

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE DIREITO**

Paula Nocchi Martins

**A “LEI DAS CARROÇAS” DE PORTO ALEGRE:
a regulação do espaço urbano como mecanismo de invisibilização da pobreza**

**Porto Alegre
2015**

PAULA NOCCHI MARTINS

**A “LEI DAS CARROÇAS” DE PORTO ALEGRE:
a regulação do espaço público urbano como mecanismo de invisibilização da
pobreza**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Direito Público e Filosofia do Direito da Faculdade de Direito, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador: Professor Doutor Lucas Pizzolatto Konzen

**Porto Alegre
2015**

PAULA NOCCHI MARTINS

**A “LEI DAS CARROÇAS” DE PORTO ALEGRE:
a regulação do espaço público urbano como mecanismo de invisibilização da
pobreza**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Direito Público e Filosofia do Direito da Faculdade de Direito, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Aprovado em _____.

BANCA EXAMINADORA:

Professor Doutor Lucas Pizzolatto Konzen,
Orientador

Professora Doutora Roberta Camineiro Baggio

Professor Doutor Rodrigo Valin de Oliveira

AGRADECIMENTOS

Enquanto escrevo isto, bebo um café preto. Assim como fiz durante os 6 anos que fui aluna do Direito da UFRGS. Desde o início do curso, todas as manhãs, o bebo, e todas as manhãs, o gosto é diferente.

Sabores tantos que já passaram pelo meu café. Uns que me instigaram, me despertaram, me fizeram sonhar acordada e dormir sonhando – em mudar o mundo, em fazer justiça. Outros sabores me angustiaram, me enfureceram, me transtornaram – realidades difíceis de engolir. Ainda os que me arrancaram sorrisos, beijos, abraços, que me acolheram ao mesmo tempo que me deram asas pra voar.

Agradeço à mãe e ao pai, por terem me feito provar de exemplos de ética e de justiça desde cedo; às minhas irmãs, por serem luz e som, sol e música, que acompanham em todas as manhãs de todos os cafés; à Ale, por ter sido a fonte de reflexão e afeto da qual bebi tantas vezes durante essa trajetória; à Tini e ao Ernani, por terem significado a força e a determinação para perceber que nada é impossível de mudar; ao meu orientador, por ter encorajado esses meus últimos momentos à mesa, e por tê-los preparado e simplificado com tanta atenção.

Agradeço a tantas outras gentes que, a cada dia, trouxeram distintos ingredientes à minha vida, os quais eu trouxe aos poucos, à medida que ia aguçando o paladar. A todas as pessoas que de alguma forma temperaram meu café, um agradecimento imenso. Àquelas que foram açúcar, um convite à próxima manhã.

“A lei, na sua majestosa igualdade, proíbe ricos e pobres de dormirem sob as pontes, de mendigarem pelas ruas e de furtarem um pedaço de pão.”

Anatole France, em “O Lírio Vermelho”.

RESUMO

O presente trabalho se propõe a problematizar a “Lei das Carroças” de Porto Alegre a partir da perspectiva da geografia jurídica, objetivando averiguar em que medida a regulação dos usos do espaço urbano contribui para a invisibilização da pobreza. A abordagem seguida é dedutiva, uma vez que se analisa o caso concreto da Lei n. 10.531/2008 considerando a suposição teórica de que iniciativas deste tipo podem acarretar a invisibilização de uma parcela da população da cidade. A pesquisa possui caráter qualitativo, tendo sido realizada através de análise de fontes bibliográficas e documentais. O trabalho divide-se em dois capítulos. O primeiro capítulo apresenta o campo da geografia jurídica e suas teses referentes às interrelações entre direito e espaço e, mais precisamente, o ponto que reflete acerca da regulação dos espaços públicos urbanos e suas consequências sociais. O segundo capítulo analisa a “Lei das Carroças” sob a ótica da geografia jurídica, argumentando que a legislação referida serve à exemplificação da teoria, na medida em se evidencia como uma ferramenta usada pela administração municipal para produzir a invisibilização da pobreza.

Palavras-chave: Sociologia do direito. Geografia jurídica. Direito e espaço urbano. Lei das Carroças.

ABSTRACT

This work's purpose is to discuss the "Wagon's Law" of Porto Alegre from the perspective of legal geography looking to determine to what extent regulating the use of urban space contributes to the invisibilization of poverty. The approach followed is deductive, since the case of Lei n. 10.531/2008 will be analyzed considering the theoretical assumption that initiatives of this kind can lead to the invisibilization of a part of the city's population. The research has a qualitative character, being done through the analysis of bibliographical and documental sources. The work is divided in two chapters. The first chapter presents the field of legal geography and its ideas about the interrelations between law and space and, more precisely, the point that reflects about the regulation of public urban spaces and its social consequences. The second chapter analyzes the "Wagon's Law" through the view of legal geography arguing that the referred legislation serves to exemplify the theory, as it shows itself as a tool used by municipal administration to produce the invisibilization of poverty.

Key-words: Legal sociology. Legal geography. Law and urban space. Wagon's Law.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 A GEOGRAFIA JURÍDICA E A REGULAÇÃO DO ESPAÇO URBANO.....	12
2.1 A PERSPECTIVA DA GEOGRAFIA JURÍDICA E OS ESPAÇOS PÚBLICOS ...	12
2.1.1 Os Espaços Públicos Urbanos.....	16
2.2 A REGULAÇÃO DOS ESPAÇOS PÚBLICOS URBANOS.....	19
3 A CIDADE SEM CARROÇAS: FINALIDADES E EFEITOS DA LEI 10.531/2008	33
3.1 A RELAÇÃO PARADOXAL ENTRE A CIDADE, O LIXO E OS CATADORES... 33	
3.2 A PROIBIÇÃO DAS CARROÇAS SOB O OLHAR DA GEOGRAFIA JURÍDICA 45	
3.2.1 Aspectos Discriminatórias da “Lei das Carroças” de Porto Alegre.....	46
3.2.2 A “Lei das Carroças” como mecanismo de invisibilização da pobreza	53
4 CONCLUSÃO.....	59
REFERÊNCIAS	62

1 INTRODUÇÃO

Em 2008, foi aprovada em Porto Alegre a Lei n. 10.531, popularmente conhecida como “Lei das Carroças”, que instituiu o Programa de Redução Gradativa do Número de Veículos de Tração Animal e Humana. Nos termos da lei municipal, em até oito anos a partir da data de sua publicação, a circulação de carroças e carrinhos seria proibida na maior parte da cidade.

Os primeiros questionamentos acerca da Lei n. 10.531/2008 foram sobre seu cabimento na ordem constitucional vigente. Desde a proposição da lei municipal, foi persistente a controvérsia acerca da sua constitucionalidade. Já na tribuna da Câmara Municipal, diversos vereadores ressaltavam aspectos do texto legal que poderiam ser interpretados como inconstitucionais, tanto material, como formalmente¹. Os debates referentes à “Lei das Carroças” se intensificaram durante os três anos que esteve em tramitação no legislativo, reverberando intensamente na sociedade porto-alegrense. Mesmo após sua aprovação, ocorrida em 16 de junho de 2008, as discussões não cessaram. Tanto é que, em 2009, o Ministério Público Estadual ajuizou uma Ação Direta de Inconstitucionalidade, julgada improcedente pelo Pleno do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul².

Na etapa da implementação da legislação, houve também a instauração de Inquérito Civil pelo Ministério Público do Trabalho para investigar violações aos direitos dos trabalhadores catadores de materiais recicláveis, após representação realizada pelo Serviço de Assessoria Jurídica Universitária da Universidade Federal

1 As notas taquigráficas das sessões que debateram o Projeto de Lei Municipal 43/2005, que deu origem à “Lei das Carroças”, demonstram que o texto foi fartamente debatido. No que se refere à inconstitucionalidade formal, diversos vereadores sustentaram a existência de vício de iniciativa, uma vez que a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70030187793 foi proposta por iniciativa do Poder Legislativo estadual, alegando (i) invasão de competência do município legislando sobre matéria federal e (ii) vício na iniciativa de autoria do dispositivo, uma vez que, como previa a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70030187793, o programa deveria ser executado pelo Executivo, dependendo do Orçamento, devendo partir deste; BRASIL. RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70030187793**. Relator: Des. Carlos Eduardo Zietlow Duro. Publicado em 04/02/2010. Disponível em:

<http://www1.tjrs.jus.br/site_php/consulta/consulta_processo.php?nome_comarca=Tribunal+de+Justi%EA&versao=&versao_fonetica=1&tipo=1&id_comarca=700&num_processo_mask=70030187793&num_processo=70030187793&codEmenta=3337687&temIntTeor=true>. Acesso em: 14 sep. 2015.

do Rio Grande do Sul³. O procedimento, de número 002023.2013.04.000/7, ensejou o ajuizamento da Ação Civil Pública n. 0020622-25.2014.5.04.0018, na qual o *Parquet* Trabalhista requereu, em síntese, que a Prefeitura se abstinhasse de impedir o trabalho de carroceiros e carrinheiros, bem como que pagasse indenização a título de danos morais coletivos⁴.

