



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO E GESTÃO SOCIAL

JEFFERSON FERREIRA NUNES

**GESTÃO SOCIAL DO COMÉRCIO INFORMAL DE RUA  
EM SALVADOR-BA:**

**Proposta de tecnologia para mediação de conflitos.**

Salvador  
2023

JEFFERSON FERREIRA NUNES

**GESTÃO SOCIAL DO COMÉRCIO INFORMAL DE RUA  
EM SALVADOR-BA:  
Proposta de tecnologia para mediação de conflitos.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Mestrado Multidisciplinar e Profissional em Desenvolvimento e Gestão Social do Programa de Desenvolvimento e Gestão Social da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento e Gestão Social.

Orientador: Edgilson Tavares de Araújo

Salvador  
2023

Escola de Administração - UFBA

N972 Nunes, Jefferson Ferreira.

Gestão social do comércio informal de rua em Salvador - BA:  
proposta de tecnologia para mediação de conflitos / Jefferson  
Ferreira Nunes. – 2023.

124 f.: il.

Orientador: Prof. Dr. Edgilson Tavares de Araújo.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Escola  
de Administração, Salvador, 2023.

1. Gestão social. 2. Vendedores ambulantes – Salvador (BA) -  
Política governamental. 3. Administração de conflitos. 4. Solução de  
problema. 5. Tecnologia apropriada. 6. Setor informal (Economia).  
7. Espaços públicos – Administração – Salvador (BA).  
I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. II. Título.

CDD – 353



*Universidade Federal da Bahia*  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO E GESTÃO SOCIAL (PPGDGS)**

**ATA N° 31**

Ata da sessão pública do Colegiado do PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO E GESTÃO SOCIAL (PPGDGS), realizada em 28/11/2023 para procedimento de defesa da Dissertação de Mestrado PROFISSIONAL EM DESENVOLVIMENTO E GESTÃO SOCIAL no. 31, área de concentração Desenvolvimento e Gestão Social, do(a) candidato(a) JEFFERSON FERREIRA NUNES, de matrícula 2021105053, intitulada GESTÃO SOCIAL DO COMÉRCIO INFORMAL DE RUA EM SALVADOR-BA: Proposta de tecnologia para mediação de conflitos. Às 10:15 do citado dia, Plataforma Google Meet, foi aberta a sessão pelo(a) presidente da banca examinadora Prof. Dr. EDGILSON TAVARES DE ARAUJO que apresentou os outros membros da banca: Profª. Dra. ROSANA DE FREITAS BOULLOSA e Prof. Dr. BRUNO JOSÉ RODRIGUES DURÃES. Em seguida foram esclarecidos os procedimentos pelo(a) presidente que passou a palavra ao(à) examinado(a) para apresentação do trabalho de Mestrado. Ao final da apresentação, passou-se à arguição por parte da banca, a qual, em seguida, reuniu-se para a elaboração do parecer. No seu retorno, foi lido o parecer final a respeito do trabalho apresentado pelo(a) candidato(a), tendo a banca examinadora aprovado o trabalho apresentado, sendo esta aprovação um requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre. Em seguida, nada mais havendo a tratar, foi encerrada a sessão pelo(a) presidente da banca, tendo sido, logo a seguir, lavrada a presente ata, abaixo assinada por todos os membros da banca.

 Documento assinado digitalmente  
**ROSANA DE FREITAS BOULLOSA**  
Data: 01/12/2023 14:27:28-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

**Dr. BRUNO JOSÉ RODRIGUES DURÃES, UFRJ**

Examinador Externo à Instituição

 Documento assinado digitalmente  
**BRUNO JOSE RODRIGUES DURAES**  
Data: 01/12/2023 11:28:38-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

**Dra. ROSANA DE FREITAS BOULLOSA, UFBA**

Examinadora Interna

 Documento assinado digitalmente  
**EDGILSON TAVARES DE ARAUJO**  
Data: 29/11/2023 10:46:54-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

**Dr. EDGILSON TAVARES DE ARAUJO, UFBA**

Presidente

**JEFFERSON FERREIRA NUNES**

Mestrando(a)

 Documento assinado digitalmente  
**JEFFERSON FERREIRA NUNES**  
Data: 01/12/2023 12:40:35-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço de coração a Deus, meus familiares e todos os que fizeram parte dessa jornada do mestrado, e peço desculpas antecipadas àqueles que possam ter ficado de fora devido a lapsos de memória da minha parte.

À minha querida avó, Maria de Oliveira Medrado, que mesmo após seu falecimento em fevereiro de 2022, continua a ser minha fonte de inspiração e apoio.

À minha irmã, Jessica, e ao meu amigo, Marx, por todo o incentivo e auxílio no processo de inscrição no mestrado.

À minha namorada, Naiara, pela infinita paciência demonstrada durante os períodos de isolamento necessários para a pesquisa.

Ao professor Genauto Carvalho de França Filho, que se revelou uma luz orientadora em um momento de incerteza em minha pesquisa, direcionando-me para o amparo do professor Edgilson.

Ao professor Edgilson Tavares de Araújo, meu orientador, a quem admiro e vejo como um pilar inabalável, às vezes uma montanha intransponível, sempre me desafiando a superar meus próprios limites e a vislumbrar horizontes mais amplos.

A banca examinadora, por destinar seu tempo de vida, em um mundo tão corrido que faz da verdadeira atenção um recurso valioso, para ler, avaliar e contribuir com esse trabalho.

Aos dedicados professores que compartilharam seus conhecimentos com a turma 8 do mestrado em Gestão e Desenvolvimento Social.

Agradeço também aos colegas Andrea, Rosa, Marcus, Décio, Cleydi, Jamile e Thiago, cuja companhia tornou mais leve e prazerosa a nossa jornada em direção à titulação.

Aos meus colegas de trabalho e à minha chefia, que generosamente contribuíram para o processo de coleta de dados, tornando-o mais eficaz e produtivo.

E, por fim, mas não menos importante, minha gratidão se estende a todos os membros do Projeto Bom Samaritano e aos ambulantes do Largo do Bonfim. Sua confiança e calorosa recepção foram fundamentais para o sucesso desta pesquisa. Obrigado a todos por fazerem parte dessa trajetória.

NUNES, JEFFERSON FERREIRA. **GESTÃO SOCIAL DO COMÉRCIO INFORMAL DE RUA EM SALVADOR-BA: Proposta de tecnologia para mediação de conflitos.** (Dissertação) Mestrado Interdisciplinar e Profissional em Desenvolvimento e Gestão Social da Universidade Federal da Bahia.

## RESUMO

Esse estudo considerou o espaço urbano e a informalidade do comércio ambulante a partir da abordagem histórico-estrutural, na qual o fenômeno é entendido como um reflexo de relações sociais manifestas ao longo do tempo, em objetos que possuem formas que são construídas com as funções que refletem os interesses dominantes da sociedade. As tentativas de gestão de comércio ambulante passam por um viés estigmatizador e impacta nas decisões do poder público e suas regulações. Existem muitos conflitos históricos com relação a gestão do uso dos logradouros públicos pelo comércio ambulante em Salvador-BA, especialmente, no Largo da Igreja do Bonfim, ponto turístico relevante que possui grande incidência desse tipo de atividade econômica, que é o lócus dessa pesquisa. O objetivo dessa pesquisa exploratória de caráter qualitativo e metodologia implicada foi propor uma tecnologia de gestão social aplicada a resolução de conflitos e construção de soluções para problemas relacionados ao uso dos logradouros públicos para fins comerciais e sua conservação, baseada no processo dialógico proposto pela Gestão Social (CANÇADO, 2014) e na abordagem Mirando ao Revés nas Políticas Públicas (BOULLOSA, 2013). Propõe-se como TGS os Fóruns Permanentes de Gestão Social do Comércio Ambulante de Rua (FPGS), como espaços de mediação de conflitos e propostas de soluções a partir do diálogo focado na escuta ativa dos interesses e perspectivas de uma multiatorialidade ativada para resolução de problemas de relevância pública e conservação de bens públicos. Essa proposta surge como resultado de um diagnóstico de problemas construído a partir do confronto entre os princípios da Gestão Social e a dinâmica entre os atores relacionados ao comércio ambulante de rua no Largo do Bonfim, tendo como principais métodos de coleta de dados, rodas de conversas e a observação participante do cotidiano local. A TGS encontra-se em estado de divulgação e aprimoramento para posterior implementação.

Palavras-chaves: ambulantes; comércio de rua; comércio ambulante de rua; gestão social; tecnologia social; informalidade.

NUNES, JEFFERSON FERREIRA. **SOCIAL MANAGEMENT OF INFORMAL STREET COMMERCE IN SALVADOR-BA: Technology proposal for conflict mediation.** (Dissertation) Interdisciplinary and Professional Master's Degree in Social Development and Management from the Federal University of Bahia.

## ABSTRACT

This study considered urban space and the informality of street commerce from a historical-structural approach, in which the phenomenon is understood as a reflection of social relations manifested over time, in objects that have forms that are built with the functions that reflect the dominant interests of society. Attempts to manage street commerce have a stigmatizing bias and impact the decisions of public authorities and their regulations. There are many historical conflicts regarding the management of the use of public places by street vendors in Salvador-BA, especially the square in front of Bonfim's Church, a relevant tourist spot that has a high incidence of this type of economic activity, which is the locus of this research. The objective of this exploratory research of a qualitative nature and methodology involved was to propose a social management technology applied to conflict resolution and construction of solutions to problems related to the use of public places for commercial purposes and their conservation, based on the dialogical process proposed by Social Management (CANÇADO, 2014) and in the approach Looking Backwards in Public Policies (BOULLOSA, 2013). Permanent Forum for the Social Management of Street Vendors (PFMS) are proposed as TGS, as spaces for mediating conflicts and proposing solutions based on dialogue focused on active listening to the interests and perspectives of a multi-actor group activated to resolve problems of public relevance and conservation of public goods. This proposal arises as a result of a diagnosis of problems built from the confrontation between the principles of Social Management and the dynamics between the actors related to street commerce in Square of Bonfim's Church, with the main data collection methods being wheels conversations and participant observation of local daily life. The TGS is in a state of dissemination and improvement for subsequent implementation.

Keywords: street vendors; Street commerce; street commerce; social management; social technology; informality.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	9
1. O ESPAÇO URBANO: CONCEITOS E ENTENDIMENTOS .....	25
1.1. O ESPAÇO COMO BEM PÚBLICO E O INTERESSE PÚBLICO .....	30
2. INFORMALIDADE NO COMÉRCIO DE RUA .....	37
2.1. UM BREVE HISTÓRICO DO COMÉRCIO DE RUA EM SALVADOR-BA .....	47
3. MIRANDO AO RÉVES AS POLÍTICAS PÚBLICAS DO COMÉRCIO AMBULANTE DE RUA .....	54
3.1. GESTÃO SOCIAL E O ENFOQUE MULTIATORIAL PARA MEDIAÇÃO DE CONFLITOS .....	63
4. RESULTADOS DA PESQUISA E PROPOSTA DE TECNOLOGIA DE GESTÃO SOCIAL .....	69
4.1. O COMÉRCIO AMBULANTE NO LARGO DO BONFIM .....	69
4.2. RESIDÊNCIA SOCIAL COMO PARTE DO PROCESSO METODOLÓGICO DA TECNOLOGIA DE GESTÃO SOCIAL E SEUS DESDOBRAMENTOS: UM RETORNO AO LARGO DO BONFIM .....	84
5. TECNOLOGIA DE GESTÃO SOCIAL .....	97
5.1. FÓRUNS PERMANENTES DE GESTÃO SOCIAL DO COMÉRCIO AMBULANTE DE RUA (FPGS) .....	98
5.2. COMO VIABILIZAR OS FPGS? .....	102
5.3. O FPGS LARGO DO BONFIM .....	106
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	112
REFERÊNCIAS .....	116

## INTRODUÇÃO

Historicamente, o mercado de trabalho brasileiro tem sido marcado por transformações e incertezas para a classe trabalhadora, com ciclos de ocupação, desocupação e inatividade que influenciam na dinâmica da relação trabalhador/emprego/empregador. Alterações na Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) e reformas previdenciárias, ambas justificadas pela possibilidade de ampliação de postos de trabalho e diminuição do desemprego, foram aprovadas recentemente no âmbito político, por meio da Lei nº13467/2017, apesar da desaprovação de muitos setores da sociedade, principalmente da classe trabalhadora.

Admoestados por uma taxa de desocupação, que conforme dados da retrospectiva de 2012 até 2022 da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua do IBGE (PNAD contínua) se manteve crescente entre 2015 e 2020, não constatamos a geração dos empregos formais prometida em detrimento das garantias de direitos de proteção social e do poder de negociação de mão de obra, o que é para muitos, o único bem para prover a subsistência. Ao contrário, testemunhamos um aumento de atividades informais de comércio e prestação de serviços, a exemplo as desenvolvidas por meios de aplicativos sem vínculos empregatícios, sem a garantia de direitos de proteção social, o que agrava a precarização do trabalho no Brasil. Subsequente a tais reformas, a pandemia de COVID-19 trouxe inúmeras consequências ao cenário socioeconômico mundial, não sendo diferente no Brasil, que teve a taxa de desocupação ampliada nos mais diversos setores da economia, em razão da doença e das medidas restritivas para conter sua disseminação.

Os dados estatísticos fornecidos pela mesma retrospectiva da PNAD contínua do IBGE publicada em janeiro de 2023, demonstram uma recuperação da economia em 2022, com redução significativa da taxa de desocupação, aumento do nível de ocupação e da taxa de participação na força de trabalho. Porém, é importante ressaltar que tais taxas são calculadas com base no conceito de população ocupada<sup>1</sup> estabelecido pelo referido instituto, que é

---

<sup>1</sup> “São classificadas como ocupadas na semana de referência as pessoas que, nesse período, trabalharam pelo menos uma hora completa em trabalho remunerado em dinheiro, produtos, mercadorias ou benefícios (moradia, alimentação, roupas, treinamento etc.) ou em trabalho sem

bastante ampla e difere do entendimento de emprego formal, assalariado, e com algum nível de segurança para o trabalhador.

Os dados fornecidos pelo IBGE (2023) apontam que entre os anos 2016 e 2022, o Brasil teve uma taxa de desocupação de dois dígitos, tendo seus maiores picos em 2020 e 2021. Respectivamente, as médias anuais aproximadas foram de 13,8 e 13,2%. Trata-se de valores muito altos se comparados com os anos entre 2012 e 2015, cujas taxas médias anuais variaram entre 6,9 e 8,6%. Dados da mesma PNAD contínua, apontam que a taxa de desocupação do Brasil em 2022 caiu para 9,3%, alcançando um patamar abaixo de antes da pandemia, algo que é positivo em relação ao período mais complexo da crise do COVID19 e anos anteriores. Porém, distante de uma posição satisfatória. Houve também uma redução do rendimento médio habitual dos trabalhadores para um valor mais baixo que o recebido em 2013. Ao analisar esses dados não podemos desconsiderar como agravante a perda do poder de compra em decorrência da inflação entre esses anos. Desse modo, o trabalhador está trabalhando de forma precária, recebendo menos e tendo custos maiores.

Essa dinâmica do mercado de trabalho influencia a taxa de informalidade, que sofreu impacto em razão das medidas restritivas que impediram alguns informais de exercerem suas atividades, tendo uma redução atípica em 2020, ano crítico da pandemia, quando foi interrompida sua trajetória de crescimento anual, e segundo o IBGE (2023) a taxa de informalidade foi de 38,3%. Porém, em 2021 com a retomada das atividades, a taxa de informalidade subiu para 40,1%, retomando uma tendência de crescimento anual, com um leve declínio em 2022, quando se manteve em aproximadamente 39,6% ao longo do ano.

O número de inscrições no programa de formalização de atividades econômicas para MEI (Micro Empreendedores Individuais) no Brasil, tem crescido de forma vertiginosa ano a ano, passando de aproximadamente 2.600.000 (dois milhões e seiscentos mil) em 2012, para aproximadamente 14.820.000 (quatorze milhões, oitocentos e vinte mil) em 2022, segundo dados

---

remuneração direta em ajuda à atividade econômica de membro do domicílio ou, ainda, as pessoas que tinham trabalho remunerado do qual estavam temporariamente afastadas nessa semana. (IBGE, 2023, p.1)”

coletados na plataforma de inscrição do MEI. Do histórico total de inscritos em 26/07/23, cerca de aproximadamente 22,6% se declaram vendedores ambulantes ou em postos móveis, utilizando das ruas como espaço de comercialização (PORTAL DO EMPREENDEDOR, 2023).

A base de dados da PNAD contínua aponta que a Bahia seguiu a tendência nacional de redução da taxa de desocupação, que em 2021 foi de 19,5%, e em 2022 foi 15,4%, porém ainda tem uma taxa maior que a média do país que foi 9,3%, e a maior entre os estados brasileiros. Além disso, tem uma suntuosa informalidade, que desde que começou a ser apurada em 2016 pela PNAD contínua, nunca figurou abaixo dos 50% da população ocupada. Salvador e sua região metropolitana no quarto trimestre de 2022 tiveram a taxa de desocupação respectivamente de 14,5% e 15,4%, significativamente altas se comparadas com o panorama nacional (IBGE, 2023). Nesse contexto de ausência de empregos formais na proporção da demanda, a cidade de Salvador-BA, marcada por desigualdades sociais e raciais convive com uma presença considerável do comércio ambulante em vias públicas, quase sempre conflitando com outras destinações de uso das mesmas, com tendência a expansão significativa da ocupação comercial informal dos logradouros públicos.

A presença histórica do comércio nas ruas de Salvador-BA, remete ao período colonial, no qual foi atividade fundamental para o abastecimento da cidade, como bem relatado por Richard Graham (2013) em “Alimentar a Cidade”. Ao longo do tempo o comércio de rua assumiu a importância de empregar e permitir o consumo dos mais pobres, principalmente em tempos de crise, se constituindo como um dos elementos principais do que Milton Santos (2009) denominou de circuito inferior da economia urbana. Porém as políticas públicas existentes, não têm mostrado eficácia na organização do espaço urbano e na redução de conflitos que perpassam desde a época da colonização e que, ainda hoje, são noticiados nas mídias locais, ora relatando a insatisfação da população por ruas intransitáveis e com aspecto visual de abandono, ora por embates violentos entre prepostos do município e comerciantes.

Historicamente a gestão do comércio de rua na cidade de Salvador, conforme explicitado por Novaes (2017), possuía um caráter repressor,

intercalado com a “gestão dos ilegalismos”<sup>2</sup>, tendo o racismo como elemento influenciador principal, agindo de modo implícito ou explícito, nas políticas públicas de organização dos espaços públicos. Desde o contexto colonial, controlar a população negra, suas atividades e movimentos, era uma preocupação da administração pública local, bem como evitar a estética africanizada que sua existência e modo de vida imprimia a cidade. Deste modo, o argumento de garantir a segurança aliado ao intuito de embranquecer as principais áreas da cidade limitando a presença de africanos e seus descendentes, fundamentaram as primeiras legislações de restrição ao comércio de rua, atividade predominantemente desenvolvida por negros.

O comércio de rua permitiu ao negro no período escravista circular na cidade de Salvador-BA, comunicar-se e apropriar-se de espaços públicos (GRAHAM, 2013), e em resposta ao clamor da parcela da população mais abastada, que se sentia incomodada com essa presença, se sucederam a elaboração de legislações denominadas “posturas”, voltadas a coibir o uso dos logradouros públicos para fins comerciais e outras atividades executadas pelos negros, sendo feitas algumas concessões em razão da necessidade que a cidade tinha do trabalho preto. Tais concessões se deram por permissões nos cantos e locais pré-estabelecidos, muito semelhante ao que se é praticado ainda hoje (DURÃES, 2006). As subseqüentes legislações e outros possíveis instrumentos de políticas públicas de regulação do uso do espaço urbano, em uma lógica incremental, não deram a devida atenção aos reais problemas relacionados a gestão do comércio de rua, não planejando os espaços públicos para comercialização, ou construindo-os para dificultar a instalação de comerciantes ambulantes. Isso vem historicamente adensando conflitos inerentes a prática comercial nas ruas sem planejamento, promovendo a

---

<sup>2</sup> Para Novaes (2017, apud FOUCAULT 2014), a “gestão dos ilegalismos” refere-se ao conjunto de estratégias, políticas e ações adotadas por uma entidade, que pode ser o Estado ou outra autoridade, para lidar com comportamentos que não são necessariamente crimes, mas que estão em desacordo com as normas, regulamentos ou regras estabelecidas. Essa abordagem reconhece que nem todos os comportamentos ilegais (ilegalismos) são criminosos e que a maneira como essas atividades são gerenciadas pode variar de acordo com as relações de poder em vigor. Essa gestão envolve a aplicação de estratégias diferenciadas, dependendo do contexto específico e das dinâmicas de poder envolvidas. Em vez de simplesmente impor proibições explícitas, a gestão dos ilegalismos busca maximizar os comportamentos desejados e minimizar os indesejados por meio de uma variedade de mecanismos que podem incluir regulação, educação, intervenções sociais, incentivos, entre outros, até mesmo a omissão de ação.

exclusão e submetendo os comerciantes a localizações muitas vezes não atraentes comercialmente, ou em aglomerados, como mercados municipais e camelódromos, alvo de muitas queixas e com número expressivo de abandono por parte dos permissionários.

Atualmente, a SEMOP (Secretaria de Ordem Pública), da Prefeitura Municipal de Salvador, regimentada pela Lei Municipal nº 26.012 de 7 de maio de 2015, tem por finalidade planejar, administrar e fiscalizar o comércio em vias e logradouros públicos da cidade de Salvador-BA. Herdando a estrutura física, logística, operacional e legislações elaboradas no âmbito da extinta SESP (Secretária de Serviços Públicos). A SEMOP manteve as políticas públicas relacionadas ao comércio de rua em Salvador em quatro frentes: feiras livres, mercados municipais, comércio de rua permanente e eventual. Estas são geridas com base em legislações, que em grande maioria refletem as ações traçadas entre os anos de 1997 e 1998, que já se tratavam de atualizações incrementais aos antigos códigos de posturas, e que são insuficientes para resolução dos conflitos que perpassaram até os tempos atuais, antes contribuindo para agravá-los. Entre os anos de 1997 e 2005, diariamente em programas locais de tv, o nome “rapa” era mencionado como agente de perseguição de comerciantes de rua, para se referir a fiscalização municipal. Atualmente a SEMOP parece gerir ilegalismos, escolhendo em qual situação de comércio ambulante de rua irregular irá atuar, visto que suas ações não condizem com o que a legislação, ainda vigente, exige.

É extremamente necessário elucidar que a atual destinação de uso dos espaços públicos em Salvador-BA, é resultado de decisões políticas, tomadas ao longo de um processo histórico, reflexo de ações dotadas de uma lógica racista, com pretensões de replicar em Salvador características de capitais europeias, e influenciadas pelas concepções de mundo da parcela mais abastada e preconceituosa da sociedade soteropolitana (NOVAES, 2017). Tais políticas se materializaram por meio de posturas e, posteriormente, legislações criadas por atores incumbidos de poder para as impor. Tais atores são autoridades públicas, que quando não são originários do estrato mais elitista da sociedade, dependem da boa vontade desta elite para manutenção de seus

cargos políticos ou comissionados. A resposta a essas legislações proibitivas, é o uso resistente dos espaços públicos pelos comerciantes ambulantes de rua.

Nesse sentido, o problema social tratado nesse estudo diz respeito a forma de tratamento dos problemas públicos relacionados a gestão do comércio ambulante de rua em Salvador-BA, que o trata historicamente com discriminação e o uso legítimo dos logradouros públicos para tal atividade. Deste modo, as políticas públicas desenhadas pelos órgãos públicos gestores do espaço urbano acabam implementando novas desigualdades sociais, colaborando com o processo histórico de exclusão, ao perpetuar práticas de perseguição e controle dos comerciantes ambulantes existentes desde o século XIX, não se demonstrando eficazes para resolução dos conflitos inerentes a tal prática, que perpassa o tempo e governos.

O início do estudo que culminou nesse trabalho se deu em 2018, enquanto cursava uma pós-graduação em Gestão Pública Municipal, no campus da UAB – Universidade Aberta do Brasil em Amargosa – BA, ministrado pela Faculdade de Administração da UFBA. Naquele momento inicial, já atuava como agente de fiscalização municipal na cidade de Salvador-BA, lotado na SEMOP, secretaria responsável pelo ordenamento do espaço público, na qual já ocupei os cargos de Chefe do Setor de Licenciamento, Encarregado do Setor de Planejamento de Feiras e Mercados Municipais e Fiscal de Apreensão de Mercadorias. Inicialmente, meu raciocínio era pautado na ótica burocrata que o serviço público nos catequiza assim que tomamos posse do cargo público, e pelo qual somos doutrinados ao longo da carreira sob a ameaça constante de penalidades, inclusive demissão. “Para iniciativa privada é permitido tudo que a lei não proíbe, para o serviço público só é possível fazer o que está expresso na legislação”, é o mantra mais repetido nas repartições públicas e que resume o cerne do princípio da legalidade, redigido na Constituição Federal de 1988, em seu art. 37.

Como um burocrata procurando capacitação para melhor executar a burocracia em meu trabalho diário, busquei na pós-graduação ter acesso a ferramentas que me tornariam mais apto a fazer cumprir as legislações que fui condicionado a executar sem questionamento. Porém, ao contrário disso, nos estudos sobre Políticas Públicas, comecei a compreender o que era política e

política pública, questionar o conceito de justiça social e entender o processo político por trás das decisões que se materializam em legislações. Obviamente o curso não nos ensinou desrespeitar a lei, pelo contrário, em sua disciplina de Direito Administrativo reforçou a importância de respeitá-las e as implicações de não as cumprir, porém a semente do questionamento sobre quais eventos moviam os legisladores formularem as legislações foi plantada e começava a germinar.

Atualmente, profissionalmente continuo vinculado a SEMOP e estou responsável pela vistoria técnica para liberação de novas autorizações, e fiscalização de irregularidades, naturalmente, após ser provocado pelo novo conhecimento que tinha adquirido, comecei a pesquisar sobre o histórico do comércio ambulante nas ruas de Salvador-BA. Essa pesquisa me retornou uma série de produções relevantes de pesquisadores como Durães (2002, 2006) e Santos (2004), resultando em um artigo apresentado como trabalho de conclusão de curso da pós-graduação e publicado em 2021, denominado: “Uma breve análise da gestão do comércio de rua na cidade de Salvador de 2013-2017”, no qual eu começo a questionar as políticas executadas pela gestão pública da cidade de Salvador com relação aos comerciantes de rua denominados “ambulantes”.

Como servidor público municipal ocupando o cargo de agente de fiscalização desde 2005, tenho estado diretamente envolvido no embate com os comerciantes de rua para garantir o cumprimento da legislação vigente. Além disso, como cidadão, estou inserido nesse contexto sociocultural e busco compreender empaticamente as necessidades e direitos dos comerciantes ambulantes. Essa perspectiva tem me motivado a realizar uma análise crítica da gestão pública do uso dos logradouros públicos em Salvador-BA.

Neste trabalho de conclusão de curso de mestrado profissional, busco maior aprofundamento na identificação do processo histórico que decorreu entre os primeiros comerciantes nas ruas de Salvador e os atuais, unindo-os pelo elemento constante ao longo desse tempo, o Espaço. Enquanto alguns pesquisadores na área do comércio ambulante de rua se dedicam a compreender o cotidiano dos ambulantes e as práticas de fiscalização, algo que se tornou comum em minha rotina de trabalho, meu desafio foi realizar uma

análise crítica das políticas públicas implementadas atualmente, cujo o foco é combater o comércio ambulante. Observo que essas políticas se baseiam em abordagens incrementais que replicam práticas do passado, priorizando a repressão ou omissão da ação estatal em vez da organização do comércio de rua. Nesse sentido, essas abordagens parecem ineficazes para solucionar os conflitos atuais decorrentes das atividades em locais não planejados para a presença de comércio ambulante.

Segundo Graham (2013), no século XIX a câmara municipal tinha participação efetiva no controle do comércio de rua em Salvador, sendo composta nos tempos coloniais pelos ditos homens bons, em sua maioria com relações estreitas com a indústria açucareira ou comércio internacional, e a após a independência, entre 1840 e 1872, majoritariamente por médicos, advogados e servidores públicos (MATTOSO, apud GRAHAM, 2013, p. 57), não tendo representação da camada popular mais próxima ao dos vendedores ambulantes de rua nas decisões relativas ao tema.

Atualmente cabe ao poder executivo regulamentar as regras para o uso dos logradouros públicos com o aval do poder legislativo. A maior parte da legislação vigente sobre o comércio ambulante foi sancionada pelo prefeito de Salvador e seus secretários municipais entre os anos de 1997 e 1998, sendo os mesmos oriundos das classes economicamente dominantes, não diferente da maioria da 13ª legislatura de vereadores que ocuparam a Câmara Municipal de Salvador no mandato de 1 de janeiro de 1997 a 31 de dezembro de 2000, responsáveis por decretá-las. Vinte e três anos depois, mesmo com todas as mudanças no contexto urbano e agravamento de problemas públicos, ainda somos regidos por leis que expressavam o ideal de cidade da época. A permanência de conflitos inerentes a práticas do comércio ambulante nas ruas é um indicativo da necessidade de renovação.

O tratamento de problemas públicos urbanos complexos remete a análises e propostas multidisciplinares, sendo necessário propor instrumentos e ferramentas aplicáveis as situações problemáticas, não deixando de lado os valores, e as necessidades dos atores sociais envolvidos. É fundamental conhecer o processo político e histórico que ocasionou a problemática dos conflitos com relação ao uso do espaço urbano para o comércio de rua em

Salvador, analisando criticamente decisões e contextos, de forma a contribuir para construção de uma atmosfera de reconfiguração de pensamentos, apta a compreensão de novas propostas de uso e gestão dos logradouros públicos.

Neste trabalho eu proponho uma tecnologia de gestão social do uso comercial dos espaços públicos na cidade de Salvador, inspirada nos princípios e valores desse modo e finalidade de gestão. A ideia foi adotar uma abordagem interdisciplinar, própria do campo da Gestão Social, buscando o diálogo entre os conhecimentos relacionados ao comércio ambulante de rua, que se entrelaçam em um tecido formado por linhas dos saberes da Geografia, devido ao fato do espaço ser o palco da atividade e dos conflitos relacionados a sua execução; da História, que nos fornece os registros da atividade e das políticas públicas aplicadas ao longo do tempo; das Ciências Sociais, para compreensão de como se formou o atual contexto sociocultural e fundamentar a defesa da legitimação do uso de logradouros públicos para fins comerciais, a partir da análise de como o comércio ambulante de rua se insere historicamente nos contextos socioeconômicos e socioespaciais da cidade de Salvador; e da Administração Pública e Políticas Públicas, que utilizam de instrumentos próprios e da burocracia para intervir na solução de problemas públicos e ofertas de bens e serviços públicos, buscando regular conflitos entre o Estado e a sociedade.

Considerando as argumentações e problematizações trazidas até aqui, a questão de partida (problema) desse estudo é: **Quais instrumentos de gestão social podem promover o processo de construção de soluções para conflitos relacionados ao uso dos logradouros públicos em Salvador-BA pelo comércio ambulante de rua, considerando aspectos culturais e sociais?**

O objetivo geral é propor uma tecnologia de gestão social para dirimir conflitos entre os diferentes atores relacionados ao uso dos logradouros públicos por ambulantes para a comercialização, baseada na construção de soluções dialógicas. Para isso, como preconizado pela abordagem da Gestão Social, tem-se como princípio a dialogicidade, visando a mediação de conflitos de interesses entre os diferentes atores: comerciantes ambulantes de rua, administração pública municipal, comércio formal local e a sociedade soteropolitana.

