, aterraram-se igarapés e houve um redimensionando no uso do espaço urbano.

Por outro lado, tanto no contexto da economia gomífera quanto no contexto do projeto Zona Franca, as reformas, o ordenamento e as melhorias na tentativa de incorporar uma “cidade moderna” acabavam por esconder ou expulsar para longe, para áreas às margens dos igarapés ou para a periferia nos limites da cidade. Para estes menos favorecidos, o projeto modernizador era excludente e não correspondia às suas demandas, mostrando que o processo de urbanização tinha forte caráter elitista. (DIAS, 1999; VALLE, 2007).

A cidade foi sendo reconhecida ao longo do seu processo de crescimento e urbanização como um entreposto comercial, uma identidade expressa na própria idéia original do projeto Zona Franca (ZF) de Manaus que era a de porto de livre comércio. Com a ZF, as atividades empresariais locais, familiares, de produção tradicional e atrelada à demanda interna foram aos poucos cedendo lugar para as indústrias transnacionais – com produção em grandes linhas de montagem, incentivos fiscais e

demanda externa. Manaus deteve, com a implantação da ZF de Manaus, o maior índice de movimentos migratórios nas décadas de 1970-1980, constatado pelo avanço do crescimento demográfico.

De fato, Manaus apresenta altas taxas de concentração da população do estado: sua participação relativa passou de 44,3% em 1980, atingiu quase a metade (48%) em 1991, alcançando 50% em 2000. Os dados apontam pra a tendência dominante de migração de natureza intra-regional. Nas três últimas décadas do século XX, o crescimento demográfico deu-se de forma desordenada, mediante as manchas de ocupações irregulares, localizadas inicialmente nas áreas norte e leste da cidade.

Esse processo de urbanização recente em Manaus resulta da interação e do balanço entre fatores de expulsão da área de origem (estagnação econômica no interior do estado) e fatores de atração da área de destino (expansão dos postos de trabalho no Distrito Industrial). Com a implantação da ZF de Manaus, a cidade aumentou gradativamente a sua participação no PIB brasileiro, passando a responder por 1,4% da economia do país (IBGE, 2011). Antes da ZF de Manaus (até meados de 1960), as opções que compunham o mercado de trabalho, eram principalmente, o comércio, funcionalismo público e os serviços, mesmo este não sendo tão representativo (VALLE, 2007).

No decorrer dos anos de ampliação do projeto ZF de Manaus percebe-se a explosão do crescimento populacional e a rápida e desordenada urbanização da cidade. O registro censitário comprova o intenso fluxo de pessoas oriundas de áreas circunvizinhas a Manaus e de outros estados. Nos anos iniciais do projeto, o comércio importador da ZFM vai gerar uma crescente atividade de turismo de compras. Concentrada em grande parte nas lojas importadoras da área central de Manaus, até aproximadamente no fim da década de 1990. A partir deste período, com o processo de abertura de importações em todo o território nacional, aos poucos essa atividade vai cedendo lugar para outros investimentos. Em Manaus, ao longo desses processos econômicos o comércio sempre foi o setor que mais contribuiu para o crescimento da renda interna.

É no início da década de 1980 que o comércio de camelôs e ambulantes começa a se estabelecer de modo efetivo nas ruas da área central. A crise econômica, os novos

ajustes no mercado de trabalho e o crescente desemprego impulsionam a expansão, ao mesmo tempo em que emerge em alguns setores da sociedade uma apreensão do que vêm como um problema social e urbanístico.

A tentativa de resolução mais emblemática do período foi o enfrentamento direto entre a força policial e os camelôs, em 1989. Ao longo dos meses os produtos eram apreendidos, havia uso excessivo de violência e a repressão se tornou a estratégia mais notória aplicada pelo poder público. É nesse contexto que se articula a primeira organização coletiva de camelôs e ambulantes.

Passados o período de repressão, os governos que se seguem silenciam ou fecham acordos tácitos sobre a situação de camelôs e ambulantes, que vai se expandindo e criando setores específicos ao longo de toda a área central (vestuário, ferragens, alimentação, material escolar). A concentração da atividade e de outras ocupações conectadas se estende entre as av. Eduardo Ribeiro e av. Sete de Setembro e nas ruas transversais (de fato, nos bairros periféricos a situação de expansão não é diferente).

A partir da segunda metade da década de 1990 há um processo de institucionalização da atividade, não somente, mas principalmente na área central de Manaus. As medidas tomadas são os credenciamentos e inscrições de camelôs e ambulantes na tentativa de ordenar o grupo; pesquisas são encomendadas pela prefeitura no intuito de conhecer o comércio informal de camelôs e ambulantes; realiza-se processo seletivo para contratação de fiscais municipais que atuarão na função de fiscalização e controle da atividade na área central; é criada uma gerência/departamento em uma secretaria municipal para trabalhar diretamente com o comércio informal (inscrições, credenciamentos, transferências entre interessados, entre outras ações); algumas tentativas de alocação, sendo a primeira iniciativa de caráter Público-Privado (com uma empresa de MG) – porém, o projeto em área da União é embargado; outras tentativas, de iniciativa pública, são igualmente infrutíferas gerando conflitos e discussões entre poder público e camelôs.