O processo judicial, que tramita na 18ª Vara do Trabalho de Porto Alegre, se baseia em fundamentos constitucionais relacionados aos direitos fundamentais ao trabalho e à livre iniciativa⁵. Para além da ação em andamento, controvérsias no âmbito da sociedade civil parecem se voltar permanentemente à questão da constitucionalidade da normativa ou da viabilidade da proibição da circulação de carrinhos e carroças, de sua fiscalização e da punição de quem desrespeita a referida lei.

Sem pretender esvaziar a importância das arguições referentes a violações de princípios constitucionais que a Lei n. 10.531/2008 possa representar,⁶ parece relevante propor indagações desde um diferente viés. Isso porque, para além de discutir se a norma legal está de acordo com os preceitos fundamentais constitucionais, faz-se de extrema importância perceber em que contexto tal legislação surgiu, para que foi criada e de que maneira pode afetar a vida das pessoas. Por essa razão, este trabalho parte da percepção de que a “Lei das Carroças” trará como consequência à cidade não aquilo que seus criadores dizem objetivar – a proteção de um trabalhador que exerce uma atividade indigna e a melhoria da mobilidade urbana –, mas sim a invisibilização de uma parcela pobre da população, os catadores.

3 BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO. **Inquérito Civil n. 002023.2013.04.000/7**. Disponível em: <<http://www.prt4.mpt.gov.br/servicos/movimentacao-de-procedimentos>>. Acesso em: 14 sep. 2015

4 BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 4ª REGIÃO. 18ª Vara do Trabalho. **Ação Civil Pública nº 0020622-25.2014.5.04.0018**. MPT vs. Prefeitura de Porto Alegre, 11 jul. 2014.

5 BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 4ª REGIÃO. 18ª Vara do Trabalho. Petição Inicial. **Ação Civil Pública nº 0020622-25.2014.5.04.0018**. MPT vs. Prefeitura de Porto Alegre, 11 jul. 2014.

6 Para mais informações acerca desse debate, ver CAVALHEIRO, Tainá. **A (In)constitucionalidade da Lei das Carroças do Município de Porto Alegre**. 2014. 69 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/112141/000953803.pdf>>. Acesso em: 14 sep. 2015

Tal percepção se constrói a partir de fundamentos do campo da geografia jurídica, desenvolvidos no estudo da relação entre o direito e o espaço. Mais precisamente, a hipótese se baseia no estudo da relação entre as normas que regulam o espaço público urbano e suas consequências para a cidade e para a sua população pobre. Assim, busca este trabalho analisar a legislação municipal que limita a circulação de carrinhos e carroças no espaço urbano, a fim de investigar se tal iniciativa exemplifica a tese de estudiosos da geografia jurídica de que determinados mecanismos de regulação servem menos à democratização dos espaços públicos urbanos e mais à invisibilização dos pobres da cidade.

Para tanto, o primeiro capítulo deste trabalho, partindo de uma revisão da literatura, se dedica a apresentar o campo da geografia jurídica, o conceito de espaço público e a problemática acerca das normas que o regulam. A sua proposta é discutir as teorias da geografia jurídica para explicar como o espaço público urbano é moldado por normas que regulam o seu uso.

O segundo capítulo, por sua vez, analisa o caso da “Lei das Carroças”. Inicialmente, a partir de análise bibliográfica, discute-se a importância da atividade profissional do catador para a cidade de Porto Alegre, situando como este sujeito é cotidianamente marginalizado pela sociedade e pela autoridade – e como, neste contexto, surge a Lei n. 10.531/2008. Na sequência, através de análise documental, busca-se verificar se a “Lei das Carroças” é um mecanismo de regulação municipal que, como tantos outros investigados pela geografia jurídica, tem como meta principal dificultar o acesso de uma parcela pobre da população à cidade, trazendo como consequência a invisibilização da pobreza.

2 A GEOGRAFIA JURÍDICA E A REGULAÇÃO DO ESPAÇO URBANO

O presente capítulo trata de elucidar, através de análise bibliográfica, o que é a geografia jurídica. Para compreender a que se propõe este trabalho, faz-se fundamental contextualizar o surgimento desse campo de investigação, bem como situar sua relevância atual para os estudos urbanos. Por isso, a opção não poderia ser outra senão reservar a primeira subseção especialmente para tanto, também visando explicitar a razão pela qual o tema dos espaços públicos urbanos é tão caro à geografia urbana. A segunda subseção deste capítulo explica sobre o que consiste e quais são os objetivos da regulação do espaço público urbano. A análise desses pontos é feita a partir da revisão da literatura da geografia jurídica, buscando demonstrar quais são as teorias contemporâneas sobre os efeitos das regulações municipais na cidade e nos sujeitos que a constituem.

2.1 A PERSPECTIVA DA GEOGRAFIA JURÍDICA E OS ESPAÇOS PÚBLICOS

Esta investigação se fundamenta em teses extraídas de estudos de teóricos da geografia jurídica. Assim, este trabalho inicia buscando apresentar o que é, ou o que pretende ser, essa linha de pesquisa conhecida internacionalmente como geografia jurídica (*legal geography*), ainda pouco abordada nas universidades fora do eixo anglo-saxão, onde a maior parte dos estudos do gênero tem sido desenvolvidos.

Muitos dos pesquisadores que estudam a relação entre direito e espaço acabam por abordar em suas produções científicas, menos para definir e mais para situar, no que consiste a chamada geografia jurídica, possivelmente em razão de ser um campo de investigação ainda jovem. Uma das referências mais elucidativas se encontra na introdução do livro *Expanding Spaces of Law: a Timely Legal Geography*, que se preocupa não apenas em traçar o histórico dessa linha de

pesquisa, como também em realizar uma importante meta-reflexão, analisando seus limites e suas potencialidades⁷.

Irus Braverman, Nicholas Blomley, David Delaney e Alexandre Kedar, os editores do livro em questão, apresentam a geografia jurídica não como uma área da geografia humana ou uma disciplina do direito, mas sim como um projeto interdisciplinar surgido da convergência de inúmeras linhas de interesses intelectuais e, por isso, constituído por diversos tópicos e diferentes abordagens teóricas⁸. Neste sentido, a geografia jurídica seria constituída de um conjunto de estudos que investigam o direito considerando o espaço como princípio organizador das normas jurídicas⁹.

Outro ponto de destaque é o traçado histórico que realizam os organizadores do livro, o qual culmina em uma subdivisão das investigações da geografia jurídica em três fases, que se distinguem primordialmente em razão de seus objetivos. Por essa classificação, a primeira fase é aquela ocorrida entre as décadas de 1980 e 1990, englobando estudos desenvolvidos ou pela geografia humana ou pelo direito que usam elementos importados de um ou de outro ramo, sem que se configure, entretanto, uma cooperação mútua entre essas disciplinas.

Tido como propulsor da criação da geografia jurídica, um dos trabalhos principais de tal fase é o texto intitulado “*Law: a Map of Misreading. Toward a Postmodern Conception of Law*”, publicado por Boaventura de Sousa Santos no *Journal of Law and Society*, em 1987¹⁰. O artigo em questão foi inovador em muitos sentidos, trazendo à tona desafios a serem vencidos pelo campo da sociologia do direito. Santos propunha fossem modificadas as prioridades dessa área, de maneira que se buscasse menos investigar criticamente as legalidades estatais e mais aprofundar a pesquisa sobre as formas de legalidade latentes ou suprimidas, as

7 BRAVERMAN, Irus et al. Expanding the spaces of law. In: BRAVERMAN, Irus et al. (ed.). **The Expanding Spaces of Law: A Timely Legal Geography**. Stanford: Stanford University Press, 2014..

8 BRAVERMAN, Irus et al. Expanding the spaces of law. In: BRAVERMAN, Irus et al. (ed.). **The Expanding Spaces of Law: A Timely Legal Geography**. Stanford: Stanford University Press, 2014. Posição 103

9 BRAVERMAN, Irus et al. Expanding the spaces of law. In: BRAVERMAN, Irus et al. (ed.). **The Expanding Spaces of Law: A Timely Legal Geography**. Stanford: Stanford University Press, 2014. Posição 122

10 SANTOS, Boaventura de Sousa (1987), *Law: A Map of Misreading. Toward a Post-Modern Conception of Law*, **Journal of Law and Society**, 14, 3, 279-302.

quais também gerariam formas de opressão social, avançando em uma concepção assentada na premissa do pluralismo jurídico.

