COMÉRCIO AMBULANTE E O GOVERNO PELA EXCEÇÃO NO RIO DE JANEIRO

STREET VENDING AND THE GOVERNING THROUGH EXCEPTION IN RIO DE JANEIRO

COMERCIO AMBULANTE Y LA GOBERNANZA POR LA EXCEPCIÓN EN RÍO DE JANEIRO

Rafael Gonçalves de Almeida*
rafaelalmeida08@gmail.com
Marianna Fernandes Moreira*
mari.f.moreira@gmail.com
Matheus da Silveira Grandi*
mtsgrandi@gmail.com

*Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Recebido para publicação em 01/05/2026
Aceito para publicação em 01/09/2026

Resumo:
Este artigo examina a governança do comércio ambulante no Rio de Janeiro a partir dos anos 1990, argumentando que a informalidade urbana não constitui uma falha da regulação estatal, mas um instrumento ativo de governo urbano. A partir de Roy, Bénit-Gbaffou, Foucault e Das, o artigo analisa como o Estado produz e administra diferencialmente a legalidade por meio da geração contínua de incerteza jurídica. A pesquisa mobiliza fontes documentais, legislação municipal e entrevistas com trabalhadoras e lideranças do setor para examinar três dispositivos dessa gestão seletiva: o sistema de licenciamento pelo TUAP, a questão dos depósitos de mercadorias e a instrumentalização dos ambulantes durante o Carnaval. Os resultados indicam que práticas regulatórias aparentemente contraditórias compõem um padrão coerente de controle territorial que produz geografias específicas de exclusão e precariedade. Conclui-se que a formalização funciona como prática de governo sustentada pela produção deliberada de indeterminação jurídica, permitindo ao Estado regular sem estabilizar, incluir sem garantir direitos e controlar sem assumir responsabilidades.

Palavras-chave: Informalidade urbana, comércio ambulante, governança urbana, Rio de Janeiro, produção do espaço.

Este trabalho está licenciado com https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/

Abstract:
This article examines the governance of street vending in Rio de Janeiro from the 1990s onwards, arguing that urban informality is not a failure of state regulation, but an active instrument of urban government. Drawing on Roy, Bénit-Gbaffou, Foucault and Das, the article analyzes how the state manages legality through the continuous production of legal uncertainty. Based on documentary sources, municipal legislation and interviews with workers and sector leaders, we examine three devices of this selective governance: the licensing system, the question of goods storage facilities, and the instrumentalization of street vendors during Carnival. Results indicate that apparently contradictory regulatory practices compose a coherent pattern of territorial control producing specific geographies of exclusion and precarity. We conclude that formalization functions as a governmental practice sustained by deliberate legal indeterminacy, allowing the state to regulate without stabilizing, include without guaranteeing rights, and control without assuming responsibilities.

Keywords: Urban informality, street vending, urban governance, Rio de Janeiro, production of space.

Résumé / Resumen:
Este artículo examina la gobernanza del comercio ambulante en Río de Janeiro desde los años 1990, argumentando que la informalidad urbana no es una falla de la regulación estatal, sino un instrumento activo de gobierno urbano. A partir de Roy, Bénit-Gbaffou, Foucault y Das, el artículo analiza cómo el Estado gestiona la legalidad mediante la producción continua de incertidumbre jurídica. Con base en fuentes documentales, legislación municipal y entrevistas con trabajadoras y líderes del sector, examinamos tres dispositivos de esta gestión selectiva: el sistema de licenciamiento, la cuestión de los depósitos de mercancías y la instrumentalización de los vendedores ambulantes durante el Carnaval. Los resultados indican que prácticas regulatorias aparentemente contradictorias componen un patrón coherente de control territorial que produce geografías específicas de exclusión y precariedad. Se concluye que la formalización funciona como una práctica de gobierno sostenida en la producción deliberada de indeterminación jurídica, que permite al Estado regular sin estabilizar, incluir sin garantizar derechos y controlar sin asumir responsabilidades.

Mots-clés / Palabras-clave: Informalidad urbana, comercio ambulante, gobernanza urbana, Río de Janeiro, producción del espacio.

Introdução[1]

Em 2009, o então prefeito Eduardo Paes anunciou, nos primeiros dias de mandato, a meta de formalizar 25.000 vendedores ambulantes no Rio de Janeiro. A promessa mobilizou trabalhadores, gerou expectativas e produziu um novo aparato institucional: o sistema do Cadastro Único do Comércio Ambulante (CUCA), o recadastramento geral e a criação da Secretaria de Ordem Pública (SEOP). Quinze anos depois, Lucimar, ambulante cadastrada desde aquele mesmo ano, ainda não havia recebido sua autorização definitiva – chamada de TUAP pelos ambulantes, em referência à Taxa de Uso de Área Pública cobrada pela prefeitura. Lucimar José da Silva[2] havia sido espancada, atingida por bala de borracha, atropelada e perdido a visão de um olho. A licença que esperava nunca chegou. Mas essa distância entre o discurso da formalização e a precariedade efetivamente produzida não é acidental, pois

[1] Pesquisa vinculada às atividades dos projetos: "Governo das margens: vendedores ambulantes, entregadores e a informalidade urbana como mecanismo de governo no Rio de Janeiro" (FAPERJ – Ref. Proc. E-26/210.558/2025); "A dimensão escalar das práticas socioespaciais: conflituosidade e espacialidades margeantes no contexto da digitalização do espaço metropolitano do Rio de Janeiro" (UERJ/PROCIÊNCIA); "O governo das margens: passado e presente da geografia do comércio de rua na cidade do Rio de Janeiro" (FAPERJ – Ref. Proc. E-26/210.106/2025 e E-26/202.158/2025); "As Tramas da Informalidade Urbana: os modos de fazer do estado nas trajetórias dos camelôs da cidade do Rio de Janeiro" (UERJ / IC); "Pensando informalidade a partir da perspectiva do gênero: Casa, trabalho e família nas trajetórias das moradoras da Ocupação Gilberto Domingos" (FAPERJ – Ref. Proc. E-26/201.294/2025); "GeoCine da UERJ" (UERJ / Extensão); "A Cidade dos Camelôs: Um Roteiro Histórico pelas Margens do Centro do Rio de Janeiro" (UERJ / Extensão).

[2] Falas e informações biográficas citadas literalmente e vinculadas a interlocutoras/es específicas/os foram retiradas de declarações realizadas em eventos públicos acompanhados por membros da equipe e disponíveis na internet, motivo pelo qual os nomes foram preservados.

constitui um elemento estruturante das formas contemporâneas de regulação do comércio ambulante.

O debate sobre a informalidade urbana ganhou força a partir dos anos 1970, frequentemente associado a interpretações que distinguiam uma economia moderna de atividades vistas como residuais, tradicionais ou insuficientemente integradas aos processos de modernização (Castells e Portes, 1989; De Soto, 2000). Na geografia latino-americana, no entanto, a teoria dos dois circuitos da economia urbana formulada por Milton Santos já colocava em questão esse tipo de leitura. Em *O espaço dividido*, circuito superior e circuito inferior aparecem como formas contemporâneas e articuladas de organização da economia urbana, e não como etapas sucessivas de desenvolvimento (Santos, 2004). Essa distinção não coincide com aquela entre formalidade e informalidade: atividades dos dois circuitos podem estabelecer relações distintas com normas, instituições e formas de regulação.

A partir dos anos 2000, o debate sobre a informalidade avançou sobretudo em outra direção, voltando-se para os processos políticos e institucionais por meio dos quais as fronteiras entre legalidade e ilegalidade, formalidade e informalidade são produzidas e deslocadas (Roy, 2005, 2009; Yiftachel, 2009; McFarlane, 2012; Bénit-Gbaffou, 2018a; Fischer, 2023; Garmany e Almeida, 2023). Essa mudança direciona a atenção para as práticas por meio das quais o próprio poder público participa da produção e da negociação das fronteiras entre o legal e o ilegal, o formal e o informal (Almeida, Grandi, Moreira, 2024). É nesse problema que este artigo se concentra.