2. O processo de transferência para os “Novos Mercados”

Em Oliveira (2009), descrevi a forma de organização do trabalho de camelôs e ambulantes nas vias públicas de Manaus, especificamente numa praça no centro da cidade. Naquele momento, observei a constituição de uma organização de trabalho que se dava em forma de rede com conexões que se expandiam entre as várias “micro atividades”, como “nós” que se entrelaçavam e, por vezes, se hierarquizavam a partir “nó” central da atividade de camelô.

Durante o trabalho de campo (em 2009, na Praça da Matriz) tive a oportunidade de ouvir dos próprios camelôs e ambulantes sobre alguns dos projetos e das estratégias da prefeitura de Manaus, ao longo dos anos, para realizar o “ordenamento”/ “embelezamento” da área central da cidade, em particular dessa Praça. Ao mesmo tempo em que posições contrárias e desafiadoras de camelôs e ambulantes resultavam nas inúmeras tentativas frustradas em aplicar esses projetos conjuntamente com a realocação do grupo.

No decorrer dos últimos 25 anos, a expansão e o aumento significativo da força de trabalho informal nas ruas do centro da capital (após 2010 é perceptível a forte presença de imigrantes chineses e peruanos) fizeram com que algumas demandas, por parte do setor lojista e do próprio poder público, fossem fortalecidas. As demandas por “choque de ordem”, “ordenamento urbano”, “embelezamento do centro histórico”, “revitalização da área central degradada”, “reintegração de posse”², começaram a se consolidar como justificativas válidas para uma agenda política de reurbanização desse espaço.

Em 2009, Manaus foi escolhida como cidade-sede de 04 jogos da primeira fase do mundial da FIFA em 2014. No início de 2013³, para os permissionários da área central

² No momento utilizo essa sequência de termos com o significado mais abrangente possível, sem o devido tratamento crítico que necessitam.

³ Artur Virgílio Neto (PSDB), anteriormente Senador pelo Amazonas, ganhou as eleições ocorridas em 2012 para o Executivo municipal com o compromisso em campanha de preparar a capital para atração de novos investimentos em diferentes setores econômicos e estruturar a cidade para grandes eventos. Em 1989, teve sua primeira experiência na prefeitura e realizou uma tentativa de retirada de camelôs e ambulantes sob forte resistência do grupo, desencadeando atos de violência entre as partes.

a aproximação do mundial⁴ somar-se-ia às demais “justificativas”. Contribuindo, assim, não apenas para colocá-los em alerta sobre as tomadas de decisão da prefeitura, mas como recurso moral para sensibilizá-los às futuras mudanças que estavam sendo projetadas. Os rumores de um “novo” planejamento urbanístico, de ações de “ordenamento” e transferências já se desenhavam no novo governo municipal.

Em 2013, pela mídia impressa e *in loco* acompanhava as ações iniciais de mobilização de recursos para o projeto de transferência. Parte das ações do poder público era articulada com as organizações coletivas (Cooperativa⁵, Associação e Sindicato de camelôs e ambulantes), chamadas para as reuniões com o prefeito Artur Neto (PSDB) e secretários das pastas de Planejamento Urbano e de Centro Histórico. Algumas reuniões ocorriam com todos interessados no auditório da prefeitura e outras mais restritas nos gabinetes com as organizações coletivas.

Em geral, em ambas as reuniões os acordos eram comunicados, discutidos e firmados e o projeto de transferência e da construção dos Centros de Comércio Popular (CCP) eram expostos para a audiência presente. Discussões sobre as ações a serem executadas – datas de desocupação, como seriam feitas e o deslocamento para o novo lugar, performances da execução, a decisão final sobre o local dos CCP, entre outros. Nas reuniões mais restritas as articulações e os acordos com as organizações coletivas iam combinando os arranjos para definir os gestores dos futuros CCP da área central e o irrestrito apoio para o convencimento do grupo.

Mesmo que essas organizações coletivas representem de baixo a médio grau de atração e filiação da população de camelôs e ambulantes, o prefeito toma a decisão de somente negociar e atender a certas reivindicações referentes ao projeto de transferência com os seus representantes legais. Isto representa para as organizações um peso maior

⁴ Como uma das muitas exigências a cumprir pelas condições impostas do contrato com a FIFA, o poder público começa a projetar a retirada dos mais de dois mil camelôs que ocupam o Centro Histórico da cidade. Pois, os locais de atrações turísticas devem ter livre acesso de calçadas e demais vias públicas, segundo o Instituto Municipal de Planejamento Urbano de Manaus (Implurb).

⁵ A Cooperativa de Camelôs do Centro de Manaus torna-se um ator marginal no decorrer do processo. Somente o Sindicato do Comércio de Vendedores Ambulantes de Manaus e a Associação dos Vendedores Ambulantes do Comércio Informal do Amazonas prosseguem nas negociações, tornando-se mediadores políticos entre as ações do Executivo e do grupo alvo da transferência.

diante do grupo, exercendo o papel de mediadores políticos mesmo sem a força da representação de fato.