Além da proposição referida, direcionada à sociologia do direito em geral, o trabalho trouxe questões que parecem ter servido como estímulo para pensar o direito a partir do espaço, e vice-versa. O argumento de Santos, afinal, é todo narrado através da visualização do direito como um mapa. Para o autor, tal como a cartografia, as diferentes formas de direito só conseguem funcionar adequadamente caso representem e distorçam a realidade através de três mecanismos: escala, projeção e simbolismo – exatamente como os mapas fazem com o espaço. Isto é, o direito não pode ser a descrição perfeita do que almeja representar; ao contrário, sua construção pode ser distante da realidade, desde que o controle do uso de escala, projeção e simbolismo faça possível a leitura dela.

Para a geografia jurídica em particular, a transposição imagética do direito como carta geográfica facilitou o ato de enxergar leis como determinantes que vão delimitando os espaços. Tal imagem – que Santos propõe seja lida não metafórica, mas literalmente – foi responsável por, de alguma forma, impulsionar o desenvolvimento de uma gama de investigações que passaram a debater quais espaços são deveras influenciados pelo direito e como isso acontece.

A segunda fase da Geografia Jurídica, contam os organizadores de *Expanding Spaces of Law*, ocorre entre a década final do século XX e o início do século XXI. Tal fase se caracteriza por seu caráter interdisciplinar e crítico, que gera uma construção de pontes entre o direito e a geografia, com o intuito de estabelecer um projeto em comum. Nessa etapa, se passa a investigar o direito a partir da perspectiva do espaço, observando quais as consequências que o primeiro traz ao segundo, por um viés em grande medida neomarxista. Nessa fase, verifica-se que “[...] estudiosos do direito e geógrafos humanos estavam de repente lendo os mesmos teóricos, perguntando questões similares e levando em conta os estudos uns dos outros”.¹¹

11 “[...]legal scholars and human geographers were suddenly reading the same theorists, asking similar questions and taking account of one another’s scholarship”. BRAVERMAN, Irus et al. *Expanding the spaces of law*. In: BRAVERMAN, Irus et al. (ed.). **The Expanding Spaces of Law: A Timely Legal Geography**. Stanford: Stanford University Press, 2014. Posição 180.

Foi um momento em que geógrafos críticos como Gordon Clark, Nicholas Blomley e Don Mitchell, entre outros, se propuseram a discorrer acerca de justiça espacial, espaço público, habitação de interesse social, bem como sobre leis que tinham como alvo específico a população marginalizada.¹² Escrutinizaram as relações da espacialidade urbana com os mecanismos normativos que a regulam, buscando alertar geógrafos e juristas para a necessidade de enxergar os efeitos que o direito produzia na cidade.

A terceira fase da geografia jurídica é a mais recentemente surgida, e se caracteriza por sua complexidade, pretendendo ir além da interdisciplinaridade para desenvolver estudos de cunho transdisciplinar, a partir de múltiplas perspectivas teóricas. Trata-se de transpor as fronteiras da binariedade geografia-direito, buscando os horizontes de uma geografia pós-jurídica, desenvolvida em constante relação com outras ciências sociais como a antropologia, a história e a psicologia.¹³

Nesta terceira etapa, busca-se investigar a relação entre direito e espaço compreendendo que o primeiro, através de normas jurídicas, traz efeitos que recaem não apenas no espaço físico, mas também em tudo que o constitui. O espaço, portanto, não pode ser visto como uma mera superfície física onde as normas jurídicas produzem efeitos. Ele é, em sua essência, a dinâmica composição das relações entre sujeitos, objetos, tempo e culturas e, por isso, reconfigura-se constantemente. Assim sendo, o direito, no espaço, gera consequências para todas as relações nele contidas, devendo ser os efeitos das normas jurídicas analisados para além da perspectiva espacial, num contexto, portanto, transdisciplinar.

Este trabalho se filia às proposições da segunda e da terceira etapa da geografia jurídica para investigar a repercussão da “Lei das Carroças” do Município de Porto Alegre. Isso porque parte-se do entendimento de que o referido texto legal, ao regular o espaço urbano, gera consequências marcantes para diversos sujeitos sociais, bem como afeta de modo crucial as relações destes entre si e com a cidade.

12 Ver: CLARK, Gordon. **Judges and the Cities: Interpreting Local Autonomy**. Chicago: University of Chicago Press, 1985; BLOMLEY, Nicholas. **Law, Space and the Geographies of Power**. Nova Iorque: Guilford Press, 1994; MITCHELL, Don. **The Right to the City: Social Justice and the Fight for Public Space**. Nova Iorque: The Guilford Press, 2003.

13 BRAVERMAN, Irus et al. Expanding the spaces of law. In: BRAVERMAN, Irus et al. (ed.). **The Expanding Spaces of Law: A Timely Legal Geography**. Stanford: Stanford University Press, 2014. Posição 309.

Por essa razão, a maior parte dos referenciais teóricos que servem de fundamento a esta pesquisa são, justamente, os que levam em consideração a complexidade da formação do espaço para sustentar que as normas esculpem não apenas o funcionamento de vias, mas toda uma rede de relações urbanas e, assim sendo, sociais.

A percepção da cidade mais como um espaço em composição do que como um território definido, faz evidenciar, nesse sentido, que as normas que regulam o espaço urbano possuem inúmeros efeitos potenciais que escapam ao primeiro olhar. Os códigos municipais e regulamentos administrativos, em suas particularidades, submetem os sujeitos da cidade a consequências diversas e, assim, reconfiguram suas relações e, conseqüentemente, o espaço urbano. Consoante Benjamin Forest,

Essas questões são importantes não apenas porque a lei pode ter concepções imprecisas ou incompletas desses lugares, mas porque a lei pode influenciar tão fortemente a natureza do lugar e pode definir os tipos de atividades que são apropriadas em determinados lugares. De fato, longe de ser um sistema autônomo e lógico regulado pelas ordens de uma racionalidade legal, a lei é um conjunto de regras, práticas e instituições altamente reflexivas que são restritas por contextos geográficos e, mesmo assim, podem também alterar esses mesmos contextos.¹⁴(tradução nossa)

Dessa forma, exatamente por, moldando os espaços, modificarem também o contexto nele inserido, esses mecanismos municipais de regulação do espaço público urbano merecem ser investigados.

2.1.1 Os Espaços Públicos Urbanos

Pode-se dizer que todos os espaços de alguma forma regulados pelo direito têm a atenção da geografia jurídica. Nesse sentido, é um campo rico em

14 "These questions are important not simply because the law may have inaccurate or incomplete conceptions of such places, but because the law can so deeply influence the nature of place and can define the kinds of activities that are appropriate in particular places. Indeed, far from being a self-contained, logical system driven by the dictates of legal rationality, the law is a highly reflexive set of rules, practices, and institutions that are constrained by geographic contexts and yet which can also alter those same contexts"; FOREST, Benjamin. *Placing the Law in Geography. Historical Geography*, Albuquerque, n. 28, p. 5-12, 2000. Disponível em: <<https://ejournals.unm.edu/index.php/historicalgeography/article/viewFile/3004/2481>>. Acesso em: 14 sep. 2015

abordagens, que analisa as consequências espaciais da regulação sejam elas referentes a espaços públicos ou privados, urbanos ou rurais, nacionais ou supranacionais. Ela analisa vastamente também os espaços urbanos, usando-se de diferentes escalas, perspectivas e pontos de partida. Alguns estudos investigam municípios, outros bairros, outros, ainda, apenas um parque, uma rua, uma praça. Alguns se ocupam de condomínios fechados, outros de comunidades informais. No entanto, este trabalho limita-se tão-somente às discussões referentes ao espaço público da cidade: o que ele é, quais normativas o regulam e como elas moldam a cidade e interferem na vida de seus habitantes.