O problema que orienta este artigo, portanto, não é a ausência de regulação, mas as formas específicas pelas quais o Estado regula através da instabilidade normativa e da produção de incerteza jurídica. Em vez de compreender a informalidade como falha ou lacuna institucional, partimos da hipótese de que ela constitui um instrumento ativo de governo urbano. Tal reorientação teórica nos inspira a examinar a governança do comércio ambulante no Rio de Janeiro estabelecida dos anos 1990 em diante. Buscamos mostrar como práticas regulatórias aparentemente contraditórias – que ora toleram, ora reprimem, ora instrumentalizam os ambulantes – compõem, na verdade, um padrão coerente de gestão urbana operada por meio da exceção. Argumentamos que a formalização não constitui um processo de incorporação plena à legalidade, mas funciona como uma tecnologia de governo baseada na produção contínua de indeterminação jurídica. A informalidade, argumentamos, não é o problema que as políticas públicas buscam resolver. Em vez disso, a vemos como o instrumento por meio do qual o poder se exerce sobre essa população.

O argumento se desenvolve em três partes. Primeiro, reconstituímos o quadro teórico que permite compreender a informalidade como técnica de governo, articulando contribuições de Ananya Roy, Claire Bénit-Gbaffou, Michel Foucault e Veena Das. Em seguida, analisamos três dispositivos concretos dessa gestão seletiva no Rio de Janeiro: o sistema de licenciamento, a questão dos depósitos de mercadorias e a instrumentalização dos ambulantes durante o Carnaval. Por fim, retomamos os casos empíricos para discutir as implicações políticas dessa forma de governança e o que

ela revela sobre os limites da formalização como horizonte de mobilização social.

A análise baseia-se em quatro conjuntos de materiais: legislação municipal e documentos administrativos (incluindo dados levantados via Lei de Acesso à Informação / LAI – Lei n° 12.527/2011); pesquisas existentes; a transcrição oficial de uma audiência pública realizada na Câmara Municipal do Rio de Janeiro em 12 de maio de 2025 (Rio de Janeiro, 2025); e trabalho de campo etnográfico conduzido desde 2024 com trabalhadores do comércio de rua vinculados ao Movimento Unido dos Camelôs (MUCA). O trabalho de campo envolveu observação participante e conversas informais durante atividades de formação, lazer e assessoria técnica, bem como reuniões entre trabalhadores do comércio de rua e agentes municipais da Coordenadoria de Controle Urbano (CCU) e da Secretaria Municipal de Ordem Pública (SEOP). Também foram entrevistadas 35 famílias vinculadas ao comércio ambulante na Ocupação Gilberto Domingos, ocupação coordenada pelo Movimento Unido dos Camelôs (MUCA) e localizada no bairro da Lapa, no centro da cidade, no âmbito de um levantamento socioeconômico cujos resultados foram publicados em Grandi, Moreira e Almeida (2025). O material empírico mobilizado ao longo do artigo que deriva dessas entrevistas inclui registros de conversas realizadas durante e nos intervalos do trabalho de campo, o que permite captar dimensões não formalizadas das experiências dos trabalhadores. As citações diretas de participantes da audiência de 12 de maio de 2025 foram adotadas pelos autores a partir da transcrição oficial, enquanto as informações biográficas e contextuais derivam do trabalho de campo etnográfico. Outras falas citadas foram coletadas em atividades públicas e

eventos de mobilização do setor, muitos dos quais foram acompanhados diretamente por membros da equipe de pesquisa a convite das organizações parceiras. Isso complementou o corpus empírico com registros de interação direta entre trabalhadores e agentes institucionais.

A informalidade como modo de governo

Uma crítica ao dualismo econômico já estava presente na geografia latino-americana muito antes das formulações mais recentes sobre informalidade. Ao elaborar a teoria dos dois circuitos da economia urbana, Milton Santos recusou a ideia de que as atividades menos capitalizadas correspondessem a uma economia tradicional, destinada a desaparecer com o avanço da modernização. Circuito superior e circuito inferior são ambos modernos e resultam do mesmo processo de transformação da economia urbana, embora se diferenciem quanto ao uso de capital e tecnologia, às formas de organização, às relações de trabalho e aos mercados que alcançam (Santos, 2004). Eles também não existem de maneira isolada: trocas, dependências e fluxos os ligam continuamente.

Essa formulação não deve ser confundida com a oposição entre formalidade e informalidade. Pertencer ao circuito inferior não torna uma atividade necessariamente informal, assim como empresas e práticas vinculadas ao circuito superior não estão, por definição, fora dos processos de informalização. Os dois pares conceituais recortam problemas diferentes. A teoria dos circuitos ajuda a compreender a diferenciação interna e as articulações da economia urbana, já a discussão sobre informalidade mobilizada

neste artigo pergunta como atividades, trabalhadores e espaços são reconhecidos, licenciados, tolerados ou reprimidos e como essas fronteiras são produzidas na própria prática regulatória.

A partir dos anos 2000, ganha força outro deslocamento analítico, voltado menos à posição de determinadas atividades na estrutura econômica e mais às práticas por meio das quais a própria fronteira entre formalidade e informalidade é produzida. Para Ananya Roy (2005, 2009), a informalidade deve ser compreendida como um *modus operandi* do próprio Estado. Assim, ganha destaque a percepção de que o Estado não está ausente dos espaços informais: está presente de uma forma específica, que não se confunde com a aplicação regular da lei nem com sua simples violação. Para Ananya Roy (2005, 2009), a informalidade deve ser compreendida como um *modus operandi* do próprio Estado, não a negação da ordem jurídica, mas uma de suas formas de funcionamento. O planejamento urbano opera, nessa leitura, por meio de práticas de exceção, desregulação seletiva e ambiguidade deliberada, mecanismos que regulam espaços e populações não *apesar* da lei, mas *por meio* de sua aplicação diferenciada. Em seu artigo *"The Potency of the State: Logics of Informality and Subalternity*" (2018), Roy argumenta que alguns espaços são regularizados, outros mantidos em situação de ilegalidade tolerada e outros ainda criminalizados, e que essa distribuição não é aleatória, mas expressão de interesses e hierarquias sociais específicas. A informalidade, propõe Roy (2009), é o "idioma da urbanização" nas cidades do Sul Global.

Neste artigo, mobilizamos essa perspectiva para tratar a informalidade não apenas como condição socioeconômica, mas como

tecnologia de governo – isto é, como um conjunto de práticas por meio das quais o Estado produz e administra diferencialmente a legalidade. Essa formulação articula-se de modo produtivo com a tipologia proposta por Claire Bénit-Gbaffou (2018a, 2018b) a partir da noção de "zonas de incerteza". Para a autora, o Estado produz informalidade de maneiras identificáveis: pela (a) criação de espaços jurídicos ambíguos que ela denomina "enquadramento da excepcionalidade"; pela (b) "produção deliberada de incerteza", que opera via produção e manutenção da opacidade normativa e de lacunas de conhecimento (ver também Breckenridge, 2012); pela (c) abdicação de responsabilidades mediante o não reconhecimento de grupos marginalizados; e pela (d) delegação de funções ao setor privado. O que esses mecanismos têm em comum é que transformam a informalidade em recurso estratégico, sem tratá-la, portanto, como anomalia a corrigir. Bénit-Gbaffou contribui, assim, para uma concepção do Estado como ator relacional cuja autoridade se realiza precisamente por meio dessas ambivalências. A autora desloca o foco da oposição entre Estado e informalidade para uma compreensão em que o Estado é agente ativo em sua produção. Essa forma de informalidade estatal é simultaneamente uma técnica de governo e um campo de contestação: permite arranjos flexíveis, mas também produz vulnerabilidades, incertezas e contrarregulações.

É importante distinguir, neste ponto, três dimensões frequentemente tratadas como equivalentes: a informalidade (como modo de regulação), a ilegalidade (como status jurídico) e a incerteza (como condição produzida pela ação estatal). O argumento aqui desenvolvido sustenta que é precisamente a produção de incerteza

que permite ao Estado articular essas dimensões de forma estratégica por meio de um poder discricionário.

Essa perspectiva encontra respaldo, no plano mais geral, na noção foucaultiana de "ilegalismos". Para Foucault (1994, 2007), a lei não funciona apenas proibindo comportamentos, uma vez que ela também organiza hierarquicamente as formas de transgredi-la e distingue, assim, os ilegalismos tolerados daqueles que serão perseguidos. Como ele formula, "as leis não são feitas para impedir este ou aquele comportamento, mas para diferenciar as maneiras de contornar a própria lei" (Foucault, 1994, p. 716). A ilegalidade tolerada, nesse quadro, não representa falha do sistema jurídico, mas um mecanismo funcional de sua reprodução.