Os objetivos específicos que ajudaram fundamentar a proposta de tecnologia social, foram:

1. analisar o espaço urbano e o processo histórico do estabelecimento e regulação do comércio de rua na cidade de Salvador-BA;
2. compreender os conflitos relacionados a informalidade do comércio de rua e sua relação com o poder público e a sociedade;
3. identificar atores e interesses envolvidos nos conflitos e os possíveis fatores que os desencadeiam, buscando propor princípios e práticas de gestão social no comércio ambulante de rua no Largo do Bonfim e suas possibilidades de implantação.

A gestão do espaço urbano é um desafio complexo, e a convivência harmoniosa entre os comerciantes ambulantes e os demais atores é fundamental para o desenvolvimento sustentável da cidade. A tecnologia de gestão social que proponho, que é um ambiente destinado a promoção do diálogo e construção de soluções, busca promover uma abordagem mais inclusiva, participativa e democrática, onde as vozes e perspectivas de todos os envolvidos sejam consideradas na tomada de decisões. A mediação de conflitos de interesses entre os diferentes atores é um elemento central nessa proposta. Ao estimular o diálogo e a negociação entre os comerciantes ambulantes, a administração pública, o comércio formal e a sociedade em geral, acredito que seja possível a construção de soluções coletivas que levem em conta as especificidades e necessidades de cada grupo. Isso poderá contribuir para uma gestão mais efetiva e justa do uso dos logradouros públicos, promovendo a coexistência pacífica e o desenvolvimento social.

A Gestão Social emerge nesse trabalho como um referencial teórico e prático relevante, ao propor uma abordagem centrada na participação, na colaboração e no reconhecimento da diversidade de interesses e perspectivas envolvidos na percepção do interesse coletivo.

No que tange a metodologia, trata-se de uma pesquisa exploratória, utilizando uma abordagem qualitativa e implicada. Nessa perspectiva, a pesquisa implicada visa algum tipo de mudança com relação a um problema público, a partir da própria sociedade, sendo desenvolvida “explorando um

caminho sociocêntrico para o estudo das políticas públicas” (BOULLOSA, 2019, p. 93).

O campo escolhido para a pesquisa foi o Largo da Basílica do Senhor do Bonfim. A escolha se fundamentou no enfoque territorial proposto pelo Mestrado Multidisciplinar e Profissional em Desenvolvimento e Gestão Social da Universidade Federal da Bahia. A turma de mestrado que ingressei, tinha em seu edital a premissa da realização de estudos no território da Península de Itapagipe. Assim, além disso, a delimitação do campo de trabalho foi necessária devido à amplitude do comércio ambulante de rua em toda a cidade de Salvador, considerando as limitações de tempo e recursos disponíveis para o desenvolvimento da pesquisa. A escolha do largo em frente à Igreja do Bonfim, se deu após visitas e observações da dinâmica do intenso comércio informal de rua local. O local é um dos pontos turísticos mais visitados de Salvador-BA, onde aproximadamente 100 comerciantes ambulantes comercializam itens religiosos, produtos alimentícios e *souvenires*. A Basílica do Senhor do Bonfim é o principal atrativo do local e exerce um papel relevante na dinâmica das atividades diárias no largo. A igreja estabelece uma relação de convivência com os comerciantes ambulantes locais, intermediada pelo Projeto Social Bom Samaritano. Esse projeto, idealizado pelo pároco da Basílica, desenvolve ações sociais e educativas com os comerciantes, intermedeia suas demandas com os órgãos governamentais e reforça iniciativas de auto-organização, buscando mitigar os conflitos decorrentes da concorrência por clientes, que culminam no assédio aos visitantes. O objetivo do referido projeto também é satisfazer os interesses da própria igreja em zelar pelo potencial turístico do local.

A existência dessa relação entre os comerciantes ambulantes e a igreja torna o local propício para experimentação de uma proposta de mediação de conflitos relacionados ao uso do logradouro público para o comércio, com base nos princípios da Gestão Social.

O método de desenvolvimento da Tecnologia de Gestão Social foi dividido em 6 (seis) etapas, conforme descrito a seguir:

**Etapa 1** – Revisão da literatura: Com intuito de conhecer o atual estado das pesquisas relacionadas ao comércio de rua, mas especificamente em

Salvador-BA, realizei inicialmente buscas no portal de periódicos da CAPES, utilizando o acesso CAFe. As buscas se deram por algumas palavras chaves, como: “comércio informal” com 541 resultados; “comércio de rua” com 256 resultados; “comércio ambulante” com 181 resultados; “comércio de rua Salvador” com 23 resultados e “comércio ambulante Salvador” com 6 resultados. As palavras chaves “comércio de rua” e “comércio de rua Salvador”, que acompanho desde 2018 em busca de novidades, trouxeram resultados mais próximos ao objeto de pesquisa e apontaram para algumas das referências que nortearam essa pesquisa. Após essa pesquisa, selecionei autores e temas relacionados ao objeto de estudo, e procedi com buscas mais específicas no Google para construir o referencial teórico;

**Etapa 2** – Realização de entrevistas exploratórias com gestores de políticas públicas voltadas para o comércio de rua. As entrevistas foram semiestruturadas com base nas informações provenientes das categorias indicadas na literatura, com os seguintes atores:

A ex-secretária municipal da SEMOP, e a atual secretária da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Emprego e Renda (SEMDEC). Obtive informações da percepção de informalidade por parte destas gestoras, como abordam o comércio de rua e da participação da SEMOP. Essa etapa foi realizada entre junho e setembro de 2021.

**Etapa 3** - Realização de duas rodas de conversas com os principais atores relacionados ao comércio no Largo de Bonfim, sendo eles a SEMOP, lideranças dos comerciantes e o projeto Bom Samaritano. A primeira roda de conversa, realizada no dia 07/10/21, contou com a presença de (11) onze participantes, sendo o Coordenador de Licenciamento e Fiscalização da SEMOP, os chefes dos setores de fiscalização e apreensão, a coordenadora e a assistente social do projeto Bom Samaritano, cinco lideranças locais dos comerciantes ambulantes e eu, que fui apresentado na figura de fiscal e pesquisador. Nesta roda foi possível ter uma ideia inicial dos papéis dos atores envolvidos, suas demandas e os principais conflitos decorrentes do comércio de rua.

A segunda roda de conversa, realizada no dia 18/10/21, contou com quatro participantes, teve a participação da assistente social do projeto Bom

Samaritano, duas lideranças locais dos comerciantes que participaram da primeira roda, e eu como representante da SEMOP. A conversa mais próxima permitiu observar nuances das relações entre os atores, principalmente a extensão da influência das lideranças sobre os comerciantes ambulantes e os conflitos existente entre eles mesmos. Nessa conversa recebi da assistente social uma lista com todos os comerciantes ativos no local antes da pandemia, as atividades desenvolvidas, dados pessoais. Confrontei com os dados extraídos do sistema da SEMOP, o que me permitiu ter um conhecimento superficial do quantitativo de autorizados, inadimplentes e os demandantes de autorização do local.

Após as rodas de conversas, visitei o local algumas vezes para observar o comércio de rua no Largo do Bonfim e conversar com os comerciantes que não fazem parte da liderança. Nessas visitas realizei uma entrevista com 16 comerciantes fixos, entre cadastrados e não cadastrados, o que me ajudou compreender a percepção deles sobre o cadastramento da SEMOP, a importância da atividade para sua subsistência, o vínculo com o local e os laços entre eles.

**Etapa 4** - Retornei ao Largo do Bonfim, na condição de Residente Social<sup>3</sup> no projeto Bom Samaritano entre os dias 03/04/2023 e 03/05/2023. Como já citado o projeto é mantido por uma organização civil, sem fins lucrativos, beneficente, diretamente vinculado à Basílica Santuário do Senhor do Bonfim e a Devoção do Senhor do Bonfim. São de iniciativa do projeto boa parte das demandas por segurança pública, ações de organização dos ambulantes, guardadores de carro, etc. no local. Minha atuação principal durante a residência

---

<sup>3</sup> A atividade de Residência Social faz parte do Mestrado Interdisciplinar e Profissional em Desenvolvimento e Gestão Social, é uma prática de aprendizagem que envolve a imersão de estudantes em territórios específicos, integrando-os em ações, projetos e programas voltados para o desenvolvimento e promovidos por organizações e interorganizações com orientação social. Essa integração ocorre em parceria com os atores sociais envolvidos e com o local de referência, que pode variar desde espaços escolares microlocais até contextos internacionais. Durante esse período, os estudantes são imersos em uma realidade prático-organizacional diferente do seu contexto habitual, com o propósito de complementar e ampliar a sua formação em gestão social. (FISCHER, 2014).

se deu no âmbito do que o projeto denomina setor de “Serviço Social”, principalmente no trato de assuntos relativos ao comércio ambulante local.

O início da residência coincidiu com a semana que o presidente e idealizador do projeto, o Padre Edson, tinha se reunido com o secretário da SEMOP e o diretor de Serviços Públicos, o que tornou minha presença mais promissora tanto para o projeto quanto para mim. Me esforcei para deixar claro que minha posição como pesquisador<sup>4</sup> estava à frente do status de fiscal, que eu era empático as demandas deles e reconhecia a ineficiência do órgão que eu trabalho na tratativa das solicitações do projeto, o que facilitou construir uma relação mais próxima com os membros, me permitindo ter acesso a dinâmica das relações de poder internas do projeto, sua relação com os ambulantes e com os poderes públicos.

O objetivo principal foi identificar a existência de possíveis práticas de gestão social praticados pelo projeto Bom Samaritano e os ambulantes locais, bem como compreender possíveis falhas da SEMOP em reforçar as iniciativas construídas por eles para solução dos problemas existentes no Largo do Bonfim, já identificadas na Etapa 2 e 3. Por meio da observação participante e escuta ativa<sup>5</sup>, me inserir como pesquisador entre os membros do projeto, convivendo com eles durante um mês, no qual intermediei o contato com a diretoria da SEMOP, participei de reuniões promovidas pelo Bom Samaritano com órgãos públicos e os comerciantes ambulantes locais, e coletei dados que foram registrados em notas diárias e apresentados no relatório de conclusão da residência social. Esses dados estão nesta dissertação em um capítulo específico, no qual são apresentados e analisados.

---

<sup>4</sup> Acredito que obtive êxito em conquistar a confiança dos mesmos e dos comerciantes ambulantes, o que me permitiu acessar informações relevantes para compreensão da dinâmica social local. Essa conquista de confiança me induziu a optar pela escuta ativa e registro de informações relevantes, ao invés do uso de entrevistas formais. Creio que essa foi uma escolha assertiva, pois me permitiu obter informações sem os filtros e encenações possíveis de acontecer quando o entrevistado está de frente para um gravador ligado, algo que presenciei na entrevista com os gestores.

<sup>5</sup> É uma modalidade de observação atenta de cada elemento incluído na relação (si mesmo, o outro, o contexto, o particular e a forma), incluindo explicitamente a reflexividade como parte do processo. O propósito não é apenas ouvir para registrar uma opinião, é compreender o que está por trás, para além da aparência, uma porta para o diálogo e revisão das próprias certezas, uma chance de enxergar outras possibilidades e modos de ser das coisas. (SCLAVI, 2003 apud. MOURA; GIANNELA, 2006, p.10)

**Etapa 5** – Realização de um levantamento<sup>6</sup> de dados dos comerciantes ambulantes em atividade no Largo do Bonfim. Esse levantamento foi realizado nos dias 22, 23 e 24/05/2023, de forma presencial, nas instalações do projeto Bom Samaritano. Compareceram 96 (noventa e seis) pessoas, com as quais tive oportunidade de conversar individualmente, ouvir suas insatisfações e interesses com relação ao exercício de suas atividades no Largo do Bonfim.

**Etapa 6** – Desenvolvimento da proposta de Tecnologia Social que se consiste em Fóruns Permanentes de Gestão Social do Comércio Ambulante de Rua (FPGS). O objetivo é promover a criação de espaços físicos ou virtuais, que serão ambientes seguros e acolhedores para a participação ativa dos comerciantes ambulantes, gestores públicos, representantes da sociedade civil e demais atores envolvidos. Nesses ambientes, os participantes serão incentivados a expressar suas visões, necessidades e interesses, criando um espaço de comunicação dialógica, com o propósito de mediar conflitos e construir soluções que atendam ou proponham alterações aos aspectos legais e regulatórios, ao mesmo tempo que levem em conta as demandas e necessidades dos comerciantes ambulantes e da população em geral. A aplicação dessa tecnologia pode oferecer uma nova perspectiva de gestão para o comércio ambulante de rua, valorizando a diversidade de interesses e buscando soluções coletivas que beneficiem toda a comunidade.

Além dessa introdução, esse trabalho está estruturado com mais seis capítulos. No primeiro capítulo abordo a relação entre o espaço urbano e as dinâmicas sociais e econômicas, utilizando a abordagem histórico-estrutural de Milton Santos, bem como a concepção de espaço público no contexto brasileiro, considerando sua relação com o interesse público, a administração pública, as formas de uso por agentes privados, como comerciantes ambulantes, e a importância da gestão social para promover um "interesse bem compreendido" das destinações de uso dos espaços públicos. No segundo capítulo abordo a complexa relação entre informalidade e formalidade nas atividades econômicas, a evolução do conceito de informalidade ao longo da história, desde os estudos

---

<sup>6</sup> O Levantamento foi uma iniciativa da diretoria da SEMOP em atenção aos pleitos do projeto Bom Samaritano e das lideranças de ambulantes locais, que cobram por fiscalização, padronização dos equipamentos, fardamento e formalização das autorizações dos mesmos.

de marginalidade até a criação do termo informalidade pela OIT, com destaque para a teoria dos Dois Circuitos da Economia Urbana de Milton Santos, enfatizando a importância de políticas públicas para a formalização de atividades informais. Ainda no segundo capítulo busco analisar historicamente a prática de comércio ambulante nos espaços públicos de Salvador-BA, com foco na participação do povo preto, tentando demonstrar como essa atividade comercial se moldou ao longo dos séculos, desde o período colonial até os dias atuais. Pontuando como a gestão do comércio ambulante foi moldada por diferentes interesses sociais e políticos ao longo do tempo, resultando em políticas públicas repressivas. No terceiro capítulo defendo a necessidade de uma abordagem inovadora para formulação de políticas públicas, a “mirada ao revés”, devido à complexidade e dinamismo do comércio ambulante, que exige políticas mais adaptativas e inclusivas para lidar com as questões relacionadas ao uso dos logradouros públicos para fins comerciais. A Gestão Social é defendida como modo de gestão capaz de incluir a multiatorialidade neste processo de formulação de políticas públicas e mediar interesses por meio de um processo dialógico de tomada de decisão. No quarto capítulo apresento e analiso os dados coletados durante a pesquisa e a Residência Social realizada no Projeto Bom Samaritano, localizado no Largo do Bonfim. No quinto capítulo abordo o que é tecnologia social e proponho os Fóruns Permanentes de Gestão Social do Comércio Ambulante de Rua (FPGS) como tecnologia de gestão social para mediação de conflitos e tomada de decisões em prol da resolução de problemas relacionados ao uso dos logradouros públicos para fins comerciais e sua conservação e apresento uma proposta de FPGS para o Largo do Bonfim, baseada na análise dos dados coletados durante a pesquisa e residência social. Por fim, trago as considerações finais sobre esse trabalho.

## 1. O ESPAÇO URBANO: CONCEITOS E ENTENDIMENTOS

Para debater a questão do comércio ambulante de rua, é fundamental que possamos entender a noção de espaço em uma abordagem histórico-estrutural. No enfoque de Milton Santos, o espaço é uma instância social, assim como a cultura, política ou economia. Ele está contido em cada uma dessas instâncias e é contido por elas, se impondo a tudo e a todos. O espaço é uma totalidade em movimento, um conjunto indissociável de objetos e ações em sistema, logo por essência, o espaço é social (SANTOS, 2008). Os elementos deste espaço social são: o ser humano, as firmas, as instituições, o meio-ecológico (natureza) e as infraestruturas, todos dotados de funções, que são resoluções de processos sociais realizadas por meio de formas, que se alteram ao longo do processo histórico, e esse é um dos pontos norteadores desta dissertação:

O espaço deve ser considerado como um conjunto de relações realizadas através de funções e de formas que se apresentam como testemunho de uma história escrita por processos do passado e do presente. Isto é, o espaço se define como um conjunto de formas representativas de relações sociais do passado e do presente e por uma estrutura representada por relações sociais que estão acontecendo diante de nossos olhos e que se manifestam através de processos e funções. (SANTOS, 2004, p.153).

O ser humano modifica o espaço pelo seu trabalho e quando assume a posição de demandante do trabalho de alguém para sua existência, essas demandas são satisfeitas por firmas (produtos, bens e serviços) ou instituições (normas, ordens, legislações), que se manifestam no meio físico (ecológico), materializando o resultado de seus processos na forma de infraestruturas (objetos). A distribuição de objetos geográficos sobre um território cria uma configuração geográfica/espacial, as formas são os aspectos visíveis desses objetos, e as funções, são as finalidades creditadas aos objetos em sua constituição, que são o resultado de processos sociais que modificam-se ao longo do tempo, junto com o significado atribuído aos objetos, que podem assumir outras finalidades, ou até mesmo tendo suas formas alteradas em outras formas, para se adequarem aos novos conteúdos (funções), de acordo com o uso que lhe é dado pela sociedade.

Ancorando esse conceito filosófico de espaço social na realidade concreta do objeto desta pesquisa, pode-se analisar os logradouros públicos <sup>7</sup> como objetos: ruas, praças, jardins etc. Esses objetos possuem formas concebidas em sua criação para atender as finalidades das suas funções: lazer, comércio, indústria, trânsito etc. A decisão de construí-los resulta de um processo social, em um dado contexto histórico, manifestado por quem tem o poder de decisão. Mas é a sociedade que legitima a função do objeto, mantendo a finalidade inicial ou alterando-a, às vezes de modo pacífico, às vezes resistente, pelo seu uso. Como exemplos, cabe citar as reformas de Paris iniciadas em 1680, nas quais deliberadamente optou-se por construir grandes praças, com atividade restrita, limitando-se a passagem e transporte, eliminando barracas, acrobatas e outras formas de comércio de rua, e as obras de Londres entre 1666-1740, que também optou por eliminar praças com comerciantes e intenso movimento urbano, construindo espaços arborizados, apenas contemplativos (SENNET, 1988). Tais intervenções causaram de início resistência e estranheza há alguns de seus contemporâneos, associando-as a um rompimento abrupto, não representativo das necessidades da época. As reformas alteraram não só a configuração geográfica, mas também a finalidade do objeto praça, vetando seu uso comercial e deixando-a de ser um ponto de interação entre as pessoas, o que refletiu na forma como a sociedade passou a interagir naquele momento em diante, estimulando que os encontros sociais se dessem em locais fechados, como os cafés, teatros ou parques de uso restrito, colaborando com o esvaziamento do espaço público e criando tendência, devido a importância dessas cidades no contexto histórico-cultural (Ibid., p.76).

O espaço social manifesta-se de forma mais clara no espaço urbano, devido este ser bastante antropizado e refletir na paisagem formada por sua configuração espacial, o resultado dos processos históricos das sociedades. É na cidade que grande parcela da população brasileira habita e executa suas atividades essenciais, segundo censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2010), em 2010 a população urbana conquistou o percentual de cerca de 83% no país. Desde 1930, o Brasil entrou em um processo de

---

<sup>7</sup> A Lei Municipal nº 9148/2016, em seu quadro anexo de conceitos, define Logradouro Público como: “Espaço livre, de uso público, reconhecido pela municipalidade, destinado ao trânsito, tráfego, comunicação ou lazer.” (SALVADOR, 2016)

progressiva urbanização, impulsionada pelas políticas desenvolvimentistas do Estado Novo, estas fomentaram ondas migratórias internas para os locais mais beneficiados pelos investimentos públicos, materializados em grandes estatais e infraestrutura para seus funcionamentos. Estes locais além de concentrarem parcela significativa dos investimentos públicos, ao longo do tempo atraíram investimentos privados, sediando matrizes de grandes e pequenas empresas que movimentam todo tipo de capital e no exercício de suas atividades, modificam o espaço, interferindo na sua destinação, ocupação, valorização e em contrapartida sofrendo influências do próprio espaço. No Brasil, a maioria das cidades refletem o espaço de uma sociedade capitalista, com concentração de riquezas para poucos, pobreza para muitos e desigualdades sociais prevalescentes, gerando um ambiente favorável aos conflitos.

Quando Marx [1866]/(2013) em “O Capital”, define a acumulação primitiva como o processo histórico de separação entre produtor e meio de produção, no qual quem produz se converte em assalariado, ele aponta como momento inicial as sucessivas ações de expropriação da terra do camponês, sendo separação do trabalhador rural do seu meio de produção, que era o espaço para cultivar e produzir, a base de todo esse processo. O capitalismo em seu estado inicial se apoderou de terras, inclusive estatais e da Igreja Católica, muitas vezes utilizando o Estado para tais conquistas, por meio de regras e legislações, como por exemplo a Lei dos Cercamentos “*Enclosure Acts*”. Esta legislação inglesa permitiu que as terras comuns, que eram áreas ocupadas e cultivadas pelos camponeses durante o sistema feudal, fossem cercadas e transformadas em pasto para produção de lã, abastecendo a indústria tanto de matéria-prima, como de mão-de-obra barata, devido o contingente elevado de trabalhadores que foram expulsos dos campos por terem perdido o espaço necessário para sobrevivência. O que se sucedeu foram leis que impunham o trabalho e permitiam punições que se assemelhavam a um regime escravista, isso associado a escassez de alimentos provocada pela diminuição de áreas cultivadas, demonstrando que os interesses do capital sobrepujavam o bem estar da maioria. Para Marx (2013), o capitalismo transformou o solo em um bem puramente comercial, e o seu principal progresso alcançado no século XVIII, foi transformar a lei em instrumental para o roubo das terras do povo.

O tempo passou e, como bem definiu Corrêa (1989), o espaço urbano de uma cidade capitalista se tornou um conjunto de diferentes usos da terra justapostos entre si, por diversos agentes sociais, com interesses distintos e recursos diversos de poder para influenciar a agenda dos agentes políticos para satisfação de seus próprios interesses. Esses agentes são: os proprietários dos meios de produção, que podem ser tanto industriais, como grandes empresas comerciais e de prestação de serviço, são os maiores demandantes do espaço físico. Buscam por terrenos amplos, com preço mais acessível e que atendam requisitos de localização favoráveis às atividades de suas empresas, para eles o espaço é um recurso necessário na sua cadeia produtiva. Por outro lado, os proprietários fundiários, os “donos” da terra, buscam obter o maior rendimento de suas propriedades, seja pela locação, ou pela valorização ao longo de tempo, muitas vezes impulsionada por melhorias de infraestrutura promovidas pelo poder público, mediante o uso de sua influência junto aos agentes políticos. Entre eles, os promotores imobiliários, que englobam as diversas atividades que vão da incorporação de um imóvel até sua venda ou locação, passando por ações como: construção, reformas, financiamentos, inclusive intermediação junto ao Estado, algumas vezes fazendo *lobby* para que espaços públicos sejam privatizados, ou territórios rurais sejam convertidos em zonas urbanas, forçando o crescimento da cidade na direção de seus interesses econômicos.

O Estado, nesse processo, possui poderes sobre o espaço urbano, sua competência abrange desde a regulamentação do uso do solo até o poder de desapropriação e precedência na compra da terra. Tanto modifica o espaço com investimentos públicos e melhorias que afetam diretamente o preço da terra, como incentiva ou inibe o seu uso por meio da cobrança de tributos e instituição de regulamentações. Alguns atores sociais são excluídos do processo, por não possuírem dinheiro para comprar ou alugar um imóvel, para moradia ou uso comercial. Resta a eles invadir terrenos públicos ou privados para moradia e utilizar os logradouros públicos para o comércio e a prática de atividades que garantam a subsistência (Ibid., p.11-33). Assim como Marx (2013) refletiu sobre a instrumentalização da lei pelo capitalismo para se apropriar da terra do povo, devemos refletir como o atual espaço urbano é resultado da ação desses atores sociais. Analisando como a dinâmica de acumulação capitalista e suas

sucessivas imposições para satisfação das necessidades mutáveis dos processos de produção influenciam o poder público e o uso do espaço, resultando em conflitos de classes que o Estado deve administrar por meio de marcos jurídicos. Nesse sentido Correa (1999), questiona:

Em primeiro lugar, a ação destes agentes se faz dentro de um marco jurídico que regula a atuação deles. Este marco não é neutro, refletindo o interesse dominante de um dos agentes, e constituindo-se, em muitos casos, em uma retórica ambígua, que permite que haja transgressões de acordo com os interesses do agente dominante (CORREA, 1989, p. 12).

Em países marcados por significativa desigualdade social como o Brasil, amplia-se o número de excluídos em relação aos demais atores sociais, gerando um desequilíbrio. No que tange ao acesso ao espaço urbano, interseccionam-se as exclusões de acesso ao espaço, dentre as quais destaco a falta moradia e de local para exercer atividades econômicas de subsistência. A dificuldade de acesso à habitação não é apenas pela ausência de moradias legais construídas, mas também a falta de condições financeiras para pagamento de aluguel e aquisição de imóveis. Segundo o Ministério de Desenvolvimento Regional (2021), no ano de 2019 somou-se um quantitativo deficitário de 5,8 milhões de moradias, mesmo com habitações disponíveis para venda e aluguel ociosas, o resultado são paisagens modeladas pela precariedade de ocupações irregulares. Se existe uma parcela significativa de pessoas necessitando de lugar para morar, também existe uma parcela necessitando de lugar para trabalhar, desenvolver suas atividades, e o espaço público tem sido o local pleiteado. Segundo dados do Portal do Empreendedor do Governo Federal (2022), responsável por registrar os microempreendedores individuais, em dezembro de 2022 cerca de 29,96% do histórico de cadastros (ativos e inativos) registrados em Salvador-BA, desenvolvem ou desenvolveram suas atividades como ambulantes, de porta em porta ou de forma móvel. Ressalto que as estatísticas do Portal mostram o crescimento diário no número de inscritos, não só em Salvador, mas em todo país. Em 31/12/2021, o portal contabilizava 233.544 (duzentos e trinta e três mil, quinhentos e quarenta e quatro) cadastros ativos. Tais dados referem-se aos que buscaram formalização pelo MEI, mas ainda existem os só cadastrados pela prefeitura e os que realizam suas atividades sem nenhuma tentativa de formalização, o que resulta em pontos de concentração desses comerciantes ambulantes em locais de grande fluxo de pessoas,

modelando o espaço por suas ações na luta diária para garantir a sobrevivência, o que eventualmente culmina em conflitos, visto que os logradouros públicos por não terem a finalidade legal de espaço para o comércio, não foram concebidos de forma que possam suportar essa atividade.

### **1.1. O ESPAÇO COMO BEM PÚBLICO E O INTERESSE PÚBLICO**

Quando pensamos em espaço público é comum a ideia de local que não pertence a um indivíduo específico, mas que pertence a toda coletividade, algo de todos e para todos. Esse pensamento advém da maneira como se organiza o Estado brasileiro. A Constituição Federal de 1988 que visa um estado de bem-estar social, no qual a administração pública trabalha em prol do bem da coletividade, estabelece igualdade de direitos e deveres, reforçando a idealização do espaço público como sendo um bem de todos. É importante ressaltar que ao longo da história, os espaços públicos e bens estatais nem sempre pertenciam à coletividade. Cabendo uma breve alusão a Primeira República, na qual os bens públicos eram confundidos com propriedades privadas dos coronéis e a prática patrimonialista prevalecia.

No Brasil atual é difícil conceber o espaço público fora da esfera cabível a administração pública, já que ela exerce uma gestão sobre o que é considerado público pela sociedade, ou seja, os bens e serviços que pela coletividade são considerados de interesse ou propriedade comum, não necessariamente gratuitos (COELHO, 2012). A abrangência do poder público deriva de uma convenção social, podendo divergir de Estado para Estado e mudar ao longo do processo histórico, sendo ratificada pela legislação vigente. Logo, espaço público é “o lugar da cidade de propriedade e domínio da administração pública, o qual responsabiliza ao Estado com seu cuidado e garantia do direito universal da cidadania e a seu uso e usufruto.” (ALOMÁ, [2013], p. 1).

Do ponto de vista legal, o espaço público é um bem público sob a gestão do Estado, conforme definido pelo Código Civil instituído pela Lei federal nº 10.406 de 2002. Essa lei classifica os bens públicos de acordo com seu uso, sendo eles: os de uso comum do povo (rios, mares, estradas, ruas, praças etc.),

os de uso especial (edifícios e terrenos destinados a serviços públicos) e os dominicais (que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público). Os bens públicos de uso comum do povo e de uso especial são inalienáveis enquanto mantiverem sua qualificação e, em geral, não estão sujeitos a usucapião. A propriedade desses bens é atribuída a pessoa jurídica competente conforme a lei, e é de responsabilidade da administração pública gerenciar seu uso e estabelecer regulamentação legal para sua ocupação.

Os instrumentos formais pelos quais é atribuído aos entes privados o uso do bem público são: autorização, permissão, concessão e concessão de direito real de uso. No que tange a regulamentação do uso dos logradouros públicos para fins comerciais, pelas características da atividade, os municípios geralmente optam por conceder autorizações e permissões de uso, devido a precariedade das mesmas, que permite ao Estado desfazê-las a qualquer momento, não gerando direito de posse do particular sobre o bem público, podendo ser suspensas caso a atividade se torne contrária ao interesse público.

Segundo Meireles (2013), a autorização é um ato administrativo unilateral, discricionário e precário pelo qual a administração pública autoriza o pretendente a exercer alguma atividade de seu próprio interesse em um bem particular ou público. A autorização normalmente cobre um período de curta duração e atende o interesse exclusivamente do ente privado que a solicita. Já a permissão é um ato negocial, unilateral, discricionário e também precário, no qual a administração pública permite ao ente privado utilizar um bem público, de forma gratuita ou remunerada, mas cujo interesse do objeto do ato não é exclusivamente do particular, e sua durabilidade é maior que a autorização. A principal diferença entre autorização e permissão de uso reside no fato de que a autorização é voltada para atender ao interesse individual do solicitante, enquanto a permissão tem como objetivo beneficiar não apenas o particular, mas também a comunidade como um todo.

No município de Salvador-BA, as "autorizações" são concedidas para comerciantes ambulantes que exercem atividade com seus próprios equipamentos desmontáveis ou móveis em logradouros públicos. Enquanto que a "permissão de uso" é destinada aos comerciantes que utilizam equipamentos fixos como Banca de Chapa, popularmente chamada de "banca de revista", ou

quiosques construídos pelo município ou com recursos do próprio permissionário, com anuência da prefeitura, em logradouros públicos, ou ocupam boxes em Mercados Municipais.

A iniciativa de construção de equipamentos públicos para fins comerciais decorre da tentativa do município de organizar o comércio ambulante de rua, em locais onde existe grande concentração de comerciantes, causando transtornos ao ordenamento social vigente, ou não atendendo aos requisitos de higiene estabelecidos pelo poder público. Também decorrem da existência do interesse ou necessidade da comunidade local em sua permanência. Essa prática remonta ao período colonial, quando, em 1790, a Câmara Municipal construiu barracas para alugar a vendedores de peixes e alimentos, sob o argumento de evitar o incômodo ao público causado pelas pessoas que vendiam animais e mercadorias pela cidade para sua subsistência (GRAHAM, 2013).