Nesse sentido, importa, em primeiro lugar, estabelecer o que é o espaço público urbano. Sobre isso, Henri Lefebvre leciona que:

A vida urbana pressupõe encontros, confrontos das diferenças, conhecimentos e reconhecimentos recíprocos (inclusive no confronto ideológico e político) dos modos de viver, dos "padrões" que coexistem na Cidade.¹⁵

As vias de tráfego, as calçadas, as praças e os parques, neste sentido, não podem ser considerados meros pontos de encontro da sociedade, nos quais os indivíduos diferentes podem viver civilizadamente; além disso - e essencialmente -, representam a possibilidade da disputa política da cidade. Nesse sentido, Don Mitchell afirma que a definição "da ideia e da prática" de espaço público é uma batalha, na qual o vencedor vai poder estabelecer, então, quem tem direito a usufruir da cidade – e, para além disso, como esse direito será legitimado. Para Mitchell, a cidade democrática

deve necessariamente manter alguma tolerância para risco e perigo. Ela deve levar como certo que pelo menos algum nível de "medo" estará sempre presente na vida urbana. [...] Disputa – que é a única maneira que o direito ao espaço público pode ser mantido e o único jeito que a justiça social pode avançar – nunca existe sem perigo de violência. Como esse potencial para violência é fiscalizado, inserido na lei, formatado no texto, ou levado a fins conservadores ou progressivos faz toda a diferença do mundo.¹⁶(tradução nossa)

15 LEFEVBRE, Henri. **O Direito à Cidade**. São Paulo: Centauro Editora, 2011. p. 22-23

16 "must necessarily retain some tolerance for risk and danger. It must take for granted that at least some level of "fear" will always be present in urban life. [...] Struggle - which is the only way that the right to public space can be maintained and the only way that social justice can be advanced - is never

De acordo com Mitchell, o direito à cidade é definido justamente pelo acesso das pessoas ao espaço público. Para Lefebvre, o direito à cidade surge no contexto da formação de vários outros direitos, e representa o direito “à vida urbana, à centralidade renovada, aos locais de encontro e de trocas, aos ritmos de vida e empregos do tempo que permitem o uso pleno e inteiro desses momentos e locais”¹⁷. O direito à cidade engloba, em suma, “direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar. O direito à obra (à atividade participante) e o direito à apropriação (bem distinto do direito à propriedade)”¹⁸. Sintetiza, assim, o direito à cidade como sendo o direito ao uso – em participação e apropriação - do espaço urbanizado.

Os estudos de Lefebvre e Mitchell, dessa forma, demonstram ricamente que o espaço público urbano se configura a partir de um constante processo de disputa, uma vez que parcelas distintas da população visam participar da “obra” da cidade e se apropriar dos espaços. Neste sentido, o uso do espaço urbanizado por algumas parcelas da população - e a restrição de seu uso por outras - acaba gerando uma sociedade desigual.

Discutindo as contribuições da geografia jurídica, Lucas Konzen refere que o “espaço deve ser levado a sério se alguém procura aprofundar o entendimento das normas e ações normativas na sociedade”¹⁹. No entanto, observa que, conquanto a percepção do espaço urbano como um mecanismo de marginalização seja intensamente investigada pelos estudos urbanos críticos, pouco se estuda a respeito de como as normas atuam nesse processo. Nesse sentido,

[...]disputas sociais determinam as maneiras normativas e espaciais pelas quais espaços públicos urbanos são contestados e negociados no dia a dia. Formas de regulações acordadas são raramente

without danger of violence. How that potential for violence is policed, encapsulated in law, sublimated in design, or turned toward either regressive or progressive ends makes all the difference in the world.” MITCHELL, Don. **The Right to the City: Social Justice and the Fight for Public Space**. Nova Iorque: The Guilford Press, 2003. p. 5

17 LEFEVBRE, Henri. O Direito à Cidade. São Paulo: Centauro Editora, 2011. P. 139

18 LEFEVBRE, Henri. O Direito à Cidade. São Paulo: Centauro Editora, 2011. P. 134

19 KONZEN, Lucas. **Norms and Space: Understanding Public Space Regulation in the Tourist City**. Lund: Lund University/Media-Tryck, 2013. p. 269 (tradução nossa)

possíveis, já que os interesses de múltiplos grupos sociais colidem. Normatividade e espacialidade, as duas entendidas como dimensões sociais, são sempre interligadas. Ao longo das duas últimas décadas, essa visão fundamental tem encorajado uma ênfase sócio-jurídica no campo da geografia jurídica.²⁰ (tradução nossa)

Em síntese, o espaço público urbano é aquele cuja produção se faz pela disputa do uso da cidade, que acaba por gerar, em razão da existência de parcelas dominantes da população, a exclusão social de determinados grupos. A geografia jurídica se propõe a investigar de que forma os mecanismos normativos atuam nesse fenômeno e quais as consequências dessa interferência.

2.2 A REGULAÇÃO DOS ESPAÇOS PÚBLICOS URBANOS

Na produção do espaço público urbano atuam inúmeras forças normativas que, de alguma forma, o regulam. Teorizando a regulação dos espaços públicos urbanos, ensina Konzen que

[...]pelo menos algum grau de consistência analítica pode ser alcançado confiando numa tríade relativamente sofisticada de pares conceituais para alcançar o nexus normas-espaço: normas legais, práticas legais, e normas sociais, de um lado; e espaços jurídicos, zoneamento espacial, e espaços territoriais, do outro. De fato, esse grupo de pares conceituais nos fornece categorias analíticas que alcançam o relacionamento de duas vias entre lei e espaço, que são úteis para teorizar a espacialidade de normas e ações normativas que dizem respeito a espaços públicos.²¹ (tradução nossa)

20 “[...]social struggles determine the normative and spatial ways through which urban public spaces are contested and negotiated in everyday life. Agreed forms of regulation are rarely possible, since multiple social groups’ interests collide. Normativity and spatiality, each understood as social dimensions, are always intertwined. Over the last two decades, this fundamental insight has been encouraging socio-legal scholarship in the field of legal geography”; KONZEN, Lucas. **Norms and Space: Understanding Public Space Regulation in the Tourist City**. Lund: Lund University/Media-Tryck, 2013. p. 269

21 “[...]at least some degree of analytical consistency can be achieved by relying on a fairly sophisticated triad of conceptual pairs for grasping the norms-space nexus: legal norms, legal practices, and social norms, on the one side; and jurisdictional spaces, spatial zoning, and territorial spaces, on the other. Indeed, this set of conceptual pairs provides analytical categories that grasp the two-way relationship between law and space, which are useful for theorizing the spatiality of norms and normative action concerning public spaces”; KONZEN, Lucas. **Norms and Space: Understanding Public Space Regulation in the Tourist City**. Lund: Lund University/Media-Tryck, 2013. p. 269

Não obstante se compreenda a importância de constatar todas as forças que acabam por moldar a cidade, este trabalho buscará analisar tão-somente a regulação do espaço público urbano no que se refere às normas jurídicas provenientes da autoridade estatal em nível municipal. Nesse sentido, o supracitado autor explica que

Normas legais consistem basicamente de instruções reproduzidas socialmente guiando imperativamente o comportamento social. Elas podem ser diferenciadas de outros tipos de normas porque são normas feitas pelo Estado, articuladas e formalizadas explicitamente para documentos oficiais como textos legais e decisões judiciais. Esse corpo de normas é reproduzido dentro do sistema legal, que consiste de uma arena altamente complexa que inclui uma ampla variedade de agências de administração pública. Alegações de não-cumprimento podem ser submetidas para consideração judicial e as sanções aplicadas aos violadores podem ser sustentadas pela força coerciva do Estado. De qualquer forma, espaços jurisdicionais são essenciais para enquadrar expectativas sociais sobre os limites geográficos da ação estatal.²² (tradução nossa)

Como já vimos, a cidade é uma rede complexa de relações diversas. Desse modo, é evidente que disposições normativas que recaem sobre os espaços públicos urbanos regulam não o espaço propriamente dito, mas sim o comportamento das pessoas. Nessa linha, a geografia jurídica levanta a hipótese que instiga esse trabalho: a de que os referidos processos normativos têm como finalidade precípua a regulação das ações dos indivíduos.

Mariana Valverde discorre sobre esse tipo de mecanismo regulatório traçando uma explicação histórica. Segundo a autora, certas condutas que, em décadas anteriores, estavam sujeitas a punições impostas por legislações federais, hoje são regulamentadas pelo município através de mecanismos que validam – ou proíbem – sua prática no espaço. Isto é, as disposições que normativizam comportamentos

22 “Legal norms essentially consist of socially reproduced instructions imperatively guiding social behavior. They can be distinguished from other types of norms because they are state-made norms, explicitly articulated and formalized by means of official documents such as statutory texts and judicial decisions. This body of norms is reproduced within the legal system, which consists of a highly complex arena including a wide range of public administration agencies. Allegations of non-compliance can ultimately be submitted for judicial consideration and the sanctions applied to violators are backed by the coercive force of the state. In any case, jurisdictional spaces are essential in framing social expectations about the geographical boundaries of state action”; KONZEN, Lucas. **Norms and Space: Understanding Public Space Regulation in the Tourist City.** Lund: Lund University/Media-Tryck, 2013. p. 271-272

hoje recaem não sobre indivíduos, mas sim sobre o uso do espaço urbano. Tal situação se explica em razão de uma tendência internacional que não considera possível o zoneamento espacial de pessoas pelo que elas são e, tampouco, a criminalização de sujeitos pelo *status* que possuem.²³

Como ilustrativo desse fenômeno Blomley cita a exclusão, em 1972, do tipo penal de “mendicância” do Código Criminal do Canadá, o qual foi considerado um crime de *status*, inconveniente aos preceitos da ordem jurídica constitucional daquele país.²⁴ A exclusão de tal delito do Código Penal canadense não significa, no entanto, que as autoridades tenham se esquivado de regular aqueles que solicitam dinheiro nas ruas. Ao contrário: como já referido, apenas passaram a lançar mão de outros mecanismos regulatórios, dentre os quais, e principalmente, as normativas municipais de uso do espaço urbano.