Vários estudos têm mobilizado essa noção para analisar o comércio ambulante no Brasil, mostrando como a tolerância seletiva exercida pelo Estado sobre atividades nas margens da legalidade integra disputas políticas e interesses hegemônicos mais amplos (Hirata, 2011, 2014; Melo e Telles, 2000; Reginensi, 2018; Silva, 2014; Telles, 2009, 2010). Aplicada ao comércio de rua, essa lógica ajuda a compreender por que o Estado simultaneamente licencia e reprime, formaliza e criminaliza: não por incoerência, mas por uma racionalidade governamental que depende da manutenção dessa ambiguidade. A "gestão diferencial dos ilegalismos" (Foucault, 2007; Telles, 2010) revela que o objetivo não é eliminar a informalidade, mas sim administrá-la seletivamente.

Essa leitura permite avançar na reflexão e assumir que a exceção não deve ser entendida como suspensão extraordinária da lei, mas como prática rotineira de governo, operando por meio da aplicação diferencial, instável e frequentemente opaca das normas.

A contribuição de Veena Das e Deborah Poole (1991) acrescenta uma dimensão espacial importante a esse quadro. Contra a imagem clássica de um Estado que enfraquece nas margens territoriais e sociais, as autoras argumentam que a periferia não é o lugar da ausência estatal, mas de uma presença específica, marcada pelo uso seletivo da exceção, pela fragmentação da autoridade e pela informalidade dos próprios mecanismos de governo. As "margens" não estão fora do Estado: são o lugar onde sua lógica se revela com maior clareza, despida dos véus da regularidade institucional. Não se trata, portanto, de aberrações ou desvios locais, mas de expressões constitutivas do próprio Estado liberal moderno. Essa reorientação tem implicações diretas para a análise das políticas urbanas, já que desloca o problema da oposição entre Estado e informalidade e abre caminho para uma compreensão mais complexa, na qual a informalidade é simultaneamente técnica de governo e campo de contestação. Nessa chave, as chamadas "margens" devem ser compreendidas menos como exterioridade e mais como espaço privilegiado de observação das formas ordinárias de exercício do poder estatal e de suas interações com outras formas de poder.

No Rio de Janeiro, essas margens não são uma metáfora: são lugares precisos na cidade. A Rua Uruguaiana, o centro histórico, os armazéns improvisados nos bairros populares, os circuitos do Carnaval de rua são espaços onde o Estado se faz presente não pela aplicação estável da lei, mas pela gestão seletiva da irregularidade. A informalidade, aqui, não é uma condição uniforme distribuída pelo território: ela se concentra em zonas específicas, sobre populações específicas, e é administrada de formas diferentes conforme o valor econômico ou simbólico atribuído a cada espaço. Essa seletividade

espacial é, porém, também mutável: se no mesmo espaço ocorrem processos de marginalização e de normatização (e por isso convive a repressão à Lucimar e a elaboração de planos de requalificação e revalorização urbanas, profundamente articulados no espaço), essa variação se dá também no tempo – pois ora a irregularidade em um local é permitida (e até mesmo desejada), e ora ela é regulada e reprimida. A regulação diferencial do espaço urbano — tolerando aqui, reprimindo ali, mobilizando acolá — constitui uma forma de produção do espaço urbano, no sentido que Lefebvre (1991) atribui ao termo: o espaço não é um recipiente neutro das práticas sociais, mas é ele próprio produzido por relações de poder.

No caso do comércio ambulante no Rio de Janeiro, essa presença estatal nas margens tem raízes históricas. A expansão do poder de polícia sobre o comércio de rua acompanha a transição do trabalho escravo para o trabalho livre no Brasil urbano, já no século XIX (Acerbi, 2018). No início do século XX, os ambulantes tornaram-se alvos privilegiados das políticas de "higienização" urbana, percebidos como obstáculo à modernidade ou, na melhor das hipóteses, como resíduo indesejável de uma cidade que se queria outra (Garmany e Richmond, 2020). A repressão que então se institucionalizou não desapareceu: transformou-se, assumiu novas formas jurídicas e administrativas, mas preservou sua função essencial de ordenar o espaço urbano segundo hierarquias que excluem os mais vulneráveis.

Apesar da recorrente criminalização por meio de leis e políticas públicas, o comércio ambulante consolidou-se como importante alternativa de trabalho e renda para parcelas expressivas da população urbana. Sua permanência não se explica

simplesmente pela preferência dos trabalhadores por esse tipo de atividade. As possibilidades de inserção na economia urbana são profundamente desiguais, assim como o acesso a capital, crédito, tecnologia e empregos mais estáveis. A teoria dos dois circuitos ajuda a situar esse problema ao mostrar que a modernização não elimina as formas de trabalho e comércio menos capitalizadas. Elas participam de sua própria reprodução e são mantidas articuladas às atividades mais capitalizadas da economia urbana (Santos, 2004). Isso significa que a presença persistente do comércio de rua precisa ser compreendida no interior das condições de funcionamento da economia urbana, e não como resultado de uma escolha individual entre alternativas equivalentes de trabalho. Essa trajetória histórica sugere que a informalidade não é um fenômeno recente nem contingente, mas parte de uma história de práticas estatais voltadas à regulação seletiva do trabalho e do espaço urbano. Tal continuidade histórica é relevante para compreender os dados contemporâneos. Em 2021, a Prefeitura do Rio registrava aproximadamente 15.457 ambulantes licenciados (Teixeira, 2024), número quase idêntico ao de 1942, quando 14.081 vendedores pagavam impostos ao município, segundo levantamento do geógrafo Everardo Backheuser (1944). Embora os dois números não sejam estritamente comparáveis, pois derivam de categorias administrativas e regimes regulatórios distintos, o contraste continua sendo expressivo, especialmente se considerarmos que a população do Rio de Janeiro cresceu mais de 250% entre 1940 e 2022 (Backheuser, 1944; Teixeira, 2024). Ainda que esses dados não permitam estabelecer uma tendência quantitativa contínua, sua justaposição é compatível com um padrão mais duradouro de formalização seletiva, em um contexto no qual o

comércio ambulante persiste em escala muito superior àquela que o licenciamento municipal consegue ou se dispõe a abarcar (Charmes, 2012; Antunes, 2015).

Também saltam aos olhos, porém, os momentos de redução significativa das licenças efetivamente distribuídas. Embora o contingente populacional da capital fluminense siga em crescimento, em fevereiro de 2025 a Prefeitura indicava a existência de 7.939 ambulantes licenciados no município do Rio de Janeiro, quantidade que se reduz para apenas 7.845 em setembro do mesmo ano e 2025 – quantitativo que indica a manutenção de 10.555 licenças vagas contrastando com uma fila de 6.302 pedidos em aguardo.[3] A estagnação ou oscilação do número de licenças não revela, portanto, incapacidade administrativa: revela uma escolha. Como argumenta Roy (2009), a informalidade é um mecanismo estratégico do Estado, não sua negação. Manter os ambulantes em número controlado, parcialmente formalizados e permanentemente submetidos à incerteza jurídica constitui, assim, uma forma específica de governo urbano.

Licenças, depósitos e festas: três faces da gestão seletiva

A gestão do comércio ambulante no Rio de Janeiro desde os anos 1990 pode ser lida como um conjunto de variações sobre um mesmo tema: o Estado cria instrumentos de formalização que, na prática, funcionam como dispositivos de controle. Três casos ilustram

[3] Dados obtidos por meio das respostas da Secretaria de Ordem Pública (SEOP) ao Requerimento de Informações nº 97/2025 e às solicitações de dados via Lei de Acesso à Informação (Lei n° 12.527/2011).

esse padrão com clareza: o sistema de licenciamento, a questão dos depósitos de mercadorias e a instrumentalização dos ambulantes durante o Carnaval. Tomados em conjunto, eles revelam não a ineficiência ou a contradição das políticas públicas, mas sua coerência profunda, a produção deliberada de uma informalidade gerenciada que mantém os trabalhadores em estado de dependência e vulnerabilidade permanentes. O que está em jogo, portanto, não é a oscilação entre formalização e repressão, mas a articulação sistemática entre ambas como parte de uma mesma racionalidade de governo.