O ano de 2013 assume o caráter da etapa do processo de “doutrinação” e preparação para a implantação do projeto de transferências aos CCP. Um ano preenchido por reuniões, acordos, convencimentos, persuasões e dissuasões, exposições contínuas do projeto, propaganda na mídia, promessas de “nova etapa de vida” e de “comprometimento com Manaus”, internalização de competências normativas, pressão por formalização, cursos e “qualificações” de novas habilidades, promessa de propriedade dos boxes, algumas reivindicações públicas e abertura de processos no Ministério Público e na Justiça Comum Estadual, entre outros.

Não se podem negar os efeitos desses recursos estratégicos de “projetos de gestão urbana”, do discurso da modernização e melhoria das condições dos negócios, dos ganhos futuros da formalização, de investimento e financiamento, além de intensivo uso das mídias sociais utilizados pela prefeitura de Manaus. Os resultados de minimização dos conflitos políticos e anulação de enfrentamento com ação violenta ou prisões. Alguns que tentaram resistir sofreram forte desqualificação das reivindicações e perderam aliados e força de pressão com o avanço das ações e das expectativas sobre o novo lugar.

No mesmo ano, a primeira ação efetiva nas ruas do Centro Histórico feita pela administração municipal foi quantificar a população de camelôs e ambulantes formalmente cadastrada na prefeitura ao longo dos anos, aqueles que tinham autorização para exercer sua atividade na área central. O recadastramento era acompanhado pela sugestão de três alternativas possíveis de lugares de transferência definitivos: dois prédios reformados, na área próxima ao porto e nos limites da área central e, um terceiro prédio a ser construído na zona leste da cidade. O recadastramento chegou a um número oficial de 2.082⁶ permissionários regularmente credenciados no Centro Histórico. A primeira vista um número discutível em face de um centro histórico tomado em praticamente 100% de suas vias públicas. E, com uma grande concentração que se próxima desse total somente nas avenidas centrais e na Praça da Matriz.

⁶ Disponível em: <<http://www.manaus.am.gov.br/2015/02/27/prefeitura-vai-realocar-mais-246-camelos-neste-domingo/>> acesso em: 22.07.2015.

Na semana de carnaval de 2014 (entre os dias 21, 22, 23 de fevereiro), a mudança de barracas, bancas e carros-lanches dá início à transferência dos primeiros grupos, mas com o temor de incompletude do projeto. As ruas principais seriam as primeiras a passar pelo “ordenamento” e as transversais viriam na sequência. Estavam situados na Praça da Matriz e nas duas avenidas principais que cortam o centro da cidade. Estes foram transferidos para os “camelódromos provisórios” e estavam inscritos para ocuparem os dois futuros prédios do centro⁷.

No entanto, antes que os prédios do centro fossem reformados e entregues definitivamente, os primeiros grupos retirados das ruas precisaram esperar por 07 meses emergenciais em estacionamentos e espaços improvisados como “camelódromos” (durante as entrevistas alguns chamaram esses espaços de “curral”). A justificativa para tal ação emergencial era que as principais vias do centro precisavam estar “limpas” e “organizadas” nos meses que antecediam a realização do campeonato da FIFA 2014, com a finalidade de causar boa impressão à recepção turística.

Para esses 03 dias de mobilização dos órgãos públicos foi acionada a mão-de-obra voluntária de servidores municipais atuando na remoção de bancas de camelôs e carros-lanches para os espaços provisórios. Foram utilizados caminhões no transporte dos equipamentos e ao final foi realizada uma limpeza (higienização) da área no domingo. Toda a ação exigiu articulação entre várias secretarias municipais como a Secretária de Limpeza Pública (Semulsp), a Secretaria de Mercados, Produção e Abastecimento (Sempab) e a Secretaria de Infraestrutura (Seminf) e a recém criada Secretaria Municipal do Centro Histórico (Semch). Os camelôs acompanhavam toda essa ação performática cuidando para que os seus equipamentos não fossem danificados.

Chamado pela opinião pública como o “momento histórico” da cidade, mobilizou a atenção da imprensa e de alguns vereadores que acompanhavam o desenrolar da ação. Alocados em espaços provisórios (ainda funcionam em vista do prosseguimento

⁷ Em outras ruas transversais e demais vias um pouco distante desse foco, no entanto, os camelôs e ambulantes continuariam com sua rotina normal a espera das ações futuras (até o momento – setembro de 2015 – grupos de camelôs permanecem a espera; uma situação que descontenta aqueles que já foram transferidos ou estão nos estacionamentos.

das transferências), as bancas foram reagrupadas sem uma forma específica de organização, com espaços estreitos e com poucas condições de trabalho regular, um lugar quente, precariamente iluminado e apertado.

3. O Centro de Comércio Popular⁸ – CCP

O tempo no lugar provisório para os primeiros grupos foi de fevereiro (21.02.2014) até agosto (01.08.2014), quando é inaugurado e entregue o primeiro dos dois CCP do centro. Este prédio atende com 317 espaços individuais entre boxes e lanchonetes, e um espaço reservado ao Pronto Atendimento ao Cidadão (PAC) municipal, além de 01 casa lotérica e recentemente 01 agência bancária credenciada para serviço expresso.

A “Galeria Espírito Santo” está localizado na rua Joaquim Sarmento, esquina com a rua 24 de Maio, centro, em um prédio adaptado e reestruturado para atender as especificidades de um centro de compras (novas instalações elétricas, pequeno elevador, escada rolante – prevista no projeto). É um prédio de caráter histórico, privado, que no período áureo da borracha servia como galpão comercial de uma grande firma manauara, a J.G. Araújo. Porém, nas últimas décadas o prédio estava abandonado e funcionava adaptado como estacionamento.