Nesse sentido, portarias, resoluções administrativas, normativas internas de órgãos públicos e legislações municipais são criadas, conforme ensina Valverde, apresentando a peculiaridade de regular pessoas pelos “usos” que fazem da cidade, situação que ela refere como sendo uma “nova tecnologia legal”²⁵. No Canadá, alguns desses novéis mecanismos são os *Safe Street Acts* de Ontário e Columbia Britânica, de 1999 e 2004, respectivamente. Tais normativas apresentam dispositivos que regulam, por exemplo, o uso do espaço urbano para pedir dinheiro, dispondo, entre outras coisas, que tal atitude não pode ser realizada quando o solicitante está a menos de dez metros de um caixa bancário; enquanto se caminha ao lado da pessoa solicitada; enquanto a pessoa solicitada entra ou sai de um veículo, entre outros.²⁶

Observa Valverde que, muitas vezes, no sistema jurídico do Canadá, os indivíduos apenas são tratados como pessoas pelas normas constitucionais. Para os

23 VALVERDE, Mariana. Taking 'land use' seriously: toward an ontology of municipal law. **Law Text Culture**, 2005, 9, 34-59. p.42-44

24 BLOMLEY, Nicholas. How to turn a beggar into a bus stop: law, traffic, and the ‘function of the place’. **Urban Studies**, n. 44, v. 9, p. 1697-1712, 2007. p. 1699

25 VALVERDE, Mariana. Taking 'land use' seriously: toward an ontology of municipal law. **Law Text Culture**, 2005, 9, 34-59. p.42

26 CANADA. ONTARIO. **Safe Streets Act, 1999**. Disponível em: <<http://www.ontario.ca/laws/statute/99s08>>. Acesso em 30 sep. 2015; CANADA. BRITISH COLUMBIA. **Safe Street Act, 2004**. Disponível em: <http://www.bclaws.ca/Recon/document/ID/freeside/00_04075_01> . Acesso em: 30 sep. 2015

propósitos das normativas municipais as pessoas existem tão-somente à medida que possuem uma propriedade. Isso explica porque, historicamente, os órgãos legisladores das cidades tiveram como preocupação principal os direitos dos proprietários de bens imóveis. A garantia da propriedade - detida pelas classes dominantes, que, afinal, são as que vencem a disputa pelo espaço urbanizado da cidade – parecem ser, ainda hoje, o cerne da ocupação legislativa municipal. Isso faz com que sejam criadas “regras draconianas e passíveis de arguição inconstitucional, que têm como alvo pessoas sem propriedade, como aqueles que dormem em calçadas.”²⁷

Nesse sentido, de acordo com Konzen, a criação desse tipo de regulação denota que

Realmente, existem esforços impressionantes sendo feitos por oficiais do governo buscando fortalecer a regulação do espaço público, pelo menos em algumas zonas da cidade. A lei é vista como uma ferramenta estratégica para salvar espaços públicos da desordem e de indivíduos indisciplinados, e ao mesmo tempo como uma maneira de promover uma imagem atraente da cidade. No entanto, esse projeto normativo contrasta com o projeto do direito à cidade dos movimentos sociais urbanos.²⁸ (tradução nossa)

A busca pelo direito à cidade, como vimos, não deixa de ser uma constante disputa pelo espaço urbano. No decorrer do tempo, portanto, normal que se fortalecesse a premissa de que diferentes usos do espaço público não seriam compatíveis entre si, como se condutas diversas fossem, por natureza, não passíveis de convivência. Dormir e caminhar, cantar e preservar o patrimônio, vender e passear de bicicleta: a premissa de que tais comportamentos não podem coexistir no espaço urbano justifica sua regulação.

A esse respeito, Valverde chama atenção para a ontologia de “uso” do espaço. Consoante leciona, embora não se saiba a origem exata da noção de “uso”,

27 VALVERDE, Mariana. **Everyday law on the street**: city governance in an age of diversity. Chicago: University of Chicago Press, 2012. p. 31. Tradução nossa

28 “Indeed, there are impressive efforts being undertaken by government officials aimed to strengthen public space regulation, at least in certain city zones. The law is seen as a strategic tool for saving public spaces from disorder and unruly individuals, and at the same time way for promoting an attractive image of the city. However, this normative agenda contrasts with urban social movements’ agenda of the right to the city.” ; KONZEN, Lucas. **Norms and Space**: Understanding Public Space Regulation in the Tourist City. Lund: Lund University/Media-Tryck, 2013. p.27-28.

ela se associa, nos códigos municipais urbanos, a outros termos léxicos como “*amenity*”, “*improvement*”, e “*highest and best use*”. A autora alerta sobre a necessidade de perceber, portanto,

O que é essa coisa chamada “uso”, essa entidade que trabalha tanto na governança do espaço urbano e vida urbana? Uma pista importante para a ontologia do ‘uso’ é que, desde o início de leis de zoneamento, o adjetivo mais frequentemente ligado ao ‘uso’ é ‘incompatível’ (Fischer 1998, Platt 1991). [...] Enquanto minha pesquisa sobre a governança de calçadas e ruas ainda está num estágio muito preliminar, não é prematuro afirmar que toda a história da lei municipal é calcada numa única premissa sobre usos: isto é, que diferentes usos do mesmo espaço urbano são presumivelmente incompatíveis.²⁹ (tradução nossa)

É perceptível, assim, que toda a estrutura da regulação municipal, é construída a partir da premissa de que alguns usos são comportados pelo espaço público, enquanto outras condutas não podem ser ali praticadas. É como se usos diversos do espaço público fossem, inevitavelmente, gerar um conflito. E, exatamente para dirimir o suposto conflito, criam-se mecanismos de regulação da cidade.

Na incompatibilidade de usos se fundamentaram também as regulações municipais que, no contexto da Pós-Revolução Mexicana de 1910, proibiram as atividades de ambulantes na Cidade do México, conforme relatam Azuela e Meneses-Reyes. Lecionam que

Pobreza, como um elemento constitutivo da cidade pós-revolucionária, não poderiam ser erradicada completamente, mas poderia ser domada e restrita a certos espaços e zonas da cidades: notavelmente, no centro histórico.

Para regular vivências no âmbito das ruas, as autoridades buscaram diferentes regulações limitando a visibilidade pública de atividades indesejadas, como mendigar, vender ou trabalhar na rua. Duas estratégias para alcançar isso incluíram segregar atividades

29 “What is this thing called a ‘use’, this entity that does so much work in the governance of urban space and urban life? One important clue to the ontology of ‘use’ is that, from the very beginning of zoning law, the adjective most frequently attached to ‘use’ is ‘incompatible’ (Fischer 1998, Platt 1991). [...] While my research on the governance of sidewalks and streets is still at a very preliminary stage, it is not premature to state that the whole history of municipal law is built on a single premise about uses: namely, that different uses of the same urban space are presumptively incompatible.”; VALVERDE, Mariana. Taking ‘land use’ seriously: toward an ontology of municipal law. **Law Text Culture**, 2005, 9, 34-59. p.51

indesejadas da área central e licenciar a utilização de pontos fixos no resto da cidade. Esses tipos de ordens foram endereçados contra um número de trabalhadores de rua organizados que cada vez mais usavam o espaço público do centro histórico da cidade para atividades de subsistência.³⁰(tradução nossa)

De igual forma nesse caso, a proibição de um tipo de uso do espaço público central – qual seja, a venda ambulante – foi o mecanismo utilizado com o objetivo de proteger a “economia formal urbana e melhorar o tráfego no entorno do centro”.³¹

Percebe-se, nesse sentido, que as normativas deixam de ser pensadas para permitir a coexistência dos usos: ao invés, são construídas para definir qual deles é mais relevante para o contexto social da cidade – e o eleito costuma ser o que melhor serve à classe dominante. Assim sendo, para além do conteúdo das normativas, a própria situação de regular partindo da premissa que usos diversos do espaço urbano são incompatíveis é uma decisão política – com traços marcadamente discriminatórios.