O licenciamento como dispositivo de precarização

Entre o início dos anos 1990 e o final dos anos 2000, as políticas urbanas brasileiras, alinhadas à racionalidade neoliberal, intensificaram as ações sobre o comércio ambulante nos centros das cidades. Essa ofensiva não se deu exclusivamente por meio do planejamento formal: apoiou-se amplamente na repressão policial e em medidas administrativas autoritárias. Os ambulantes eram retratados como sujeitos desviantes, perigosos ou desordenados, tornando-se alvos privilegiados da coerção estatal. A repressão funcionou, nesse contexto, como técnica governamental de disciplinamento de populações vulneráveis e ordenamento do espaço urbano segundo os interesses da cidade empreendedora (HIRATA, 2014). Mais do que resposta a um problema urbano, tratava-se da produção ativa de um regime de controle baseado na exposição permanente desses trabalhadores à intervenção estatal.

Um marco central nesse processo foi a criação, em 1998, do Termo de Uso de Área Pública (TUAP), que se tornou o principal instrumento jurídico para o licenciamento de ambulantes no Rio de Janeiro. Apresentado como política de formalização, o TUAP opera, na prática, segundo uma lógica precária e ambígua. As autorizações são frágeis, revogáveis a qualquer momento e sujeitas a decisões unilaterais sem garantias de estabilidade (BONAN, 2023). De acordo com a Lei Municipal nº 1.876/92 e o Decreto nº 29.881/2008, os alvarás podem ser cassados sem justificativa, indenização ou ressarcimento. A doutrina de direito administrativo e o entendimento consolidado do Superior Tribunal de Justiça afirmam que tais autorizações não geram direitos adquiridos, mesmo quando os vendedores operam regularmente há anos e cumprem todos os requisitos legais (Meirelles, 1990; Mello, 2005; Bonan, 2023).

Embora a administração pública deva exercer esse poder discricionário em nome do interesse público, o conceito tem sido aplicado de forma excessivamente flexível, permitindo interpretações políticas e práticas administrativas marcadas pela opacidade e pela seletividade (Bonan, 2023). Como observa Bénit-Gbaffou (2018a), esse tipo de regulação combina zonas de incerteza jurídica com mecanismos informais de controle estatal: o TUAP não assegurou inclusão, mas reforçou estratégias de governança territorial seletiva sobre populações vulneráveis. Nesse sentido, o TUAP não deve ser entendido como um instrumento incompleto de formalização, mas como um dispositivo que produz deliberadamente a instabilidade jurídica, permitindo ao Estado manter os trabalhadores em uma condição permanente de regularização precária.

Esse arranjo tornou-se ainda mais explícito a partir de 2009, com a eleição de Eduardo Paes e a implementação do programa Choque de Ordem. Sob o discurso de preparar a cidade para megaeventos como a Copa do Mundo e os Jogos Olímpicos, a gestão Paes intensificou a repressão e iniciou uma profunda reestruturação do setor. Logo em seu primeiro dia de mandato, o prefeito criou, por meio do Decreto Municipal nº 30.339/2009, a Secretaria de Ordem Pública (SEOP), responsável pela aplicação das normas municipais e pela gestão dos espaços públicos. Ainda naquele ano, com a promulgação da Lei Complementar nº 100, a Guarda Municipal foi reestruturada como órgão autônomo vinculado à SEOP, cuja organização interna foi regulamentada pelo Decreto nº 31.346/2009.

Em abril daquele mesmo ano, Paes anunciou a meta de formalizar 25.000 ambulantes, editando o Decreto nº 30.587, que estabelecia novas diretrizes para um recadastramento geral coordenado pela SEOP (Bonan, 2023). O processo foi implementado por meio do sistema CUCA (Cadastro Único do Comércio Ambulante), estruturado em três etapas: convocação dos ambulantes, mapeamento urbano dos pontos disponíveis e abertura do cadastramento para novos interessados. Na prática, porém, o recadastramento foi marcado por irregularidades sistemáticas. As Comissões Regionais responsáveis pelo mapeamento e pela análise das inscrições eram compostas exclusivamente por funcionários públicos, em violação ao requisito legal de incluir representantes da categoria (Artigo 6º da Lei nº 1.876/92) (Bonan, 2023; Wintour et al., 2012). A SEOP também deixou de realizar levantamentos in loco dos trabalhadores em atividade, optando por editais públicos e

desconsiderando diagnósticos anteriores realizados na gestão César Maia.

Esses procedimentos não configuram apenas falhas administrativas, mas integram um padrão institucional que produz opacidade e restringe a possibilidade de controle social sobre o processo de formalização. Esse ambiente institucional opaco fomentou práticas informais no interior do próprio processo de formalização. Muitos ambulantes relataram a proliferação do mercado de "aluguel de TUAP", no qual terceiros obtinham autorizações e as sublocavam mediante pagamento, gerando redes de intermediação e exploração que aprofundavam as desigualdades dentro da própria categoria. Lideranças de associações de ambulantes, frequentemente alinhadas ao governo, passaram a atuar como intermediários informais, cobrando taxas para facilitar o acesso a pontos de venda ou a favores políticos. Como resultado, as autorizações concentraram-se nas mãos de trabalhadores com maiores recursos e capacidade comercial, enquanto os mais vulneráveis permaneceram excluídos, aguardando um reconhecimento que frequentemente nunca chegou (Bonan, 2023). O que emerge aqui é uma dinâmica na qual a formalização não elimina a informalidade, mas a reconfigura, produzindo novas hierarquias internas e formas de exploração mediadas pelo próprio aparato estatal.

Como sintetiza Maria de Lourdes, conhecida como Maria dos Camelôs, coordenadora do Movimento Unido dos Camelôs (MUCA):

> Eduardo Paes, em 2009, quando ganhou a eleição para prefeito, simplesmente lançou uma grande campanha de cadastramento, anunciada na

> televisão para chamar todo mundo. [...] As pessoas sabem que a nossa Lei nº 1.876 tem critérios — ser ex-presidiário, ter mais de 45 anos, ser deficiente físico, e você tem que provar que trabalha na rua. Mas muita gente simplesmente se cadastrou e entrou no sistema. Muitos deles não trabalham realmente nas ruas, e o que essas pessoas fazem hoje é alugar suas autorizações para quem trabalha nas ruas há muito tempo. Por isso, precisamos de transparência no cadastro do CUCA. Queremos saber quem são essas pessoas licenciadas, onde está a fila de espera do CUCA, quantas pessoas ainda podem ser chamadas para trabalhar. Uma coisa que temos debatido é que precisamos de transparência sobre o que a Prefeitura faz com os trabalhadores informais do Rio de Janeiro, porque somos trabalhadores — fazemos a economia da cidade funcionar. Geramos empregos para muita gente.

É nesse contexto que se insere a trajetória de Lucimar, ambulante cadastrada no município desde 2009 que jamais recebeu seu TUAP definitivo. Ela sempre trabalhou na Rua Uruguaiana, no centro do Rio de Janeiro, tradicional polo de comércio ambulante. "Já apanhei, levei bala de borracha, fui atropelada, perdi a visão de um olho — mas a licença que eu queria nunca consegui", conta. Em 2024, o mesmo Eduardo Paes, então em seu terceiro mandato, decidiu reorganizar o comércio ambulante na Rua Uruguaiana, realizando diversas operações de supressão da atividade na área e removendo cerca de 200 vendedores. Após mobilização dos ambulantes, com forte participação do MUCA, a Prefeitura ofereceu 75 licenças, uma das quais foi concedida a Lucimar. Longe de constituir uma exceção, a trajetória de Lucimar evidencia o funcionamento ordinário desse regime de regulação, no qual a formalização é permanentemente adiada e condicional.