O CCP abriga grande parte dos transferidos da av. Eduardo Ribeiro, av. Sete de Setembro e no entorno da Praça da Matriz que fizeram a escolha para este prédio. Uma das primeiras coisas a ser feita para entrar no espaço definitivamente é a assinatura obrigatória do Termo de Adesão ao chamado projeto “Viva Centro Galerias Populares”.

Há prazos estabelecidos para que camelôs e ambulantes compareçam à Subsecretaria Municipal do Centro Histórico de Manaus (Semch)⁹, levando cópia dos

⁸ Os Centros de Comércio Popular construídos/reformados pelo município são três prédios sendo que 02 estão reformados e 01 será construído com a finalidade de abrigar os futuros microempreendedores individuais. Os dois reformados estão localizados no centro, porém afastados do espaço anteriormente ocupados pelos camelôs e de maior fluxo urbano. E, o terceiro está em fase de construção na zona leste, que irá atender uma grande área da periferia da cidade.

⁹ A Lei Delegada nº 01, de 2013, criou esta pasta com o status de Secretaria Municipal do Centro. Seu objetivo principal é de acompanhar o processo de “requalificação” da área central da cidade e de organizar e gerir o processo de transferência. Em janeiro de 2015, após uma reforma administrativa ela passa a ser Subsecretaria Municipal do Centro Histórico de Manaus.

documentos pessoais e do registro de cadastro da banca, devidamente autenticados em cartório. No momento da assinatura do termo se confirma a escolha do local para a transferência ou, ainda, se preferir mudar de atividade pode obter financiamento através do Fumipeq¹⁰ e começar um novo empreendimento no bairro onde reside.

Enquanto permanecer no espaço provisório, receberá uma ajuda de custo no valor de R\$ 1.000,00, como bolsa para formação¹¹ em cursos de empreendedorismo, juntamente com uma cesta básica. De fato, o uso desse valor acaba por não conseguir custear as despesas cotidianas mais básicas segundo os entrevistados afirmam e, solicitam aos vereadores que pressionem o executivo por um aumento no subsídio. A bolsa deixa de ser paga no momento em que o permissionário assume seu boxe no CCP.

Aqueles que ocupam um CCP podem ter acesso a um programa de crédito público. Os valores variam de R\$ 2.500 a R\$ 15 mil na linha de capital de giro e de R\$ 2.500 a R\$ 5.000 na linha de investimentos. Além desse programa, quando for cadastrado na Semch, caso não queira ir para os CCP, poderá optar por um financiamento de R\$10 mil por meio do Fumipeq, que terá carência de 7,5 anos para começar a pagar e montar um negócio próprio no bairro onde mora, desde que não seja na via pública. A relação estreita entre o projeto de transferência e as instituições como o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) e o Banco da Amazônia (BASA) sustentam a credibilidade e fortalecem a ação do poder público municipal.

Os números para o final de todo o processo e etapas do projeto “Viva Centro Galeria Populares” pretendem dar conta de um pouco mais que 2.100 pessoas. Isto somente em referência à área central, o grupo alvo da transferência, sem contar os bairros e outros pontos específicos como os terminais de integração espalhados pela cidade. Mas, para quais atividades estariam esses Centros de Comércio Popular preparados? Há uma hierarquia e determinadas diferenças entre as atividades comerciais desenvolvidas pela força de trabalho informal em via pública, um significativo grau de heterogeneidade que talvez um tipo único de empreendimento público não seja capaz de dar conta.

¹⁰ O Fundo Municipal de Fomento à Micro e Pequena Empresa (Fumipeq) foi criado para prestar apoio financeiro para a construção e estruturação dos Centros de Comércio Popular, além de financiar bolsas, cesta básica e crédito para os transferidos que assinam o Termo de Adesão.

¹¹ Segundo a Lei nº 1840 de 2014, art. 2º.

Um dos primeiros pontos controversos resultante das ações que tenho acompanhado foi a promessa de ter a propriedade do Box (loja) e a sucessão aos herdeiros para quem aderisse às transferências. O que de fato se estabeleceu e passou a regular as relações jurídicas entre os “microempreendedores individuais” e a prefeitura é o contrato de permissão pelo uso do espaço, renovado de 20 em 20 anos no limite de 40 anos e transferência para o cônjuge ou algum filho desta permissão durante a vigência do contrato. O que traz para todos os permissionários dos CCP uma condição jurídica entre as partes semelhante àquela vivida anteriormente nas vias públicas.

O secretário-executivo do Fumipeq, disse-me em entrevista que o projeto original dos CCP estava centrado na organização de grandes cooperativas dos novos microempreendedores individuais, que assim poderiam receber financiamento do Fundo para pagar a sua construção. Como não houve adesão para a formação da cooperativa restou estabelecer um contrato de permissão de uso do espaço público. Pois, o outro caminho seria a realização de abertura de concorrência pública para uso do prédio, o que poderia ser desfavorável aos ex-camelôs e inviabilizar o objetivo do projeto.