Ao longo do tempo, esse mesmo argumento tem motivado a construção de vários outros mercados municipais e obras que resultaram em equipamentos públicos a serem explorados comercialmente por entes privados. No entanto, essa relação, por vezes, não é amistosa. Diferente dos quiosques em logradouros públicos, que costumam refletir o interesse privado revestido de interesse público, permitindo o direito de explorar áreas com bom potencial comercial e alto tráfego de pessoas, como a Praça do Imbuí, na Avenida Jorge Amado em Salvador-BA, os mercados municipais costumam ser uma imposição do poder público.

Esses mercados deslocam os comerciantes ambulantes das ruas para equipamentos próximos à sua área inicial de trabalho, mas que não são tão atraentes para os clientes. Os permissionários dos mercados municipais costumam reclamar da perda de visibilidade de seus produtos por estarem distantes dos transeuntes, que são seus principais compradores. Esse é um dos principais argumentos utilizados pelos comerciantes ambulantes para justificar o abandono de boxes e a resistência em mudar para a estrutura de mercado, tentando constantemente retornar ao seu local anterior de trabalho, o que, por vezes, resulta em ações repressivas de fiscalização.

Tais cenários nos levam a questionar se é, de fato, interesse das comunidades locais a remoção dos comerciantes ambulantes, a construção de mercados municipais, ou se é um interesse público legítimo transformar uma praça em um reduto de bares para que alguns empresários explorem, quando poderiam executar suas atividades em imóveis privados.

No caso específico da Praça do Imbuí, a atual estrutura dos equipamentos, que juntos se consistem em um dos pontos mais badalados da noite de Salvador-BA, foi resultado da resistência de antigos permissionários de equipamentos do tipo banca de chapa, que se organizaram e pleitearam, inclusive na justiça, o direito de retornarem ao logradouro público após serem retirados para a obra de requalificação que criou a referida praça. O fato de hoje ocuparem um local privilegiado, realizando uma atividade de interesse privado, pode ser visto tanto como uma má interpretação do interesse público, que gerou privatização do espaço público, como uma legítima manifestação do mesmo, que gerou uma melhoria na infraestrutura do ambiente de trabalho dos comerciantes informais, conduzindo-os para a formalização e desenvolvimento econômico, ao mesmo tempo que atingiu o interesse dos frequentadores em usufruir de um ambiente com melhor estrutura para socialização. A transparência na elaboração dos marcos jurídicos que permitem esses acontecimentos e a fiscalização de seu cumprimento são fatores que influenciam na interpretação da legitimidade ou não de interesse público.

A existência de instrumentos que permitem o gestor ceder o uso do espaço público para os fins da iniciativa privada, decorrem do interesse prévio do particular ou de uma necessidade da sociedade, mas segundo a doutrina do direito administrativo, que norteia os atos da administração pública, o interesse público deve ser soberano no processo decisório quanto a permitir ou não a ocupação (Princípio da Supremacia do Interesse Público), e indisponível ao gestor, ou seja, o gestor público deverá criar mecanismos democráticos e conforme o interesse público para permitir este uso especial do espaço público, não podendo seu interesse particular se sobrepor a vontade da coletividade (Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público). Não cabe ao gestor lotear o espaço para quem lhe seja interessante, ou lhe seja íntimo, sem o devido processo licitatório quando exigido em lei ou cumprimento das exigências

estabelecidas na legislação. Conhecer os instrumentos é fundamental para os gestores e a sociedade saberem o que é possível ou não dentro dos marcos jurídicos, que como mencionado anteriormente, não são neutros, e podem mascarar interesses privados como se fossem públicos. A própria noção de interesse público é um paradoxo diante de uma sociedade composta de classes tão diferentes e conflitantes.

O interesse público é matéria de debate entre juristas, profissionais e pesquisadores da área do direito, a sua dificuldade de conceituação fez com que lhe questionassem como conceito, sendo admitido nas doutrinas jurídicas como um conceito jurídico indeterminado. Dessa forma o interesse público possui uma zona de certeza quanto ao seu significado, mas também uma zona de incerteza, que demanda interpretação em cada contexto histórico e de acordo com os valores sociais e ordenamentos jurídicos vigentes, surgindo situações nas quais é necessário exercitar a interpretação se existe ou não o interesse público. Dois aspectos importantes estão atrelados ao interesse público: “sua ideia mutável e intimamente ligada com os valores sociais de cada época e consagrados em cada ordenamento jurídico e o fato de poder ser interpretado de acordo com esses valores e ordenamentos jurídicos.” (GABARDO; REZENDE, 2017, p.278)

O interesse público se consagrou como expressão popular em ocasiões nas quais remetem a vontade da maioria ou um apelo popular. Tornou-se corriqueiro ouvi-lo em discursos políticos, reportagens jornalísticas, mobilizações e protestos, quase sempre mencionado seguindo o senso comum e pressionando os gestores públicos a agirem segundo a comoção do momento. Porém juridicamente não é assim. Como estamos em um Estado Democrático de Direito, precisamos obedecer ao ordenamento jurídico, principalmente os membros da Administração Pública, cujas ações são construídas em cima de princípios atrelados ao interesse público, como por exemplo os princípios de Supremacia do Interesse Público, e da Indisponibilidade do Interesse Público, que instruem os instrumentos que mencionamos para autorizar uso de bens públicos por particulares. Segundo Gabardo; e Rezende (2017) não cabe à Administração Pública qualificar um interesse como público e nem possui legitimidade para isso. Essa tarefa compete ao legislador por ser o representante

eleito com a pretensão de traduzir os anseios da sociedade em um dado momento histórico.

O interesse público é um construto, que em teoria é construído sob uma lógica democrática, pelo parlamento como representante de todo povo, dando voz inclusive as minorias ali representadas, concretizado em normas jurídicas que deverão ser seguidas pela gestão pública, sob o risco de nulidade dos atos que não as obedecerem. As leis e normas jurídicas têm o papel de representar o interesse público de forma legítima. No entanto, o processo político que leva à construção ou alteração dessas legislações é frequentemente lento e incapaz de acompanhar a dinâmica das mudanças sociais. Além disso, tais processos políticos estão sujeitos à influência de grupos com recursos de poder, o que pode distorcer a representatividade do interesse público na formulação das leis. Como resultado, pode haver lacunas normativas que não abrangem adequadamente as necessidades sociais e geram conflitos entre o que é legalmente estabelecido e o que é aceito e praticado pela sociedade. Nesse sentido, é fundamental buscar mecanismos que promovam uma relação mais estreita entre as demandas e realidades sociais, e o direito, visando garantir a coesão interesses e a justiça social na construção das normas jurídicas.

Os logradouros públicos são bens sobre a tutela da municipalidade, que tem a obrigação de administrá-los seguindo as disposições legais que materializam o interesse público. Mudar a concepção atual do que se destina os logradouros públicos não é apenas um trabalho filosófico, mas principalmente político, e necessita da mudança da própria concepção popular, sua capacidade de articulação de poder e manifestação por meio dos seus representantes. Surge, então, a importância de construir um "Interesse Bem Compreendido" das demandas sociais, levando em consideração as diversas perspectivas, valores e aspirações dos indivíduos e grupos envolvidos. Segundo Cançado (2011), o Interesse Bem Compreendido é um conceito baseado no pensamento de Tocqueville, descrito em seu trabalho sobre a sociedade norte-americana no século XIX, que ressalta a importância do envolvimento ativo e engajado dos indivíduos em questões e processos políticos, sociais ou comunitários na esfera pública de uma sociedade democrática. O conceito sugere que, ao buscar o bem-estar coletivo e defender os interesses da comunidade, os indivíduos

também estão promovendo seus próprios interesses. Essa ideia está intrinsecamente relacionada à solidariedade e à sustentabilidade, formando uma base para a construção de uma sociedade mais harmoniosa e interdependente.

Isso requer a adoção de metodologias como as propostas pela Gestão Social, que tem o Interesse Bem Compreendido “como ponto de partida” (CANÇADO, 2013, p.196), e buscam promover o diálogo e a participação ativa dos diferentes atores sociais no processo de formulação das políticas públicas, cooperando para que o interesse público reflita de fato as complexidades e diversidades presentes na sociedade. Esses processos de diálogo e negociação com participação de múltiplos atores podem levar à elaboração de regulamentações mais flexíveis e adaptáveis à realidade local, considerando as particularidades de cada bairro ou região da cidade. Além disso, a construção do "interesse bem compreendido" pode levar a uma fiscalização mais eficiente e justa, que priorize a segurança e o bem-estar tanto dos comerciantes ambulantes quanto dos demais cidadãos. A tecnologia de gestão social proposta nesse trabalho, consiste na criação de espaços que permitam o exercício da participação popular, principalmente dos atores envolvidos nas situações conflituosas relativas ao comércio ambulante de rua, para através de um processo dialógico construir um interesse bem compreendido da raiz dos conflitos e de possíveis soluções.

## 2. INFORMALIDADE NO COMÉRCIO DE RUA

A concepção de informalidade está vinculada a existência prévia de uma definição de formalidade, logo em uma análise superficial, é possível afirmar que para definir o que é formal ou informal, será necessário um ponto referencial. Tal ponto varia de acordo com os atores envolvidos no cenário que a situação em análise está inserida, mas que prioritariamente, terá a definição estabelecida pelo ente dominante ou soberano da questão, o que no campo das atividades socioeconômicas, é creditado ao Estado e instituições relevantes (NUNES,2021), como afirmou Milton Santos:

Quando uma instituição importante, como por exemplo o Banco Mundial ou o Instituto de Estudos de Desenvolvimento da Universidade de Sussex decide, seja qual for a razão, adotar uma palavra, a pesquisa oficial e os pesquisadores em geral fazem o mesmo, a maioria sem ao menos procurar entender o que a expressão encerra além de pura semântica. (SANTOS, 2009, p. 64)

Historicamente, o termo informal foi utilizado pela primeira vez para se referir a atividades econômicas pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), que foi a precursora em buscar conceituar e entender a informalidade na economia e nas relações de trabalho de países africanos e asiáticos em desenvolvimento. Segundo Feijó (2011, apud ILO, 1972), a OIT em primeiro momento, por meio de um relatório no início da década de 1970 sobre o Quênia, definiu setor informal como um ambiente no qual as atividades são exercidas fundamentalmente por trabalhadores pobres, com amplo emprego de mão de obra, em serviços fatigantes, sem registro ou garantias legais, com baixa qualificação e sem regulamentação governamental. Naturalmente, como resultado dos processos sociais que estão em constante transformação, o debate se estendeu, e as características diversas dos países estudados, bem como as mudanças na dinâmica das relações de produção-emprego, fez-se necessário aprimorar os conceitos (NUNES, 2021). Em 2015, a OIT sugere aos governos incentivarem a formalização de atividades econômicas ditas informais, por meio da Recomendação 204, e foi atribuído a economia informal, o seguinte conceito:

a) refere-se a todas as atividades econômicas dos trabalhadores e das unidades econômicas que, na lei ou na prática, não estejam cobertas ou estejam insuficientemente cobertas por disposições formais; e b) não cobre as atividades ilícitas, particularmente a prestação de serviços ou a produção, venda ou posse ou uso de bens proibidos por lei, incluindo a produção e o tráfico ilícitos de drogas, a fabricação e tráfico ilícitos de armas de fogo, o tráfico de pessoas, a lavagem de dinheiro, como definido nos tratados internacionais pertinentes. (OIT, 2015, p. 4)

Esta recomendação da OIT, trouxe um conteúdo importante, ao sugerir que a informalidade não deve ser vinculada a criminalidade. São práticas que não estão estabelecidas ou regulamentadas nas legislações, mas que não se consistem em crimes nos instrumentos jurídicos vigentes. Ainda abordando o aprimoramento de conceitos, as unidades econômicas informais foram bem caracterizadas como:

a) unidades que empregam mão de obra; b) unidades que são propriedades de indivíduos que trabalham por conta própria, sozinhos ou com o apoio de trabalhadores familiares auxiliares não remunerados; e c) cooperativas e as unidades da economia social e solidária. (OIT, 2015, p. 4)

A OIT fundamentou-se em diversos elementos para defender a transição das atividades informais para a formalidade em países em desenvolvimento. Alguns desses elementos incluem a elevada incidência de informalidade na economia, a dificuldade de garantir direitos trabalhistas para as pessoas em condição informal e o efeito negativo que a ausência de formalização exerce sobre o desenvolvimento sustentável das empresas, receitas públicas, planejamento e gestão governamental de políticas públicas. A OIT argumentou que a adesão de pessoas ao setor informal não é uma escolha prioritária, mas sim uma resposta à necessidade de trabalho e renda, diante da ausência de vagas formais. Nesse sentido, a formalização é vista como “essencial para alcançar o desenvolvimento inclusivo e a concretização do trabalho decente para todos.” (OIT, 2015, p.3).

A Teoria da Marginalidade precedeu os estudos do que viria ser conceituado como informalidade pela OIT, concentrando-se na análise da

marginalização de parte da população que não participava do modo de produção capitalista industrial predominante na época. De acordo com Alves (2012), antes do termo "informalidade" ser associado às atividades econômicas pela OIT, por volta de 1960, estudiosos latino-americanos de orientação marxista debatiam o cenário de pobreza, relacionando-o à modernização do processo produtivo capitalista em países periféricos e aos seus efeitos sobre o mercado de trabalho, principalmente na precarização decorrente da formação do exército industrial de reserva.

Marx (2013) define esse exército como a força de trabalho que excede as necessidades da produção, sendo um elemento necessário para o processo de acumulação capitalista. A manutenção permanente de uma parte da população ativa desempregada, mas com possibilidade de ser incorporada ao mercado de trabalho, exerce pressão psicológica sobre a parcela da população empregada, empoderando os empregadores em relação aos empregados, estes se submetem às imposições do capitalista e a salários mais baixos por medo de serem substituídos. A concorrência estimulada entre o empregado e o desempregado contribui para o enriquecimento individual do capitalista, sendo esse excedente de trabalhadores uma produção progressiva do capitalismo por meio da substituição do trabalho humano por máquinas.

Segundo José Num (1969, apud ALVES, 2012), um dos expoentes no estudo da marginalidade na América Latina, a marginalidade se dá pela relativização do lugar ocupado por determinados grupos sociais na esfera produtiva. A partir da ideia de exército de reserva proposta por Marx, José Num aponta a existência de subclasses dentro da estrutura do mercado de trabalho latino-americano, composta por esse exército de reserva, por uma superpopulação relativa que excede o limite de incorporação do sistema produtivo e por um contingente disfuncional desse exército, que não interessa ao capitalismo. Baseado no estudo de Num, Aníbal Quijano (1978, apud ALVES, 2012) ampliou a relativização de marginalidade para ocupações e atividades residuais ao sistema de acumulação predominante, ou desconectadas do modo de produção hegemônico.

Crítico a ideia de conceituar como informal ou marginal, o comércio de rua e as demais atividades que diferem do padrão de desenvolvimento econômico

proposto pelo capitalismo industrial almejado na década de 1970, Milton Santos (2009) questionou os preconceitos da época, desmitificando a ideia que essas atividades eram irracionais à maneira de Max Weber. Para Santos estas seguiam uma lógica racional dentro da dinâmica da economia de países pobres, e considerou a existência de dois circuitos de produção, distribuição e consumo de bens na economia urbana de países pobres. Um circuito superior, fomentado pelo Estado, sinônimo de desenvolvimento e crescimento econômico, devido ao fato de seus mecanismos estarem voltados para produção em grande escala; e um circuito inferior, dependente do superior, formado de atividades de pequena escala, atendendo principalmente ao consumo, sobretudo da população mais pobre. Diferente da classificação marginal e informal, que aparentam criar uma divisão não relacional entre os “circuitos”, Santos (2004) defende a relação de dependência do setor inferior com relação ao superior, resultante do processo de urbanização capitalista. Assim, pessoas com dinheiro consomem o que desejam no circuito superior, convivendo próximas a pessoas com menos condições financeiras, que consomem por necessidade ou impelidos pelo desejo, itens mais acessíveis no circuito inferior, e ainda, aqueles cujo o acesso ao crédito permite consumir bens nos dois circuitos.

O circuito superior engloba as atividades tipificadas como formais: bancos, redes de comércio de exportação e importação, indústrias, comércio, serviços modernos, atacadistas, transportes, etc. Têm como características principais uma organização burocrática, acesso à tecnologia mais atual, que culmina no emprego de mão de obra mais reduzida, assalariada e especializada. Conta com apoio governamental, acesso a crédito bancário por meio de produtos destinados a pessoa jurídica, e é muito suscetível a influência de mercados externos. O circuito inferior possui características antagônicas ao superior, mas possui forte relação de dependência com o mesmo, basicamente por absorver a mão de obra não aproveitada pelo circuito superior e suprir as necessidades de consumo de quem não tem condições financeiras de consumir os produtos e serviços por ele ofertados. Compõem o circuito inferior os pequenos comerciantes, comerciantes ambulantes, pequenos feirantes, prestadores de serviços diversos etc. e tem como características a organização primitiva, uso de tecnologia de baixo custo, emprego de mão de obra em larga escala, sem

regulamentação, com carga horária extensa, remuneração variada, acesso limitado ao crédito bancário e sem ajuda governamental, ao contrário, sendo perseguido pelo poder público, como acontece com o comércio de rua em algumas localidades.

O século XXI nos trouxe a consolidação do modo capitalista e da sociedade de consumo. Com advento de novas tecnologias com preço mais acessível, inclusive para grupos sociais dotados de menos recursos financeiros, aliado aumento do acesso ao crédito, e políticas públicas que ampliaram o acesso ao consumo, naturalmente mudanças surgiram na dinâmica da economia urbana, porém ao citar termos como comércio de rua, ambulantes, camelô, ainda floresce preconceitos em vários setores da sociedade. Eles ainda são vistos por parte dos atores sociais como símbolo de atraso, como uma atividade que deve desaparecer quando alcançarmos o tão sonhado desenvolvimento econômico e o pleno emprego. O circuito inferior ampliou-se de forma desorganizada, empregando de maneira precarizada, mantendo os mais pobres a serviço da racionalidade de acumulação do sistema capitalista pelo consumo. Este circuito sofreu várias mudanças desde a análise de Santos, mas manteve sua característica fundamental de absorver a mão-de-obra não utilizada pelo setor superior e promover o consumo.

Apesar de não ser dotado de tecnologia de ponta e de capital para ser empregado em propaganda e publicidade como o setor superior, novas ferramentas de comunicação acessíveis como smartphones e aplicativos do tipo “*Whatsapp*”, permitem que pequenos comerciantes e prestadores de serviço do setor inferior expandam suas redes de contatos e acessem a internet em busca de negócios e fornecedores antes desconhecidos. Sites como *Facebook*, *Instagram* e *Youtube*, cumprem o papel de mídia de massa, que antes era apenas acessível ao circuito superior, por meio de horários caros de rádio e televisão. Com recursos tecnológicos de segurança disponibilizado em plataformas padronizadas de terceiros (Mercado Livre, Pague Seguro, PIX, *Ebay*, *PayPal*, etc.) prestam serviço eficiente de vendas e entregas. O circuito inferior ampliou-se, novas atividades em diversos níveis de organização se incorporaram ao circuito tido como secundário da economia urbana. Isso ocorreu talvez em decorrência do descarte de uma mão-de-obra mais profissionalizada

pelo setor superior ou do processo de precarização das relações de trabalho assalariado que empurram os profissionais para a informalidade como autônomos.

Esses trabalhadores retornaram ao mercado prestando por conta própria, os serviços que antes faziam como assalariados. Nas ruas de Salvador-BA apareceram vários equipamentos do tipo *Trailer*, prestando de serviços de barbearia até manutenção e venda de *Iphone*, e outros produtos originais adquiridos de forma lícita com distribuidores autorizados, compartilhando o espaço público com o tradicional carrinho de mão carregado de frutas e a baiana de acarajé. Durães (2013) denomina essa parcela da população que vive na informalidade prestando serviços e comercializando produtos, inclusive os oriundos da indústria formal, de “Trabalhadores Gratuitos” e faz todo sentido. Segundo o autor, estes trabalhadores não são só a parte da força de trabalho excedente ou marginal, mas um elemento ativo e essencial ao modo de produção capitalista, pois viabiliza a concretização do lucro do grande capitalista ao realizar suas vendas ao consumidor final, arcando por conta própria com todo custo de armazenamento, distribuição e marketing. Por essa lógica o principal beneficiado com a existência do comerciante informal é o capitalista, que têm seu lucro aumentado na proporção do sucesso de vendas de um trabalhador com o qual ele não tem nenhum vínculo ou custo.

Para Tavares (2002), a informalidade tende a expansão, pois grande parte dela se comporta segundo os interesses do Capital, que é obter o máximo possível de trabalho não pago por produto, maximizando assim o lucro, validando o conceito marxista de mais-valia. Se analisarmos a informalidade pela ótica da marginalidade, como se não estivesse a serviço do capital, pensaríamos que houve uma mudança no tratamento conferido a ela. Se antes era um sinônimo de atraso que sucumbiria com o avanço do capital, atualmente diante da incapacidade de o capitalismo distribuir riquezas, a veríamos como uma contratendência ao desemprego, inserindo os desocupados, ou os inaptos a conseguirem um emprego formal, na sociedade pelo trabalho.

Porém, se a analisarmos considerando a característica adaptativa do capitalismo, e a capacidade de modificar o seu entorno para perpetuar o processo de expansão baseado na maximização do lucro pela exploração do

trabalho não pago, podemos concluir que o próprio capitalismo fomenta a expansão do trabalho informal, por meio da terceirização de mão-de-obra, trabalho parcial, sem nenhuma estabilidade para o trabalhador e com menos características do que se entende de trabalho formal. O avanço da tecnologia, a flexibilização das legislações trabalhistas e as novas formas pelas quais o capital remunera os trabalhadores, tornam mais complicado estabelecer limites entre o que é emprego ou não, o que é uma atividade comercial ou industrial, de perceber o trabalho e principalmente o trabalho não remunerado, de maneira que muitas pessoas passam a se entenderem como capitalistas, por não compreenderem a relação de trabalho informal disfarçada de uma relação comercial, como os trabalhadores gratuitos categorizados por Durães (2013).

Os óculos de sol da marca X, vendidos por um ambulante, divulgado por um influenciador digital, que por sua vez foi pago por um lojista, que compra de um distribuidor da indústria, gera uma cadeia de trabalho não pago pela marca, que mescla a ação de atividades formais e informais, para promover a circulação, consumo e maximização do lucro do capitalista. Nesse exemplo é possível identificar uma informalidade a serviço do capital, que por vezes é perseguida pelo Estado por meio do exercício do poder de polícia, outras vezes ignoradas por considerar a necessidade de trabalho em razão das condições sociais adversas, tudo justificado pelo cumprimento do suposto interesse público.

É necessário construir propostas de desenvolvimento local, que reconheçam a relevância do “circuito inferior”, marginal ou informal, ou qualquer que lhe seja a nomenclatura atribuída, para economia urbana de cidades com desigualdades de renda patentes, baseadas na mínima proteção destes profissionais. É preciso senso crítico para analisar a precariedade das relações de trabalho que estes estão submetidos, buscando incluí-los na seguridade social, garantindo direitos previdenciários e meios para que desenvolvam suas atividades de forma menos conflituosa. Para o caso específico do comércio ambulante de rua, proponho nesse trabalho, uma reflexão sobre a finalidade dos logradouros públicos, na qual é possível atribuir legitimidade ao uso dos mesmos para o comércio, alterando a forma como esses espaços são construídos para que comportem a prática da atividade, permitindo ao poder público organizar sua dinâmica.

Em um país em desenvolvimento e suscetível ao impacto de crises econômicas recorrentes no sistema capitalista, esse fragmento da economia urbana, mas especificamente o comércio de rua, é um mecanismo a ser utilizado nesses momentos. Porém, isso deve ser feito segundo uma racionalidade de Estado que busque equilíbrio de interesses e soluções de conflitos, diferente da racionalidade de criminalizar as atividades informais ou que se omite de agir, gerando conflitos pelo uso desorganizado do espaço público. Encontrar uma proposta que favoreça o equilíbrio entre as atividades tidas como formais e as informais, é um caminho a ser perseguido, como diz Santos:

O problema é encontrar as formas de relações entre os dois circuitos capazes de abrir uma comunicação entre ambos e, ao mesmo tempo, melhorar a situação dos indivíduos atualmente envolvidos no circuito inferior, transformando este último para melhorar sua produtividade. Essa solução deverá provocar uma organização do espaço mais capaz de favorecer a redistribuição dos recursos nacionais, e ao mesmo tempo, uma organização da produção que autorize uma distribuição mais equitativa dos recursos e dos homens no espaço. As duas soluções estão necessariamente interligadas. (SANTOS, 2004, p. 370).

A tentativa mais pujante de formalização de atividades econômicas informais, partiu do Governo Federal, por meio da Lei Complementar nº 128, de 19 de dezembro de 2008, que criou o MEI (Microempreendedor Individual), facilitando de forma significativa a regularização do serviço informal, através do preenchimento de um cadastro em site público, a partir do qual consegue-se imediatamente a emissão número no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas – CNPJ, recolhimento de contribuição previdenciária e alíquotas mais acessíveis de Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISSQN e Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS. Com esse cadastro único o optante pelo MEI formaliza-se nas instâncias federal, estadual e municipal, com ressalvas para quem utiliza espaços públicos para desenvolver suas atividades. Permite também a possibilidade de contratação de até um funcionário com algumas garantias trabalhistas previstas em lei.

Conforme dados estatísticos disponíveis no site do Portal do Empreendedor, que é o canal de cadastro, informação, emissão de documentos fiscais e previdenciários dos microempreendedores individuais, até o dia 25 de julho de 2023, existiam no Brasil, 24.094.811 (vinte quatro milhões, noventa e

quatro mil e oitocentos e onze) cadastros (ativos e inativos) formalizados pelo regime simplificado, na categoria MEI. Deste montante, 37,26% declararam executar suas atividades em estabelecimento fixo e 33,87% em locais variáveis (de porta em porta, local fixo fora de loja, postos móveis e ambulantes) e os demais em ambientes virtuais, televidas etc. Desse total, conforme dados do portal, 15.315.850 (quinze milhões, trezentos e quinze mil e oitocentos e cinquenta) estavam ativos em 22/07/2023.

Na esfera municipal, as peculiaridades das legislações de uso do solo de cada município, exigem outros critérios para emissão de alvará de funcionamento dos que exercem atividades em logradouros públicos. Existem os cadastros próprios, que fazem do comerciante de rua autorizado no âmbito municipal, mas podendo permanecer informal perante o INSS e outras instâncias de poder público que venha se relacionar em razão da atividade econômica. Quanto ao MEI, no momento de inscrição, os que informam no cadastro desenvolverem as atividades em espaços públicos, assinam um termo no qual devem procurar o órgão municipal de fiscalização de sua localidade, para verificar se existe algum empecilho ao cadastro, sob pena de cancelamento do mesmo.

A burocracia desatualizada, aliada a falta de políticas públicas em nível municipal que adequem as legislações e sistemas para a pessoa jurídica do MEI, colaboram para o cancelamento de cadastros ou impossibilidade de executar as atividades em logradouros públicos. Sendo competência dos municípios a gestão do espaço urbano local, se os mesmos não promovem um estudo do uso dos logradouros públicos, os esforços de outros entes da federação para formalização desses trabalhadores são inúteis ou parcialmente eficazes. Desta forma, os trabalhadores que desenvolvem suas atividades nos espaços públicos são os que mais possuem empecilhos para regularização de suas práticas e estão mais sujeitos a ações fiscalizatórias e suas consequências. A forma como cada município se organiza, apesar da legislação vigente em todo território nacional, é o que define o sucesso da aplicabilidade da lei. É no nível municipal que garantias legais podem ser reforçadas ou negadas.

Com licença a redundância, somente a legislação municipal pode ratificar o direito ao exercício da prática econômica em espaços públicos, por meio dos

instrumentos legais. As regras para isso são definidas nas câmaras municipais e nos órgãos de poder executivo. As instâncias governamentais mais acessíveis e com agentes políticos mais intimamente relacionados com a população local, inclusive com os que possuem recursos econômicos para fazer cumprir seus próprios interesses. Por mais que a legislação federal busque facilitar a formalização de atividades econômicas como o comércio de rua, é a legislação municipal que vai validar ou não a execução da atividade, pois constitucionalmente é competência dos municípios legislar sobre questões locais. No caso específico da cidade de Salvador- BA, o Decreto nº 12.016/98, que versa sobre a autorização do comércio ambulante de rua, e a Lei nº 5.503/98, o código de polícia administrativa, classifica a atividade como informal e a denomina de Vendedores Ambulantes e Prestadores de Serviço, restringindo sua autorização exclusivamente para pessoas físicas, o que entra em choque com o intuito da legislação do MEI que é cadastrar os trabalhadores como pessoa jurídica. Desde 2008, quando o MEI foi criado, tais legislações não sofreram adequação.

A formalização gera direitos previdenciários, ampliação da arrecadação do Estado e conhecimento de um setor até então desconhecido devido a informalidade, mas é uma solução incompleta se não vier acompanhada das devidas garantias para o exercício das atividades, podendo ser interpretada como uma forma de mascarar uma mazela resultante da dinâmica do sistema capitalista que gera desemprego, disfarçando de formal um trabalhador precarizado, visando atender os interesses apenas do Estado ou do Capital. Apesar do avanço nas questões previdenciárias, o MEI pode mascarar o processo de precarização do trabalho, pois qualifica como microempresário um trabalhador que na maioria das vezes não é proprietário dos meios de produção. Algumas empresas estão utilizando da mão-de-obra de trabalhadores contratando-os como prestação de serviço, porém eles exercem o trabalho diariamente, cumprindo carga horária como se fossem um empregado formal, porém sem direito a férias, abono de faltas etc.

Neste estudo, compreendo a informalidade, mais precisamente a que se manifesta no comércio ambulante de rua, como a prática econômica conduzida por trabalhadores que oferecem bens e serviços em espaços públicos, sem

aderir plenamente aos padrões formais estabelecidos pelas regulamentações governamentais. Essas atividades frequentemente ocorrem à margem de registros legais e garantias trabalhistas, e em algumas vezes sem regulamentação governamental que preveja seu exercício. O conceito de informalidade do comércio de rua que adotei, se materializa através da ação destes trabalhadores, muitas vezes denominados "vendedores ambulantes", "ambulantes", "camelôs" ou "comerciantes e prestadores de serviços informais". Eles gerenciam pequenos negócios, oferecem uma variedade de serviços ou vendem produtos em locais diversos, como ruas, praças e outros espaços públicos, mantendo uma relação de dependência com o comércio formal, frequentemente adquirindo produtos e mercadorias do mesmo e contribuindo para uma cadeia de valor que engloba agentes formais, como indústrias, distribuidores e lojistas, e estabelecendo uma conexão entre os setores formal e informal da economia.

## **2.1. UM BREVE HISTÓRICO DO COMÉRCIO DE RUA EM SALVADOR-BA**

Historicamente a prática de comércio ambulante nos espaços públicos de Salvador-BA precede a definição de formal ou informal. A atividade possui registro histórico desde o século XVIII, porém foi mais marcante a partir do século XIX, período no qual os trabalhadores livres e escravizados, em sua maioria significativa negros africanos escravizados e alforriados, em razão da composição demográfica da cidade e o tipo de trabalho que executavam, comercializavam e prestavam serviços nas ruas de Salvador-BA, sendo chamados de ganhadores/ganhadeiras (DURÃES, 2006). Aos homens eram destinados trabalhos braçais, como carga, descarga e transporte, inclusive de pessoas em cadeirinhas sobre os ombros, às mulheres, as atividades ligadas ao comércio dos mais variados produtos, principalmente alimentícios, tão exaustivas quanto, pois utilizavam seus corpos para transportar pesadas mercadorias. Após uma sequência de legislações decorrentes de políticas públicas racistas, denominadas "posturas", foram alocados nos "cantos", espaços delimitados pelo poder público para aglomeração de trabalhadores, majoritariamente negros e mestiços, em busca de trabalho (NOVAES, 2017).