Um exemplo muito ilustrativo é o que conta Blomley, narrando a defesa feita junto à Corte Suprema do Canadá em um litígio concernente à possibilidade de os mecanismos municipais superarem o direito de expressão da população, caso seja esse o custo para preservar os direitos de mobilidade e circulação nas vias urbanas. A tese jurídica em questão sugeria que se, por exemplo, o direito de expressão do indivíduo – de fazer barricadas -, viola o que se considera ser a função principal do espaço público – de servir de passagem a veículos -, ele não seria legítimo. Para impedi-lo, deveria haver, portanto, uma regulação que restringisse os usos do espaço.

30 “Poverty, as a constitutive element of the post-revolutionary city, could not be eradicated at all, but it could be tamed and restricted in certain spaces and zones of the city: notably, in the historical downtown core.

To regulate street-level livelihoods, the authorities pursued different regulations limiting the public visibility of unwanted activities, such as begging, vending or working on the street. Two strategies of accomplishing this included segregating unwanted activities from the downtown area and licensing stationary uses in the rest of the city. These types of ordinances were addressed against a number of organized street workers who increasingly used the public space of the historic city center for survival activities”; AZUELA, Antonio; MENESES, Rodrigo. The Everyday Formation of the Urban Space: Law, Courts and the poor in Mexico City. In: BRAVERMAN, Irus et al. (ed.). **The Expanding Spaces of Law: A Timely Legal Geography**. Stanford: Stanford University Press, 2014

31AZUELA, Antonio; MENESES, Rodrigo. The Everyday Formation of the Urban Space: Law, Courts and the poor in Mexico City. In: BRAVERMAN, Irus et al. (ed.). **The Expanding Spaces of Law: A Timely Legal Geography**. Stanford: Stanford University Press, 2014

Consoante Blomley, tal tese jurídica está intimamente atrelada a uma lógica do liberalismo burguês, uma vez que a legislação municipal é justificada em razão de a liberdade de locomoção de um indivíduo ser priorizada em detrimento do exercício de direitos dos demais sujeitos sociais. Dessa forma, justificar a regulamentação de espaços públicos de acordo com esta visão significaria dispor aos mendigos e aos postes igual tratamento jurídico, uma vez que ambos se configurariam como meros obstáculos, atrapalhando a principal função da calçada, que é ser caminho de pedestres³².

Mitchell também afasta-se do fundamento defendido nos tribunais. Ele chega a definir a opção por esse tipo de regulação - a qual limpa as ruas, retirando delas aqueles deixados para trás no processo de globalização - como um revanchismo burguês. Esses mecanismos não são imprescindíveis a uma convivência harmoniosa no espaço público, nem servem à conservação de uma suposta função principal; ao contrário, levam à aniquilação dos espaços públicos – os únicos que restam aos pobres para usufruir.³³

A cada exemplo que se analisa da literatura da geografia jurídica, percebe-se que os mecanismos de regulação do espaço público urbano, muitas vezes, tratam pessoas como postes.³⁴ Não todas as pessoas, há que se dizer. São pensados cuidadosamente para restringir o acesso de indivíduos que não se comportam como o fazem os habitantes “modelo” da cidade. Alvos desse tipo de comando municipal podem ser artistas de rua e ativistas políticos, mas em muitos dos casos, são os pobres do centro urbano. Mendigos, moradores de rua, vendedores ambulantes - à marginalidade urbana em pessoa é que se dirigem essa modalidade de dispositivo legal.

As disposições normativas municipais sobre os usos dos espaços podem gerar a impressão de que a lei servirá igualmente a todos que usufruírem dele, sem distinções. Quer dizer, de fato, para todos os indivíduos, sem distinção, a autoridade

32 BLOMLEY, Nicholas. (2007b), “How to turn a beggar into a bus stop: law, traffic, and the ‘function of the place’”. *Urban Studies*, 44(9): 1697-1712.

33 MITCHELL, Don. The Annihilation of space by law: the roots and implications of anti-homeless laws. *Antipode [online]* Ed. 29:3. P. 303-335 Oxford: Blackwell Publishers, 1997. p. 305

34 BLOMLEY, Nicholas. (2007b), “How to turn a beggar into a bus stop: law, traffic, and the ‘function of the place’”. *Urban Studies*, 44(9): 1697-1712.

dá uma ordem geral de não dormir em parques, de não pedir dinheiro, de não vender cigarros nas ruas. Esses comportamentos regulados pelas leis urbanas são exercidos, porém, apenas por uma parcela bastante específica de sujeitos. E daí se levanta uma questão fundamental: o que pretende regular a lei que surge balizando condutas que tipicamente são exercidas tão-somente pelos pobres senão o próprio pobre?

Por essa razão, concluir que tal modalidade de regulação, por legislar sobre o uso do espaço, não diferencia as pessoas que o estão utilizando e, assim sendo, não discrimina e não fere direitos fundamentais, é uma falácia. Ao contrário, a autoridade esconde sua face discriminatória – que visa excluir da cidade práticas específicas de sujeitos específicos – por detrás da máscara de uma lei que – aparentemente - não viola direitos, porque – aparentemente – regulando o espaço, sujeita a todos de forma igual.

Valverde observa, no entanto, que não necessariamente a existência de uma lei ou de um mecanismo isolado fazem, por si só, da política de determinada cidade discriminatória.³⁵ Relatando o caso da praça em frente à Prefeitura Municipal de Toronto, explica que, dentre muitas outras condutas – como andar de skate e de bicicleta -, foi proibido que se dormisse na praça, a qual, notoriamente, servia de abrigo noturno a um grupo de moradores de rua.

Para a autora, os sinais eram evidentes: a resolução tinha como alvo tão-somente uma específica população, a que se encontrava em situação de rua. Tanto é que, nos debates sobre a regulamentação do uso da praça – que também fica em frente a cortes da cidade - um dos propositores do mecanismo chegou a declarar que advogados tirando uma soneca entre audiências evidentemente não seriam condenados à penalidade administrativa. No entanto, ressalta ela, isso não poderia significar que a política da cidade fosse higienista em relação às pessoas em situação de rua.

35 VALVERDE, Mariana. Taking 'land use' seriously: toward an ontology of municipal law. **Law Text Culture**, 2005, 9, 34-59. Disponível em: <<http://ro.uow.edu.au/ltc/vol9/iss1/3>>. Acesso em: 13/09/2015. p. 53

No caso, o município punha em prática outras políticas importantes no tratamento dessas pessoas. Por exemplo, instruía especialmente seus funcionários a como realizar a limpeza urbana sem causar danos aos pertences de moradores de rua e como deveriam armazená-los se parecessem abandonados. Ainda, seus funcionários distribuía sacos de dormir regularmente, bem como recolhiam os que tinham sido deixados na rua e os higienizavam. De forma que, para a autora, a regulação do uso da praça, ainda que fosse de fato discriminatória, por si só, não poderia levar à conclusão de que a política municipal de Toronto se voltava à invisibilização dos pobres.

Embora esse exemplo específico não comprove o caráter discriminatório da política pública municipal, a autora sustenta que a grande maioria dos dispositivos municipais que regulam através dos usos do espaço público servem tão-somente à regulação dos sujeitos pobres das cidades. Valverde sintetiza como se dá a opção pela legislação municipal que, supostamente, não determina o zoneamento de pessoas, e, portanto, não fere direitos:

A lei de planejamento canadense, mantendo essa tendência internacional, desenvolveu a doutrina que zoneamento de pessoas é impermissível. O zoneamento moderno diferencia espaço urbano pelo uso, e não pelo tipo de pessoa. E regulações relativas ao uso do espaço público também precisam ter a aparência de serem neutras sobre pessoal.

Estudiosos críticos de estudos jurídicos e urbanos mostraram que até mesmo nessas jurisdições em que leis anti pessoas em situação de rua e suas sucessoras modernas são constitucionalmente impermissíveis, autoridades ainda podem facilmente governar indivíduos e tipos de pessoas por meio de regulações que buscam usos e atividades.

Muita energia já foi gasta para mostrar – tanto academicamente quanto em batalhas nas cortes – que “usos”, “espaços” e “atividades” são alguns dos mais desonestos meios de se levar ao velho fim do controle social de regular os pobres.³⁶(tradução nossa)

36 “Canadian planning law, in keeping this international trend, has developed the doctrine that people zoning is impermissible. Modern zoning is said to differentiate urban space by use, not by type of person. And regulations concerning the use of public space also have to be person neutral on their face.