Na medida em que o fluxo de consumidores ficou aquém daquilo que os permissionários esperavam em comparação com a rua, as estratégias de sobrevivência começam a ser mobilizadas desde o “aluguel” do Box até a retirada dos produtos no fim de semana do CCP para ser comercializado em outros locais da cidade (feiras, praças, esquinas). Quebrando as normas do contrato de gestão do CCP, pois essas práticas não são permitidas pelo Regimento Interno. No entanto, são constantes as quebras de normas, relatadas pelos permissionários, como recursos para compensar a queda no fluxo de vendas.

Se anteriormente, nas ruas, os mecanismos para a sobrevivência do indivíduo e da própria coletividade tende a fortalecer o sentido de pertencimento e de confiança na criação de uma rede social de apoio, essa estratégia é minimizada pelo efeito da normatividade individualizante do Regimento Interno. A ação do indivíduo burlando o código normativo pode parecer antes de uma conduta ilegal, como tentativa de retorno às práticas de confiança e reciprocidade inerentes às habilidades observadas no comércio em via pública.

4. O Regimento Interno do CCP

O modo de organização do trabalho é determinado formalmente pelo Regimento Interno da Galeria Espírito Santo¹². Em novembro de 2014, observei a apresentação do Regimento Interno durante uma reunião extraordinária convocada pela Semch em concordância com as organizações coletivas de camelôs e ambulantes, já alocados no CCP. Tratava-se do esboço do regimento, que foi lido integralmente e discutido para aprovação. Os pontos que foram questionados resultaram em mudanças muito específicas e o restante foi aprovado e sancionado sem muitas alterações.

O Regimento Interno (RI) da Galeria Espírito Santo entrou em vigor no dia 23.01.2015. Ele determina o ordenamento geral, fiscalização e penalidades sobre o uso do lugar e das relações entre os permissionários e o poder municipal. É da Comissão Gestora o encargo de administração do CCP, que por sua vez é escolhida pelo Conselho Gestor com a chancela do Executivo municipal. O Conselho Gestor além de escolher a Comissão Gestora tem o encargo de fiscalizar, aplicar as penalidades e servir como órgão consultivo.

A ponta inicial do processo de organização do trabalho na Galeria Espírito Santo é a solicitação do termo de ocupação junto à Prefeitura, que sendo deferido pelo Município, possibilita ao permissionário ter uma ficha de identificação pessoal e assinar o termo de compromisso intransferível (com ressalva a seus herdeiros diretos) entre o Município e o chamado comerciante popular (a pessoa transferida, o ex-camelô). Este termo possibilitará acesso ao espaço (boxe) e realização de comércio ou prestação de serviços previamente definido e a confecção do crachá personalizado. Entre as diversas regras do RI que formaliza a organização do trabalho na Galeria, destacam-se os artigos que definem a proibição de sub-locação ou empréstimo da unidade comercial (art. 8º); a finalidade da Galeria Espírito Santo (art. 13º) e o horário de funcionamento (art.28º).

O processo de formalização de camelôs ou ambulantes na figura jurídica de microempreendedor individual é outro dos requisitos de entrada no CCP. É por meio da

¹² Decreto nº 3008, de 23 de Janeiro de 2015

Lei nº 128/08 da MEI¹³ que o interessado, ao se tornar pessoa jurídica, tem acesso ao registro de CNPJ e às inscrições na Junta Comercial do Estado e na Previdência Social. O que permite de imediato a regularização do negócio e a liberação do alvará emitido pela prefeitura, requerido para efeito de assinatura do termo de permissão de uso do espaço. Durante as entrevistas e aplicação do questionário, apenas três informantes não confirmaram a inscrição no MEI, os demais falaram sobre o compromisso de não atrasar o carnê de tributos e da importância de estarem amparados pelo direito à aposentadoria.

Também faz parte do processo de formalização a participação obrigatória nos cursos – Noções de Gestão para Novos Empreendedores, Atendimento ao Cliente, Registro de Caixa, entre outros – que são oferecidos por organizações como o SEBRAE-AM e o Centro de Educação Tecnológica do Amazonas (Cetam). Todos os entrevistados mostravam os certificados de conclusão (alguns destes estavam expostos na parede do box). O processo de formalização é extenso e perpassa a formação cognitiva e comportamental dos novos microempreendedores.

Mas, é no cotidiano que as regras formais vão cedendo e se adequando aos acordos tácitos. O art. 08º, que veta a prática de sub-locação, transferência a terceiros, venda ou empréstimo do box, tenta proibir uma prática que já estava instaurada na rua e persistiu no CCP. Mesmo na rua já havia uma coibição da prática de aluguel/empréstimo da banca, mas raramente fiscalizada. Entre os permissionários há certo silêncio sobre o assunto e a grande maioria, mesmo que aborrecidos com a prática, prefere não denunciar.