A Lei nº 6.272, de 2017, detalha a definição de comércio ambulante para a administração municipal do Rio. Além de sua associação com os espaços públicos, a lei altera o primeiro artigo da legislação vigente (Lei nº 1.876, de 1992) para distinguir dois tipos de vendedores: o vendedor em ponto fixo, que exerce sua atividade em local definido, e o vendedor sem ponto fixo, que atua de forma itinerante (Rio de Janeiro, 2017, Art. 1º). Lucimar recebeu uma licença do tipo sem ponto fixo. Questionada sobre porque preferia esse tipo de autorização, dada sua deficiência visual, ela explicou que as regras de fiscalização da cidade não lhe deixavam escolha. Mãe solteira de dois filhos, um deles adolescente com diagnóstico de Transtorno do Espectro Autista (TEA), ela precisa acompanhá-lo a diversos atendimentos médicos e não consegue manter a presença contínua exigida para o licenciamento em ponto fixo, correndo o risco de multas ou de perder a autorização se se ausentar por algumas horas:

> Tenho um filho autista que preciso levar ao médico. Eles queriam que eu estivesse lá às 8h, e tem fiscalização às 8h, às 10h e novamente às 16h. Se você não estiver lá, perde sua permissão de trabalho. E eu, com filho autista, não consigo chegar às 8h e ficar durante todos esses horários — ele tem médicos, psicólogos, ele tem problemas.

Para agilizar a fila de espera, a Prefeitura impôs regras de fiscalização que tornavam a rotina dos trabalhadores insuportável: presença obrigatória em três turnos diários, proibição de substituições, impossibilidade de se ausentar por qualquer motivo sem risco de perder o ponto. A ameaça permanente de perda da licença tornava-se, assim, um instrumento de controle cotidiano

sobre corpos e deslocamentos. Mesmo com uma licença sem ponto fixo, Lucimar não escapava da vigilância:

> Recebi um TUAP itinerante, e o fiscal me diz: 'Você tem que se movimentar, empurrar um carrinho.' Porque se eu não empurrar o carrinho — cega de um olho — serei autuada. Então os fiscais não me deixam trabalhar. Se coloco meu carrinho às 9h, às 10h já vem um fiscal me fotografar para ver se estou lá. Se levo meu filho ao médico, sou multada. Se meu filho fica doente, não posso trabalhar na Uruguaiana. Que tipo de autorização é essa? Que direitos são esses? Meu carrinho fica num depósito clandestino. Se os fiscais forem lá, vão apreender todas as minhas mercadorias. Como vou trabalhar depois? Por que não tenho um depósito legal? Porque a Prefeitura não me dá um.

A fala de Lucimar não apenas ilustra, mas evidencia o modo como a formalização opera como dispositivo de controle baseado na instabilidade normativa e na vigilância contínua dos corpos e deslocamentos. Como mostram Roy (2009) e Bénit-Gbaffou (2018a), a informalidade não se opõe ao Estado, mas constitui um de seus modos de operação. Exigências como licenças, taxas, multas e as operações de rapa, com a apreensão sumária de mercadorias, não visam ordenar o comércio de rua: visam mantê-lo em condição de permanente vulnerabilidade gerenciada.

Os depósitos e a informalidade fractal

A fala de Lucimar sobre o depósito clandestino introduz uma segunda dimensão da gestão seletiva: a questão do armazenamento de mercadorias. Em dezembro de 2018, após intensa mobilização dos ambulantes, foi promulgada a Lei nº 6.426, proposta pelo Vereador

Reimont (PT), estabelecendo diretrizes para a construção e administração de espaços de guarda destinados às mercadorias e equipamentos dos trabalhadores, como carrinhos e triciclos. Um dos aspectos centrais da lei era a autorização, prevista no Artigo 2º, para que sindicatos, cooperativas, associações e outras entidades representativas gerissem coletivamente esses espaços, apontando para um modelo de autogestão pautado nos princípios da economia solidária. A medida buscava atender a uma demanda urgente do setor, a falta de locais adequados para guardar produtos e ferramentas de trabalho, e reconhecia implicitamente que a precariedade do armazenamento era parte constitutiva da vulnerabilidade dos ambulantes. Como enfatiza Maria dos Camelôs:

> Precisamos pensar o depósito como uma cooperativa. Porque o que vemos é que as milícias estão constantemente tomando todos os espaços que construímos. Então o tipo de espaço que precisamos construir é aquele que os trabalhadores possam gerir. (...) As pessoas devem ter o direito de gerir seu próprio espaço.

O caso dos depósitos permite observar de forma particularmente nítida a produção ativa da ilegalidade pelo próprio Estado. Apesar da conquista formal representada pela lei, a Prefeitura nunca emitiu autorizações para depósitos legais, obrigando os ambulantes a recorrerem a soluções improvisadas. Esses locais de armazenamento, forçosamente irregulares, tornaram-se alvos frequentes de grandes operações policiais amplamente noticiadas como ações contra "depósitos clandestinos". Assim, o Estado criminaliza como clandestino aquilo que ele próprio tornou impossível regularizar. Não se trata, portanto, de uma lacuna

regulatória, mas da produção deliberada de um campo de ilegalidade administrada. Como relata Lucimar:

> Então o jornal diz: 'Prefeitura realiza operação em depósito clandestino de camelô.' Como se houvesse depósitos que não fossem clandestinos. Já temos uma Lei de Depósitos, mas a Prefeitura ainda não legalizou nem emitiu autorização para nenhum depósito. A Prefeitura "estoura" os depósitos e apreende todas as mercadorias dos trabalhadores daquele espaço, simplesmente porque se recusa a nos dar uma autorização para guardar nossas mercadorias. Quantas vezes ficamos acordados a noite toda, com medo de receber uma ligação dizendo: 'Seu depósito — onde você guarda suas mercadorias — foi apreendido', e perdemos tudo.

Essa situação expõe com precisão as contradições das políticas urbanas voltadas ao comércio popular. Enquanto os discursos oficiais prometem inclusão e formalização, as práticas institucionais produzem instabilidade, repressão e exclusão. Trata-se de uma produção estratégica do desvio: uma regulação criada para atender a necessidades concretas reconhecidas pelo próprio Estado é deliberadamente neutralizada por uma prática governamental que nega o reconhecimento jurídico mesmo àqueles que tentam cumprir a lei. O poder público não apenas deixa de garantir a regularização dos depósitos como contribui ativamente para a generalização da informalidade: na ausência de mecanismos efetivos de legalização, não há incentivo para que proprietários arquem com os custos de conformidade, perpetuando condições precárias que penalizam trabalhadores e consumidores.

Há ainda uma dimensão estratégica na escolha dos alvos repressivos. Ao concentrar suas operações nos depósitos, situados em

áreas fechadas e longe da vista do público, o Estado evita os custos políticos e simbólicos dos confrontos visíveis nas ruas entre guardas municipais e ambulantes, realizando operações de alto impacto sobre muitos trabalhadores ao mesmo tempo sem a exposição que os embates diretos implicariam. Maria dos Camelôs destaca outra contradição reveladora: enquanto os depósitos dos ambulantes são sancionados por supostas condições insalubres, o depósito municipal de Bonsucesso, para onde são levadas as mercadorias apreendidas, tampouco cumpre as normas sanitárias vigentes:

> Toda vez que um depósito é apreendido — por negligência do Prefeito — a Vigilância Sanitária aparece e registra muitas irregularidades. Também é preciso dizer que o depósito da Prefeitura em Bonsucesso é ele próprio irregular — cheio de mosquitos — e a vida dos trabalhadores de lá, os Guardas Municipais, os fiscais, também está em risco. Passamos, e ainda estamos passando, por um período muito difícil com a dengue. Já estive dentro daquele depósito, e um fiscal me disse: 'Ei, não tire fotos, porque se descobrirem que te deixamos entrar, vamos nos ferrar.' Então, o depósito da Prefeitura também é um lugar insalubre para onde nossas mercadorias são levadas. Muitas vezes, nossas mercadorias são levadas para lá e nunca as recuperamos.

O caso dos depósitos ilustra o que Roy (2009) denomina caráter fractal da informalidade urbana: a fragmentação entre formal e informal não opera como uma única linha, mas replica-se em múltiplas escalas. Não há um bloco homogêneo chamado setor informal: há camadas, sobreposições e hierarquias que se reproduzem em diferentes níveis. Mesmo os ambulantes que possuem licenças municipais dependem de depósitos que

permanecem ilegais, porque a própria infraestrutura essencial para seu trabalho nunca foi regularizada. Mesmo o trabalhador formalmente licenciado permanece imerso na informalidade, porque o Estado garante apenas uma parte das condições necessárias para o exercício legal de sua atividade, retendo deliberadamente as demais como instrumento de controle.