Na Salvador do século XIX, a distribuição de bens, principalmente do gênero alimentício, ocorria por meio de armazéns, que eram estruturas fixas edificadas, e nos logradouros públicos, com equipamentos móveis e removíveis. A propriedade desses armazéns era majoritariamente de europeus, mais precisamente portugueses. Já nos logradouros públicos, a comercialização era feita, na maioria das vezes, por mulheres negras, que carregavam suas mercadorias ou as vendiam em quitandas (GRAHAM, 2013). A presença de mulheres negras no comércio de rua foi uma concessão pela força da prática, visto que a legislação colonial concedia a exclusividade do comércio varejista às mulheres brancas, sendo durante muito tempo a única atividade aberta as mulheres na sociedade escravista (SOARES, 1994). As negras escravizadas comercializavam nas ruas a mando de seus senhores, ou alugadas para vender itens de outrem, às vezes por conta própria, nesse último caso retirando do lucro a parcela da diária devida ao seu proprietário. Algumas eram mulheres nascidas livres, ou alforriadas e, nesse caso o ganho lhe pertencia integralmente, assim como os custos de sobrevivência. Nesse momento tanto as ganhadeiras dependiam da cidade, quanto a cidade dependia das ganhadeiras. O comércio de rua permitiu uma singela permeabilidade do povo negro dentro da estrutura escravagista, não suficiente para ameaçar a instituição escravidão, mas que permitiu a compra da própria liberdade por alguns escravizados, para alguns até a aquisição de significativo patrimônio, ao obter ganhos não totalmente usurpados pelo escravista nas transações comerciais (GRAHAM, 2013).

O predomínio do trabalho negro feminino no comércio de rua, detalhe característico da escravidão urbana em Salvador-BA, não se deu de forma aleatória, mas analisando-o pela lógica da abordagem antropológica de cultura de Laraia (2021), é o produto social resultante de anos de interação do povo negro, que atravessou o oceano Atlântico e foi um diferencial para sobrevivência dentro da estrutura escravagista e, posteriormente, na sociedade racista construída sobre a escravidão. Em muitas sociedades africanas, na época do tráfico negreiro, a subsistência doméstica e a circulação de gêneros de primeira necessidade eram tarefas designadas ao gênero feminino. Das mulheres negras registradas como ganhadeiras/ comerciantes, a maioria eram africanas. Muitas da costa ocidental da África, onde a propriedade de pequenos comércios já

estava associada às mulheres, outras pertenciam aos grupos Bantos, que habitaram da região da África Central ao sul do Deserto do Saara, que também tinham a prática de comércio ambulante como elemento da economia.

Ser mulher, escravizada e negra eram características comuns entre as ganhadeiras, porém, não eram suficientes para garantir o sucesso nessa empreitada. Além dessas características, a habilidade para o comércio era fundamental, e essa prática social era aparentemente melhor dominada pelas mulheres cuja origem estava ligada a povos que tinham o comércio de rua como elemento cultural (SOARES, 1994). Essa habilidade fez com que mesmo dentro de uma estrutura escravista, pessoas negras se destacassem no comércio de gêneros alimentícios, dominando o fornecimento de itens essenciais como farinha, carne etc. estabelecendo complexas redes de aquisição e distribuição. Muitas vezes eram acusadas de comércio de mercadorias roubadas, devido a capacidade de conseguir mercadorias, mesmo em tempos de dificuldade de abastecimento, por preços mais acessíveis, o que não passou despercebido pelas autoridades locais, que se manifestavam por meio de novas posturas de controle do comércio (GRAHAM, 2013). Posturas como a elaborada para controle da “gamela das pretas”, que inicialmente proibiam o comércio de carne fresca, mas que por força da resistência, se limitaram posteriormente a definir onde poderiam vender. Outro exemplo, são das que pretendiam concentrar o comércio de peixes na beira-mar, proibindo o estabelecimento de pontos fixos do tipo quitandas, nas ruas distantes da praia, estabelecendo para as demais ruas da cidade o comércio exclusivamente ambulante (andando e vagando). Mostra-se, assim, como historicamente a gestão do comércio ambulante de rua e a gestão do espaço público estão fortemente associadas, carregadas do juízo de valor que as norteiam.

Durães (2002) e Novaes (2017), ressaltam que para o poder municipal e policial do século XIX, que refletiam os interesses da classe dominante branca, as atividades nas ruas de Salvador eram vistas como algo negativo, sinônimo de atraso, que careciam de serem combatidas. Por força da resistência dos comerciantes, negros livres e dos negros escravizados, cujo os senhores lucravam com a prática do comércio de rua, e pela necessidade de abastecimento do mercado consumidor, em grande parte formado pela própria

população negra e a branca pobre, as atividades em espaços públicos foram permitidas por meio de registro policial, em locais previamente estabelecidos para que não ferissem a estética dos locais de convívio das pessoas consideradas “de bem”. Neste contexto histórico, o simples ato de comercializar em logradouro público já era motivo suficiente para o uso abusivo do poder de polícia, que facilmente culminava em prisão por vadiagem, não só das mercadorias como é feito atualmente, mas do próprio comerciante.

Os agentes públicos, com competência para promover políticas públicas e legislar sobre o espaço, estão suscetíveis a influência do contexto social no qual estão inseridos e da pressão dos processos sociais fomentados pelos interesses da classe economicamente dominante. Durães (2006) cita reclames publicados em jornais da época, nos quais eram manifestas as supostas insatisfações da parcela mais abastada da sociedade soteropolitana do século XIX com as ocupações irregulares, como a obstrução do tráfego nas calçadas e o acúmulo de lixo decorrente da atividade comercial não organizada. Nessas publicações os autores cobravam da administração municipal posturas mais coercitivas. O resultado foi uma sucessão de posturas tentando atender os pleitos da classe dominante, que culminaram no Código de Posturas de 1921 e, atualmente, no Código de Polícia Administrativa do Município de Salvador-BA de 1999. Tais marcos jurídicos expressam a postura incremental e criminalizadora na formulação de políticas públicas referentes ao uso dos logradouros públicos para o comércio.

Entre 1997 e 2005, foram publicadas as principais legislações vigentes de controle do uso comercial de logradouros públicos e formulada as bases da política pública de combate ao comércio de rua vigentes. A política pública adotada reforçava que os logradouros públicos não tinham como fim legítimo o comércio, equipando a SESP (Secretaria de Serviços Públicos), secretaria responsável pelo controle do comércio de rua, com um aparato voltado para apreensão de mercadorias e remoção de equipamentos dos logradouros públicos. Nesta época foi realizado o primeiro concurso para suprir a função de fiscalização. Os aprovados foram investidos no cargo denominado “agente de polícia administrativa”, mas popularmente ficaram conhecidos como o “rapa”,

devido ao empenho com o qual fizeram cumprir as ações repressoras da gestão da época.

Sucessivas apreensões de mercadorias, combate intenso ao comércio ambulante utilizando carrinhos de mão e as grandes operações de remoção de equipamentos do tipo banca de chapa, em Salvador-BA conhecidas como “banca de revistas”, foram marcas da gestão, que de um lado agradava o público que possuía maior estabilidade profissional e econômica, por outro lado, chocava outra parcela da população, que se apiedava do comerciante de rua (DURÃES, 2006). Poucas concessões eram feitas em locais com boa viabilidade para o comércio, optando por acumular os comerciantes ambulantes em transversais com pouco trânsito de pessoas e pouca visibilidade. Foi um período marcado por resistência dos comerciantes ambulantes e embates violentos com a fiscalização, na época composto não apenas por servidores concursados com essa finalidade, mas também por policiais militares da reserva, alguns militares da ativa, e terceirizados. Os embates eram tão intensos e constantes, que diariamente ocupavam espaço nas mídias locais, como em programa de tv de audiência mais popular, no qual o apresentador constantemente chamava os prepostos municipais de “rapas” e “sacripantas”, vociferando o nome dos mais conhecidos por posturas agressivas e arbitrárias.

Na eleição de 2005, acabar com o “rapa”, ou rever a fiscalização do “comércio informal”, foram propostas defendidas por alguns dos candidatos. O fato é que após 2005, o custo político de posturas muito repressivas ao comércio de rua passou a ser questionado. Mudanças na dinâmica do poder político na Bahia, reforçaram a ideia que dentro de um sistema de democracia representativa, não era interessante adotar medidas impopulares, que causassem reprovação da maior parcela votante. Perseguir comerciante pobre em uma cidade que parte significativa da população é pobre, passou a ser algo que afeta a popularidade política.

Segundo o IBGE (2010), o penúltimo censo realizado apurou que 36,8% da população de Salvador-BA vivia com rendimento nominal mensal per capita de até 1/2 salário mínimo, ou seja, parcela significativa da opinião pública possui características socioeconômicas que permitem empatia com os comerciantes de rua, logo contrariá-los pode significar uma perda de votos que muitos políticos

não querem assumir (NUNES, 2021). Porém, isso nem sempre foi assim. Durães (2016) embasado por uma série de matérias publicadas em jornais entre 1997-2005, demonstra que a cobrança por medidas repressivas oriundas das classes economicamente dominantes e média (profissionais liberais, autônomos, funcionários públicos), eram prontamente atendidas pelo poder público em prol de uma cidade que provocasse uma percepção mais agradável ao turismo.

No exercício de minha atividade como fiscal, percebo que a visão da sociedade em relação à ocupação de logradouros públicos pelo comércio é atualmente mais plural do que a descrita por Durães (2016) para o século XIX e XX, especialmente se comparada com o período da gestão de 1997 a 2005. A sociedade cobra um ordenamento dos espaços públicos quando a atividade comercial gera conflitos que afetam a segurança dos pedestres, como obstrução de calçadas, ou quando causam poluição sonora e acúmulo de lixo. No entanto, a população também demonstra empatia pelo comerciante de rua, mesmo em ações simples de fiscalização, como notificações preliminares, quando normalmente os clientes se aproximam para saber se haverá algum prejuízo ao vendedor. O mesmo ocorre em relação às ações de apreensão de mercadorias, nas quais muitas vezes posicionam-se contra os agentes municipais responsáveis pela fiscalização.

Atualmente a postura da gestão municipal ainda é tentar controlar atividades em logradouros públicos, tendo como principais ações públicas, a fiscalização, o licenciamento, a manutenção de mercados municipais e feira livres. São ações pontuais, que normalmente atendem denúncias, ou durante alguns meses após a entrega de algum espaço público reformado. Algumas inovações na interpretação do uso do logradouro público aconteceram ao longo de 2020. Como as intervenções na Avenida 7 de Setembro, que liberaram uma faixa da pista de rolamento para que os comerciantes licenciados instalassem seus equipamentos, permitindo que muitos saíssem das transversais com pouco trânsito de pessoas. Porém a iniciativa mais ousada se deu na Avenida Joana Angélica, na qual a via teve seu sentido modificado de mão dupla para sentindo único, e uma faixa da pista de rolamento foi destinada para instalação de bancas de frutas, com intuito de manter o passeio apenas para o trânsito de pedestres. São casos que seguem a lógica defendida nesse trabalho de pesquisa, que é

legitimar o uso dos logradouros públicos para o comércio. Porém defendo que tais iniciativa devem ser elementos de uma política pública, não como casos isolados, como foram as intervenções citadas.

A intervenção na Avenida Joana Angélica não resolveu o propósito a qual se dispôs. Ainda existem conflitos relacionados ao trânsito de pessoas e veículos, muito acúmulo de lixo e aspecto de espaço desorganizado, o que em um olhar superficial, pode desacreditar a minha proposta de encontrar a solução dos conflitos do comércio de rua, por meio da legitimação do uso do espaço público para o comércio. Porém um olhar minucioso, verá que os motivos de ainda permanecerem a desorganização do espaço e a manutenção dos conflitos, estão relacionados a outras ações que não foram executadas, como ao fato dessas intervenções serem fatos isolados e não políticas públicas planejadas. Como exemplos posso citar: a não padronização dos equipamentos dos comerciantes e a ausência de fiscalização para cumprimento dos limites autorizados para instalação; ausência da definição de horários e locais para carga e descarga de mercadorias, que acontecem em vários momentos do dia, ocasionando problemas no trânsito de veículos e pessoas; e principalmente, a ausência de um envolvimento ativo dos atores sociais relacionados aos conflitos, no processo de construção da solução, o que afetou o comprometimento dos mesmos com a iniciativa.

São ações de menor complexidade se comparadas com mudar o sentido de uma via e destinar parte dela para o comércio, mas que se não forem pensadas e resolvidas, comprometem o resultado esperado. Tais iniciativas não encontram respaldo nas legislações atuais, apesar do aspecto positivo de inovação, são irregularidades promovidas pelo próprio agente público responsável por fiscalizá-las, sendo, portanto, fundamental não só a mudança do paradigma do uso dos logradouros públicos, como a construção de novas políticas públicas e o aparato jurídico para realizá-las.

### 3. MIRANDO AO RÉVES AS POLÍTICAS PÚBLICAS DO COMÉRCIO AMBULANTE DE RUA

Ao analisar as práticas adotadas pelo poder público municipal de Salvador-BA para a gestão do comércio ambulante de rua, percebe-se uma postura incremental na formulação de políticas públicas. Isso fica expresso nas mudanças ocorridas na legislação, que não demonstram nenhum rompimento abrupto com a racionalidade contrária ao uso dos logradouros públicos para fins comerciais, ao contrário, reforçaram o teor proibitivo, fazendo pequenas concessões ao longo do tempo para se adequarem as necessidades sociais. Cogitar mudar essa forma de construir políticas públicas implica em buscar outras abordagens.

As abordagens mais disseminadas para elaboração de políticas públicas, têm sido baseadas na Análise Racional de Políticas Públicas – ARPP e suas derivações. Nelas a concepção e implementação das políticas públicas têm o monopólio do Estado. Apesar dessa predominância, este estudo opta por adotar uma perspectiva crítica ao *mainstream* em estudos de políticas públicas. Entretanto, é importante mencionar que as abordagens racionais predominam na concepção e análise das políticas públicas no Brasil, e por isso, será apresentada em uma breve síntese. Em seguida, trago a Mirada ao Revés, como abordagem teórica que entendo convergir para uma compreensão mais fidedigna da dinâmica dos problemas sociais, por considerar a existência de uma multiatorialidade no processo de formulação de políticas públicas, sem negar o relevante papel do governo.

Segundo Souza (2006), a origem das políticas públicas como área de conhecimento e disciplina acadêmica tem suas raízes nos Estados Unidos, com ênfase nos estudos sobre a ação governamental. Enquanto na Europa, a tradição era mais voltada para a análise do Estado e suas instituições. Nos EUA, admitiu-se que as ações e decisões do governo, em democracias estáveis, podem ser cientificamente formuladas e racionalmente analisadas por pesquisadores independentes. Durante a Guerra Fria, as políticas públicas foram usadas como ferramenta das decisões governamentais nos EUA, valorizando a tecnocracia para lidar com as consequências da guerra.

Harold Laswell, um dos precursores no estudo de políticas públicas, introduziu a expressão "*policy analysis*" (análise de política pública) para conectar conhecimento científico à produção governamental (SOUZA, 2016). Lasswell (1936; 1950, apud BOULLOSA, 2013, p.68) via as políticas públicas como ações concretas do governo. Seguindo suas ideias, os estudos nessa área adotavam uma perspectiva normativa-prescritiva, ou seja, sugeriam diretrizes para melhorar essas ações governamentais. Essa abordagem foi influenciada pelo pragmatismo de John Dewey. Para Dewey (1939, apud BOULLOSA, 2013, p. 68), os cientistas deveriam investigar problemas concretos da sociedade como forma de obter conhecimento, uma abordagem conhecida como teoria da indagação científica. Essa visão influenciou Lasswell e seus seguidores a considerar o estudo das políticas públicas como multidisciplinar e isso ajudou evitar disputas por fronteiras disciplinares com a ciência política, que tratava de questões relacionadas ao poder político e aos processos decisórios nas esferas parlamentares (*politic*), enquanto as políticas públicas (*policy*) se referiam aos processos governamentais em ação após decisões parlamentares (BOULLOSA,2013).

De acordo com Boullosa (2013), os primeiros estudos sobre políticas públicas com uma abordagem normativa-prescritiva foram denominados "análise de políticas públicas" (*policy analysis*) e, posteriormente, "análise racional de políticas públicas" (*rational policy analysis*) - ARPP. Essa abordagem, que valoriza uma perspectiva cientificista e neutra, rapidamente ganhou popularidade nos Estados Unidos, aproximando-se das escolas de gestão e administração pública. Destaca-se que no Brasil, a chegada dos estudos sobre políticas públicas foi influenciada pelo contexto, o que moldou a área de forma significativa. Hoje, a abordagem da ARPP e suas variações dominam praticamente a área de estudos sobre políticas públicas no país, que foi trazida dos Estados Unidos para o Brasil por meio de programas de cooperação técnica com escolas de administração (BOULLOSA 2013, apud FARAH, 2011).

Em 1968, a Fundação Getúlio Vargas/EBAP iniciou esses estudos, enfocando análises descritivas de setores específicos, identificando objetivos políticos, atores envolvidos, processos decisórios e seus efeitos na agenda governamental. Esses programas de cooperação ocorreram no mesmo contexto

político do programa conhecido como Aliança para o Progresso, que buscava promover o desenvolvimento econômico na América Latina e, ao mesmo tempo, afastá-la das influências comunistas.

Boullosa (2013) aponta que a reforma do estado brasileiro adotou a análise racional de políticas públicas em seus preceitos de compreensão, planejamento e avaliação de políticas. Essa abordagem considera o gestor público como um ator racional, responsável por dotar o processo decisório de racionalidade técnica e neutralidade política. No Brasil, muitas disciplinas de políticas públicas organizam-se em torno de duas grandes abordagens: uma que enfatiza a história das políticas públicas no país e outra que assume uma abordagem mais teórica, limitada à ARPP (BOULLOSA, 2013). Por experiência própria, o meu primeiro contato com o conceito de política pública, se deu pelo aprendizado do ciclo de políticas públicas, abordando etapas como a montagem da agenda, formulação da política, tomada de decisão, implementação e avaliação. Nessa abordagem, o governo é considerado o ator central, com primazia na formulação de políticas públicas em resposta às demandas sociais elevadas a problemas públicos por meio do processo político, aproximando-se da perspectiva proposta pela ARPP.

No entanto, existem outras abordagens críticas em relação à ARPP. Para embasar a proposta de uma tecnologia de gestão social para o comércio de rua, foi necessário questionar essa noção hegemônica de análise de políticas públicas, abraçando uma perspectiva de multiatorialidade, que vai de encontro ao monopólio do governo na concepção de políticas públicas. Nesse sentido, optei por adotar a abordagem brasileira "A Mirada ao Revés," que se enquadra nos estudos críticos em políticas públicas. Essa abordagem compreende as políticas públicas como "fluxos de instrumentos, práticas e argumentos ativados por múltiplos atores interessados em definir problemas públicos, encontrar soluções e preservar bens públicos" (BOULLOSA, 2019, p.92).

A Mirada ao Revés, portanto, entende a política pública como um "fluxo historicizado de atores que se ativam para o governo de problemas e/ou bens considerados de pública relevância a partir de uma (re) compreensão individualizada, mas modelada socialmente, daquele mesmo problema ou bem que gerou aquele fluxo." (BOULLOSA, 2013, p.67). Logo traz o problema/bem

para o centro da questão, como unidade analítica fundamental. O problema social é uma construção coletiva, com várias interpretações e particularizações; e o problema público é uma dessas interpretações que motiva diferentes atores a se mobilizarem, incluindo o analista ou avaliador de políticas públicas (BOULLOSA,2013).

Sendo assim, o problema ou bem público são quem definem as fronteiras dos atores envolvidos no processo de formulação e implementação das políticas. A Mirada ao Revés enfatiza que as políticas públicas não sejam exclusivamente determinadas pelo governo, mas sim resultado de ações empreendidas por múltiplos atores que se interessam na resolução do problema em questão ou na preservação de um bem público. Esses atores se movem pelo interesse público, que na abordagem mirada ao revés difere do conceito jurídico que abordamos anteriormente, sendo definido “como o conjunto de interesses e preferências que possuem os atores ativados em um contexto ou fluxo de políticas pública.” (BOULLOSA, 2013, p.76).

Cabe ressaltar que tudo isso acontece no tempo das “experiências sociais”, no presente, ou seja, o problema público ativa os atores interessados em sua resolução, que enxergam outros atores relacionados ao problema que o ativou, por sua própria lógica. Esses atores também estão enxergando outros atores conforme suas próprias perspectivas do problema/bem público (BOULLOSA, 2013). A Mirada ao Revés abraça a diversidade e interconexão dos atores envolvidos em políticas públicas, considerando sua influência mútua em um contexto imprevisível. Segundo essa perspectiva, os atores de políticas públicas podem ser indivíduos ou grupos, formais ou informais, ligados ao governo ou não. Eles incluem ativistas, coalizões de defesa, burocratas, especialistas, grupos de pressão, entre outros. Essa visão também reflete a imagem do sistema decisório.

As ações de governo são vistas como parte de um processo complexo de políticas públicas, envolvendo uma multiatorialidade. Esses atores atuam com base em suas compreensões dos problemas ou bens públicos em um contexto de governo. Quando suas ações alcançam um nível mínimo de complexidade e relevância, são consideradas instrumentos de políticas públicas. As políticas públicas são, portanto, um fluxo de ações e intenções ativadas por diferentes

atores, buscando governar problemas ou bens públicos com base em suas compreensões e capacidades de influenciar outros atores na arena pública específica (BOULLOSA, 2013).

Para a construção de políticas públicas para o comércio ambulante de rua, objeto desse trabalho, é essencial que o problema seja abordado como uma questão de interesse público e que a política leve em consideração o conjunto de interesses e preferências da multitoriedade envolvida, reconhecendo que a ação pública não é exclusiva do governo, mas envolve uma diversidade de atores sociais ativados.

As políticas públicas, portanto, não são criadas, mas sim moldadas por diversos elementos deixados pelas ações dos atores mobilizados em torno de um problema ou bem público. Esses elementos refletem diferentes visões e interpretações do problema, que o analista utiliza para dar sentido à sua análise. Em outras palavras, as políticas públicas são o resultado da escolha parcial do analista sobre o que considera relevante em um problema ou bem público. Portanto, é o olhar do observador que define a natureza e a fronteira da política pública, uma vez que se trata de um fluxo de ações e intenções indeterminado (BOULLOSA, 2013). O olhar do observador, influenciado por sua racionalidade, vai identificar o conjunto de ações e intenções relacionadas às políticas públicas, tornando explícito que sua verdade sobre o problema ou bem em estudo é apenas uma das muitas possíveis, se despidendo da racionalidade imparcial pregada pela ARPP. “A política pública é feita pelo olhar de quem a observa, responsável por definir a sua natureza e, sobretudo, a sua fronteira, inclusive temporal, por tratar-se de um fluxo indeterminado de ações e intenções.” (BOULLOSA, 2013, p.79).

Durante o processo de dar sentido aos fluxos que emergem da multitoriedade com intuito de promover uma política pública, o observador/analista é convidado a reflexividade. A reflexividade é importante nos estudos críticos em políticas públicas, permitindo que o sujeito em ação reflita sobre suas ações no contexto do fluxo de políticas públicas, no acontecer da “coisa”. Essa reflexão pode levar à compreensão de que os significados presentes nos textos, narrativas e argumentos produzidos pelos atores ativados, na arena pública em que se insere o objeto de estudo, são fundamentais para a

produção de conhecimento. Esse processo de produção de conhecimento é coletivo e ocorre dentro de uma comunidade de investigadores/atores interessados na resolução de problemas públicos e conservação de bens públicos. Quando visto sob a perspectiva da multiatorialidade, o sujeito se torna implicado em um processo de conhecimento coletivo e de transformação social (BOULLOSA, 2019). Na Mirada ao Revés, prioriza-se instrumentos de políticas públicas produzidos por atores que se compreendem em um fluxo multiatorial, esses atores optam por agir em conjunto, trabalhando juntos na coprodução social. Quando o fazer junto possui uma dimensão política em sua justificação, a mirada considera isso coprodução de bens públicos (BOULLOSA, 2013).

A multiatorialidade proposta pela Mirada ao Revés é fundamental para o desenvolvimento da tecnologia social que proponho. Apesar de considerar a não exclusividade do governo na definição de problema/bem público e conseqüentemente na formulação de políticas públicas, não desconsidera a posição de ator do governo, principalmente em países cujo o Estado e suas instituições são fortes. Na Mirada, as políticas públicas são o conjunto dos cursos em ação empreendidos pelos múltiplos atores interessados no problema/bem. Entretanto, destacam-se os atores que realizam ações que influenciam o fluxo da política pública em análise. Eles têm certo controle sobre o fluxo da política e estabelecem relações nas arenas relacionadas aos processos em que estão envolvidos/imbricados. A força de um fluxo de política pública é determinada pela diversidade e consistência do conjunto de ações, não apenas por uma única ação isolada. No contexto latino-americano, o governo tem papel fundamental na robustez das políticas públicas, suas características estruturais e poderes exclusivos, o tornam um ator essencial nos fluxos de políticas públicas. Características como legitimidade prévia de ações, poder regulador, recursos e capacidade de orientar outros atores, são fundamentais para dar vigor aos fluxos de políticas públicas, tornando-os mais capazes de mobilizar e atrair análises mais consistentes (BOULLOSA, 2013).

Ao analisar o comércio ambulante de rua, pela ótica tradicional do ciclo de políticas públicas, somente o governo poderia definir se conflitos relacionados ao comércio ambulante de rua tratam-se apenas do embate de interesses particulares tentando se realizar em um bem público, ou de um problema

público/político, que carece da construção de soluções através de um processo decisório racional de formulação de políticas públicas. A forma como esse problema será tratado, vai depender da manifestação do interesse público em marcos jurídicos, que são historicamente situados e reflexo de relações de poder, que quase sempre não traduzem os interesses e necessidades dos atores envolvidos na situação problema.

Os atores que não conseguem reunir recursos políticos, ou a empatia da opinião pública para através de seus representantes pressionar o governo a posicionar-se em atenção de suas necessidades e interesses, podem ser oprimidos ou esquecidos, não sendo considerados como fluxos de possíveis soluções para as situações problema em que se inserem. Podendo até mesmo serem alvo de políticas públicas construídas sobre uma noção de interesse público pautado por um grupo contrário aos seus interesses, mas dotado de recursos políticos para se fazerem atendidos. Dentro desta concepção, a participação dos comerciantes ambulantes de rua se limita a mobilização em busca de uma representatividade política que defenda seus interesses nas câmaras decisórias, porém distantes da construção de possíveis soluções, que caberá ao governo, em um fluxo unilateral.

Ao adotar a abordagem Mirada ao Revés, pressupõe-se que esses atores serão “ativados” na busca de solução tanto para os conflitos inerentes a atividade comercial em logradouros públicos sem planejamento, quanto na preservação dos mesmos como bens públicos. Na busca por compreender esse fluxo multiatorial, são identificados e se identificam, os diversos atores envolvidos no uso dos logradouros públicos para fins comerciais, como ambulantes, comerciantes formais, moradores, órgãos públicos, associações, entre outros. Cada ator possui interesses e perspectivas próprias, e um processo baseado na mirada ao revés, deve valorizar essas diferentes visões e buscar incluí-las no processo decisório, considerando que os atores atuam a partir de suas compreensões.

A abordagem da Mirada ao Revés acredita na capacidade dos atores de agirem em conjunto para encontrar soluções coletivas. Isso implica em diálogo, cooperação e participação ativa de todos os envolvidos na busca de soluções que considerem as necessidades da população, a viabilidade das medidas e o

respeito ao espaço público. Nesse sentido, as políticas públicas devem buscar a criação de espaços deliberativos, nos quais os diferentes atores possam dialogar e colaborar para definir diretrizes e ações para o comércio ambulante. O envolvimento dos ambulantes e outros atores interessados no planejamento, execução e avaliação das políticas, torna-os co-responsáveis pelo sucesso e efetividade das ações.

Também se destaca a importância de uma reflexividade no curso da ação, permitindo que os atores envolvidos no processo de formulação das políticas públicas possam refletir sobre seus próprios interesses, preferências e motivações. Essa reflexão constante pode ajudar a evitar decisões unilaterais e promover a consideração das múltiplas perspectivas envolvidas na questão do comércio ambulante. A valorização da reflexividade e do aprendizado contínuo implica que as políticas públicas para o comércio ambulante devem ser flexíveis e passíveis de ajustes conforme novas informações e aprendizados sejam adquiridos. Cada região da cidade pode ter características específicas que influenciam o comércio ambulante, como a densidade populacional, infraestrutura urbana, fluxo de pedestres e trânsito. A ideia é que o processo de formulação de políticas seja contínuo e adaptativo, permitindo uma maior capacidade de resposta às demandas e necessidades da população.

Em resumo, diferente das abordagens incrementais, ou de ciclo de políticas públicas inspiradas na ARPP, a abordagem da mirada ao revés pode contribuir para a construção de políticas públicas mais inclusivas, participativas e efetivas para o comércio ambulante em logradouros públicos, por considerar a multiatorialidade e envolvê-los em todo processo de concepção da política, inclusive o decisório. Entretanto, a questão da governança também é fundamental, é preciso organizar os fluxos de ações provindos desta multiatorialidade, e a gestão social da atuação destes atores pode ser mais eficaz do que uma centralização excessiva no Estado. A gestão social nesse contexto pode ser compreendida:

[...]como o conjunto de processos e dinâmicas que ativam e conformam o fazer juntos (ou a vontade de) de atores que agem no fluxo de políticas públicas, mobilizados pelo e no interesse público para o governo de problemas de pública relevância ou para a preservação de bens públicos. (BOULLOSA, 2013, p.82).

Ao propor uma tecnologia de gestão social para o comércio em logradouros públicos de Salvador-BA, estou me posicionando como um observador/analista de política pública interessado na preservação dos logradouros como bens públicos e entendendo os conflitos ocasionados pela prática do comércio em locais não planejados para suportá-lo, como parte de um problema público, cuja a origem penso ser a negação do comércio como uma destinação legítima de seu uso. Pela abordagem mirada ao revés, isso se trata de uma tentativa particular de dar significado aos fluxos de ações da multiatorialidade ativada por um problema/bem socialmente reconhecido, a partir de uma compreensão individualizada, a minha, que é uma escolha artificial, parcial e incerta, uma problematização entre outras tantas, que pode e deve ser questionada.

Como homem negro, originário de um bairro periférico de Salvador, cientista contábil, servidor público municipal em atividade diretamente relacionada ao controle de atividades comerciais em logradouros públicos, alinhado as ideias propostas pelo espectro político progressista, minha percepção do problema, assim como minha proposta de tecnologia de gestão social, tem a natureza, abrangência e limitações do meu julgamento sobre a realidade. Entretanto, a forma como essa tecnologia vai evoluir dependerá das necessidades que o processo de conformação dos fluxos de ações da multiatorialidade nos imporá ao longo do tempo. Por isso, e por outros tantos motivos, optei pela abordagem mirada ao revés em detrimento de abordagens que pregam a racionalidade total e imparcialidade no processo de formulação de políticas públicas.