O horário de funcionamento foi o item que gerou uma discussão acalorada na leitura de apresentação do RI e foi um dos pontos modificados pelos permissionários no dia da convocatória (21.11.2014). De fato, o cumprimento de abertura e fechamento dos boxes não é uma prática regular no cotidiano da Galeria. No período de observação do campo, pude confirmar a ausência de alguns permissionários por longas horas, boxes fechados por dias ou abertos somente em determinados períodos do dia (o que não é

¹³ A Lei Complementar nº 128/08 que instituiu a Lei do Micro Empreendedor Individual (MEI), em 22 de dezembro de 2008. Ela tem como objetivo fazer adequações à Lei de Micro e Pequenas Empresas (Lei Complementar 123/2006). Possibilitando entre outras coisas, a normatização de atividades informais de pequenos “empreendedores”, como exemplo, os camelôs.

permitido, sem prévia autorização da Comissão Gestora). Formalmente o horário de abertura é às 9hs e de fechamento às 18hs, sem funcionar nos dias de domingo exceto em datas festivas.

5. O Fumipeq

O Fundo Municipal de Fomento à Micro e Pequena Empresa – Fumipeq – foi criado pela Lei Municipal nº 199, em 24 de junho de 1993. Com as Leis nº 1085 de 2006 e a Lei nº 1332 de 2009 são modificados os seus dispositivos originais e acrescidas novas atribuições. O fundo é administrado pelo Comitê de Crédito Municipal e passa a ser ligado definitivamente à Secretaria Municipal de Finanças, Planejamento e Tecnologia da Informação – SEMEF – pela Lei nº 1392 de 2011.

O que interessa propriamente para esta exposição foi o que ocorreu em outubro de 2013 (Lei nº 1780) e em fevereiro de 2014 (Lei nº 1840) quando foram sancionadas as modificações nos artigos a respeito das atribuições de financiamento e dos novos beneficiários do Fundo. As duas alterações no regulamento do Fumipeq estabelecem objetivos claros de atendimento às demandas específicas para a ação e gestão do Executivo municipal com vistas à transferência da força de trabalho informal das ruas para os novos espaços comerciais.

Em 2006, o Fumipeq possibilitava financiamentos através do programa especial “Manaus Empreendedora”. Em 2009, em governo posterior, passa a ser chamado de “Programa Empreender Manaus”, a cargo da Secretária Municipal de Projetos Especiais e Gestão Tecnológica (SEMTC) – de 2006 até 2011. Neste período, a ênfase da Lei destaca o apoio às ações de aumento das oportunidades de emprego e para a dinamização das atividades produtivas de micro e pequeno porte. Sugerindo elevar a qualidade de vida por meio da criação de fontes de remuneração segura para o sustento das famílias de baixa renda de Manaus. Indicando o caminho da promoção do associativismo para a exploração econômica de serviços e/ou de manufaturamento com a implantação de equipamentos instalados em recintos/galpões comunitários.

Os beneficiários abrangiam de pessoas físicas até pessoas jurídicas de micro e pequeno porte desde que juridicamente constituídas sob a forma de associações de interesse econômico, cooperativas, sociedades simples e/ou de responsabilidade limitada

(abrangendo os setores da indústria, agroindústria, prestadoras de serviços e comércio de qualquer natureza). Deste modo, os financiamentos objetivavam oferecer infraestrutura para facilitar o escoamento da produção e possibilitar o acesso do empresário de micro e pequeno porte ao sistema de comercialização. E, na parte cognitiva, dar suporte ao treinamento e capacitação aos pequenos e micros empresários aprimorando aptidões e oferecendo novas tecnologias, além de pesquisar e estudar novas alternativas de mercado.

Sobre as fontes que provisionam o Fundo, de modo geral, são provenientes de 05 créditos principais: a) do produto resultante de 1% (um por cento) sobre todos os valores de pagamentos realizados ao Município de Manaus, relativos ao fornecimento de bens, serviços e construção de obras, creditados automaticamente ao programa “Empreender Manaus”; b) das transferências de Agências e Fundos de Desenvolvimento, nacionais e internacionais, a título de contribuição, subvenção ou doação, além de outras formas de transferências não onerosas; c) dos valores decorrentes da remuneração do Fundo pelos financiamentos concedidos pelo Agente Financeiro e os rendimentos resultantes de aplicações financeiras dos recursos não comprometidos; d) das doações de pessoas físicas e jurídicas, entidades públicas e privadas que desejem participar de programas de redução das disparidades sociais de renda, no âmbito do município de Manaus; por fim, e) dos juros e quaisquer outros rendimentos eventuais e amortizações de empréstimos concedidos.

Ao toque de medidas urgentes, nos anos de 2013 e 2014 foram sancionadas as alterações e demais providências nos dispositivos de regulamentação do Fumipeq com o objetivo de normatizar a construção e reestruturação de Centros de Comércio Popular (CCP) na capital. A utilização do Fundo é redimensionada e realocada para fins específicos. Uma política pública focalizada na “reordenação” e “requalificação” da área central e da força de trabalho informal em via pública. A partir disso, torna-se uma ação projetada e dirigida pelo Executivo Municipal independente de articulação com o Programa de Parcerias Público-Privadas de Manaus (a Lei municipal nº 1333/2009).

De fato, houve uma ampliação e especificação do financiamento do Fumipeq através da Lei nº 1755 (2013). O Município de Manaus passa a regulamentar o incentivo à iniciativa privada na implantação de Centros de Comércio Popular (CCP) com a finalidade de realocar comerciantes e prestadores de serviços informais, porém cabendo

ao Executivo municipal definir quais os locais de instalação dos CCP e a exigência da instalação de serviços de utilidade pública no seu interior.