Os depósitos, portanto, não são apenas um problema logístico: são lugares onde as contradições do regime de regulação examinado neste artigo se tornam mais visíveis. Situados nos bairros populares, improvisados em galpões e sobrados, eles ocupam os interstícios da cidade que o Estado prefere ignorar, até o momento em que decide intervir. Quando a operação chega, o trabalhador perde não apenas a mercadoria, mas as condições concretas de continuar trabalhando, sem indenização e sem prazo para retomar. O resultado é uma distribuição espacial sistematicamente desigual da precariedade, na qual determinadas zonas e populações da cidade são mantidas à margem do reconhecimento jurídico pleno. A informalidade fractal, nesse sentido, não é apenas uma condição econômica ou jurídica: é uma condição geográfica, inscrita no espaço urbano pela ação seletiva do Estado.

O Carnaval e a exploração empresarial do trabalho informal

Se o licenciamento e os depósitos revelam como o Estado mantém os ambulantes em vulnerabilidade permanente, o caso do Carnaval mostra como essa vulnerabilidade é ativamente mobilizada para fins de acumulação privada. Para Ananya Roy (2009), a informalidade permite ao Estado exercer uma "flexibilidade

territorializada", deslocando populações e usos do solo conforme os interesses do momento e colocando-se acima de sua própria legislação quando necessário. De modo análogo à lógica schmittiana da exceção, o Estado, como guardião soberano da lei, pode suspendê-la seletivamente para viabilizar formas específicas de desenvolvimento e acumulação (Schmitt, 1985; Roy, 2009). No contexto mais amplo do empreendedorismo urbano, essa flexibilidade se torna ainda mais pronunciada: o Estado deixa de atuar como provedor de serviços públicos para se posicionar como facilitador do investimento privado, adotando uma lógica gerencial orientada para a competitividade interurbana (Compans, 2005; Harvey, 2005). Essa transformação implica a crescente transferência da gestão urbana para atores privados, por meio de parcerias público-privadas, concessões, incentivos fiscais e projetos de revitalização orientados pelo mercado, frequentemente moldados segundo interesses econômicos que pouco têm a ver com as necessidades da população trabalhadora.

O Carnaval carioca oferece um exemplo preciso desse processo. Até meados dos anos 2000, sua coordenação estava sob responsabilidade da Secretaria Municipal de Cultura. A gestão foi posteriormente transferida para uma Parceria Público-Privada entre a Riotur[4] e a empresa Dream Factory, abrindo caminho para a capitalização do evento por grandes patrocinadores como AMBEV[5],

[4] A Riotur é a empresa municipal de turismo do Rio de Janeiro, responsável pela organização de grandes eventos culturais, incluindo o Carnaval.

[5] A AMBEV (Companhia de Bebidas das Américas) é uma das maiores corporações de bebidas da América Latina, produzindo e distribuindo cervejas e refrigerantes por todo o Brasil.

Caixa Econômica Federal[6] e Olla[7]. A AMBEV obteve o monopólio da venda de bebidas em todo o circuito oficial, incluindo o Sambódromo[8] e os desfiles de rua, enquanto a Prefeitura reteve a responsabilidade pela logística e pelo controle das atividades dos ambulantes (Machado, 2017).

Essa reorganização subordinou os ambulantes aos interesses dos patrocinadores corporativos sem que qualquer vínculo formal de emprego ou proteção trabalhista fosse estabelecido (Bonan, 2023). O processo de credenciamento, realizado por sorteio, excluiu numerosos trabalhadores que tradicionalmente participavam do evento. Novas restrições foram impostas, como o uso obrigatório de isopores padronizados e a exclusividade de venda das marcas patrocinadoras, limitando significativamente a autonomia dos ambulantes. Ao mesmo tempo, a repressão institucional se intensificou, com maior vigilância e frequentes episódios de violência durante o evento (Bello, Bonan e Toledo, 2017).

A piora dessas condições levou o tema a ser pautado pela Comissão Especial do Carnaval da Câmara Municipal, presidida pelo Vereador Tarcísio Motta (PSOL/RJ). Em audiência pública realizada em 21 de maio de 2021, conforme relatado por Bonan (2023), a própria Prefeitura reconheceu que a exclusividade concedida à AMBEV era indevida e que as ações de fiscalização contra os

[6] A Caixa Econômica Federal é uma instituição financeira estatal brasileira que funciona tanto como banco público quanto como agência de desenvolvimento social.

[7] A Olla é uma marca brasileira de preservativos pertencente ao grupo multinacional Reckitt Benckiser, conhecida por patrocinar eventos de Carnaval e promover campanhas de saúde sexual.

[8] O Sambódromo (Sambódromo da Marquês de Sapucaí) é um espaço construído especificamente para desfiles no Rio de Janeiro, inaugurado em 1984, onde ocorrem as principais competições de escolas de samba do Carnaval carioca.

ambulantes haviam sido conduzidas de forma equivocada. O episódio mostra como arranjos formais de gestão do evento podiam coexistir com formas seletivas de fiscalização e com relações informalizadas entre o poder público, patrocinadores privados e vendedores ambulantes. Quatro anos depois, ao retomar esse mesmo conjunto de questões diante da Câmara Municipal, Idson da Silva, presidente do Sindinformal, entidade representativa dos trabalhadores informais, resumiu a situação nos seguintes termos:

> Mesmo quem conseguiu autorização para atender uma empresa ou uma marca arcou com o ônus, porque era o trabalhador que investia seu próprio dinheiro, mas a empresa lucrava muito mais (...) Imaginem quanto a cidade arrecadou em receita, e quanto aquelas empresas lucraram com nosso trabalho. Então, quando precisam de nós, nos usam. É assim que funciona — no Carnaval, no Natal... É quando nos tornamos úteis.

O caso do Carnaval também mostra porque informalidade e circuito inferior não podem ser tratados como categorias equivalentes. Grandes empresas, vinculadas às formas mais capitalizadas da economia urbana, participam de relações atravessadas por práticas de informalização, ao mesmo tempo que o trabalho dos ambulantes se articula a cadeias empresariais, patrocinadores e à própria gestão municipal do evento. Não se trata, portanto, de duas economias separadas, mas de relações que conectam trabalhadores, empresas e poder público em posições muito desiguais quanto à proteção, ao reconhecimento e à capacidade de negociação.

Nesse sentido, o Carnaval evidencia que a informalidade não se restringe a atividades situadas às margens da cidade ou da

economia. Ela pode ser produzida no interior de arranjos centrais de planejamento e governança urbana. A Prefeitura credencia, distribui e desloca ambulantes de acordo com a organização do evento, enquanto grandes empresas se beneficiam de seu trabalho sem que isso resulte em vínculos estáveis ou proteção equivalente para os trabalhadores. A informalidade aparece, assim, menos como um problema externo a ser corrigido do que como parte do próprio funcionamento desses arranjos, nos quais a ação estatal contribui para manter condições de trabalho instáveis ao mesmo tempo que viabiliza ganhos privados.

Como sintetiza a fala do presidente do Sindinformal, a lógica é direta: quando precisam de nós, nos usam. O conjunto das práticas examinadas nesta seção, das autorizações precárias às operações nos depósitos, da exclusão no credenciamento carnavalesco à captura por interesses corporativos, revela o padrão seletivo da informalidade estatal. Longe de representar uma transição rumo à formalização, o que emerge é a produção sistemática de instabilidade, sujeição e desigualdade. O que se observa, portanto, é uma forma de governança que combina flexibilização normativa, exploração econômica e repressão seletiva, mantendo os trabalhadores simultaneamente incluídos e subordinados. Tomados em conjunto, os três casos analisados demonstram que a informalidade não é um resíduo a ser eliminado, mas um mecanismo central de gestão urbana, operando por meio da produção contínua de indeterminação jurídica e da administração seletiva da legalidade.

A cidade como campo de contradições

O comércio ambulante no Rio de Janeiro emerge como um espaço privilegiado para observar a informalidade como técnica de governo. Como demonstrado ao longo deste artigo, a regulação dos ambulantes não opera por meio de uma distinção clara entre legalidade e ilegalidade, mas por meio de mecanismos ambíguos, seletivos e deliberadamente instáveis, que permitem ao Estado exercer controle sem assumir plena responsabilidade, mantendo os trabalhadores em estado de precariedade gerenciada. A informalidade, portanto, não é um resíduo da ação estatal, mas parte constitutiva de suas práticas (Roy, 2009). Mais do que isso, ela constitui uma tecnologia de governo baseada na produção contínua de indeterminação jurídica.