Critical scholars from both law and urban studies have shown that even in those jurisdictions in which vagrancy laws and their modern successors are constitutionally impermissible, authorities can still easily govern both individuals and types of persons through regulations targeting uses and activities. Much energy has thus been devoted to showing - both in scholarly and in certain court challenges - that “uses”, “spaces” and “activities” are some what devious means to the old social-control end of regulating the poor”; VALVERDE, Mariana. Taking 'land use' seriously: toward an ontology of

Assim, percebe-se que, a despeito da discriminação de um sujeito ou de uma comunidade específica não mais ser aceita dentro de um contexto internacional de direitos humanos, o acesso dos pobres a garantias fundamentais continua sendo tolhido com respaldo da lei. Se não mais se admite a criminalização por *status*, a autoridade legisla pelo espaço para atingir o mesmo objetivo de invisibilização de certos sujeitos da cidade, por meio da discriminação disfarçada de normas de uso do espaço público.

Como foi exposto, mecanismos de regulamentação que visam regular os usos do espaço público urbano são, muitas vezes, discriminatórios, pois proíbem as condutas que somente a parcela pobre da população pratica. Essa modalidade de regulamentação se caracteriza por, formalmente, estar de acordo com preceitos constitucionais e legais. Como não é explícita ao discriminar sujeitos, na medida em que, em tese, regula usos, fica dificultado o enfrentamento não só político, mas também jurídico da lei. O pleito pelo reconhecimento do caráter segregacionista dos mecanismos normativos se fundamenta em uma percepção que, na maior das vezes, não encontra guarida nas cortes.

Azuela e Meneses-Reyes discorrem sobre as dificuldades encontradas por advogados anti-regulação do espaço urbano no combate ao tópico, pois os mecanismos, intencionalmente, discriminam pessoas através da regulação dos usos. Explicam, que já no contexto da Constituição Mexicana de 1917, nas décadas de 30 e 40, se tentava recorrer à estratégia de judicialização dos conflitos gerados por normas de regulação do uso da cidade – que, no caso, restringiam a venda ambulante da zona central da Cidade do México. À época, a disputa judicial

Enfatizou questões que continuariam a desafiar o poder da autoridade urbana por anos a vir: os limites do direito ao trabalho, a necessidade de acesso ao espaço público e a aplicação discriminatória de regras justas. Cortes Federais tipicamente responderam a essas questões sustentando ordenanças administrativas que restringiam os usos de ruas centrais e o direito constitucional ao trabalho, argumentando que *os pobres urbanos ainda tinham o resto da cidade para exercitar seus direitos*, assim

fortalecendo uma ordem socioespacial particular em que os pobres urbanos poderiam somente ocupar um lugar nas calçadas das margens da cidade.³⁷(tradução nossa)

Também Valverde ressalta a falta de guarida do Poder Judiciário no que concerne ao reconhecimento das violações decorrentes dessa modalidade de normativa municipal. A autora explica que o enfrentamento desse conjunto de dispositivos acerca dos usos da cidade é dificultado em razão de aparentemente não se tratar de algo tutelável. Ela observa que

(...) usos não têm direitos. E na governança local, transformar uma casa antiga ou uma fábrica abandonada em um abrigo é considerado uma questão de usos, não uma questão de pessoas. Isso significa que, ao invés de evidentemente estabelecer um caso sobre pessoas (por exemplo, mulheres abusadas, adultos com deficiência mental, etc) e o direito equânime delas à cidade a fim de mobilizar recursos, deve-se engajar em infinitas brigas mesquinhas sobre usos – vagas de estacionamento, densidades, espaços verdes e elevações.³⁸(tradução nossa)

Nesse sentido, a falta de reconhecimento de que as violações a direitos de sujeitos específicos decorrem de mecanismos de regulação de espaços dificulta que se dispute política e juridicamente sua exclusão do sistema normativo da cidade. Para Blomley, a situação não apenas obstaculiza a insurgência contra uma legislação discriminatória, como também representa uma vitória ideológica para as autoridades que concebem esse tipo de mecanismo e que o apresentam, para a opinião pública, como sendo um passo necessário em direção à igualdade. Sustenta o autor que quem é partidário das regulações,

37 “highlighted issues that would continue to challenge the power of the urban authority for years to come: the limits of the right to work, the need of access to the public space, and the discriminatory application of fair rules. Federal Courts typically responded to such issues by upholding administrative ordinances that restricted the uses of the downtown streets and the constitutional right to work, arguing that *the urban poor still had the rest of the city to exercise their rights*, and thereby reinforcing a particular socio-spatial order where the urban poor could only occupy a place on the pavements at the margins of the city”; AZUELA, Antonio; MENESES, Rodrigo. The Everyday Formation of the Urban Space: Law, Courts and the poor in Mexico City. In: BRAVERMAN, Irus et al. (ed.). **The Expanding Spaces of Law: A Timely Legal Geography**. Stanford: Stanford University Press, 2014 p. 8

38 “[...] uses have no rights. And in local governance, turning an old home or a disused factory into a shelter is considered a question of uses, not a question of persons. This means that instead of clearly setting out a case about persons (for example, battered women, mentally challenges adults, etc) and their equal right to the city in order to mobilize resources, one has to engage in endless petty fights about uses - parking spots, densities, green spaces and elevations.”; VALVERDE, Mariana. Taking 'land use' seriously: toward an ontology of municipal law. **Law Text Culture**, 2005, 9, 34-59. P. 53

Como refletido pelas cortes, faz uma pesada fundamentação ideológica, bloqueando efetivamente argumentos constitucionais a favor da população pobre. Ele ainda o faz apresentando regulações de mendigos não apenas como se respeitassem a igualdade, mas como se fossem constitutivas dessa. Usando uma linguagem alquímica de espaço, uso e respeito mútuo, ele alquimicamente transmuta a intolerância expressa por aqueles que procuram tal lei, e as opressões daqueles que sofrem sujeitados a ela, através de uma linguagem de espaço, uso e respeito mútuo.³⁹ (tradução nossa)

Assim, é comum a autoridade apresentar as regulamentações dos usos do espaço urbano como solução à falta de dignidade que é ser morador de rua, vendedor ambulante, catador de materiais recicláveis. Os legisladores afirmam que a regulação do uso do espaço público almeja a equidade dos sujeitos da cidade e, por isso, aqueles que a ela se opõem são, em verdade, conservadores que visam manter o *status quo* e a desigualdade social.

Tal afirmação inverte a realidade de forma perversa, servindo ao arrefecimento dos ânimos daqueles que se prontificam a questionar a regulação municipal e a lutar pelos direitos das minorias. De fato, considerando sejam superados os desafios de se insurgir contra a ordem vigente e de fazer a disputa jurídica levando a matéria a tribunais, os resultados favoráveis aos anti-regulacionistas nunca serão inteiramente positivos, pois, ao fim e ao cabo, não são suficientes para garantir a inclusão social dos sujeitos marginalizados.

Blomley se questiona sobre como os progressistas devem responder a esse tipo de regulação, uma vez que a derrubada de tais mecanismos nas instâncias judiciais não parece significar um ganho em si, já que, em princípio, não livra indivíduos de um *status* de vulnerabilidade social. Uma vitória nas cortes, nesse sentido, seria passível de estabelecer tão-somente direitos negativos, porquanto, na melhor das hipóteses, apenas restringiria as maneiras com as quais o governo é

39 “as refracted through the courts, it does some heavy ideological lifting, effectively blocking constitutional arguments on behalf of the public poor. Yet it does so by presenting begging law as not only respectful of equality, but actually constitutive of it. Using an alchemical language of space, use and mutual respect, it alchemically transmutes the intolerances expressed by those who seek such law, and the oppressions of those who suffer under it, through a language of space, use, and mutual respect.”; BLOMLEY, Nicholas. (2007b), “How to turn a beggar into a bus stop: law, traffic, and the ‘function of the place’”. *Urban Studies*, 44(9): 1697-1712. p. 1707

autorizado a punir pessoas vulneráveis por determinados tipos de condutas que praticam, como solicitar dinheiro, dormir e comer em espaços públicos.⁴⁰

Uma vitória nas cortes, embora seja insuficiente para mudança drasticamente a realidade cotidiana dos sujeitos pobres, significa uma possibilidade de transformação social na medida em que resguarda e possibilita o acesso à cidade de todas as classes – contribuindo, assim, a médio e longo prazo, à produção de um centro urbano – e, conseqüentemente, de uma sociedade - menos desigual. Assim, não se deve entender a pauta como manutenção ao *status quo*, mas sim como necessária à garantia de um dos direitos essenciais da população urbana marginalizada, qual seja, fazer uso da cidade.