Minha experiência de vida me conduz acreditar que somente a colaboração entre os diversos atores envolvidos é capaz de proporcionar soluções mais abrangentes e realistas para os desafios relacionados ao comércio ambulante e à preservação dos logradouros públicos. Para isso é necessário o diálogo e a troca de conhecimentos entre essa multiatorialidade, na qual o governo e suas instituições também figuram como atores, para percepção de um interesse bem compreendido e a busca por soluções mais eficazes. Nesse sentido o fazer junto é essencial, inclusive para o comprometimento dessa

multiatorialidade com os fluxos de ações sobre os quais exercem governabilidade.

O governo, como um ator institucional relevante, possui atributos muito úteis para dotar de solidez os fluxos de políticas públicas, como mencionado anteriormente. Ao propor que um setor na estrutura do governo municipal seja responsável por fomentar inicialmente a criação de espaços de gestão social do comércio de rua, estou reconhecendo as características estruturantes desses atributos, principalmente o “...poder de aplicação de complexos sistemas de incentivos e sanções capazes de orientar o comportamento dos demais atores; poder regulador de processos; quase infinita capilaridade organizacional mesmo que pouco organizada;” (BOULLOSA, 2013, p.80). Óbvio que esse reconhecimento decorre da minha experiência como fiscal municipal. Entretanto, isso não significa que defendo que a tecnologia social tenha uma perspectiva estadocêntrica em detrimento da sociocêntrica.

### **3.1. GESTÃO SOCIAL E O ENFOQUE MULTIATORIAL PARA MEDIAÇÃO DE CONFLITOS**

Segundo Gutierrez *et al.* (2022), em uma perspectiva jus-sociológica, o conflito é um fenômeno em que duas ou mais pessoas têm divergências em suas metas, interesses ou objetivos, que são percebidos como incompatíveis entre si. Esse fenômeno social pode resultar em perdas para pelo menos uma das partes envolvidas, e devido às experiências dolorosas vivenciadas em situações de disputa, muitas vezes, as pessoas temem que isso possa causar rupturas em seus relacionamentos e, por isso, o conflito é geralmente considerado algo a ser evitado ou eliminado.

Para Moore (1998, apud. GUTIERREZ; RIBAS, 2022) o conflito faz parte da vida e não é necessariamente algo ruim ou disfuncional. Ele surge quando as pessoas competem para alcançar objetivos que são percebidos como incompatíveis. Porém, o conflito pode se tornar algo prejudicial quando inclui comportamentos competitivos agressivos, causando danos físicos ou

psicológicos ao oponente, até mesmo destruindo-o, nesse ponto o conflito possui uma dinâmica negativa e prejudicial.

Semíramis (2017) acredita que o conflito está melhor associado ao impasse do que a briga, que se as necessidades das pessoas envolvidas forem atendidas, o resultado da divergência pode levar à satisfação. Para a autora, as pessoas costumam pensar que o conflito é apenas o confronto, mas isso é apenas uma forma de lidar com o conflito, não o conflito em si, e que, em muitas vezes, procurasse resolver o conflito apenas com base em suas manifestações visíveis, mas isso limita as possibilidades de superá-lo, pois grande parte do conflito está oculta.

Para Giannela (2009 apud. GIANNELA, 2007, p.108) em sociedades complexas e diversificadas, o conflito decorrente da existência de diferentes visões sobre o mesmo assunto, é um recurso fundamental para conhecermos e abordarmos a realidade de várias perspectivas. A autora frisa que não devemos defender o conflito como algo bom em si, mas é imprescindível reconhecer que a gestão criativa de conflitos<sup>8</sup> se torna indispensável, sendo uma ferramenta essencial para qualquer pessoa que deseje intervir de forma efetiva e influenciar a direção das mudanças sociais. Neste trabalho, adoto a concepção de conflito como algo inerente as interações humanas, decorrente de interesses divergentes ou mal compreendidos sobre um elemento, nesse caso, do uso e conservação dos logradouros públicos, que pode escalar para situações de violência, e por isso é temido por muitos, mas que também é oportunidade de aprendizado e satisfação de interesses quando identificamos e resolvemos as causas do impasse. Acredito que os princípios que inspiram o processo dialógico proposto pela gestão social, sobre o qual discorro nesse capítulo, é fundamental para mediar situações conflituosas e encontrar soluções.

Segundo Araújo (2014), a gestão social é um conceito complexo e polissêmico, surgido no cenário pós-moderno, especialmente nos anos 1990,

---

<sup>8</sup> Nomeadamente, a gestão criativa de conflitos implica a assunção consciente da complexidade do real, enquanto intrínseca diversidade dos pontos de vista dos sujeitos. Uma vez dado esse passo e aberta a porta à possibilidade de se escutar as verdades dos outros com mente aberta e sem julgamentos prévios, também emerge a possibilidade de se enxergar criativamente pontos de encontro, atendendo ao grande desafio da contemporaneidade, isto é, a realização das possibilidades de convivência. (SCLAVI, 2003 apud. MOURA; GIANELLA, 2016, p.16).

como resposta à implementação de políticas sociais na América Latina. A abordagem da Gestão Social transcende a ciência política tradicional, adotando uma perspectiva interdisciplinar, que busca criar significados cotidianos para as novas formas de ação coletiva e interorganizações emergentes naquela época. Araújo reconhece que a gestão social é um conceito em construção, com características que remetem ao hibridismo da própria composição do termo: gestão e social. Se posicionando como um constructo inovador na busca de superar a dicotomia da corrente dominante, pautada em processos econômicos, e dos que sonham com uma sociedade mais justa buscando transformações e impactos sociais, a gestão social é:

[...]um campo de saberes e práticas referentes aos modos de gerir interorganizações, territórios e relações sociais, sendo orientado por uma ideologia social e do interesse público, orquestrando diferentes escalas e tipos de poder. Prevaecem a lógica humanitária, do interesse público e do social em detrimento dos interesses privados, individuais e monetários[...] (ARAÚJO, 2014, p.88)

Para Araújo (2012, 2014), diferente de uma simples adjetivação para o gerenciamento de organizações, a Gestão Social representa uma busca por compreender os "porquês" e "para quês" da gestão, além do "como". Ela é caracterizada por princípios e valores ético-políticos, como participação, dialogicidade e horizontalidade nas relações de poder. Sua abordagem não se limita apenas aos processos, mas estende-se às finalidades e aos objetos da gestão, almejando promover mudanças sociais e oferecer soluções para questões prioritárias da sociedade. Araújo ressalta que a gestão social vai além da busca de um conjunto de técnicas, e não se propõe a ser uma abordagem filantrópica ou benemerente. Em vez disso, ela envolve uma visão mais ampla e humanizada, que busca compreender os fenômenos socioeconômicos complexos, valorizando a co-produção do bem público e a construção de uma sociedade mais justa.

Araújo (2012, 2014) aponta que a gestão social emerge como um campo epistemológico e ético-político, abrindo espaço para novas agendas de pesquisa e extensão. A visão plural e intercultural da gestão social permite o diálogo entre diferentes áreas do conhecimento, especialmente em universidades e

instituições produtoras de conhecimento. Além disso, seu desenvolvimento se dá em cooperação com organizações públicas e privadas, visando à co-responsabilização e co-produção do bem público. Isso conduz a conclusão que a Gestão Social encontra seu sentido além dos seus modos e processos, mas em suas finalidades e objetos, que se propõem como alternativas para mudanças sociais, tendo a tomada de decisão coletiva como principal instrumental.

O processo ideal de tomada de decisão coletiva proposto pela gestão social possui algumas características principais, como: escolhas e decisões livres de coerção, baseadas em informações transparentes e inteligíveis para todas as partes, construídas com base em diálogos entre todos envolvidos. Como atender todos esses requisitos é complexo, esse modelo de decisão pode ser considerado um tipo ideal, ou seja, um ideal a ser alcançado. Deste modo, buscasse alcançar níveis de gestão social possíveis, que se baseiam na qualidade da participação coletiva empregada no processo decisório (CANÇADO, 2011).

A aproximação teórica da Gestão Social apresentada por Cançado (2014), tem três categorias teóricas principais. A categoria “Espaço”, local onde a gestão social acontece, que é a esfera pública, por ser o “ambiente de todos”, no qual é possível o exercício da tomada de decisão coletiva. A categoria “Interesse Bem Compreendido”, que é a percepção de que o interesse individual só é atingido de forma sustentável, no sentido de manter-se ao longo do tempo, se ele atender o interesse coletivo, portanto, sua viabilidade está atrelada de forma interdependente e solidária ao interesse da coletividade. E a categoria “Emancipação”, que é a capacidade de pensar por conta própria. A emancipação ao mesmo tempo que é resultado do processo decisório coletivo proposto pela gestão social, reforça o processo, pois o indivíduo emancipado vai exigir um ambiente transparente, inteligível e dialógico.

A Emancipação e o Interesse Bem Compreendido, se relacionam na esfera pública, de forma que se há um interesse bem compreendido na esfera pública, a emancipação será reforçada e vice versa, em uma dialética negativa. A racionalidade em que se baseia o processo deliberativo da gestão social, é o equilíbrio entre a racionalidade utilitária, na qual o indivíduo age esperando algo

em troca, e a substantiva, na qual o indivíduo faz o que ele acredita que é o certo a ser feito, tentando corrigir o predomínio hegemônico que a utilitária tem exercido (CANÇADO, 2014).

Tendo a esfera pública como espaço de existência, a gestão social tem forte relação com as políticas públicas, que tradicionalmente são vistas como iniciativas exclusivas do Estado, mas a lógica do processo de decisão coletiva proposto na teoria da Gestão Social, enseja no que Boullosa (2019) propõe como uma “*Mirada ao Revés*” das políticas públicas. Como mencionado anteriormente, essa proposta tem como característica a compreensão das políticas públicas como fluxos multiatoriais situados, propondo buscar na compreensão dos interesses e necessidades dessa multiatorialidade, elementos para melhor definição de problemas públicos e alternativas de solução.

No processo dialógico de decisão coletiva entendo que a escuta, o ouvir verdadeiro das dores e interesses dos outros é a chave para acessar baús de soluções. Para Sclavi (2003 apud. MOURA; GIANNELA, 2016) a escuta é um ato social e de diálogo que requer abertura para reconhecer que o outro pode ter uma perspectiva diferente e contribuir com algo valioso para aprendizagem e conseqüentemente a formulação de políticas públicas. Podemos escutar de forma passiva ou acolhedora, apenas registrando o que o outro diz, ou optar por uma escuta ativa, que envolve observação atenta de cada elemento na relação, incluindo a reflexão como parte do processo. O objetivo não é apenas registrar uma opinião, mas compreender o que está além das aparências, abrindo a porta para o diálogo, revisão de certezas e a chance de enxergar novas possibilidades e formas de ser das coisas.

Essa segunda forma de escutar, a qual Moura e Gianella (2016) abordam em “a arte de escutar”, é a ferramenta principal dos fóruns permanentes de gestão social do comércio de rua que eu proponho, por reunir características como: (a) o dinamismo de aceitar uma multiplicidade de perspectivas, sendo contrária a ideia que apenas uma perspectiva é a certa; (b) a ênfase nas emoções, o que ajuda a reconhecer as premissas implícitas dos atores e situações de impasse, por meio das emoções manifestadas; (c) a aceitação de paradoxos e perplexidades, essa escuta desafia a aceitar temporariamente a razão do outro e a pedir que ele explique como vê as coisas, o que permite

acessar um mundo diferente, com regras e valores distintos; (d) a reflexividade, que desafia colocar entre parênteses as certezas do ouvinte e adotar o ponto de vista do escutado, o que permite questionar e descobrir nossas próprias premissas implícitas, além das do outro. Essa maneira de escutar nos permite enxergar outros mundos possíveis e encarar o conflito como uma oportunidade de questionar visões de mundo (GIANNELA; MOURA, 2019).

Seguindo os princípios da Gestão Social, o enfoque multiatorial proposto pela “Mirada ao Revés”, e dando ênfase a escuta no processo dialógico de definição de problemas públicos e proposta de soluções, que baseio a proposta de tecnologia de gestão social do comércio de rua, como elemento para mediação de conflitos. Considerando o fluxo multiatorial como fator a ser considerado no agir do poder público, proponho mediar os problemas e conflitos oriundos da prática do comércio de rua, a partir da própria percepção dos problemas identificados pela comunidade ativada em preservar o bem público ou solucionar impasses decorrentes de seu uso, de forma que possamos chegar a um “interesse bem compreendido”, por meio do processo de tomada de decisão coletiva idealizado pela gestão social. Ao invés de um pacote pronto de soluções, que não se adequam as diferentes realidades dos diversos territórios que compõe a cidade de Salvador, proponho construí-las conforme as demandas que existam, por meio do diálogo entre as partes envolvidas, tendo o poder público como ratificador do acordo popular.

## **4. RESULTADOS DA PESQUISA E PROPOSTA DE TECNOLOGIA DE GESTÃO SOCIAL**

Este capítulo foi elaborado com o intuito de introduzir e detalhar os elementos característicos do Largo do Bomfim, bem como os diversos atores sociais vinculados a esse contexto e a dinâmica inerente às atividades ambulantes presentes nesse espaço, todos esses aspectos fundamentados nos dados obtidos ao longo da pesquisa. A obtenção desses dados se deu primordialmente por meio da escuta ativa dos discursos dos participantes durante as rodas de conversa, da participação ativa na dinâmica local por meio da observação e da imersão no dia a dia do Largo do Bomfim, possibilitada pela execução de uma residência social em uma instituição intimamente ligada ao objeto de estudo.

A análise desses dados à luz do referencial teórico contribuiu para a concepção da Tecnologia de Gestão Social (TGS) apresentada no subcapítulo 5.1 – Fóruns Permanentes de Gestão Social do Comércio Ambulante de Rua (FPGS), assim como para a sua adaptação personalizada, levando em conta as particularidades identificadas no local, demonstrada no subcapítulo 5.3 - O FPGS Largo do Bomfim.

### **4.1. O COMÉRCIO AMBULANTE NO LARGO DO BONFIM**

Como mencionado no capítulo de introdução, esta pesquisa qualitativa e implicada com a mudança do contexto social no qual se insere os problemas relacionados ao uso dos logradouros públicos para fins comerciais e sua conservação como bem público, adotou uma abordagem multidisciplinar, combinando pesquisa bibliográfica, documental, escuta ativa, observação participante e imersão em campo. A combinação dessas abordagens proporcionou uma compreensão profunda das dinâmicas do comércio ambulante de rua no Largo da Basílica do Senhor do Bomfim, bem como das interações entre os atores envolvidos e as possíveis oportunidades para a gestão social do comércio ambulante.

Durante a pesquisa, realizei uma Residência Social no Projeto Bom Samaritano, entre os dias 03/04/2023 e 03/05/2023, e participei de algumas rodas de conversa, das quais destaco como mais importantes, as que envolveram os principais atores sociais e institucionais envolvidos no comércio no Largo de Bonfim. A primeira, realizada em 07/10/21, na qual estiveram presentes 11 participantes, incluindo representantes da SEMOP, líderes dos comerciantes e do projeto Bom Samaritano. E a segunda conversa, realizada em 18/10/21, na qual participaram quatro pessoas, incluindo a assistente social do projeto Bom Samaritano e dois líderes locais dos comerciantes que estiveram na primeira reunião. Esta e a próxima seção deste estudo apresentará e analisará os resultados obtidos ao longo dessas etapas.

O Largo do Bonfim é um espaço público localizado em frente a Basílica do Senhor do Bonfim, na região denominada “Cidade Baixa”, mas especificamente na Península de Itapagipe, território alvo de atuação da turma que ingressei para o Mestrado Multidisciplinar e Profissional em Desenvolvimento e Gestão Social. O desenvolvimento de tecnologias de gestão social aplicadas a tal território foi um pressuposto no processo de seleção da referida turma.

A Basílica do Senhor do Bonfim e seu entorno fazem parte de um projeto de fomento ao turismo religioso denominado Caminho da Fé. O projeto foi concebido pela prefeitura de Salvador-BA, em um trecho da Avenida Dendezeiros de cerca de 1,1 km, que faz a ligação entre o Santuário de Irmã Dulce, em Roma, e a Basílica do Senhor do Bonfim, no Bonfim. Neste trecho o poder público promoveu nos últimos anos uma série de investimentos e intervenções de requalificação dos espaços públicos, como ampliação e reforma de calçadas e equipamentos públicos, com o propósito de fomentar o turismo religioso local. Estas intervenções seguiram a lógica de não considerar o uso dos logradouros públicos para o comércio ambulante como legítimo, portanto, não delimitando espaços para presença de comerciantes de rua, exceto na região do Largo do Bonfim, na qual o projeto de revitalização adaptou alguns balizadores da calçada para receberem uma parte dos vendedores utilizando um tabuleiro com sombreiro. A Figura 1 mostra o modelo do equipamento entregue aos comerciantes ambulantes em 15/01/2019, data de entrega à comunidade do

espaço após as obras de revitalização, e a Figura 2 mostra a organização em 18/01/2021.

**Figura 1 - Modelo do equipamento entregue no Largo do Bonfim**



Fonte: Adriano Mascarenhas (2019)

**Figura 2 - Organização dos comerciantes em 18/10/2021**



Fonte: Autoria própria (2021)

Segundo os comerciantes ambulantes locais, esse equipamento foi entregue aos vendedores mais idosos, que não tinham condições físicas de circular com as mercadorias, sendo cerca de vinte e três equipamentos autorizados para venda de produtos religiosos e *souvenir*.

[...]O que ocorreu aqui, como eu lhe falei, se você quiser eu lhe mostro lá na praça como funciona... a gente que trabalha só com isso aqui são

muitos, são muitos vendedores, na época todo mundo era novo, circulava, corria, descia, aí ficou e dividiu...aí pegaram as pessoas idosa, mais idosa, com licença, por favor, ordenamento com essa lista, pegou a pessoa mais idosa, mulher, pessoas que não queria ficar circulando, colocou na banca ali parada, e a gente continuou trabalhando na praça, circulando tudo[...] (informação verbal)<sup>9</sup>.

Em visita ao local durante a pesquisa, constatei que muitos equipamentos estavam quebrados e sem manutenção. Apesar de constarem no projeto de revitalização, segundo os principais interessados, os comerciantes ambulantes que os utilizam diariamente, os equipamentos não são resistentes, principalmente às correntes de vento no local. Por isso, acabam sendo substituídos por tabuleiros ou mostruários, que estão instalados fora dos balizadores para os quais foram projetados, como visto na Figura 2. Em conversa com as lideranças dos comerciantes ambulantes do Largo do Bonfim, me foi relatado que a inserção deste tipo de equipamento no projeto de revitalização, se deu devido a resistência dos comerciantes locais e a intervenção do projeto Bom Samaritano, pois o intuito inicial era de retirá-los de próximo a Basílica.

O projeto Bom Samaritano é uma obra social da Basílica Santuário do Senhor do Bonfim de Salvador-BA, criado em 10 de março de 2008. Contava inicialmente com casais voluntários da 3ª etapa do Encontro de Casais com Cristo, o projeto foi idealizado pelo Pe. Edson Menezes da Silva, com o propósito inicial de retirar da condição de mendicância os pedintes que se instalavam nas escadarias da Basílica. A quantidade elevada de mendicantes foi além do suportável pelo sentimento de empatia cristã com os necessitados, tornando-se um problema social devido a abordagem constrangedora que impunham aos frequentadores da Igreja.

Com o passar do tempo, após sanar a presença de pedintes com várias ações assistenciais, o projeto teve a necessidade de desenvolver iniciativas junto ao comércio ambulante local, visto que o constrangimento antes gerado pela condição de mendicância, passou a ser causado pela abordagem agressiva dos ambulantes aos visitantes locais. Nesse caso, trata-se principalmente dos “fiteiros”, que ficam ofertando “gratuitamente” o souvenir da tradicional fita do

---

<sup>9</sup> Fala do Líder “A”, em roda de conversa realizada em 07/10/21.

Bonfim<sup>10</sup>, cujo o rito popular é de amarrar a fita no braço e fazer pedidos ao santo. Entretanto, após amarrada a fita, ou ao fim da visita ao ponto turístico, eles cobram uma “colaboração” de maneira agressiva. O projeto Bom Samaritano além da ação social, desenvolve uma ação de zeladoria pelo Largo do Bonfim e o entorno da Basílica, sendo um elemento de comunicação entre o poder público, a comunidade local e os visitantes. São de iniciativa do projeto boa parte das demandas por segurança pública, ações de organização dos ambulantes, guardadores de carro, etc. no local.

Particpei de rodas de conversas com os comerciantes ambulantes de rua nas dependências do projeto Bom Samaritano (Figura 3) e foi possível perceber a relação de respeito que os vendedores demonstraram pela equipe do projeto. Em contrapartida, a equipe gestora do projeto demonstrou muito respeito e cuidado com os mesmos. Esta relação não está isenta de conflitos, principalmente quando ocorre cobranças por parte dos membros do projeto para que seja evitado o assédio aos visitantes praticado pelos vendedores de fita e artigos religiosos.

O projeto Bom Samaritano mantém uma listagem dos comerciantes que efetivamente trabalham no Largo do Bonfim, a mesma foi utilizada pela prefeitura para distribuição de cestas básicas durante o período de restrição de atividades em decorrência da pandemia de Covid 19. A percepção que tive é que os comerciantes ambulantes se sentem assistidos pelo projeto. Quando perguntei se eram sindicalizados ou participavam de alguma associação, a maioria citou o projeto Bom Samaritano, tendo-o como intermediário na relação com o poder municipal. Os membros do projeto por sua vez, instruem os comerciantes para que evitem abordagens agressivas e assédio demasiado aos visitantes da Basílica, ações que são visíveis pela janela da coordenação do projeto, vide Figura 4.

---

<sup>10</sup> A fita original, conhecida como medida do Bonfim, foi criada em 1809 e desapareceu na década de 1950. Com 47 centímetros de comprimento, correspondendo à medida do braço direito da estátua do Senhor do Bonfim, essa fita era confeccionada em seda com desenhos e nome do santo bordados à mão, sendo usada como um colar no pescoço para pendurar amuletos religiosos. Com o tempo, tornou-se uma lembrança para os fiéis que pagavam promessas. Nas décadas de 1950, fitinhas similares passaram a ser vendidas como souvenirs nas ruas de Salvador, impulsionadas pela indústria do turismo e associadas a supostos poderes milagrosos. A tradição dos três pedidos foi incorporada e a divulgação em revistas populares contribuiu para sua visibilidade. (GAUTHIER, 2020)

[...]Além das pessoas, dos meninos aí, né? Que...eles vão precisar está atento também, e ajudar como todo mundo que cumpra o colete... Eu vou começar ter esse olhar, porque eu conheço todo mundo na praça...pelo o tempo que eu já...já trabalho aí...então eu vou, eu vou insistir com eles para o uso desse colete[...] (informação verbal)<sup>11</sup>

Parte significativa desses vendedores ambulantes são moradores das comunidades locais, alguns já idosos e outros que aprenderam ainda criança a atividade e cresceram praticando-a no Largo do Bonfim, tendo forte vínculo com o local.

**Figura 3- Roda de conversa no Projeto Bom Samaritano**



Fonte: Aatoria Própria (2021).

---

<sup>11</sup> Fala do membro "A" do projeto Bom Samaritano, se dispondo a cobrar o uso dos coletes por parte dos comerciantes ambulantes, durante a roda de conversa realizada em 07/10/2021.

**Figura 4 - Vista do Projeto Bom Samaritano**



Fonte: Autoria Própria (2022).

O controle administrativo dos comerciantes do Largo do Bonfim por parte da SEMOP, é por meio de autorização. Conforme já dito, o Decreto municipal nº 12.016/1998, dispõe sobre a localização e funcionamento do comércio ambulante e de prestação de serviços em logradouros públicos do município do Salvador, em seu terceiro artigo, determina que esta autorização deve ser renovada anualmente, mediante apresentação do Documento de Arrecadação Municipal (DAM), devidamente quitado. No sistema de controle de cadastro e pagamentos da SEMOP, denominado Sistema de Gerenciamento do Comércio Informal (SGCI), na data de 14/10/21, tinham 121(cento e vinte uma) pessoas cadastradas no Largo do Bonfim, porém em estado de inadimplência, o que significa que não estão efetivamente autorizados, de forma que estes dados não são fidedignos a quantidade de comerciantes no local. Já o controle operacional da SEMOP, Figura 5, acontece por meio de rondas durante a semana. Nestas rondas os fiscais inibem o comércio nas escadarias da Basílica, para que não impeça o tráfego de pessoas, e tentam atender as denúncias dos comerciantes ambulantes locais sobre a invasão de vendedores não autorizados, ou que não fazem parte da comunidade.

**Figura 5 - Ação de Fiscalização da SEMOP**



Fonte: Autoria desconhecida (2022).

Atualmente os comerciantes de itens religiosos, fitas do Bonfim, *souvenir* e artesanato, estão organizados em quatro grupos, com quatro lideranças. Os comerciantes de gêneros alimentícios e bebidas integram um quinto grupo, formado a menos tempo se comparado com os demais. Popularmente os comerciantes de rua são denominados aqui em Salvador-BA como “camelôs” ou “ambulantes”, porém no Decreto nº 12.016/1998, o termo utilizado é ambulante, tanto para quem exerce atividade com equipamento parado, ou circulando. No caso específico do Largo do Bonfim, além do produto, a diferenciação no modo como a venda é realizada, é crucial para entender a dinâmica no local. Por esse motivo considero o comércio local em duas categorias principais: móvel e fixo.

Na categoria móvel, estão os “fiteiros”, como se autodenominam os vendedores de “fita do Bonfim”; os “caixeiros” que são os vendedores de “artigos religiosos”, “artesanato” e “*souvenir*”, vide Figura 6. Esse termo caixeiro foi cunhado no passado, quando utilizavam uma caixa para exibir os produtos, vide Figura 7. Na categoria fixo, estão os vendedores de artesanato, artigos religiosos e *souvenir*, que receberam o equipamento da Figura 1, e são denominados

“caixa fixa”, e os vendedores de gêneros alimentícios e bebidas, que curiosamente são os únicos denominados pelo consenso dos comerciantes ambulantes locais, como “ambulantes”. Compõem esse grupo os vendedores de água de coco, água mineral, lanches e as baianas de acarajé.

**Figura 6 - Comerciantes móveis aguardando clientes no Largo do Bonfim**



Fonte: Autoria própria (2022)

**Figura 7- Foto histórica dos caixeiros do Bonfim**



Fonte: Autoria desconhecida.

Segundo os dados levantados da comparação entre a listagem mantida pelo projeto Bom Samaritano, a listagem do SGCI da SEMOP e relatórios de fiscalização, em 2021, existiam 106 pessoas comercializando no Largo do Bonfim. Este quantitativo dividia-se em 49 pessoas trabalhando em algum ponto fixo do largo e 57 circulando, comercializando produtos de acordo com a Tabela 1:

**Tabela 1- Número de comerciantes de rua autorizados e não autorizados pela SEMOP no Largo do Bonfim, no ano de 2021.**

<b>EQUIPAMENTO/PRODUTO</b>	<b>AUTORIZADO SEMOP</b>	<b>NÃO AUTORIZADO</b>	<b>TOTAL GERAL</b>
<b>FIXO</b>	22	27	49
<b>ACARAJÉ</b>	2		2
<b>ÁGUA</b>		1	1
<b>ÁGUA DE COCO</b>		6	6
<b>ARTESANATO</b>		1	1
<b>ARTIGOS RELIGIOSOS</b>	14	10	24
<b>CAMISAS</b>	1	1	2
<b>CHAPÉUS</b>		1	1
<b>COOLER BEBIDAS</b>		4	4
<b>FITAS</b>	4	1	5
<b>MINGAU</b>		2	2
<b>PIPOCA</b>	1		1
<b>MÓVEL</b>	46	11	57
<b>ARTIGOS RELIGIOSOS</b>	14	2	16
<b>FITAS</b>	28	6	34
<b>INSTRUMENTOS</b>		1	1
<b>SOUVENIR</b>	4	2	6
<b>TOTAL GERAL</b>	68	38	106

Fonte: Autoria própria (2021)

O primeiro problema identificado no Largo do Bonfim, tanto pelos comerciantes ambulantes, quanto pelo projeto Bom Samaritano, foi o de excesso de comerciantes vendendo o mesmo produto, ou produtos muito parecidos. O que gera uma concorrência negativa, que impacta os ganhos dos vendedores e aumenta o assédio sobre os visitantes. Posturas mais agressivas para conquistar os clientes culminam em prejuízo a imagem do local, o que é muito negativo para quem visa explorar o turismo. Um ambiente considerado hostil corre o risco de deixar de ser atrativo para os visitantes, o que compromete a existência das atividades comerciais e de serviços atreladas ao potencial turístico da área.

Seria algo semelhante a Tragédia dos Comuns<sup>12</sup> (HARDIN, 1968), porém o que seria extinto não é o espaço físico, que é um bem público, sob

---

<sup>12</sup> A tragédia dos comuns, proposta por Garrett Hardin, ilustra um cenário onde recursos compartilhados, como pastagens ou recursos naturais, são explorados individualmente devido à ausência de regulação ou propriedade privada. Em um esforço para maximizar seus próprios interesses, cada indivíduo aumenta sua exploração até que os recursos se esgotem, resultando em degradação e perda para todos os envolvidos. Essa dinâmica evidencia a necessidade de intervenção estatal e regulamentação para evitar o colapso dos recursos compartilhados. (HARDIN, 1968).

regulamentação estatal, mas o potencial turístico dele. A tentativa de solução para esse problema veio dos próprios comerciantes ambulantes, no estilo Governo dos Comuns<sup>13</sup> (OSTRON, 1990), sem nunca terem lido algo a respeito. Segundo uma das lideranças locais, a ideia partiu dele, em um dia de visita do ex-governador Antônio Carlos Magalhães. Ao ver a multidão tentando alcançá-lo para tentar receber algum agrado, ficou impressionado com a quantidade de pessoas vendendo a mesma coisa, segundo o mesmo: “Tinha mais fiteiro e caixeiro, que visitante!” (informação verbal)<sup>14</sup>, temendo que o Bonfim se tornasse um Pelourinho, o qual ele considera um péssimo exemplo, visto as críticas e comentários nas mídias e redes sociais com relação as abordagens dos artistas de pintura corporal e vendedores de *souvenir*. Desse modo, o mesmo relatou que organizou junto com seus colegas, escalas e rotinas de trabalho para evitar conflitos. Entretanto a chegada de novas pessoas interessadas em trabalhar no local, tem sido um desafio para as lideranças e motivo de conflitos.

[...]Essa situação dos vendedores ambulantes de fita aqui...ó a gente fez uma coisa, que a gente trabalha...somos muitos vendedores junto, o que a gente fez, a gente mesmo aqui, fizemos a divisão, dividimos por turno, é um dia sim, um dia não, de quem só vende fita, porque do fluxo era muito vendedor vendendo a mesma mercadoria, então não tinha turista pra todo mundo...a gente dividiu, ficou um dia um turno sim, um turno não. Como é o meu de vendedor de fita e o dele ali... só que passado dos tempo o turno dele aumentou, porque sempre chegava um, chegava outro...o meu não, o meu sai...se morrer, for preso, vai saindo, a gente quer diminuir, porque quantas menos, menos as pessoas, a gente vai ter mais espaço pra trabalhar...e passado o tempo, está acontecendo de pessoas que estão chegando, querendo entrar, a gente tenta conter, mas tem situação que a gente não está mais conseguindo conter, teve cadastramento, a prefeitura veio, dessa vez com a gente, reorganizou, deu sombrero, deu caixa, mas aí entregou e largou aí pô...não teve o trabalho contínuo, as reuniões que tinham, ficou, que eram para ser feitas, para ter o entendimento, o pessoal do Bom Samaritano, a gente se queixava a quem? Ao Bom Samaritano, mas a maioria são tudo mulheres, que estão aqui para ajudar, fazer a manutenção dos projetos social da igreja, não tem tempo de tomar conta da praça, e aí tá acontecendo confronto, briga, e a gente não quer isso pro Bonfim, porque na rede social hoje qualquer coisa, a pessoa posta o vídeo, tirar uma foto e viraliza no mundo todo.