Esta não é a primeira regulamentação sobre criação de CCP (anteriormente, as Leis nº 1388 de 2009 e a nº 1430 de 2010 já estabeleciam suas regras), mas é a que efetivamente irá motivar e organizar a ação do Executivo municipal em um processo concreto de retirada da força de trabalho informal de camelôs e ambulantes das vias públicas do centro.

Esta mesma Lei sugere que os CCP devam ter condicionantes sociais em sua finalidade como: a) realizar a reorganização e formalização do comércio e a prestação de serviço de ambulantes e camelôs; b) conferir uma nova dinâmica de ocupação e de atração de investimentos que harmonizem a atividade comercial tradicional com aquelas destinadas a pequenos empreendedores; c) fazer a adequação da rua, logradouros e equipamentos públicos para a circulação de pessoas; d) finalmente, fazer a transição dos comerciantes e prestadores de serviços informais para a figura jurídica de “microempreendedor individual”. Na última finalidade, a exigência da transição para esta ordem jurídica tanto garante o acesso aos benefícios da seguridade social quanto o acesso aos créditos do Fundo Municipal de Fomento à Micro e Pequena Empresa (FUMIPEQ) e da Agência de Fomento do Estado do Amazonas (AFEAM) para o financiamento de capitais fixo e de giro.

De igual modo, a instalação dos CCP receberá incentivos fiscais assegurados pela Lei nº 1756 de 2013 que concede incentivos fiscais, pelo prazo de 10 (dez) anos tanto aos CCP quanto aos comerciantes e prestadores de serviços neles instalados. Para aqueles, os incentivos fiscais estão na forma de isenção do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e para os comerciantes/prestadores de serviços as Taxas de Localização e de Verificação de Funcionamento Regular, a contar da data de sua efetiva instalação.

Quanto aos novos e específicos beneficiários e os custos de financiamento a Lei nº 1840 de 2014 especifica o novo grupo de beneficiário, além de conceder uma bolsa de estudos/capacitação para o empreendedorismo. Passam a ser beneficiados com o apoio financeiro: a) as cooperativas de comerciantes e prestadores de serviços informais ou microempreendedores individuais que atuem como comerciantes ou prestadores de

serviços ambulantes no município de Manaus, constituídas na forma da legislação em vigor; b) as pessoas físicas que atuem como comerciantes e prestadores de serviços informais ou ambulantes no município de Manaus.

Estes beneficiários focalizados pela Lei passam a obter financiamento para capital de giro junto ao Fumipeq, em até 15 anos, com incidência de juros simples e mensais de 0,1% (zero vírgula um por cento), além da dispensa da exigência de garantia, observado o prazo de carência de até 07 anos e meio para o início da amortização da dívida.

O Fumipeq, segundo o secretário-executivo, também custeia as desapropriações necessárias para a construção de CCP na Zona Leste da cidade¹⁴; para a adaptação e revitalização do prédio do CCP – Galeria Espírito Santo utilizou recursos no montante de R\$ 6.000.000,00 (seis milhões de Reais)¹⁵; para a revitalização e adequação do prédio do CCP – Galeria dos Remédios um montante de R\$ 8.139.249,17 (oito milhões, cento e trinta e nove mil, duzentos e quarenta e nove reais e dezessete centavos)¹⁶; e, para a construção do CCP – Shopping T4 o montante de R\$ 37.910.876,98 (Trinta e sete milhões, novecentos e dez mil, oitocentos e setenta e seis reais e noventa e oito centavos)¹⁷. Ainda, paga os custos de bolsa de estudo e das cestas básicas.

6. Considerações Finais

A organização desses mercados pretende criar condições institucionais normativas para que se tornem regulados e estáveis. No caso da investigação em Manaus (AM) está em jogo entre os atores não apenas a transferência para os CCP, mas a própria busca das ações governamentais em criar investimento nos setores de turismo com a política urbanística e a formalização das atividades de comércio individuais. No entanto,

¹⁴ Decreto nº 2735 de 2014, art. 5º.

¹⁵ Portaria n.º 005/2014-CCM/FUMIPEQ, art. 2º.

¹⁶ Homologação da Concorrência Pública nº. 017/2014-CML/PM.

¹⁷ Homologação da Concorrência Pública nº. 025/2014-CML/PM.

as ações entram em confronto com outras formas de normatividades menos abstratas e universais, mais empíricas, derivadas das práticas cotidianas.

Ao criar direitos e propriedade, concepções de controle e regras de troca, a ação governamental atua para construir um mercado novo, novos atores de personalidade jurídica e certa aparência de estabilidade. Parecia ser esta a intenção da prefeitura em um processo que pretendia ser de gestão eficiente e moderna, mas que no decorrer da mudança e de tomada de decisão dos atores envolvidos aponta para um encaminhamento de processos de rupturas de acordos, retrocessos e burla das normas provocando uma instabilidade não desejada.

Seguindo Fligstein e Dauter (2012), parece que a criação de concepções de controle estáveis torna-se mais difícil visto que os direitos de propriedade, as estruturas de governança e as regras de troca ainda não se encontram bem especificadas. Se as estratégias de permanecer no CCP se mantiverem condicionadas à burla das regras, parece indicar que a percepção dos agentes está atrelada à própria transferência gradual e incompleta que provoca a instabilidade no novo mercado comercial, mesmo sob a normatividade estabelecida.