É um instrumento que permite ao Estado flexibilizar direitos, redistribuir arbitrariamente atividades pelo espaço urbano e acionar ou reprimir ambulantes conforme os interesses políticos e econômicos em jogo. Ela não representa uma falha ou uma lacuna na regulação, mas uma forma específica e estratégica de regulação estatal (Connick e Booher, 2007; Roy, 2009). Como argumenta McFarlane (2012), pensar a formalidade e a informalidade como práticas, e não como geografias preexistentes, permite compreender como a espacialidade urbana é politicamente constituída e continuamente reconstituída por meio de disputas concretas sobre quem pode estar onde, em que condições e sob quais formas de controle.

Essa compreensão ganha profundidade quando colocada em diálogo com Mariana Valverde (2011), para quem a governança urbana não opera por meio de um modelo único, racional e homogêneo, como imaginado na visão clássica de "ver como um

Estado" (Scott, 1998). Ao contrário, ela se realiza por meio de mecanismos heterogêneos e frequentemente contraditórios, combinando múltiplas racionalidades jurídicas, operando ora por regras gerais, ora por julgamentos morais situados. "Ver como uma cidade", propõe Valverde, implica lidar com essa pluralidade de lógicas regulatórias sem reduzi-las a um princípio unificador. A regulação municipal não substitui um modo de controle por outro: combina registros diferentes, e é precisamente essa plasticidade que torna a informalidade particularmente funcional para a gestão urbana contemporânea. O que parece contradição é, na verdade, versatilidade. Essa versatilidade, no entanto, não é neutra: ela depende da manutenção de zonas de incerteza que permitem ao poder público ajustar continuamente os limites da legalidade.

No Rio de Janeiro, a gestão do comércio ambulante exemplifica com precisão essa dinâmica. Por um lado, o governo legisla e cria instrumentos como o TUAP e o CUCA, simulando um processo de ordenamento; por outro, viola suas próprias regulações, mantendo os trabalhadores sob um regime permanente de exceção. Essa ambiguidade não é uma falha administrativa, mas uma estratégia deliberada. Como explica o Vereador Leonel Querino (PT):

> Poderia ser feito de outra forma — há legislação, há um marco legal para organizar o espaço público (...). Mas nada disso acontece. Em vez disso, enviam intencionalmente a equipe da Secretaria Municipal de Ordem Pública (SEOP) para impor a repressão. Cada agente da SEOP se torna um juiz moral de quem pode e quem não pode vender no espaço público. (...) Se não há regulamentação, não há Procedimento Operacional Padrão (POP), a Prefeitura simplesmente faz o que quer, da forma que quer.

A declaração do vereador sintetiza o cerne do problema: a informalidade não é um vazio regulatório, mas um modo de regulação (Roy, 2009). Ela permite ao Estado oscilar entre tolerância e repressão conforme a conveniência, seja para atender a demandas específicas como os megaeventos e o Carnaval, seja para favorecer atores privados como no caso da AMBEV. A opacidade não é disfunção: é recurso. Como demonstra Bénit-Gbaffou (2018a), a "produção deliberada de incerteza" é uma técnica de poder que opera precisamente pela ausência de regras claras, delegando a agentes de fiscalização individuais o poder de decidir, caso a caso, quem será tolerado e quem será reprimido. Cada agente da SEOP como "juiz moral", nas palavras do vereador, não é um desvio do sistema: é seu funcionamento normal. A indeterminação jurídica não é, portanto, um efeito colateral da ação estatal, mas sua condição de possibilidade. Compreender a informalidade como prática estatal situada, como propõe McFarlane (2012), permite ir além das dicotomias formal/informal e concentrar a análise nos arranjos concretos por meio dos quais o poder é exercido e negociado no espaço urbano.

As histórias de Lucimar e de Maria dos Camelôs iluminam as consequências concretas dessa governança para os trabalhadores. A precariedade das licenças, a fiscalização abusiva e a ausência de depósitos legalizados não são falhas do sistema, mas sintomas de um modo de governança que depende da manutenção da irregularidade. Aqui, a informalidade opera como dispositivo de gestão das desigualdades: permite ao Estado explorar o trabalho dos ambulantes sem oferecer proteção social, criminalizando-os quando

conveniente (Yiftachel, 2009). A trajetória de Lucimar, cadastrada desde 2009 e ainda sem TUAP definitivo quinze anos depois, espancada e baleada ao longo desse percurso, não é uma história de exceção. Ela condensa, em escala individual, o funcionamento ordinário de um regime de governo baseado na suspensão prática do direito.

Nesse contexto, as lutas dos ambulantes por direitos não são meras demandas por formalização, mas por reconhecimento político. A conquista da Lei dos Depósitos de 2018 e o sistemático descumprimento dessa legislação pelo poder público revelam que a ordem urbana não é um horizonte técnico ou jurídico, mas uma arena política em disputa permanente. A luta por marcos jurídicos claros é também uma luta contra a opacidade como instrumento de dominação. Como propõe Valverde (2011), "ver como uma cidade" implica reconhecer que as contradições da regulação urbana não são neutras: elas produzem geografias específicas de exclusão e controle, inscrevendo no espaço urbano as hierarquias que organizam a vida social como um todo. No Rio de Janeiro, essa inscrição é legível no mapa: no centro histórico onde Lucimar trabalha sem licença definitiva há quinze anos, nos galpões improvisados dos bairros populares onde os ambulantes guardam seus carrinhos (até a próxima operação policial), nos circuitos do Carnaval onde o espaço público é temporariamente cedido às corporações e depois recuperado pela repressão. Esses não são lugares dispersos e desconexos, mas sim nós de uma mesma rede de regulação seletiva que distribui de forma sistematicamente desigual o direito de usar, ocupar e permanecer no espaço urbano. Reconhecer essa dimensão geográfica é essencial para ir além do diagnóstico jurídico ou econômico da

informalidade. Afinal, o que está em jogo não é apenas o estatuto jurídico das atividades, mas a produção desigual do espaço urbano como campo de direitos.

A informalidade, portanto, não é um problema a ser resolvido pela simples formalização. É um instrumento de governança que opera como campo de exceção sistemática, onde arbitrariedade, clientelismo e repressão se articulam como formas rotineiras de exercício do poder. Mais precisamente, trata-se de um regime de governo que se sustenta na produção contínua de indeterminação jurídica, permitindo ao Estado regular sem estabilizar, incluir sem garantir direitos e controlar sem assumir responsabilidades. Reconhecer essa dinâmica é essencial não apenas para compreender os mecanismos contemporâneos de produção da desigualdade urbana, mas também para fortalecer as lutas por justiça social e pelo direito à cidade. A questão central, portanto, não é como eliminar a informalidade, mas como desnaturalizar seu uso como mecanismo de poder. E, a partir disso, construir alternativas que reconheçam os ambulantes não como um "problema" urbano a gerenciar, mas como sujeitos de direitos.

Referências

ACERBI, P. Street occupations: urban vending in Rio de Janeiro, 1850/1925. Austin: University of Texas Press, 2017.

ALMEIDA, R. G. A. GRANDI, M. MOREIRA, M. F. A informalidade urbana como um modo de produção do espaço: uma história das práticas informais do Estado nas favelas cariocas. In: CAPEL, Horacio; OLIVEIRA, Floriano Godinho de; ALGEBAILE, Eveline; ZAAR, Miriam; TUNES,

Regina; RODRIGUES, Thiago (org.). *A geografia ibero-americana no contexto contemporâneo: um balanço crítico*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2024. v. 2, p. 511-547.

ANTUNES, R. A sociedade da terceirização total. Revista da ABET, v. 14, n. 1, p. 6-14, jan./jun. 2015.

GRANDI, M. MOREIRA, M. F. ALMEIDA, R. G. A. Caracterização socioeconômica da Ocupação Gilberto Domingos – 2025. Editora da FFP: São Gonçalo, 2025.

BACKHEUSER, E. Comércio ambulante e ocupações de rua no Rio de Janeiro. Revista Brasileira de Geografia, Rio de Janeiro, ano 6, n. 1, p. 3-29, jan./mar. 1944.