---

<sup>13</sup> O governo dos comuns, apresentado por Elinor Ostrom, é um modelo que contrasta com a tragédia dos comuns, propondo que comunidades locais são capazes de gerir eficazmente recursos compartilhados através de instituições autônomas e regras de colaboração. Ostrom destacou que, quando as pessoas que usam esses recursos estão envolvidas na tomada de decisões e na criação de normas, elas podem evitar o uso excessivo e a degradação, promovendo a sustentabilidade e equidade ao longo do tempo. Isso requer uma combinação de confiança, comunicação e responsabilidade mútua para garantir o uso responsável e duradouro dos recursos comuns. (OSTRON, 1990).

<sup>14</sup> Relato do líder “A” do grupo dos ambulantes, durante uma conversa enquanto ele me mostrava sua percepção de problemas da praça, em maio de 2023.

Se, se ficar a imagem feia do Bonfim, fica ruim pra mim, porque eu tiro meu ganha pão daqui[...] (Informação verbal)<sup>15</sup>

Novos comerciantes ambulantes chegaram durante o processo de requalificação da praça e receberam coletes e equipamentos da Prefeitura para trabalhar, mesmo não tendo autorização formal. Não é comum a Prefeitura nas obras de requalificação de espaços públicos considerar a existência do comércio ambulante de rua, porém existem exceções, como em locais como o Largo do Bonfim, nos quais a presença resistente e histórica de ambulantes é marcante. Quando circula a informação de que a prefeitura vai requalificar algum espaço com essas características, aparecem novos vendedores na esperança de se instalar no local. Como não é dada relevância a opinião dos ambulantes já instalados, alguns novatos logram êxito e conseguem permanecer no local após as obras. No caso do Largo do Bonfim, alguns foram bem aceitos, outros não.

[...]são pessoas que chegaram, trabalham, não procuram problema, são pessoas educadas, que graças a Deus, não tem problema... mas tem pessoas que estão aqui e tá bagunçando, está atrapalhando, além de atrapalhar o trabalho dele, está atrapalhando o meu... porque desde quando você não respeita todo mundo, porque assim, os caras falam assim: “pô vei, vamos respeitar, não vamos subir na escada”, o cara sobe, fica uma, duas, três vezes, porra não tem como eu fazer nada vei, eu não posso ficar pegando ninguém, quem, quem, menino grande, eu não tenho como[...] (informação verbal)<sup>16</sup>

A divisão resultou em cinco grupos: O Grupo Azul, em 2021, possuía 13 membros, que trabalhavam às terças, quintas e sábados, todos de forma móvel e é composto basicamente por fiteiros. O Grupo Laranja, possuía 25 membros, trabalhavam às quartas, sextas e domingos, tendo um equilíbrio na composição entre fiteiros e vendedores de *souvenir*. O Grupo de Verde que era composto pelos que trabalham parados em pontos fixos, comercializando fitas, artigos religiosos, *souvenir*, todos os dias. O Grupo Amarelo, com 19 membros, os quais são majoritariamente idosos, trabalham de forma móvel, comercializando em sua maioria artigos religiosos (caixeiros), e devido a idade e as características do produto, foram liberados para comercializarem em qualquer dia da semana que tiverem interesse. O grupo dos “ambulantes”, os que comercializam gêneros

---

<sup>15</sup> Relato do líder “A” do grupo dos ambulantes, na roda de conversa realizada no dia 07/10/21.

<sup>16</sup> Fala do líder “A” ao ser questionado sobre novos ambulantes durante a roda de conversa realizada em 07/10/21.

alimentícios, trabalham em pontos fixos, com equipamentos removíveis, todos os dias da semana.

Além da organização desses grupos, foram acordados entre eles algumas regras como: não vender nas escadarias da Basílica do Bonfim (pedido da Basílica); os comerciantes fixos não devem circular procurando clientes, devendo aguardar em seus pontos; evitar postura agressiva com os visitantes; e zelar pelo ambiente de trabalho. Porém, os conflitos ainda existem. Convencer a todos seguirem as regras em prol de um bem comum, ao invés de agir em prol dos próprios interesses, sem a capacidade de impor sanções, dificulta o trabalho das lideranças. Por vezes alguém resolve não respeitar a escala de trabalho ou sair do tabuleiro fixo para buscar clientes ainda nos veículos. Isso resulta em brigas, chegando à agressão física.

O comerciante autorizado pela Prefeitura, tem o direito de trabalhar todos os dias, a escolha de seguir o acordo coletivo é facultativa, a maioria aderiu, mas alguns são resistentes a ideia. A grande concentração de comerciantes e o assédio sobre os visitantes, é um dos argumentos que a Prefeitura utiliza para não liberar novas autorizações para os vendedores ambulantes de fitas, artigos religiosos e *souvenir*, portanto uma iniciativa como esta divisão por turnos, deveria ser reforçada. Seguindo a lógica da “*mirada ao revés*”, seria um novo fluxo de origem de políticas públicas, oriunda de quem conhece o problema por participar dele.

Como mencionei anteriormente, destes 106 comerciantes listados, 68 em algum momento foram autorizados pela prefeitura e 38 nunca obtiveram autorização. Porém a presença destes 38 não causa estranheza aos demais, pois possuem laços de amizade e parentesco, bem como possuem vínculos com o lugar. Apesar dos conflitos em decorrência do descumprimento do acordo coletivo, entre eles não existe o sentimento de estranheza, como se os que nunca obtiveram autorização fossem estranhos ao local. Porém, o mesmo não pode ser dito de comerciantes de outros pontos da cidade, principalmente do Pelourinho e Mercado Modelo, que tentam a sorte no Largo do Bonfim. Eles são vistos como elementos estranhos, acusados de desrespeitar os visitantes e uma das principais regras de conduta para o bom convívio com a Igreja, “não vender nas escadarias da Basílica do Bonfim”. Os vendedores locais denominam-nos

de “ambulantes não licenciados”, e recorrem a intervenção da SEMOP, para afastá-los do Largo do Bonfim.

Na ocasião de entrega do Largo do Bonfim para comunidade após as reformas, em 2019, além dos tabuleiros com sombreiro e alguns equipamentos do tipo cooler para bebidas, a Prefeitura distribuiu coletes novos para os comerciantes do local, mesmos os não autorizados. Apesar dessa iniciativa, os comerciantes sem autorização temem que em uma possível mudança de gestão sejam retirados do local. O temor se agrava pelo fato de os equipamentos doados estarem se deteriorando e os mesmo não estarem autorizados a substituir por outros. A ausência do equipamento deixa o comerciante sem ter como provar que está no local por uma autorização não formalizada da Prefeitura, o que resulta em uma praça com equipamentos velhos, ineficientes para conservar os produtos, nos quais os comerciantes se apegam como segurança para exercício do seu trabalho.

Os novos pedidos de autorização são negados com base na informação que o espaço físico não comporta mais comerciantes, o que não é verdade, visto que eles exercem sem autorização suas atividades lá diariamente, ou por um motivo subjetivo, como o impacto na estética do local. Segundo o Decreto nº 12.016/1998, artigo 9º, inciso IV, é vetado o comércio ambulante “em locais que comprometam a estética urbana, histórica, paisagística, a higiene, a preservação do meio ambiente, a tranquilidade pública e a segurança da população” (SALVADOR, 1998). Ainda com relação aos coletes novos, o fato de serem confeccionados sem numeração, o que dificulta a identificação dos vendedores, foi motivo de crítica pelos mesmos. Os que possuem cadastro na SEMOP, preferem utilizar os coletes antigos numerados, e temem uma nova distribuição de coletes que amplie informalmente o número de vendedores no local.

A gente vai ter que refazer com a numeração fixa, porque a lista vai ser na numeração...tem que botar na numeração, se não tiver, traz para cá, que a gente conserta, o pessoal dá um jeito e bota a numeração igual e só vai entregar com numeração... (informação verbal).<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Fala do líder “A” dos ambulantes em contestação a informação do Coordenador da SEMOP de que os coletes seriam feitos sem numeração, durante a roda de conversa realizada em 07/10/2021.

Importante ressaltar que a iniciativa que resultou na roda de conversa, partiu dos próprios comerciantes em parceria com o projeto Bom Samaritano, que provocaram a SEMOP, em prol de ações que evitem conflitos no Largo do Bonfim. Eles solicitam uma presença mais constante da SEMOP no local, e participar do processo de organização das atividades no Largo, por meio de diálogos para chegar em um consenso sobre regras de condutas e localização de equipamentos. Nas falas expressas pelas lideranças locais, eles necessitam de uma ação inicial, que deveria ser promovida pela SEMOP, para criar rotinas de condutas entre os comerciantes, e após isso os mesmos se autogerenciariam.

“...então por isso que a gente tá aqui, a gente tá querendo um trabalho contínuo, vai chegar um ponto de não precisar nem ter uma equipe aqui todo dia, vai chegar um ponto...o pessoal sabe que se fizer errado...vai chegar um ponto de só...a gente quer isso, a maioria quer isso, mas é assim... primeiro tem que iniciar um trabalho, porque do jeito que está aí meu irmão...está largado.” (informação verbal)<sup>18</sup>.

O representante da SEMOP em 2021 alegou não ter recursos para manter uma equipe diariamente no local, nem para substituir os equipamentos danificados, e delegou a mim proceder com o diálogo com os comerciantes e o projeto Bom Samaritano, para construir uma lista dos vendedores vinculados ao local e listar as demandas reivindicadas.

[...]Jefferson, ele, ele além de agente de fiscalização, ele é estudante da área de economia e contabilidade, ele tá fazendo mestrado que é ligado justamente a essa situação, da do desenvolvimento econômico, das atividades da Cidade Baixa, então principalmente essa parte da Península Itapagipana, então Jefferson é uma pessoa [...] Justamente, ele tem uma colaboração muito importante pra dar nesse, pra dar nesse processo todo que a gente tá passando aqui, por isso que ele tá aí mais calado observando, e muito provavelmente ele deve tá vindo assumir, é parcialmente essa situação com a equipe, ele não vai ter condições de vim todos os dias, mas ele vai tá acompanhando de perto essa realidade de vocês, até estudando a melhor forma pro desenvolvimento das atividades econômicas que vocês exercem, é o que... é o que que ocorre, Jefferson já anotou, fez algumas pontuações aí, da do que tá sendo aí indicado por vocês[...] (informação verbal)<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Fala do líder “A” cogitando o autogerenciamento dos ambulantes após ação de organização pela SEMOP, durante a roda de conversa realizada em 07/10/2021.

<sup>19</sup> Fala do Chefe de Setor de Fiscalização, sobre minha participação na roda de conversa realizada em 07/10/2021.

#### **4.2. RESIDÊNCIA SOCIAL COMO PARTE DO PROCESSO METODOLÓGICO DA TECNOLOGIA DE GESTÃO SOCIAL E SEUS DESDOBRAMENTOS: UM RETORNO AO LARGO DO BONFIM**

Em cumprimento aos itinerários formativos do Mestrado em Desenvolvimento e Gestão Social, realizei entre os dias 03/04/2023 e 03/05/2023, uma Residência Social no Projeto Bom Samaritano. Segundo Fischer (2014), Residência Social é uma prática de aprendizagem por imersão em territórios localizados, que prevê a integração do estudante com os atores sociais relacionados ao local de referência da residência, por meio de ações, projetos e programas mantidos pelas instituições voltadas ao desenvolvimento do território. Durante a residência social eu pude imergir por convivência nas dinâmicas das relações de poder manifestadas no Largo do Bonfim, e trago neste capítulo relatos de fatos e percepções sobre tal imersão no território.

Como mencionei anteriormente, o Projeto Bom Samaritano é uma organização civil, sem fins lucrativos, vinculado à Basílica Santuário do Senhor do Bonfim e a Devoção do Senhor do Bonfim, que tem como principal objetivo realizar ações sociais aos necessitados que frequentam a região do Bonfim. O projeto tem um presidente nato, Padre Edson Menezes da Silva, e sob seu comando uma coordenação executiva que se divide em duas alas. Uma ala administrativa e o setor denominado “Serviço Social” do projeto Bom Samaritano. Minha atuação principal se deu no âmbito deste setor, principalmente no trato de assuntos relativos ao comércio ambulante local. Porém mantive contato e observei as diversas ações da ala administrativa e da presidência do projeto, pois trabalham uníssonos em várias atividades.

Formalmente participei de ações filantrópicas, como o almoço de Páscoa para pessoas em situação de vulnerabilidade social, reuniões com ambulantes e entes de poderes públicos, atualização da lista de ambulantes ativos na região do Largo do Bonfim, construção de um relatório de demandas do projeto Bom Samaritano para SEMOP e tratativas para encaminhamento destas demandas para os responsáveis em atendê-las. Porém o diálogo, priorizando a escuta ativa e reflexiva como proposto por Sclavi (2003 apud. MOURA; GIANNELA, 2006), que tive em várias conversas individualizadas e informais com ambulantes e

membros do projeto, foi o que mais me permitiu obter informações importantes para esta pesquisa e compreensão das relações de poder manifestadas em torno do Largo do Bonfim. Registrei diariamente notas de fatos que considerei relevantes para construir um diário de bordo da residência.

No primeiro dia de Residência Social, ao chegar no Largo do Bonfim, optei por sentar na praça e observar a dinâmica do local antes de adentrar as instalações do Projeto Bom Samaritano, que fica imediatamente em frente ao largo. Por coincidência tinha acabado de chegar um ônibus de turismo, enquanto os visitantes desciam do veículo, vários ambulantes se aproximaram e os turistas começaram a regressar assustados para o ônibus, até que o guia da excursão começou a acalmá-los, explicando que eram apenas vendedores, que não precisavam se preocupar. Os visitantes foram reconduzidos para praça ainda assustados.

Era perceptível que a primeira impressão do lugar não tinha sido agradável para eles. Posteriormente, fiquei sabendo por membros do projeto e ambulantes locais, que a pouco tempo um turista tinha sido extorquido por um ambulante e tinha postado um vídeo em rede social relatando o fato. Ao chegar à ciência da Igreja o ocorrido, os ambulantes foram indagados e negaram que foi um deles. O fato é que alguém ameaçou um guia de excursão, porque achou que ele que tinha se queixado da extorsão. Os vendedores ambulantes do Bonfim já receberam várias capacitações ao longo dos anos para melhorar a abordagem aos clientes, porém, alguns ainda abordam de forma mais agressiva e insistente. Alguns replicam o comportamento por ver os outros obterem ganhos sem nenhum tipo de retaliação, entretanto tem uma parcela que é crítica a isso, são esses que solicitam a presença mais efetiva da SEMOP.

Devido o ocorrido com o turista extorquido e as demandas das lideranças dos ambulantes locais, uma semana antes do início da residência, o padre Edson, como reitor da Basílica do Bonfim e presidente do Projeto Bom Samaritano, tinha procurado o secretário da SEMOP para acompanhar o andamento dos pleitos feitos em 2021, dentre os quais estavam inclusos o fardamento para os ambulantes e reforço da fiscalização da SEMOP. Conversando com membros do projeto descobri que um órgão de turismo do Governo do Estado fez fardamento para ser utilizado pelos ambulantes locais,

porém não teve aprovação da prefeitura devido questões político-partidárias, e o projeto ficou impossibilitado de aceitar. Pelos relatos era um fardamento bem completo, incluindo bermuda, calçados etc., que reforçaria a divisão por cores, que é uma iniciativa antiga dos ambulantes locais, porém seria personalizado pela gestão estadual, e o projeto teve medo de aceitar, pois a competência sobre o logradouro público é do poder municipal.

Tive a oportunidade de presenciar alguns membros do projeto expressando desânimo e insatisfação com a falta de ação do poder público municipal em atender as demandas direcionadas pelo projeto. Um membro se queixou que a organização dos ambulantes no Bonfim piorou após a reforma, culpabilizando a SEMOP, que entregou coletes sem numeração e equipamentos para pessoas que não trabalhavam antes lá. Outros membros se queixam de novos ambulantes chegando após a pandemia, como um carro de açaí que se instalou em frente à entrada da igreja. A falta padronização dos equipamentos e fardamento dos ambulantes é vista como um problema que deveria ser resolvido pela Prefeitura, uma vez que também lamentam não poderem ter aceitado os fardamentos fornecidos pelo Governo do Estado.

Padre Edson expressou proximidade com alguns princípios de Gestão Social ao defender que os ambulantes deveriam se organizar e estabelecer as próprias regras sem dependência do poder público. Porém demonstrou frustração por perceber a incapacidade deles de conceber essa possibilidade, alegando que estão condicionados a ter a SEMOP punindo e aplicando sanções. Nas várias conversas que tive com os ambulantes durante a residência eles expressaram essa necessidade de sanções e punições como meio de manter a ordem, inclusive na primeira roda de conversa uma das lideranças tinha expressado isso:

[...]Porque tem muitos aí só leva fé quando é assim ó, na marra. Entendeu? Tendo punição! E tem muitos também, é no turno dele, que tem muito bagunceiro, que é cadastrado, mas bagunça, não respeita, não respeita nem os clientes... Muitos deles têm que ser na força mesmo[...] (informação verbal)<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Fala da líder "B" dos ambulantes locais, ao defender a necessidade punições, durante a roda de conversa realizada no dia 07/10/2021.

Em conversas com fiscais que trabalhavam na fiscalização do Largo do Bonfim, durante o período de 1997-2005, me foi relatado que na época existia um módulo policial na região, e alguns policiais lotados lá realizavam o controle dos ambulantes aplicando sanções para os que não obedeciam às regras estipuladas entre eles mesmos. As sanções variavam entre suspensão, na qual o vendedor ficava proibido de vender durante uma quantidade de dias, até outras mais severas, além de relatos de agressão física. Alguns ambulantes comprovaram esse fato, expressando saudosismo, pois acreditam que está faltando esse tipo de iniciativa por parte da SEMOP. Eu comentei que isso não se repetiria, os tempos são outros e ninguém está disposto a responder processos administrativos e judiciais, que a organização do espaço vai depender da compreensão deles, e que a deterioração do atrativo turístico do Largo do Bonfim significa o declínio dos ganhos deles. Eles assentiram que era outro tempo, que aquela época passou. Esse relato me fez compreender de onde vem a necessidade de um órgão aplicador de sanções por parte deles. Óbvio que ninguém quer se expor e brigar com os colegas de trabalho que estão em iguais condições de direitos, como essa fala de uma das lideranças: “Por exemplo, não pode subir no negócio da igreja, ‘não sei quem, desça aí’, ele desce, mas já me xingando...que eu sou atrasado...” (informação verbal)<sup>21</sup>

Essa obrigação de fiscalizar é do ente estatal incumbido legalmente, no caso a SEMOP, que às vezes se esquiva para evitar a comoção popular.

[...]Ó o detalhe, vocês estão cobrando, vocês estão cobrando a nossa chegada, não chore, não peça pra deixar, “ele é pai de família”, “é pai de família”, na hora que eu tiver aprendendo o material aí, eu sou aquele que você não quer ver aí, “deixa eles trabalhar”, “deixa ele aí”, “ele tem mãe, tem pai”, “só hoje”, “foi eu que emprestei o colete” ... olhe o que eu estou te dizendo, observe o que eu estou falando[...] (informação verbal)<sup>22</sup>

Fiz uma ronda no Largo do Bonfim acompanhado de um membro do projeto Bom Samaritano, que me apresentou alguns dos ambulantes que

---

<sup>21</sup> Fala do líder “C”, relatando a insatisfação de outros ambulantes por ele cobrar o respeito as regras, durante roda de conversa realizada no dia 07/10/2021.

<sup>22</sup> Fala do Chefe do Setor de Apreensão da SEMOP, durante roda de conversa realizada em 07/10/2021.

estavam na praça e apontou alguns problemas com relação ao ordenamento deles, queixando-se da ineficiência da fiscalização da SEMOP. Percebi que existe uma divergência entre o que o projeto entende como necessário fiscalizar e o que a equipe de fiscalização está instruída a executar. A existência de ambulantes autorizados e não autorizados trabalhando juntos, dificulta a ação de fiscalização, além da falta de instrução quanto ao que fazer, o que limita a ação do fiscal a impedir o comércio nas escadarias da igreja. Da parte dos ambulantes, a demanda por fiscalização se refere a impedir que ambulantes de outras regiões comercializem no Bonfim, principalmente no domingo, que é o dia de pico e que não tem presença da SEMOP. Outra queixa é quanto ao respeito das regras estabelecidas entre eles, como o vendedor fixo não ir em busca do comprador fora do seu equipamento, e os ambulantes móveis não irem até a área do vendedor fixo captar clientes, e o respeito à escala de trabalho aos grupos que se aplica (Azul e Laranja).

No dia 03/05/2023, ocorreu uma reunião com instituições relacionadas ao ordenamento da praça. O diretor da SEMOP era aguardado para essa reunião, mas o mesmo avisou que não poderia comparecer pois teve uma outra demanda urgente para atender. Cabe ressaltar que essa reunião foi uma remarcação, pois ela tinha sido agendada para uma semana antes, mas não foi possível ser realizada devido a questões internas do projeto Bom Samaritano. A ausência de um representante da SEMOP causou uma frustração evidente nos membros do projeto, porém o diretor de serviços públicos solicitou que marcassem outra data, se comprometendo a comparecer.

A reunião contou com a presença da Polícia Militar, que ouviu as demandas relativas à segurança pública e se comprometeu reforçar o policiamento. Também participaram agentes da Transalvador e os responsáveis pelos guardadores de veículos sindicalizados, que expressaram as limitações para combater a postura agressiva de guardadores não autorizados, solicitando ajuda da PM. Os guardadores não autorizados intimidam os sindicalizados, e até mesmo agentes da Transalvador, alguns mantêm grau de parentesco com ambulantes locais, e estão envolvidos em várias brigas e acusações de extorsão no Largo do Bonfim. Não presenciei o fato, mas ouvi relatos de fiscais que os conflitos entre vendedores ambulantes e guardadores de carro não autorizados

são recorrentes. Os vendedores acusam os guardadores não autorizados de extorquir os visitantes e criar um clima negativo que impactam em suas vendas.

A gente tá tentando melhorar, porque é assim, a praça mesmo tá sem sinalização, o taxista para em qualquer lugar, o cara do Uber para em qualquer lugar, fica aquela guerra lá na praça... o cara que é da Transalvador, trabalha até meio dia, vai embora larga a praça sozinha... o guardador, aí fica sem ninguém na praça, acontece o que? O cara vem de fora, ver a praça vazia, vem botar carro... aí fica o guardador cobrando vinte conto num estacionamento, turista desce do carro e já recebe uma bomba de vinte reais, aí depois vem um pai de santo passa uma folha quer mais vinte... Calma ainda não chegou não... aí vem um cara que não é cadastrado dá uma fita correndo, quer logo vinte também, pra correr, pra antes de chegar na gente, aí depois vai chegando um vendedor de fita com caixeiro, antes de chegar na igreja o cara vai passar por vinte pessoa, como é que a cabeça de um turista desse vai ficar? (informação verbal)<sup>23</sup>

A reunião contou também com a presença do supervisor do programa agente de empreendedorismo da região. O Programa Agente de Empreendedorismo é uma iniciativa da política pública denominada Salvador 360°, da Prefeitura Municipal de Salvador, que se dividiu em 8 “eixos” de atuação. Essa iniciativa integra o 8º eixo, que segundo a Prefeitura, são ações que beneficiam a base da pirâmide de Salvador, focada na dinamização e fortalecimento da economia informal. O programa agente de empreendedorismo, têm como cogestora o Parque Social, que uma organização da sociedade civil, sem fins lucrativos, que se propõe trabalhar com a implementação de tecnologias sociais.

Na prática o programa promove capacitações para pessoas que desenvolve atividades informais e facilita o acesso destes empreendedores a crédito bancário desburocratizado e com parcelamento facilitado, por meio do Negócio Pop (Programa Popular Produtivo). O projeto Bom Samaritano está intermediando com eles uma ação junto com os ambulantes locais, porém vai depender da concessão de licenças por parte da SEMOP. Em conversa com a assistente social do projeto, assentimos que seria fundamental que os ambulantes escolhessem que tipo de capacitação seria interessante para eles, para não repetir o erro de capacitações anteriores, que os mesmos julgavam inúteis e faziam apenas para receber uma cesta básica do projeto.

---

<sup>23</sup> Fala do líder “A” dos ambulantes durante roda de conversa realizada em 07/10/21.

Uma nova reunião ocorreu no dia 09/05/2023, participaram membros do projeto e o diretor de serviços públicos da SEMOP. Na reunião o diretor ouviu as demandas do projeto, se comprometeu em tentar atender algumas delas, e me incumbiu de fazer junto com o projeto Bom Samaritano um levantamento dos ambulantes ativos no local, identificando as atividades desenvolvidas por eles. Como em 2021, eu tinha entregue o relatório do trabalho desenvolvido junto com o projeto Bom Samaritano e os ambulantes do Bonfim ao chefe de setor, e o mesmo não conseguiu levar para o conhecimento do Secretário Municipal na época, desta vez eu entreguei dias antes da reunião um relatório ao Diretor de Serviços Públicos, relatando as demandas relacionadas ao Largo do Bonfim e a importância de reforçar as iniciativas promovidas por eles, e o trabalho de pesquisa que vinha desenvolvendo em razão do mestrado, o que foi mencionado por ele na reunião como um fator positivo e contribuiu para seu comprometimento em tentar colocá-las em prática.

O levantamento ocorreu nos dias 22, 23 e 24/05/2023. Os ambulantes foram avisados pelas lideranças e colegas que deveriam comparecer as instalações do projeto Bom Samaritano para atualizar dados pessoais, informar qual atividade desenvolviam e qual grupo de trabalho pertenciam. Na ocasião aproveitei para levantar informações quanto a escolaridade, gênero e se possuíam cadastro de microempreendedor individual. Baseando na lista de 2021, esperávamos que aparecessem em torno de 106 pessoas, porém apareceram 96 pessoas, inclusive novos ambulantes. Dessa lista antiga apenas 25 pessoas não compareceram, dos quais 4 faleceram neste intervalo de tempo e seus parentes estão utilizando os equipamentos.

**Tabela 2- Resumo do Levantamento com ambulantes atuantes no Largo do Bonfim em 2023**

<b>CONTROLE</b>	<b>QUANTIDADE</b>
<b>ATIVO</b>	96
<b>NÃO COMPARECEU</b>	21
<b>FALECEU</b>	4
<b>RESULTADO TOTAL</b>	121

Fonte: Autoria própria (2021)

Em conversas com os vendedores ambulantes durante o levantamento, foi relatado por alguns poucos, que os mesmos realizam outros tipos de trabalho

fora o comércio no Largo do Bonfim, inclusive alguns são aposentados. Os aposentados comentaram que trabalham no Bonfim porque gostam de estar no largo e interagir com as pessoas, também como complemento de renda. Os que não são aposentados, comentaram que intercalam outros serviços com as atividades no Bonfim, alguns relataram fazer bicos, outros possuem serviço sem carteira assinada. Todos demonstraram não querer perder o vínculo com o Bonfim, ou “cadastro” como se referem. Devido a insegurança das outras fontes de renda, existe o temor de não poderem retornar para o comércio ambulante, caso percam o “cadastro”.

Essas informações surgiram do diálogo entre eles e a assistente social do projeto, com quem construíram uma relação de confiança, visto que também são assistidos pela instituição. Eu não tinha previsto perguntar sobre outras atividades no levantamento, apesar de saber que é uma informação relevante, porque dificilmente relatam a um fiscal da SEMOP que possuem outra fonte de renda, exceto os com quem já construí uma relação mais próxima, que me confiaram isso para justificar a ausência nos primeiros dias do levantamento. Apesar de se considerarem cadastrados, a maior parte dos que possuem de fato cadastro com a SEMOP estão inadimplentes com o pagamento de taxas e não renovaram as autorizações. Dos 96 (noventa e seis) que compareceram, 40 (quarenta) nunca tiveram autorização formal da SEMOP, apesar de terem recebido coletes e equipamentos para trabalhar.

**Tabela 3-Situação dos trabalhadores ambulantes no Largo do Bonfim com relação a autorização pela SEMOP, no ano de 2023**

SITUAÇÃO	QUANTIDADE
AUTORIZADO SEMOP	55
AUTORIZADO SEMOP (OUTRO LUGAR)	1
SEM AUTORIZAÇÃO	40
RESULTADO TOTAL	96

Fonte: Aatoria própria (2023)

Dos 96 (noventa e seis) que compareceram, 70 (setenta) cursaram alguma série do ensino fundamental, apenas 22 (vinte e dois) informaram

concluir o ensino médio e 1 (hum) possuir nível superior, 3 (três) declararam não possuir nenhum grau instrução. Muitos relataram trabalhar desde criança no comércio ambulante do Bonfim, sendo uma atividade passada de pai para filho, e de fato existem várias famílias trabalhando no local, que executam as atividades nas mesmas características dos familiares. Existe várias pessoas da mesma família trabalhando no equipamento do tipo “caixa fixa”, enquanto que no comércio de gêneros alimentícios têm o predomínio de outro grupo familiar, da mesma forma nas outras atividades, alguns comerciantes aposentaram e faleceram vendendo no Largo do Bonfim, sendo substituídos por familiares.

**Tabela 4-Nível de escolaridade**

ESCOLARIDADE	QUANTIDADE
ENSINO MÉDIO	22
ENSINO SUPERIOR	1
FUNDAMENTAL	70
SEM INSTRUÇÃO	3
<b>RESULTADO TOTAL</b>	<b>96</b>

Fonte: Autoria própria (2023)

Durante o levantamento eu pude constatar que existe de fato uma identificação com os grupos de trabalho divididos por cores, excetos alguns ambulantes mais novos que não participaram da formação antiga dos grupos, ou ainda não se integraram a nenhum. Dos mais novos, um casal sofre rejeição dos mais antigos, que fizeram várias observações para que a SEMOP não autorizasse o cadastro deles, entre as quais, que os novatos tinham prometido bagunçar assim que obtiverem o cadastro. Ao prestar informações no levantamento, a esposa informou que tem quatro filhos e precisa comercializar para o sustento da família, porém foram vários os relatos de ambulantes antigos contrários a presença deles, acusando-os de serem agressivos com os colegas.

**Tabela 5- Quantitativo de ambulantes por divisão de grupo de escala de trabalho em 2023**

GRUPO	QUANTIDADE
Amarelo	13
Azul	15
Indefinido	7
Laranja	22

<b>Verde</b>	27
<b>Vermelho</b>	12
<b>Total Resultado</b>	96

Fonte: Autoria própria (2023)

Não existe uma diferença muito grande entre o número de homens (51) e mulheres (46), porém observei que existe um predomínio das mulheres nos equipamentos do tipo “caixa fixa” (Grupo Verde) e dos homens nas atividades circulando (Grupos Azul, Laranja e Amarelo), cujo a abordagem é mais incisiva.

**Tabela 6- Quantitativo de ambulantes por gênero.**

<b>GÊNERO</b>	<b>QUANTIDADE</b>
<b>FEMININO</b>	45
<b>MASCULINO</b>	51
<b>RESULTADO TOTAL</b>	96

Fonte: Autoria própria (2023)

**Tabela 7- Quantitativo de ambulantes por grupo e gênero.**

<b>GRUPO</b>	<b>FEMININO</b>	<b>MASCULINO</b>	<b>TOTAL</b>
<b>AMARELO</b>	4	9	13
<b>AZUL</b>	2	13	15
<b>INDEFINIDO</b>	5	2	7
<b>LARANJA</b>	3	19	22
<b>VERDE</b>	24	3	27
<b>VERMELHO</b>	7	5	12
<b>RESULTADO TOTAL</b>	45	51	96

Fonte: Autoria própria (2023)

Quanto a formalização da atividade junto ao MEI – Microempreendedor Individual, dos 96 (noventa e seis) que compareceram, apenas 13 (treze) informaram terem sido inscritos alguma vez no programa em razão de alguma capacitação feita por meio do SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. A maioria relatou atraso nos pagamentos das obrigações do MEI, em razão do período da pandemia de Covid-19, mas que pretendiam

voltar a pagar. Essa situação de inadimplência os deixa descobertos dos benefícios previdenciários do programa.