A proposta de reconhecimento e regulação traz a expressão dos processos e papéis legitimados socialmente em determinadas relações institucionalizadas por grupos, não cabendo para o entendimento do processo uma concepção isolada da maximização utilitário do indivíduo. A constituição e o funcionamento de mercados a partir da organização desses trabalhos legais mais não regulados, no decorrer do processo de regulamentação evidenciam a necessidade de incorporação de normas e sanções sociais por parte do indivíduo.

O processo de transferência para outros espaços fora das calçadas se dá por diversos recursos da ação estatal tais como o uso da violência policial, da justificativa moral, do confisco de mercadorias, da abertura de crédito público, entre outros. Por outro lado, camelôs e ambulantes mantêm relações históricas na formação dos espaços urbanos, em particular na circulação de mercadorias, na apropriação e reprodução do espaço, na produção de identidade e sentimento do lugar. Pressupõe-se, assim, que a organização do espaço público nos centros urbanos brasileiros normalmente resulte em

algun tipo de conflito entre o modo de organização desta força de trabalho informal e a tentativa do poder público em ordená-los de outro modo e em outros espaços.

Referências

CROSS, J. C; KARIDES, M. Capitalism, modernity, and the “appropriate” use of space. In: CROSS, J.; MORALES, A. (org.). **Street Entrepreneurs: people, place, and politics in local and global perspective**. New York: Routledge, 2007.

DIAS, Edinea Mascarenhas. **A Ilusão do Fausto: Manaus 1890 – 1920**. Manaus: Valer, 1999.

Disponível em: <http://www.emtempo.com.br/primeiro-shopping-popular-construido-pela-prefeitura-de-manau-comeca-a-funcionar-neste-sabado/> em: 12/05/2015

Disponível em: http://acritica.uol.com.br/manaus/Manaus-Amazonas-Amazonia-Prazo-assinarem-Termo-Adesao-sexta-feira_0_1298270198.html em: 12/05/2015

Disponível em: http://acritica.uol.com.br/manaus/Amazonas-Manaus-Economia-Galeria-Espirito-Santo-Centro-Manaus-shopping-popular-Centro-camelodromo-arthur-neto_0_1185481475.html em: 12/05/2015

Disponível em: http://acritica.uol.com.br/noticias/manaus-amazonas-amazonia-Camelos-impoem-regras-conclusao-obras-Prefeitura-Manaus-galeria_0_1201079900.html em: 12/05/2015

Disponível em: <http://www.manau.am.gov.br/2014/05/21/prefeitura-de-manau-lanca-linha-de-credito-para-microempreendedores/> em 19/05/2015

Disponível em: <http://www.manau.am.gov.br/2015/01/14/prefeitura-comeca-a-retirar-tapumes-da-praca-da-matriz/> em: 19/05/2015

Disponível em: <http://www.manau.am.gov.br/2014/05/15/novo-grupo-de-microempreendedores-visita-obras-da-galeria-espirito-santo/> em: 19/05/2015

Disponível em: <http://www.cmm.am.gov.br/transferencia-dos-camelos-das-ruas-do-centro-para-galerias-e-destacada-pelos-vereadores-na-cmm/> em 19/05/2015

Diário Oficial do Município. Edital de Convocação – Processo Seletivo Simplificado. Nº 764, ANO IV, Manaus: DOM, 30.05.2003. (p.11).

Diário Oficial do Município. Decreto 3008 – Regimento Interno da Galeria Espírito Santo. Edição Nº 3576, ANO VI, Manaus: DOM, 23.01.2015. (p.02).

FREIRE, Carlos. Mercado informal e Estado: jogos de poder entre tolerância e repressão. In: AZAÍIS, Christian; KESSLER, Gabriel; TELLES, Vera da Silva. **Ilegalismos, Cidade e Política**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012. (Sociedade e cultura, v.11)

FLIGSTEIN, Neil; DAUTER, Luke. A Sociologia dos Mercados. **Caderno CRH**, Salvador, v. 25, 66, p. 481-504, Set./Dez. 2012.

IBGE. Estimativa Populacional por município em 2014. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2014/estimativa_dou_2014.pdf> em: 19/05/2015

IBGE. Produto Interno Bruto dos Municípios. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/00000015710912112013094517795368.pdf>> em: 19/05/2015

KOPPER, M. **De Camelô a Lojistas**: etnografia da transição do mercado de rua para um shopping popular em Porto Alegre. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

NEVES, Magda de Almeida; JAYME, Juliana; ZAMBELLI, Paulina. Trabalho e cidade: os camelôs e a construção dos shoppings populares em Belo Horizonte. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 30, Caxambu. **Anais**. São Paulo: ANPOCS, 2006.

OLIVEIRA, José Aldemir. **Manaus de 1920–1967**: a cidade doce e dura em excesso. Manaus: Valer; Governo do Estado; Edua, 2003.

VALLE, Maria Izabel de Medeiros. **Globalização e Reestruturação Produtiva**: um estudo sobre a produção offshore em Manaus. Manaus: Editora da Universidade Federal do Amazonas, 2007.