BELLO, E.; BONAN, A. C. F.; TOLEDO, B. Eu quero é botar... meu bloco na rua! Direito à cidade e cultura em carnavais de luta. In: ALVAREZ, A. M.; TEIXEIRA, A. V.; FELONIUK, W. S. (org.). Perspectivas do discurso jurídico: novos desafios culturais do século XXI. Porto Alegre: DM, 2017. p. 146-162.

BÉNIT-GBAFFOU, C. Unpacking State Practices in City-Making. In: Conversations with Ananya Roy. The Journal of Development Studies, v. 54, n. 12, p. 2139-2148, 2018a.

BÉNIT-GBAFFOU, C. Beyond the Policy-Implementation Gap: How the City of Johannesburg Manufactured the Ungovernability of Street Trading. The Journal of Development Studies, 2018b. DOI: https://doi.org/10.1080/00220388.2018.1460468.

BONAN, A. C. F. O Movimento Unido dos Camelôs e a luta por direitos: o direito em disputa no contexto de repressão e criminalização dos camelôs no Rio de Janeiro. 2023. Tese (Doutorado em Direito) — Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

BRECKENRIDGE, K. No Will to Know: The Rise and Fall of African Civil Registration in Twentieth-Century South Africa. In: BRECKENRIDGE, K.; SZRETER, S. (ed.). Registration and recognition: documenting the person in world history. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 1-38.

BUIRE, C. Intimate encounters with the state in post-war Luanda, Angola. The Journal of Development Studies, p. 1-17, 2018.

CASTELLS, M.; PORTES, A. World Underneath: The Origins, Dynamics, and Effects of the Informal Economy. In: BENTON, L. et al. (ed.). The informal economy. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1989. p. 11-40.

CHARMES, J. The informal economy worldwide: trends and characteristics. Margin: The Journal of Applied Economic Research, v. 6, n. 2, p. 103-132, 2012.

COMPANS, R. Empreendedorismo urbano: entre o discurso e a prática. São Paulo: Editora Unesp, 2005.

CONNICK, S.; BOOHER, D. E. Collaborative governance for sustainable watersheds. Local Environment, v. 12, n. 4, p. 361-386, 2007.

DAS, V.; POOLE, D. (ed.). Anthropology in the margins of the state. Santa Fe: School of American Research Press, 1991.

DE SOTO, H. The mystery of capital: why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else. New York: Basic Books, 2000.

DEVLIN, R. T. Informal urbanism: legal ambiguity, uncertainty, and the management of street vending in New York City. 2010. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano) — University of California, Berkeley, 2010.

DEVLIN, R. T. Informal urbanism in the USA: new challenges for theory and practice. Planning Theory & Practice, v. 12, n. 1, p. 115-120, 2011.

FISCHER, B. Historicizando a governança informal. Acervo, Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p. 1-24, jan./abr. 2023.

FOUCAULT, M. Des supplices aux cellules. In: FOUCAULT, M. Dits et écrits II. Paris: Gallimard, 1994. p. 716-720.

FOUCAULT, M. Vigiar e punir: história da violência nas prisões. Petrópolis: Vozes, 2007.

GARMANY, J.; ALMEIDA, R. G. Urban orientalism and the informal city in Rio de Janeiro, Brazil. Environment and Planning D: Society and Space, v. 41, n. 2, p. 275-294, 2023.

GARMANY, J.; RICHMOND, M. A. Higienização, gentrificação e deslocamento urbano no Brasil. Antipode, v. 52, n. 1, p. 124-144, 2020.

GONÇALVES, R. S.; BAUTÈS, N.; MANEIRO, M. A informalidade urbana em questão. O Social em Questão, n. 42, p. 9-26, 2018.

HARVEY, D. Do administrativismo ao empreendedorismo: a transformação da governança urbana no capitalismo tardio. In: HARVEY, D. A produção capitalista do espaço. São Paulo: Annablume, 2005.

HIBOU, B. La « décharge », nouvel interventionnisme. Politique Africaine, n. 73, p. 6-15, 1999.

HIRATA, D. Sobreviver na adversidade: entre o mercado e a vida. 2011. Tese (Doutorado em Sociologia) — Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

HIRATA, D. Street commerce as a 'problem' in the cities of Rio de Janeiro and São Paulo. Vibrant: Virtual Brazilian Anthropology, v. 11, 2014.

MACHADO, F. A. S. Ei você aí, me dá um dinheiro aí?: conflitos, disputas e resistências na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

McFARLANE, C. Rethinking informality: politics, crisis, and the city. Planning Theory and Practice, v. 13, n. 1, p. 99-108, 2012.

MEIRELLES, H. L. Direito administrativo brasileiro. 15. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

MELLO, C. A. B. Curso de direito administrativo. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MELO, H. P.; TELES, J. Ç. Serviços e informalidade: o comércio ambulante no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

OSTROM, E. Crossing the great divide: coproduction, synergy, and development. World Development, v. 24, n. 6, p. 1073-1087, 1996.

REGINENSI, C. Etnografia de atividades de comércio informal: do social ao político, fronteiras flexíveis, jogos de atores na metrópole do Rio de Janeiro. Redalyc, v. 21, n. 42, p. 119-142, 2018.

RIO DE JANEIRO (Município). Câmara Municipal do Rio de Janeiro. Comissão Especial instituída pela Resolução nº 1.642/2025. Íntegra da ata da audiência pública realizada em 12 de maio de 2025: avaliação e acompanhamento da situação de legalização e fiscalização do trabalho informal na Cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Câmara Municipal do Rio de Janeiro, 2025. Disponível em: https://aplicnt.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/atas.nsf/0/0B068248E239BDB803258C8800672C7F?OpenDocument. Acesso em: 12 nov. 2025.

ROY, A. The potency of the state: logics of informality and subalternity. The Journal of Development Studies, p. 1-4, 2018.

ROY, A. Why India cannot plan its cities: informality, insurgency and the idiom of urbanisation. Planning Theory, v. 8, n. 1, p. 76-87, 2009.

ROY, A. Urban informality: toward an epistemology of planning. Journal of the American Planning Association, v. 71, n. 2, p. 147-158, 2005.

ROY, A. City requiem, Calcutta: gender and the politics of poverty. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2003.

ROY, A.; ALSAYYAD, N. Urban informality: transnational perspectives from the Middle East, Latin America, and South Asia. Lanham: Lexington Books, 2004.

RUBIN, M. At the borderlands of informal practices of the state: negotiability, porosity and exceptionality. The Journal of Development Studies, 2018.

SANTOS, Milton. *O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos*. 2. ed. São Paulo: Edusp, 2004.

SCHMITT, C. Political Theology: Four Chapters on the Concept of Sovereignty. Chicago: University of Chicago Press, 1985.

SCOTT, J. Seeing like a state: how certain schemes to improve the human condition have failed. New Haven: Yale University Press, 1998.

SILVA, G. B. Entre precariedades e os "direitos" que delas advêm: uma etnografia do Mercado Popular da Uruguaiana. 2014. Dissertação (Mestrado em Antropologia) — Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2014.

TE LINTELO, D. Enrolling a goddess for Delhi's street vendors: the micro-politics of policy implementation shaping urban (in)formality. Geoforum, v. 84, p. 77-87, 2017.

TEIXEIRA, J. A. B. "Como posseiros, foram se instalando": o processo de fixação do comércio ambulante no município do Rio de Janeiro (1901-1985). 2024. Dissertação (Mestrado em Geografia) — Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Geociências, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Rio de Janeiro, 2024.

TELLES, V. Ilegalismos urbanos e a cidade. Novos Estudos CEBRAP, n. 84, p. 153-173, 2009.

TELLES, V. A cidade nas fronteiras do legal e do ilegal. Belo Horizonte: Argumentum, 2010.

VALVERDE, M. Seeing like a city: the dialectic of modern and premodern ways of seeing in urban governance. Law and Society Review, v. 45, n. 2, p. 277-312, 2011.

VORMS, C. La périphérie sous surveillance. Histoire et Mesure, v. 34, n. 1, p. 93-120, 2019.

WINTOUR, N.; COSTA, E. A.; PINHEIRO, M. B.; VANNUCHI, M. V. B. Copa do Mundo para todos: o retrato dos vendedores ambulantes nas cidades-sede da Copa do Mundo 2014. Rio de Janeiro: StreetNet Internacional, 2012.

YIFTACHEL, O. Critical theory and 'gray space': mobilization of the colonized. City, v. 13, n. 2-3, p. 246-263, 2009.