**Tabela 8- Demonstrativo dos comerciantes ambulantes do Largo do Bonfim inscritos no MEI em 2023.**

<b>INSCRIÇÃO MEI</b>	<b>TOTAL</b>
<b>Não</b>	83
<b>Sim</b>	13
<b>Total Resultado</b>	96

Fonte: Autoria própria (2023)

Observei ao longo dos anos, em ações de fiscalização para cobrar regularização de débitos, que uma grande parte dos comerciantes ambulantes de rua não possuem planejamento financeiro para pagamento dos tributos e obrigações com órgãos fiscalizadores. Quando por algum motivo a fiscalização diminui a exigência de pagamento, a tendência é o aumento da inadimplência, em alguns casos o acúmulo de multa e juros tornam a dívida impagável se comparada aos ganhos deles. Em várias gestões foram realizados programas de parcelamentos desses débitos, que davam desconto de multas, redução de juros e permitiam dividir o saldo devedor em várias parcelas.

Os programas de parcelamento possuíam cláusulas que culminavam no cancelamento em caso de inadimplência, e o retorno da dívida para o saldo inicial, o que ocorria muitas vezes, devido ao fato de serem muitas parcelas, que se acumulavam as novas obrigações anuais. Quando não cobrados em fiscalização os comerciantes ambulantes entravam novamente em inadimplência, pois priorizavam outros gastos relativos à sua sobrevivência. Com o fim da gestão de 2005, houve um abrandamento nas ações de exigência de pagamento, hoje muitos comerciantes ambulantes estão endividados junto a Prefeitura Municipal, como os que trabalham no Largo do Bonfim, onde a maioria está inadimplente, o que os deixam vulneráveis diante da legislação vigente, que os considera como “não autorizados”. Desses 13 (treze) que já fizeram inscrição no MEI em algum momento, 7 (sete) nunca possuíram cadastro junto a prefeitura e 6 (seis) possuem.

**Tabela 9- Condição MEI/SEMOP**

Situação SEMOP	MEI		Total Resultado
	Não	Sim	
AUTORIZADO SEMOP	50	5	55
AUTORIZADO SEMOP (OUTRO LUGAR)		1	1
NÃO AUTORIZADO	33	7	40
<b>Total Resultado</b>	<b>83</b>	<b>13</b>	<b>96</b>

Fonte: Autoria própria (2023)

A realização do levantamento gerou uma reação positiva nos ambulantes do Largo do Bonfim. Muitos esperam ações da SEMOP de ordenamento e as lideranças locais já se articulam junto com o projeto Bom Samaritano para comprar camisas e padronizá-las nas cores do grupo por conta própria. Segundo um dos líderes, se eles conseguirem demonstrar auto-organização, podem motivar a prefeitura a agir. Ele acredita que se obter sucesso se auto-organizando, o exemplo deles pode ser replicado em outras localidades, como o Pelourinho.

Os ambulantes do Bonfim possuem um jeito peculiar de chamar atenção da classe política, como vários políticos visitam a igreja, eles aproveitam a oportunidade para abordá-los e solicitar ajuda, obtendo contato de prefeitos e vereadores. Na abordagem mais recente, conseguiram convencer a atual Vice-prefeita a se compadecer da situação de exposição ao tempo em que eles executam suas atividades, em razão da deficiência dos equipamentos fornecidos pela prefeitura. A Vice-prefeita solicitou ao diretor de serviços públicos que fizesse algo para resolver a situação deles, e até o momento que redijo esse trabalho, esforços estão sendo movidos para que recebam um equipamento mais adequado.

A Residência Social para mim foi uma experiência que começou como um grande desafio, pois não tinha relações pessoais construídas com nenhum membro do Projeto Bom Samaritano, mas que ao final se revelou muito proveitosa, pois conheci pessoas novas, estreitei laços, contribuí com o processo de construção de soluções para o objeto de minha pesquisa e tive a oportunidade de por intermédio da residência, apresentar a diretoria da SEMOP a proposta em desenvolvimento neste trabalho.

Como fiscal, dentro da atual estrutura da SEMOP, eu acredito que as conexões construídas neste período não seriam possíveis no exercício de minha função, pois as atuais atribuições dos setores e demandas de serviço, não permitem que tanto tempo seja gasto em uma única situação, o que resulta em ações repetitivas de entregas de equipamentos e tentativas de ordenamento que não se sustentam a longo prazo, porque o processo de construção de soluções sob a ótica da gestão social, carece de tempo de observação, escuta, diálogo, reflexão e análise dos atores e interesses envolvidos, bem como a conquista do comprometimento dos mesmos com a construção e implantação das soluções propostas.

Por isso defendo a necessidade dos Fóruns Permanentes de Gestão Social do Comércio Ambulante de Rua (FPGS), cujo o propósito é debruçar de forma contínua sobre os problemas sociais relativos ao comércio ambulante de rua e preservação dos logradouros públicos, construindo conexões, propondo soluções, formulando ações que possam se tornar políticas públicas, tendo a consciência que os problemas não acabarão, não existirão soluções definitivas, mas o registro histórico dos sucessos e insucessos, a reflexão para ajuste de cursos e o trabalho contínuo sobre uma metodologia baseada nos princípios da Gestão Social e no uso legítimo dos logradouros públicos para fins comerciais, podem contribuir para amenizar os conflitos existentes e os que surgirão.

## 5. TECNOLOGIA DE GESTÃO SOCIAL

A gestão social em sua busca por mudanças sociais, propõe tecnologias que promovem inovações sociais. Segundo Andion (2014), a inovação social é a resposta a situações sociais insatisfatórias, com status de solução duradoura, constituindo-se um mecanismo de transformação de paradigmas mentais da sociedade. Para promover inovação social é necessária uma inteligência transversal, visto a natureza multifacetada e interdisciplinar dos problemas e oportunidades sociais. Trata-se de uma ideia que responde as necessidades sociais, e a instrumentação dessa ideia pode se tornar um produto tecnológico, que quando apropriado pela comunidade, alcança o status de tecnologia social.

Milton Santos ao propor uma nova Geografia, disse: “A verdade, porém, é que tudo está sujeito a lei do movimento e da renovação, inclusive as ciências. O novo não se inventa, descobre-se” (SANTOS, 2004, p.17-18). A renovação da ciência equivale a renovar a forma de pensar da sociedade, expondo preconceitos existentes. Isso excede a tarefa científica, tornando-se também tarefa política, por envolver conflitos de interesses. Propor novas possibilidades incorre no risco da falta de modéstia, de ser julgado como intérprete definitivo dos esforços passados realizados por outros, ou como guia para trabalhos futuros, entretanto, em determinados momentos, é necessário romper com conceitos formulados no passado e aventurar-se no novo. Esse novo é desconhecido, pode não ter sido codificado, nem vislumbrado e a linguagem para expressá-lo pode ser insuficiente para exprimir o pensamento que pretende substituir por outro, mas deve ser buscado mesmo assim (Ibid, p.24-26).

Dito isso, você que acompanhou essa jornada narrativa até aqui, e que encontrou os fragmentos do que é a tecnologia de gestão social que eu proponho ao longo desse trabalho, deve estar curioso para conhecê-la. Mas também, deverá estar consciente de quatro coisas: (1) Eu não me credito o status de super observador/formulador de políticas públicas dotado da consciência completa do seu processo de formulação, como proposto na ARPP, e nem tampouco defendo que essa tecnologia é a solução racional ótima para solucionar os problemas identificados; (2) Esta tecnologia de gestão social é um construto analítico, como proposto na “mirada ao revés”, sendo uma tentativa de dar significado aos fluxos

de ações de uma multiatorialidade ativada para solução de problemas e conservação dos logradouros públicos, portanto limitada, parcial e influenciada pela minha visão de mundo; (3) O processo dialógico, focado principalmente no que Sclavi (2003 apud. MOURA; GIANELLA, 2016) denomina como escuta ativa e fundamenta sua proposta da “arte de escutar”, aliado a fundamentação teórica obtida por meio da pesquisa bibliográfica e minha observação do fenômeno comércio ambulante de rua, como ator inserido nos contextos de conflito, foram os instrumentos utilizados para obter informações, refletir sobre as mesmas, questionar certezas e trazer essa proposta de tecnologia de gestão social; (4) Os fóruns permanentes, ao longo do tempo, têm desempenhado um papel notório na promoção do diálogo, na busca de soluções colaborativas e na construção de consenso em diversas esferas sociais. Contudo, o conceito de fóruns permanentes de gestão social do comércio ambulante de rua representa uma adequação e especialização desses ambientes para desafios específicos enfrentados pelas comunidades urbanas inseridas em conflitos relacionados a prática comercial em logradouros públicos.

Os (FPGS) se concentram de forma especializada nos desafios únicos enfrentados pelos comerciantes locais, moradores e autoridades na gestão do comércio de rua. Ao invés de serem espaços generalistas, esses ambientes se tornam catalisadores para soluções focadas e adaptadas a uma localidade específica, portanto, não substituem, mas adaptam a ideia de fóruns permanentes, oferecendo uma plataforma mais personalizada para lidar com questões específicas e promovendo ações direcionadas para melhorar a dinâmica do comércio local. Eles se transformam em incubadoras de inovação social, onde a colaboração não é apenas encorajada, mas fundamental para o desenvolvimento sustentável do comércio de rua em comunidades urbanas.

### **5.1. FÓRUNS PERMANENTES DE GESTÃO SOCIAL DO COMÉRCIO AMBULANTE DE RUA (FPGS)**

Os Fóruns Permanentes de Gestão Social do Comércio Ambulante de Rua (FPGS) são uma tecnologia de gestão social baseada nos princípios participativos da Gestão Social e na abordagem inversa de formulação de

políticas públicas “Mirada ao Revés”, tendo um viés sociocêntrico, em detrimento da tradição estadocêntrica. Inspirados nas rodas de escuta propostas por Giannella e Moura (2019), os FPGS buscam promover a inclusão por meio do diálogo focado na escuta de todas as partes interessadas no processo de decisão sobre o comércio ambulante de rua ativadas para solução de um determinado problema ou conservação de bem público. Ao assumir a inspiração na metodologia roda de escuta, reconhecemos a importância do uso de Metodologias não Convencionais, que são metodologias: “assumidamente não tecnicistas; que visam propiciar a produção de conhecimento interativo; que pretendem valorizar as competências reais dos sujeitos envolvidos em cada processo; e mobilizar, na esfera pública, toda a riqueza do humano.” (GIANNELLA; MOURA 2019 p.14).

Os princípios norteadores dos FPGS são: (1) participação e diálogo: os FPGS devem promover a participação de todos os envolvidos, desde comerciantes ambulantes até moradores, comerciantes formais estabelecidos na localidade e representantes do poder público. O diálogo é incentivado como meio de compreender diferentes perspectivas e interesses, em busca da percepção do interesse bem compreendido; (2) cooperação e colaboração<sup>24</sup>: a tecnologia FPGS deve incentivar a cooperação entre os atores envolvidos, buscando soluções conjuntas que beneficiem a comunidade como um todo. A colaboração é valorizada como forma de superar desafios e encontrar

---

<sup>24</sup> Cooperação é o ato ou efeito de trabalhar em conjunto para alcançar um objetivo comum. Ela se baseia em uma relação de apoio entre indivíduos ou organizações, frequentemente envolvendo a utilização de métodos compartilhados, embora isso não seja uma exigência absoluta. Na essência da cooperação, está o compromisso de cada parte em desempenhar sua parte de maneira que permita que outros membros do coletivo também cumpram suas obrigações, visando alcançar o resultado desejado. Isso pode envolver a realização de reuniões para coordenar ações, o compartilhamento de informações e recursos, e a disposição de agir em conjunto. Uma rede de cooperação abrange uma série de atividades conduzidas por diversos atores, com o intuito de otimizar os resultados por meio do compartilhamento de recursos e competências. Por outro lado, colaboração é o ato ou efeito de atuar em conjunto, onde agrupamentos de indivíduos e/ou organizações unem forças para compartilhar informações, recursos e responsabilidades na busca de um objetivo comum. A colaboração é fundamentada na compreensão de que as capacidades individuais se fortalecem quando combinadas. Ela não se limita a compartilhar informações ou comparecer a encontros, mas envolve um engajamento mais profundo. A verdadeira colaboração é evidente quando todos os atores participam ativamente no processo de criação de projetos ou na resolução de problemas, trabalhando juntos de forma coesa e alinhada. Além disso, a colaboração requer a estabelecimento de regras e uma estrutura de governança para garantir que todos os envolvidos contribuam efetivamente e em harmonia para atingir os objetivos compartilhados (MARQUES, 2021)

alternativas sustentáveis, buscando no trabalhar juntos a co-produção do bem público. (3) transparência e participação ativa: Os FPGS se baseiam em uma estrutura transparente de tomada de decisões, onde as informações são compartilhadas abertamente, e a participação ativa dos atores sociais nos fluxos de ações necessários para identificação, construção e implantação de soluções, é fundamental para garantir o comprometimento e co-responsabilização dos envolvidos.

Em sentido contrário a imposição de soluções de cima para baixo, os FPGS devem buscar compreender as realidades e desafios enfrentados pelos comerciantes ambulantes e suas comunidades, e a partir disso, desenvolver soluções sob medida. Entretanto, para viabilizar isso é necessário o uso adaptado de metodologias como as rodas de escuta, promovendo um ambiente colaborativo, inclusivo e criativo, onde as diferentes vozes poderão ser ouvidas e consideradas na busca por soluções justas e sustentáveis para os desafios do comércio ambulante de rua.

. Sclavi (2000 apud. GIANNELLA; MOURA, 2019) estabelece sete regras da arte de escutar, que deverão ser adaptadas e adotadas como instruções para os encontros do FPGS: (1) Abraço à paciência: Nas reuniões do FPGS, não deverá ter pressa para chegar a conclusões. Deverá ser defendida a máxima de que as conclusões são efêmeras e a jornada de diálogo é essencial para a construção de soluções sustentáveis. (2) Mudança de perspectiva: Reconhecimento de que aquilo que você vê depende do seu ponto de vista. Para compreender outras visões, os participantes serão incentivados a estarem abertos a mudar de perspectiva e ver as questões a partir dos olhos dos outros. (3) Compreensão mútua: Ao ouvir o outro, os moderadores deverão assumir que ele tem razão na sua perspectiva, e pedir para que ele ajude os demais participantes a enxergar as coisas do jeito dele, promovendo a compreensão mútua. (4) A linguagem das emoções: Os participantes deverão reconhecer que as emoções são fundamentais para o conhecimento. Para Sclavi elas não te informam sobre o que você vê, mas sobre a sua forma de observar. Os moderadores serão estimulados a entender a linguagem emocional e utilizá-la para uma compreensão mais profunda dos impasses, ajudando os demais participantes ampliarem suas percepções. (5) Exploração de mundos possíveis:

Os moderadores deverão ser estimulados e conseqüentemente estimularem os participantes a serem um “bom ouvinte explorador”. Deverão dar atenção aos sinais aparentemente insignificantes e desconfortáveis, pois são esses que podem levar a descobertas importantes e novas possibilidades, e trazê-los a luz dos demais participantes. (6) Assimilação dos paradoxos: Os moderadores deverão encarar os paradoxos do pensamento e da comunicação com prazer. O dissenso deve ser visto como uma oportunidade para a gestão do conflito, não cerceando os impasses entre participantes, mas ajudando-os a encontrar soluções; (7) Metodologia humorística: Os moderadores serão estimulados a adotar uma abordagem humorística ao moderar os encontros dos FPGS, porém respeitando os princípios e valores pessoais dos participantes.

Como mencionamos anteriormente, o governo é um ator relevante para o sucesso dos FPGS, pelo menos inicialmente, devido sua capacidade de atribuir legitimidade prévia aos FPGS perante os demais atores envolvidos, o que pode fomentar a participação dos mesmos, principalmente se for reconhecido o poder deliberativo das decisões tomadas no âmbito dos FPGS. O governo em um momento inicial pode treinar e prover os FPGS de moderadores, ou custeá-los, até que a tecnologia tenha sua efetiva apropriação popular, promovendo a emancipação dos demais atores e conseqüentemente a capacidade de auto-organização. O governo também pode ceder espaços públicos como escolas, ou articular com entidades locais como igrejas, teatros, etc. locações para realização dos encontros dos FPGS. É importante ressaltar que os FPGS são uma tecnologia pública do povo e para o povo, não estatal, sendo o governo mais um ator com sua notável relevância.

A defesa da Secretaria de Ordem Pública como fomentadora inicial e instituição relacional entre os FPGS e o governo decorre do fato de que as demandas relacionadas ao comércio ambulante de rua, tais como denúncias, solicitações de autorizações e permissões, bem como ações de ordenamento, são realizadas no âmbito da mesma. O convívio diário e o acúmulo de experiências negativas e positivas tornam os servidores mais aptos a identificar os atores envolvidos nas situações de impasse. Além disso, ao reconhecer a capacidade deliberativa dos FPGS, ter a secretaria, cuja atividade fim é organizar o espaço público e estabelecer sanções, em comunicação direta, facilitaria tanto

o cumprimento de sanções estabelecidas no âmbito dos FPGS, quanto a inibição de ações sobre processos que ainda estão em deliberação.

## **5.2. COMO VIABILIZAR OS FPGS?**

Como mencionado anteriormente, as demandas relativas ao comércio ambulante de rua possuem características que desafia continuamente os gestores e formuladores de políticas públicas. Eu incorreria no risco de cometer um erro crítico se buscase definir antecipadamente qual estrutura seria necessária, assim como quais elementos deveriam compor a equipe de trabalho, bem como os instrumentos legais a serem formulados. Todos esses requisitos serão necessários para concretização dos Fóruns Permanentes de Gestão Social do Comércio Ambulante de Rua, porém é uma construção que requer tempo, experimentação, e ganhará forma em resposta aos desafios existentes e os que ainda estão por vir, cabendo ao escopo deste trabalho apenas sugerir de forma genérica um plano para sua implementação.

Quero pontuar que cada FPGS deverá ser criado próximo a localidade de onde emerge o problema/bem público que ativou os atores interessados na sua resolução ou preservação, para facilitar o deslocamento e fomentar a participação dos mesmos. Inicialmente deverão ser priorizadas as localidades com maior índice de denúncias, ou cujo a existência do comércio de rua não organizado esteja causando mais transtornos a comunidade, porém com a apropriação da tecnologia pelo povo, a tendência que os FPGS se repliquem por iniciativa própria dos atores relacionados aos problemas/bens públicos.

As etapas aqui sugeridas para criação de um FPGS, não foram numeradas para que não seja atribuído um caráter sequencial a um processo que deverá ser dotado de constante reflexividade e alterações de cursos. Sugiro como etapas fundamentais:

- Identificação dos atores: Realizar um levantamento dos principais atores envolvidos na situação específica de problema/bem público relacionados ao comércio ambulante de rua, incluindo comerciantes ambulantes, moradores, comerciantes formais

estabelecidos na localidade, órgãos governamentais e representantes da sociedade civil, permitindo que esses atores identifiquem outros atores que acreditem estar envolvidos com o problema/bem público;

- **Formação do Núcleo Gestor:** Constituir uma equipe gestora responsável pela implantação e coordenação do FPGS, essa equipe deverá ter em sua composição moderadores com treinamento em gestão social e mediação de conflitos, e representantes dos atores sociais relacionados ao problema/bem público. Os moderadores deverão treinar estes atores para futuramente assumirem sozinhos a gestão do FPGS, replicando seus conhecimentos em gestão social e mediação de conflitos;
- **Elaboração de Diretrizes:** Definir diretrizes baseadas nos princípios que norteiam os FPGS, garantindo a participação, transparência, cooperação e responsabilização de todos os envolvidos;
- **Capacitação de Mediadores:** Promover capacitações para os mediadores que conduzirão as rodas de escuta nos FPGS, a fim de desenvolverem habilidades de mediação de conflitos e escuta ativa;
- **Divulgação e Conscientização:** Realizar campanhas de divulgação para informar a comunidade sobre os FPGS e sua importância para a gestão do comércio ambulante de rua. Conscientizar os diversos atores para a importância da participação e diálogo;
- **Seleção dos Espaços Físicos:** Identificar locais adequados e acessíveis para a realização das rodas de escuta dos FPGS, garantindo um ambiente seguro e propício ao diálogo. Em caso de todos os atores envolvidos dominarem tecnologias digitais de comunicação, poderá ser cogitado o encontro por meio de plataformas virtuais;
- **Agendamento das Rodas de Escuta:** Definir calendário e horários para as rodas de escuta, de forma a possibilitar a participação de todos os interessados;

- Realização das Rodas de Escuta: Iniciar as rodas de escuta nos FPGS, com a presença dos mediadores e participantes, proporcionando um espaço aberto para a expressão de opiniões, demandas e sugestões;
- Registro das reuniões: Registrar os principais pontos discutidos nas rodas de escuta, bem como as soluções e propostas apresentadas. Realizar análises das informações coletadas para identificar as principais necessidades e desafios enfrentados pelo comércio ambulante de rua e na conservação dos logradouros públicos;
- Desenvolvimento de Soluções Conjuntas: Com base nas informações coletadas nas rodas de escuta, promover debates e discussões entre os atores para desenvolver soluções conjuntas que sejam viáveis e atendam às demandas da comunidade;
- Implementação das Soluções: Implementar as soluções definidas coletivamente, garantindo a participação e responsabilização de cada parte envolvida;
- Monitoramento e Reflexão: Monitorar continuamente os resultados das soluções implementadas e refletir sobre o impacto dos FPGS na gestão do comércio ambulante de rua. Realizar ajustes e melhorias conforme necessário.

Os FPGS demandarão de recursos para os quais a participação do governo inicialmente será fundamental, pelo menos até a tecnologia ser apropriada e replicada pelo próprio povo:

- Recursos humanos: Servidores públicos dos órgãos que compõe a mesa gestora, mediadores e facilitadores das rodas de escuta;
- Espaços físicos: Locais adequados para realização das rodas de escuta;
- Materiais: Materiais de divulgação, registro das rodas de escuta e materiais de apoio para as capacitações;
- Financiamento: Recursos financeiros para viabilização das capacitações, divulgação e infraestrutura dos FPGS.

Trazer para composição da multiatorialidade em ação no FPGS organizações estatais em níveis distintos do municipal e principalmente organizações não governamentais, será fundamental para viabilizar recursos e reforçar a tecnologia como social e não do governo municipal. Nesse percurso deverá priorizar estabelecer parcerias com instituições governamentais e organizações da sociedade civil que tenham interesse e expertise em gestão social e políticas públicas, e envolver associações de comerciantes ambulantes e outras entidades representativas da comunidade para promover a participação ativa de todas as partes interessadas.

A implantação do FPGS pode enfrentar resistências e desafios por parte de alguns atores relacionados em algum nível com os problemas decorrentes do uso dos logradouros públicos para fins comerciais ou na conservação dos mesmos. Alguns dos atores sociais envolvidos poderão ser céticos em relação ao processo, enquanto outros poderão ter dificuldades de compreender a dinâmica das rodas de escuta e a abordagem participativa. O diálogo e a construção de soluções conjuntas demandam tempo e paciência, sendo fundamental que todas as partes envolvidas estejam dispostas a participar ativamente e a investir esforços para alcançar resultados sustentáveis a longo prazo. Para que os FPGS sejam bem-sucedidos, será necessário estimular o engajamento constante de todos os participantes, fomentando a continuidade das rodas de escuta e a participação ativa dos envolvidos. A implementação das soluções deliberadas nos FPGS poderá funcionar como reforço positivo para o processo dialógico, e promover o engajamento dos atores mobilizados.

A implantação dos Fóruns Permanentes de Gestão Social do Comércio Ambulante de Rua (FPGS) deverá ser um processo gradual e colaborativo envolvendo todos os atores ativados na busca por soluções para a gestão do comércio ambulante de rua. Com a participação ativa dos atores sociais e institucionais, parcerias estratégicas e recursos adequados, os FPGS podem se tornar uma realidade, tendo o potencial de se tornar uma ferramenta efetiva na gestão social do comércio de rua e na promoção de uma convivência mais harmoniosa e sustentável entre os diversos atores envolvidos.

### 5.3. O FPGS LARGO DO BONFIM

O comércio ambulante de rua é uma realidade presente em toda a cidade de Salvador, gerando cenários tanto de oportunidades econômicas quanto de desafios de convivência e gestão. O Largo do Bonfim é um exemplo desse contexto, os interesses dos comerciantes ambulantes, visitantes, órgãos governamentais e da Basílica do Senhor do Bonfim entram em conflito com relação ao uso e conservação do espaço público e conseqüentemente tais impasses alcançam o status de problema social de pública relevância. Entretanto, o Largo reúne condições favoráveis para construção de soluções para esse problema, pois tem um multiatorialidade ativada em sua resolução e conservação do bem público a ele relacionado, o logradouro público.

Quero pontuar que minha relação com o Largo do Bonfim e os atores que encenam uma belíssima dinâmica da vida real, lutando todos os dias pela sobrevivência, mas também com o sentimento de pertencimento e amor ao local, não se encerrou com o fim da residência. Entretanto, um recorte temporal precisou ser feito para realização desse trabalho, como uma fotografia de um momento, uma paisagem. Nesta paisagem, cujo o olhar referencial é o meu, o responsável por propor essa tecnologia de gestão social, o FPGS emerge como uma ferramenta adequada para tratar dos impasses que surgem em decorrência das relações conflituosas que giram em torno do uso do Largo do Bonfim para fins de comércio de rua.

Uma multiatorialidade ativada e consciente que necessita preservar o local e seu potencial turístico, que por conta própria conduz fluxos de ações em busca da solução de problemas, aberta ao diálogo e contando com atores que possuem estrutura física e recursos necessários para promover um espaço de encontros, carece apenas da estruturação de um processo dialógico e sua instrumentalização para a mediação de conflitos, busca de soluções, tomada de decisões, para alcançar emancipação e autogerenciamento de seu território. Neste contexto, o Fórum Permanente de Gestão Social do Comércio Ambulante de Rua (FPGS) do Largo do Bonfim emerge como uma estratégia potencial para mediar esses conflitos de maneira participativa e colaborativa, conformando o fazer juntos, promovendo a conservação de bens públicos e o desenvolvimento

pessoal e social da multiatorialidade relacionada a esta arena pública<sup>25</sup>. Esse abraço a multiatorialidade poderia evitar situações como a que mencionei a respeito da recusa de fardamento, pois o FPGS estando aberto as múltiplas forças atuantes no Largo do Bonfim, reuniria também entes públicos, em todas as esferas de governo, não somente a municipal.

Através do diálogo aberto e respeitoso, o FPGS pode resolver conflitos e mal-entendidos que possam surgir entre os diferentes grupos presentes no Largo do Bonfim, permitindo que todas as partes contribuíssem para a tomada de decisões relacionadas a políticas, regulamentos e medidas de gestão no local. Isso colaboraria para decisões mais inclusivas e abrangentes. Além do fato de que reunindo pessoas com diferentes perspectivas, o FPGS poderia estimular a criatividade e a busca por soluções inovadoras para os desafios enfrentados na área, como a concorrência excessiva e os conflitos entre os comerciantes.

Um dos maiores problemas que eu enfrentei enquanto chefe do setor de licenciamento, e foi a primeira coisa que me perguntaram quando me propus pesquisar sobre o comércio ambulante de rua, foi: “como selecionar quem vai ocupar o logradouro público, visto que é um recurso limitado?”. Uma das lideranças de ambulantes mais ativa no Largo do Bonfim, expressa constantemente sua posição contrária a novos vendedores de produtos similares aos vendidos por seu grupo, algo que precisaria ser mediado no FPGS. Na legislação atual, os critérios que se propõe a responder essa pergunta estão na Lei nº 5503/1999, que em seu artigo 160, diz: “Terão prioridade para obtenção do Alvará destinado ao exercício de comércio informal as pessoas fisicamente incapacitadas e os ex-combatentes.” (SALVADOR, 1999, p.28), e o Decreto nº 12016/1998, que em seu artigo 2º, inciso 1º, diz que: “A Autorização será concedida observando-se a ordem cronológica de entrada dos requerimentos, avaliação técnica do setor competente da SESP e comprovação de pagamento de taxa e preços públicos municipais.” (SALVADOR, 1998, p.1).

Tais critérios satisfazem a necessidade burocrática de responder à pergunta, porém estão muito distantes de resolver os conflitos que surgem no

---

<sup>25</sup> Arenas públicas são compreendidas como espaços socioinstitucionais no qual os atores interagem em processos de políticas públicas, modeladas por eles, mas também modelando-os. (BOULLOSA, 2019, p.96)

cotidiano e o cumprimento dos mesmos ocasionam novos problemas. Testemunhei em uma ocasião o caso de uma mãe desempregada que teve que deixar de executar a atividade que garantia o sustento de sua família na praça, porque uma pessoa com deficiência que recebe aposentadoria por invalidez ou Benefício de Prestação Continuada, teve prioridade legal frente a situação dela. Após obter a autorização o mesmo cedeu para uso de terceiros, o que não é permitido na legislação.

Muitas situações como essa acontecem, o resultado quase sempre é resistência que culmina na apreensão de mercadorias. Posteriormente os novos autorizados acabam abandonando a atividade por inaptidão para o comércio, os não autorizados voltam a trabalhar no local e não conseguem obter autorização devido ao fato de já ter no sistema alguém autorizado no lugar. Uma ferramenta como O FPGS, se dotada de poder de deliberação, poderia propor novos critérios para concessão de autorizações, coproduzindo comunitariamente requisitos de prioridade quando necessários e fortalecendo o senso de comunidade entre os atores envolvidos, criando um ambiente mais unificado.

No FPGS poderiam ser estabelecidos protocolos e normas de conduta para os comerciantes. Os atores ativados poderiam discutir maneiras de melhorar as condições de trabalho, como a manutenção dos equipamentos, o cumprimento da divisão de turnos e a organização do espaço. A administração pública poderia ser acionada e cobrada como ator dentro dessa multiatorialidade, em questões que somente o governo pode atuar, como a aplicação de sanções. Essa coprodução resolveria a questão referente aos impasses sobre o que deve ser fiscalizado, como mencionado anteriormente. Um FPGS bem-sucedido poderia resultar em um ambiente mais ordenado e amigável, melhorando a percepção pública do Largo do Bonfim como um local turístico e cultural.

Ao longo do tempo, o FPGS se tornaria um espaço de aprendizado coletivo, onde os participantes compartilham experiências, aprendem com os sucessos e falhas, refletindo e ajustando as estratégias. Isso permitiria uma evolução constante e uma gestão mais eficaz e adaptativa, inclusive sobre outros problemas que afetam a conservação dos logradouros públicos, como os conflitos com guardadores de carros, que indiretamente influencia na dinâmica

do comércio ambulante local. O Largo do Bonfim possui uma importância cultural e turística significativa, promover a conservação desse patrimônio e harmonizar o ambiente em seu entorno é impulsionar o desenvolvimento econômico local. Através do diálogo e da cooperação, seria possível alinhar os interesses dos ambulantes com as aspirações da comunidade e do poder público, construindo uma percepção de interesse bem compreendido.

A experiência vivida durante a Residência Social, me inspira a considerar algumas etapas para criação do FPGS Largo do Bonfim. Seriam elas: (1) Mapeamento de atores e recursos: Identificar os atores sociais envolvidos no comércio ambulante no Largo do Bonfim, incluindo comerciantes, líderes comunitários, representantes de várias esferas de governo e do Projeto Bom Samaritano. Além disso, listar os recursos disponíveis, como conhecimentos, habilidades, conexões e espaço físico; (2) Ambiente de reunião: Escolher um espaço físico no Largo do Bonfim, como uma sala de reuniões ou área de encontro, onde os atores podem se reunir para discussões presenciais. Durante o levantamento eu percebi que muitos não dominam tecnologias que permitiriam encontros virtuais, portanto o encontro físico deve ser adotado, e a Devoção do Senhor do Bonfim possui vários imóveis disponíveis; (3) Processo de mediação de conflitos baseado nos princípios norteadores da tecnologia FPGS: Definir um processo estruturado para mediar conflitos e buscar soluções. Isso pode incluir sessões regulares de discussão, onde os participantes compartilham suas perspectivas, preocupações e sugestões. A mesa gestora deverá ser composta por representantes do Projeto Bom Samaritano, lideranças locais e representantes do poder público, e os moderadores treinados para facilitar as discussões, mantendo o foco e garantindo que todos sejam ouvidos; (4) Identificação de problemas e coprodução de soluções: Começar identificando os principais conflitos e desafios relacionados ao comércio ambulante no Largo do Bonfim, pelas óticas da multilateralidade relacionada. Em seguida, priorizar esses problemas em termos de relevância para a comunidade e viabilidade de solução. Com base na identificação dos problemas, envolver todos os atores no processo de criação de soluções. Para isso as rodas de escuta e outras metodologias não convencionais como proposto por Giannella e Moura (2019) serão essenciais; (5) Implementação e reflexão: Essa etapa é tão importante

quanto as outras, entretanto, tem a capacidade de reforçar o processo dialógico, pois se os envolvidos tiverem a percepção que foram ouvidos e todo o esforço despendido não foi em vão, serão incentivados a retroalimentar o processo. É fundamental que as decisões tomadas no FPGS tenham reconhecimento pelo poder público.

O FPGS do Largo do Bonfim terá desafios parecidos com os já mencionados no capítulo que explica a tecnologia, porém com algumas peculiaridades de acordo com o que observei durante a Residência Social. Como exemplo, posso citar a própria dinâmica do Largo do Bonfim que varia ao longo do ano devido ao fluxo turístico sazonal<sup>26</sup>, o que pode afetar a participação e o engajamento dos atores. Eu observei que os ambulantes são resistentes a ideia de deixar o Largo durante o período de trabalho, eles tentam aproveitar ao máximo o tempo em que os visitantes estão presentes para ganhar dinheiro. Acredito que será um desafio reuni-los, o que exigirá horários flexíveis para realização dos encontros do FPGS. Outro desafio diz respeito as lideranças, os ambulantes do Largo do Bonfim possuem lideranças fortes e engajadas, que possuem respeito e conseguem mobilizar seus grupos. Isso é um fator favorável, porém, também pode ser um fator negativo. O não comprometimento de um deles, ou a resistência a mudar as dinâmicas existentes de poder e tomada de decisão, principalmente se isso implicar em concessões significativas, como a chegada de novos ambulantes, pode influenciar o comportamento de seus liderados negativamente.

Alguns desafios provavelmente serão comuns a qualquer FPGS, independente da localidade. Como estabelecer uma cultura de diálogo construtivo e colaborativo. Isso exige tempo e esforço, e as pessoas tendem querer respostas imediatas. Considerar várias opiniões e interesses adiciona complexidade ao processo de tomada de decisões e chegar a um interesse bem compreendido tende ser um processo complexo, portanto será necessário ser realista e entendê-lo como um ideal, como propõe Cançado (2011). As políticas governamentais e regulamentos existentes são outro desafio para qualquer FPGS, e precisarão ser adaptados para acomodar essa abordagem. Entretanto,

---

<sup>26</sup> Segundo relatos dos comerciantes, os melhores momentos do ano para eles, são o verão, a temporada dos cruzeiros e as férias de julho.

apesar de todos os desafios, no atual contexto, acredito que adotar o FPGS como tecnologia de gestão social é uma ideia promissora para mediar conflitos relacionados ao comércio ambulante. O chamado à reflexividade em que se baseia sua proposta, confere a mesma a possibilidade de adotar abordagens adaptativas e flexíveis à medida que o FPGS é implementado e refinado ao longo do tempo.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse estudo propôs uma tecnologia de gestão social voltada ao comércio ambulante de rua, materializada nos Fóruns Permanentes de Gestão Social do Comércio Ambulante de Rua (FPGS). Representa um passo em direção a uma abordagem mais democrática e eficaz para lidar com os desafios complexos e multifacetados inerentes a essa realidade, sendo esse o objetivo principal desse trabalho.

Para a compreensão da necessidade e da viabilidade da proposta dos FPGS, eu tinha definido três objetivos específicos. O primeiro foi: “analisar o espaço urbano e o processo histórico do estabelecimento e regulação do comércio de rua na cidade de Salvador-BA”. A análise do contexto urbano de Salvador-BA revelou uma intrincada teia de relações de poder, desigualdades sociais e conflitos de interesses que permeiam o comércio de rua. Ficou evidente que a gestão tradicional, marcada por regulamentações proibitivas, resultado de uma abordagem incrementalista, não considera as demandas dos comerciantes ambulantes e não proporciona um ambiente socialmente harmônico.

Quanto ao segundo objetivo que foi: “compreender os conflitos relacionados a informalidade do comércio de rua e sua relação com o poder público e a sociedade”. A compreensão dos conflitos relacionados à informalidade do comércio de rua trouxe à luz a necessidade de adotar uma perspectiva mais abrangente, como proposto por Santos (2004), que vai além das categorizações tradicionais. As atividades consideradas informais não devem ser vistas apenas como problemas a serem eliminados, mas como oportunidades para fomentar o desenvolvimento econômico e a inclusão social, desde que sejam criadas condições adequadas para seu exercício.

Já o terceiro objetivo foi “identificar atores e interesses envolvidos nos conflitos e os possíveis fatores que os desencadeiam, buscando propor princípios e práticas de gestão social no comércio ambulante de rua no Largo do Bonfim e suas possibilidades de implantação”. A identificação dos atores envolvidos nos conflitos referentes ao uso do Largo do Bonfim para fins comerciais e dos fatores que os desencadeiam, ratificou a importância de uma abordagem multiatorial na formulação de políticas públicas, como proposto por

Boullosa (2013). Os Fóruns Permanentes de Gestão Social do Comércio Ambulante de Rua (FPGS), como propostos, emergem como ambientes de manifestação dessa multiatorialidade, proporcionando um espaço propício para a convergência de interesses diversos e para a construção conjunta de soluções sustentáveis ao longo do tempo.

O que propus nesse trabalho como resposta ao problema de desenho e implementação de políticas públicas de gestão do comércio de rua em Salvador, são duas condições indissociáveis. Uma se refere a considerar o espaço público como legítimo para o comércio ambulante de rua, e a segunda condição é a existência dos FPGS, como espaços para formulação de novas políticas públicas de gestão do comércio ambulante de rua, pautada na primeira condição e nos princípios dialógicos e participativos da gestão social.

É inegável que a história do comércio ambulante de rua em Salvador carrega marcas profundas, que remetem ao contexto de escravidão no qual se deu início a atividade, como o racismo e a marginalização. Essa herança histórica influencia as dinâmicas contemporâneas e molda as políticas públicas atuais. Nesse contexto, os FPGS representam uma oportunidade para reinterpretar essa história, proporcionando um espaço inclusivo e participativo para todas as vozes, especialmente aquelas historicamente marginalizadas.

A trajetória deste estudo, permeada por desafios e descobertas, culminou na compreensão de que as soluções não podem ser impostas de cima para baixo. A necessidade de uma tecnologia social verdadeiramente eficaz exigiu uma mudança de paradigma, da imposição burocrática para a coprodução do bem público. Inicialmente eu tinha como proposta de tecnologia social a criação de um setor vinculado a Diretoria de Serviços Públicos da SEMOP, como elemento que situasse e desse sentido aos fluxos originários da multiatorialidade relacionada aos problemas e bens públicos. Porém, a reflexão crítica sobre a proposta inicial, influenciada pela "Mirada ao Revés" de Boullosa (2013), e por meu orientador, levou ao reconhecimento da importância de uma gestão social genuína, ancorada em diálogo, escuta ativa e participação ativa dos envolvidos, que só seria possível se a tecnologia social emergisse organicamente nos locais dos problemas públicos ou bens públicos a serem conservados. Desta forma o papel do governo pode ser inicialmente de estruturar, divulgar e fornecer

mediadores, mas a tecnologia precisa ser apropriada pelo povo, e ter as instituições estatais apenas como atores na coprodução do bem público.

Esta pesquisa e tecnologia de gestão social não se propõe ser um ponto final, mas sim uma contribuição em um processo contínuo de desenvolvimento e aprimoramento de propostas de gestão do comércio de rua. Os FPGS representam um convite à ação, à construção conjunta e à evolução contínua. A proposta aqui apresentada não é um fim em si mesma, mas sim um ponto de partida para a transformação do comércio ambulante de rua em Salvador, podendo se estender à outras localidades. À medida que a jornada prossegue, a expectativa é que esta TGS possa contribuir não apenas para a solução dos desafios específicos do comércio ambulante de rua, mas também para o enriquecimento do campo da Gestão Social como um todo, por unir elementos teóricos importantes para o campo, como a abordagem multiatorial, o processo dialógico e o uso de metodologias não convencionais para viabilizá-lo.

Este estudo, apesar de ter sido conduzido como um esforço individual busca evidenciar a necessidade de um compromisso coletivo para a concretização dos ideais propostos. Entretanto, defendo que o estudo de algo tão grande, apesar de não reconhecido, como o comércio ambulante de rua em Salvador, merece um núcleo de estudos em uma instituição relevante como a UFBA. Ser um pesquisador solo, apesar do suporte fundamental de meu orientador, foi um fator limitante. Em última análise, este trabalho não é apenas sobre o comércio ambulante de rua, mas sobre a capacidade humana de se unir em torno de desafios compartilhados, de ouvir e aprender uns com os outros, e de forjar um caminho coletivo em direção a um futuro mais promissor.

O próximo passo relativo a essa pesquisa será produzir um artigo que apresente os Fóruns Permanentes de Gestão Social do Comércio Ambulante de Rua como uma tecnologia de gestão social aplicável não apenas a Salvador, mas também a outras realidades urbanas. Em pesquisas futuras, pretendo trazer os resultados do processo de construção do FPGS Largo do Bonfim, a partir de minhas observações e colaborações com as iniciativas de auto-organização empreendidas pelos comerciantes ambulantes do Largo do Bonfim, junto com o projeto Bom Samaritano e outras instituições parceiras. Atualmente tenho participado de reuniões com os mesmos, apresentando elementos da proposta

do FPGS, como o processo dialógico, a escuta ativa, e a importância de ter uma multiatorialidade ativada para resolução de problemas.

No momento atual, o FPGS é uma ideia que precisa ser apresentada, discutida, e provavelmente sofrer adaptações. No percurso de busca por resoluções dos problemas públicos relacionados ao comércio ambulante no Largo do Bonfim, tenho apresentado aos poucos os elementos acima citados e os princípios norteadores do FPGS às lideranças dos ambulantes e membros do projeto Bom Samaritano, tentando aproximar a dinâmica das nossas reuniões ao idealizado para um encontro de FPGS. A TGS ainda não está em fase de implementação, porém tenho divulgado seu potencial e defendido a participação ativa da multiatorialidade relacionada a preservação do Largo do Bonfim e resolução de seus problemas públicos. Esta pesquisa é uma defesa ao potencial transformador da gestão social participativa e dialógica, e espero que suas contribuições reverberem em futuras investigações e ações que busquem promover um desenvolvimento urbano mais inclusivo e sustentável.

## REFERÊNCIAS

ALOMÁ, Patricia R. **O espaço público, esse protagonista da cidade**. Publicado em 19 de Dez. de 2013. ArchDaily Brasil. ISSN 0719-8906. Disponível em: <<https://www.archdaily.com.br/162164/o-espaco-publico-esse-protagonista-da-cidade>> Acesso em: 29 Mai de 2023.

ALVES, Hayda; ESCOREL, Sarah. **Massa marginal na América Latina: mudanças na conceituação e enfrentamento da pobreza 40 anos após uma teoria**. Physis: Revista de Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, v. 22, n. 1, p. 99-117, 12 abr. 2012. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0103-73312012000100006>. Acesso em 24.mai.2023

ANDION, Carolina. **Inovação social**. In: BOULLOSA, Rosana de Freitas (org.). Dicionário para a formação em gestão social. Salvador: CIAGS/UFBA, 2014. p. 98-102.

ARAÚJO, Edgilson Tavares de. Gestão Social. In: BOULLOSA, Rosana de Freitas (org.). **Dicionário para a formação em gestão social**. Salvador: CIAGS/UFBA, 2014. p. 85-90.

BELÉM, Eduardo. Projeto Bom Samaritano. Quem somos. 2022. Disponível em: <<https://bomsamaritanoprojeto.com.br/>>. Acesso em: 08/09/2022.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 10 jul. 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 25 abr. 22.

BRASIL. Estatísticas. **Portal do empreendedor**, 2023. Disponível em: <<http://www22.receita.fazenda.gov.br/inscricaoemi/private/pages/relatorios/opcoesRelatorio.jsf>>. Acesso em 30 out. 23.

BRASIL. Notícias. **Ministério do Desenvolvimento Regional**, Dados revisados do déficit habitacional e inadequação de moradias nortearão políticas públicas, 2021. Disponível em: < <https://www.gov.br/mdr/pt-br/noticias/dados-revisados-do-deficit-habitacional-e-inadequacao-de-moradias-nortearao-politicas-publicas>>. Acesso em 26 abr. 22.

BOULLOSA, R. F. **Mirando ao revés nas políticas públicas: notas sobre um percurso de pesquisa**. Pensamento & Realidade, São Paulo, v. 28, n. 3, p. 67-84, dez. 2013. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/pensamentorealidade/article/view/17572/15028>. Acesso em: 29 jul. 23.

BOULLOSA, Rosana de F. **Mirando ao revés as políticas públicas: os desenvolvimentos de uma abordagem crítica e reflexiva para o estudo das políticas públicas**. Publicações da Escola da AGU, série especial, pp. 89-105, 2019.

BOULLOSA, Rosana de Freitas. **Políticas públicas**. In: BOULLOSA, Rosana de Freitas (org.). Dicionário para a formação em gestão social. Salvador: CIAGS/UFBA, 2014. p. 144-148.

CANÇADO, A. C. **Fundamentos teóricos da gestão social**. 2011. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2011.

CANÇADO, A. C. (2013). **Gestão social: um debate para a construção do campo**. *NAU Social*, 4(6), 191–209. <https://doi.org/10.9771/ns.v4i6.31252>

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de Políticas / Ana Cláudia Niedhardt Capella**. --Brasília: Enap, 2018.

CORREIA, M. C. (1999). **A Observação Participante enquanto técnica de investigação**. Pensar Enfermagem, 13(2), 30-36.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. São Paulo: Editora Ática, 1989.

DOWBOR, Ladislau. **Tecnologia social**. In: BOULLOSA, Rosana de Freitas (org.). Dicionário para a formação em gestão social. Salvador: CIAGS/UFBA, 2014. p.169-171.

DURÃES, B. J. R. **Trabalhadores de Rua de Salvador: Precários nos cantos do século XIX para os encantos e desencantos do século XXI**. São Paulo: Dissertação de Mestrado em Sociologia, Unicamp, 2006.

DURÃES, B. J. R. **Trabalho Informal: Um Paralelo entre os Trabalhadores de Rua da cidade de Salvador no Séc XIX e no Séc.XXI**. Caderno do CRH. Nº 37. Trabalho, Flexibilidade e Precarização. Salvador: UFBA, jul./dez. 2002.

DURÃES, B. J. R. **Camelôs globais ou de tecnologia: novos proletários da acumulação / Bruno Durães**. - Salvador: EDUFBA, 2013.

DYE, Thomas. **Understanding Public Policy**. NJ: Englewood Cliffs, Prentice-Hall. 1975

FISCHER, Tânia. Residência social. In: BOULLOSA, Rosana de Freitas (org.). **Dicionário para a formação em gestão social**. Salvador: CIAGS/UFBA, 2014. p. 159-161.

FONSECA, João José Saraiva da. **Metodologia da pesquisa científica**. Ceará: Universidade Estadual do Ceará, 2002.

GABARDO, Emerson; REZENDE, Maurício Corrêa de Moura. **O conceito de interesse público no direito administrativo brasileiro**. Revista Brasileira de Estudos Políticos, Belo Horizonte, n. 115, p. 267-318, jul./dez. 2017. doi: [doi.org/10.9732/P.0034-7191.2017V115P267](https://doi.org/10.9732/P.0034-7191.2017V115P267)

GIANNELLA, Valéria. **Gestão em rede e metodologias não convencionais para a gestão social**. /Valéria Giannella, Maria Suzana Moura. – Salvador: CIAGS/UFBA, 2009.

GIANNELLA, Valéria. **Espaço aberto para trocas: uma oficina sobre os paradoxos da mobilização social em contextos de exclusão extrema**. /Valéria Giannella. – Salvador: CIAGS/UFBA, 2009

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010. 184p

GOULART, Juliana Ribeiro. **Concretização do acesso à justiça: a mediação judicial e o reconhecimento do ofício do mediador judicial no Brasil**.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2018.

GRAHAM, Richard. **Alimentar a cidade: das vendedoras de rua à reforma liberal** (Salvador, 1780 - 1860). Tradução Berilo Vargas. 1ª edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

Gutierrez de Oliveira Albuquerque, G., & Ribas, L. (2022). **Implementação da Política de Tratamento de Conflitos no Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul sob o Viés do Acesso à Justiça Digital e das Inovações Tecnológicas.** *Direito Público*, 19(102).  
<https://doi.org/10.11117/rdp.v19i102.6315>

HARDIN, G. **The tragedy of the commons** Science, Vol. 162, 1968, pp. 1243-1248.

HARVEY, David. **O direito à Cidade, Lutas Sociais**, São Paulo, n.29, jul./dez. 2012.

IBGE, **Glossário, glossario\_pnadc\_mensal**. Brasil, 2023. Disponível em: [http://ftp.ibge.gov.br/Trabalho\\_e\\_Rendimento/Pesquisa\\_Nacional\\_por\\_Amostra\\_de\\_Domicilios\\_continua/Mensal/glossario\\_pnadc\\_mensal.pdf](http://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Mensal/glossario_pnadc_mensal.pdf). Acesso em: 17/07/2023

IBGE, **Indicadores IBGE, PNAD Contínua: Principais destaques da evolução do mercado de trabalho no Brasil 2012-2022**, 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?=&t=downloads>. Acesso em: 15/05/2023

LARAIA, Roque de Barros. **Cultura: um conceito antropológico**. 14 ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001.

MARQUES, Fernanda Castro. **Glossário Colabora: a diferença entre cooperação e colaboração**. Colabora Educação, 2021. Disponível em: <https://movimentocolabora.org.br/2021/03/29/a-diferenca-entre-cooperacao-e-colaboracao/>. Acesso em: 01/11/2023

MARX, K. **O Capital - Livro I – crítica da economia política: O processo de produção do capital**. Tradução Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2013.

MASCARENHAS, Adriano. **Colina Sagrado do Senhor do Bonfim**. Instituto de Arquitetos do Brasil – Departamento de São Paulo. 2019. Disponível em: <<https://www.iabsp.org.br/?concursos=vencedores-da-premiacao-iabsp-2019>> Acesso em: 09/09/2022.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MINAYO, M. C. S. (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Rio de Janeiro: Vozes. 2001.

MOORE, C. W. **O processo de mediação: estratégias práticas para a resolução de conflitos**. Tradução: Magda França Lopes. Porto Alegre: Artmed, 1998.

MOURA, SUZANA DE SOUZA, M.; GIANNELLA, V. **A ARTE DE ESCUTAR: NUANCES DE UM CAMPO DE PRÁTICAS E DE CONHECIMENTO**. *Revista Terceiro Incluído*, Goiânia, v. 6, n. 1, p. 9–24, 2016. DOI: 10.5216/teri.v6i1.40739. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/teri/article/view/40739>. Acesso em: 4 ago. 2023.

NOVAES, Bruna Portella de. **Embranquecer a cidade negra: gestão do trabalho de rua em Salvador no início do século XX**. 2017. 144 f., il. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

NUNES, Jefferson Ferreira. **Uma breve análise da gestão do comércio de rua na cidade de Salvador de 2013 -2017**. Gestão pública municipal na Bahia: casos em debate/Organizadores: Antonio Sergio Araújo Fernandes e Selma Maria da Silva Andrade. – Salvador: Escola de Administração; Superintendência de Educação Distância, 2021. 202 p.: il.

OSTROM, E. **Governing the commons: the evolution of institutions for collective action**. Cambridge, New York: Cambridge University Press, 1990. 280 p.

Picheth, S. F., Cassandre, M. P., & Thiollent, M. J. M. (2016). **Analisando a pesquisa-ação à luz dos princípios intervencionistas: um olhar comparativo**. *Educação*, 39(4), s3-s13. <https://doi.org/10.15448/1981-2582.2016.s.24263>

ROZAS, Luiza Barros. **Conceitos jurídicos indeterminados e discricionariedade administrativa**. Cadernos Jurídicos, São Paulo, ano 20, nº 47, p. 191-201, janeiro-fevereiro/2019. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/CadernosJuridicos/47.13.pdf?d=636909377789222583#:~:text=Os%20conceitos%20jur%C3%ADdicos%20indeterminados%20s%C3%A3o,habitualmente%20chamada%20de%20n%C3%BAcleo%20conceitual>. Acesso em: 30/05/2023

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2012.

SALVADOR. Lei nº 26.012, de 7 de maio de 2015. **Aprova o regimento da Secretaria Municipal de Ordem Pública – SEMOP**. Diário Oficial do Município de Salvador, Salvador, BA, 7 mai. 2015. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/ba/s/salvador/decreto/2015/2602/26012/decreto-n-26012-2015-aprova-o-regimento-da-secretaria-municipal-de-ordem-publica-semop?q=lei+n%C2%BA+26.012+de+7+de+maio+de+2015>>. Acesso em: 23 ago. 2022.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.148, de 08 de setembro de 2016. **Dispõe sobre o Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo do Município de Salvador e dá outras providências**. Diário Oficial do Município de Salvador, Salvador, BA, 08 set. 2016. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-de-zoneamento-uso-e-ocupacao-do-solo-salvador-ba>. Acesso em: 05 ago. 2023.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 11.611, de 26 de maio de 1997. **Aprova o regulamento das feiras livres no município de Salvador e dá outras providências**. Diário Oficial do Município de Salvador, Salvador, BA, 26 mai. 1997. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/ba/s/salvador/decreto/1997/1162/11611/decreto-n-11611-1997-aprova-o-regulamento-das-feiras-livres-do-municipio-do-salvador-e-da-outras-providencias?q=11611>>. Acesso em: 23 ago. 2022.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 11.725, de 09 de setembro de 1997. **Dispõe sobre a administração de mercados públicos no município, o funcionamento e fiscalização de mercados particulares e dá outras providências.** Diário Oficial do Município de Salvador, Salvador, BA, 9 set. 1997. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/ba/s/salvador/decreto/1997/1173/11725/decreto-n-11725-1997-dispoe-sobre-a-administracao-dos-mercados-publicos-do-municipio-o-funcionamento-e-fiscalizacao-dos-mercados-particulares-e-da-outras-providencias?q=11725>>. Acesso em: 23 abr. 2022.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 11.754, de 03 de outubro de 1997. **Dispõe sobre a localização e funcionamento do comércio e serviços informais em equipamento do tipo banca de chapa, em logradouros públicos do município do Salvador e dá outras providências.** Diário Oficial do Município de Salvador, Salvador, BA, 3 out. 1997. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/ba/s/salvador/decreto/1997/1176/11754/decreto-n-11754-1997-dispoe-sobre-a-localizacao-e-funcionamento-do-comercio-e-servicos-informais-em-equipamento-do-tipo-banca-de-chapa-em-logradouros-publicos-do-municipio-do-salvador-e-da-outras-providencias?q=mesas+e+cadeiras>>. Acesso em: 23 ago. 2022.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 12.016, de 08 de junho de 1998. **Dispõe sobre a localização e funcionamento do comércio ambulante e de prestação de serviços em logradouros públicos do município de Salvador e dá outras providências.** Diário Oficial do Município de Salvador, Salvador, BA, 8 jun. 1998. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/ba/s/salvador/decreto/1998/1202/12016/decreto-n-12016-1998-dispoe-sobre-a-localizacao-e-funcionamento-do-comercio-ambulante-e-de-prestacao-de-servicos-em-logradouros-publicos-do-municipio-do-salvador-e-da-outras-providencias?q=mesas+e+cadeiras>>. Acesso em: 23 ago. 2022.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 24.422, de 05 de novembro de 2013. **Dispõe sobre a exploração de atividades econômicas na faixa de areia da orla marítima do município do Salvador e dá outras providências.** Diário Oficial do Município de Salvador, Salvador, BA, 5 nov. 2013. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/ba/s/salvador/decreto/2013/2443/24422/decreto-n-24422-2013-dispoe-sobre-a-exploracao-de-atividades-economicas-na-faixa-de-areia-da-orla-maritima-do-municipio-do-salvador-e-da-outras-providencias>>.

o-n-24422-2013-dispoe-sobre-a-exploracao-de-atividades-economicas-na-faixa-de-areia-da-orla-maritima-do-municipio-de-salvador-e-da-outras-providencias?q=praias>. Acesso em: 23 ago. 2022.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 26.804, de 01 de dezembro de 2015. **Dispõe sobre a localização e funcionamento do comércio informal exercido pelas baianas e baianos do acarajé e do mingau em logradouros públicos e dá outras providências.** Diário Oficial do Município de Salvador, Salvador, BA, 1 dez. 2015. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/ba/s/salvador/decreto/2015/2681/26804/decreto-n-26804-2015-dispoe-sobre-a-localizacao-e-funcionamento-do-comercio-informal-exercido-pelas-baianas-e-baianos-do-acaraje-e-do-mingau-em-logradouros-publicos-e-da-outras-providencias?q=mesas+e+cadeiras>>. Acesso em: 23 ago. 2022.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 26.849, de 09 de dezembro de 2015. **Regulamenta a lei nº 8900 de 03 de setembro de 2015, que dispõe sobre a comercialização de alimentos em logradouros, áreas e vias públicas – Food Trucks e outros equipamentos, e dá outras providências.** Diário Oficial do Município de Salvador, Salvador, BA, 9 dez. 2015. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/ba/s/salvador/decreto/2015/2685/26849/decreto-n-26849-2015-regulamenta-a-lei-n-8900-de-03-de-setembro-2015-que-dispoe-sobre-a-comercializacao-de-alimentos-em-logradouros-areas-e-vias-publicas-food-trucks-e-outras-equipamentos-e-da-outras-providencias?q=mesas+e+cadeiras>>. Acesso em: 23 ago. 2022.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4103, de 29 de junho de 1990. **Dispõe sobre a estrutura organizacional da prefeitura municipal de Salvador e dá outras providências.** Salvador, BA, 29 jun. 1990. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/ba/s/salvador/lei-ordinaria/1990/411/4103/lei-ordinaria-n-4103-1990-dispoe-sobre-a-estrutura-organizacional-da-prefeitura-municipal-de-salvador-e-da-outras-providencias?q=4103>>. Acesso em: 23 ago. 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 5.503, de 17 de fevereiro de 1999. Código de polícia administrativa do município de Salvador.** Diário Oficial do Município de

Salvador, Salvador, BA, 17 fev. 1999. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/ba/s/salvador/lei-ordinaria/1999/551/5503/lei-ordinaria-n-5503-1999-codigo-de-policia-administrativa-do-municipio-do-salvador?q=5503>>. Acesso em: 23 ago. 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.148, de 08 de setembro de 2016. Dispõe sobre o ordenamento do uso e da ocupação do solo do município de Salvador e dá outras providências.** Diário Oficial do Município de Salvador, Salvador, BA, 8 set. 2016. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/ba/s/salvador/lei-ordinaria/2016/915/9148/lei-ordinaria-n-9148-2016-dispoe-sobre-o-ordenamento-do-uso-e-da-ocupacao-do-solo-do-municipio-de-salvador-e-da-outras-providencias?q=9148>>. Acesso em: 23 ago. 2022.

SANTOS, Milton. **Por uma Geografia nova: Da crítica da Geografia a uma Geografia crítica.** 6. ed. - São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

\_\_\_\_\_. **O retorno do território.** En: OSAL : Observatorio Social de América Latina. Año 6 no. 16 (jun. 2005- ). Buenos Aires : CLACSO, 2005.

\_\_\_\_\_. **A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção / Milton Santos.** - 4. ed. 2. reimpr. - São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

\_\_\_\_\_. **Espaço e método.** São Paulo: Edusp, 2008.

\_\_\_\_\_. **Pobreza Urbana.** São Paulo: Edusp, 2009.

\_\_\_\_\_. **O Espaço Dividido: Os Dois Circuitos da Economia Urbana dos Países Subdesenvolvidos / Milton Santos;** tradução Myrna T. Rego Viana. -2. ed. - São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

\_\_\_\_\_. **Da paisagem ao espaço – Prof. Milton Santos – FAU-USP 1995.** Youtube, 2019. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=juUkCzFTO5U&t=535s>>. Acesso em 18 mar. 2022.

\_\_\_\_\_. **Sociedade e Espaço: A Formação Social como Teoria e como Método (Society and Space : The Social Formation as Theory and as**

**Method).** São Paulo: Boletim Paulista de Geografia. Associação dos Geógrafos Brasileiros, 1977.

SEMÍRAMIS, Maria. **O que é conflito: Algumas definições.** 2017. Disponível em: <http://institutoelo.org.br/site/files/arquivos/d1aeee6d8a529d6737b303af6e4909d6.pdf> Acesso em: 04 ago. 2023.

SENNET, Richard. **O Declínio do Homem Público — As Tirantias da Intimidade.** São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

SCHMITZ, H. MOTA, D. JUNIOR, J. F. **Gestão coletiva de bens comuns no extrativismo da mangaba no Nordeste do Brasil.** In: Ambiente & Sociedade, Campinas – SP, n. 2, v. XII, p. 273-292, jul-dez 2009. Disponível em: Acesso em:

GAUTHIER, Jorge. **10 histórias e curiosidades sobre as fitinhas do Bonfim.** Salvador, BAHIA, 2020. Disponível em: <https://www.salvordabahia.com/10-historias-e-curiosidades-sobre-as-fitinhas-do-bonfim/>. Acesso em: 08 ago. 2023.

SOARES, Cecília Moreira. **Mulher negra na Bahia do século XIX.** Dissertação de Mestrado em História, UFBA, BAHIA, 1994.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura.** Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 27 jul. 2023.

SOUZA, Maria Adélia de. **O espaço geográfico e o território usado: Minha leitura da obra de Milton Santos.** Youtube, 2019. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=S6zn7FW3KQg>>. Acesso em 18 mar. 2022.

TAVARES, Maria Augusta. (2002). **Os fios (in)visíveis da produção capitalista: informalidade e precarização do trabalho.** São Paulo: Cortez. Disponível em: <<https://img.fae.edu/galeria/getImage/1/361633460249798.pdf>>. Acesso em: 25/05/2023.