Se pode dizer, portanto, que nos casos que estuda a geografia jurídica as regulações solidificam a exclusão de camadas populares aos centros urbanos, na medida em que restringem o uso do espaço para condutas que somente são praticadas por uma parcela específica da população. Mais do que isso, ao discriminar sujeitos através de usos, obstaculiza o enfrentamento jurídico da matéria, pois, como foi visto, “usos não têm direitos”. E, exatamente em razão de usos não terem direito à cidade – e de isso ser dificilmente questionado em tribunais - se legitima esse tipo de regulação que invisibiliza a pobreza, não deixando que ela usufrua da cidade

Em síntese, o espaço público urbano se configura a partir de um constante processo de disputa entre parcelas da população, sendo que a parte política e economicamente dominante se apropria do centro urbanizado, enquanto as demais se sujeitam às periferias. A geografia jurídica – projeto que estuda vastamente as relações entre as normas e a espacialidade -, dentro desse contexto, se propõe a estudar qual o papel de mecanismos regulatórios nesse fenômeno de produção do espaço urbano que acaba por excluir grande parte dos sujeitos da cidade. De acordo com a literatura desse campo, esses processos normativos regulam grupos específicos de indivíduos não pelo seu status – uma vez que isso seria considerado inconstitucional -, mas através dos usos dos espaços públicos. Assim o fazendo, resta obstaculizada a disputa política e jurídica da matéria e assentado mais um

40 BLOMLEY, Nicholas. (2007b), “How to turn a beggar into a bus stop: law, traffic, and the ‘function of the place’”. *Urban Studies*, 44(9): 1697-1712

mecanismo a ser usado pelos grupos dominantes para manterem controle sobre a cidade. No próximo capítulo, então, examina-se em que medida tal tese se aplica ao caso da “Lei das Carroças” de Porto Alegre.

3 A CIDADE SEM CARROÇAS: FINALIDADES E EFEITOS DA LEI 10.531/2008

Este capítulo busca analisar, pelas lentes da geografia jurídica, um exemplo local de regulação do uso do espaço público, qual seja, a “Lei das Carroças” de Porto Alegre. Para tanto, a primeira seção do capítulo, com base em pesquisa bibliográfica e documental, situa a relação da cidade com os catadores de rua – profissionais que trabalham na coleta de resíduos sólidos urbanos utilizando-se de carrinhos e carroças. Dessa forma, além de apresentar dados estatísticos referentes a essa população e a sua atividade profissional, a seção trata dos mecanismos que regulam o uso de veículos de tração humana (VTHs) e veículos de tração animal (VTAs) na cidade. A segunda seção do capítulo dedica-se a analisar a implementação da “Lei das Carroças”. Isto é, investiga, através da análise do texto legal, de notas taquigráficas da Câmara Legislativa Municipal e de materiais midiáticos, e considerando o referencial teórico da geografia jurídica, se a Lei 10.531/2008 discrimina os catadores, servindo à invisibilização da pobreza na cidade.

3.1 A RELAÇÃO PARADOXAL ENTRE A CIDADE, O LIXO E OS CATADORES

Como já brevemente referido, são inúmeros os fatores que atuam na configuração do espaço urbano. Um ponto que está atrelado intimamente às questões de urbanização e marginalização, atuando diretamente na configuração da cidade, é a gestão dos resíduos sólidos. Os centros urbanos se desenvolveram por serem centros de consumo. Nessa linha, atualmente, é intrínseco à urbanidade dos modelos de cidade que conhecemos que haja o consumo, e, conseqüentemente, o resíduo que tal ato gera. As cidades, dessa forma, por serem as principais fontes geradoras de resíduos, têm o desafio cotidiano de dar vazão a todo lixo que produzem.

A maneira de tratar esse resíduo pós-consumo é uma demanda inquietante. Segundo Rosa Rosado, a questão já se levanta na própria nomenclatura utilizada para descrever o material, já que o termo técnico “resíduo sólido” é carregado de uma falsa neutralidade, sendo mais apropriado empregar a noção de lixo, que “é uma forma provocativa e adequada para discutir sobre os resíduos em seu contexto social, na sociedade contemporânea que desconsidera o trabalho vivo e invisível das catadoras”.⁴¹ Afinal, dependendo da forma como o lixo é concebido pela sociedade, pode também ser visto como matéria-prima.

Hoje, os municípios brasileiros produzem cerca de 140 mil toneladas diárias de resíduos sólidos, os quais são descartados em lixões, aterros e vazadouros, primordialmente.⁴² Em 2008, aproximadamente 50% das cidades do país encaminhavam a totalidade de seus resíduos urbanos para lixões, sem que houvesse qualquer tipo de separação ou tratamento dos rejeitos.⁴³

Outra possibilidade de descarte é a apresentada pela coleta seletiva, dando posterior encaminhamento dos materiais reutilizáveis a indústrias de reciclagem. O reaproveitamento do lixo seco acaba por diminuir a quantidade de resíduos acumulados, bem como evita a utilização de matérias-primas que venham a gerar substratos. Segundo Rosado,

Sobras significam, geralmente, algo desprezível, o lixo do qual queremos nos livrar. Responsabilidade da prefeitura que deverá levá-lo para bem longe e assim nos garantir a agradável sensação de limpeza e bem-estar. Essa forma simplista de olhar e lidar com os “restos da nossa atitude cotidiana de viver” é resultado de uma visão de gestão de resíduos que trata todos os materiais inservíveis em um determinado contexto como lixo.
[...]

41 ROSADO, Rosa. **Na esteira do galpão: Catando leituras no território cotidiano da reciclagem do lixo de Porto Alegre/RS**. 2009. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. p. 64

42 ROSADO, Rosa. **Na esteira do galpão: Catando leituras no território cotidiano da reciclagem do lixo de Porto Alegre/RS**. 2009. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. p. 64

43 INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (PNSB)**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. p. 60. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/pnsb2008/PNSB_2008.pdf>. Acesso em: 30 sep. 2015.

Com a reciclagem, no entanto, parece haver uma ressignificação do lixo, que passa de um rejeito a algo com valor econômico, que desperta interesse em inúmeros atores.⁴⁴

Em Porto Alegre, a prefeitura municipal estima que a quantidade de lixo gerado seja de aproximadamente de mil toneladas por dia (t/d)⁴⁵, enquanto o IPEA aponta a quantidade de 2,703 mil t/d.⁴⁶ Toda essa matéria é recolhida por cerca de 25 caminhões⁴⁷, sendo, em sua maior parte, encaminhada para um aterro sanitário no município de Minas do Leão, distante cerca de 100km da capital gaúcha.⁴⁸

A cidade iniciou a implementação da Coleta Seletiva como política municipal em 1996 e, recentemente, noticiou que o Departamento Municipal de Limpeza Urbana (DMLU) passara a fazer a coleta seletiva em 100% das casas cujos logradouros comportassem a passagem do caminhão⁴⁹. Todavia, sabe-se que os lares localizados nas vilas e comunidades mais pobres, que tipicamente possuem vielas e ruas não asfaltadas, não são atendidos pela Coleta Seletiva institucionalizada. Este fator, somado a outras escolhas políticas da gestão do lixo, faz com que apenas aproximadamente 100 toneladas de todo o resíduo domiciliar cheguem, por dia, através do Programa da Coleta Seletiva, às Unidades de Triagem

44 ROSADO, Rosa. **Na esteira do galpão: Catando leituras no território cotidiano da reciclagem do lixo de Porto Alegre/RS**. 2009. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Disponível em: P. 54-55.

45 PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. CÂMARA TEMÁTICA DE TRANSPARÊNCIA. **Ata Reunião n. 02/2013**, 17 sep 2013. Disponível em: <
http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/transparencia/usu_doc/copa_ata_reuniao_camara_transparencia_02_2013_novo.pdf>. Acesso em: 30 sep. 2015.

46 INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Diagnóstico dos Resíduos Sólidos Urbanos**. Brasília: IPEA, 2012. p.22. Disponível em: <
http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/121009_relatorio_residuos_solidos_urbanos.pdf>. Acesso em: 30 sep. 2015.

47 PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. CÂMARA TEMÁTICA DE TRANSPARÊNCIA. **Ata Reunião n. 02/2013**, 17 sep 2013. Disponível em: <
http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/transparencia/usu_doc/copa_ata_reuniao_camara_transparencia_02_2013_novo.pdf>. Acesso em: 30 sep. 2015.

48 ROSADO, Rosa. **Na esteira do galpão: Catando leituras no território cotidiano da reciclagem do lixo de Porto Alegre/RS**. 2009. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Disponível em: P. 54-55.

49 PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Capital passa a ter coleta seletiva em 100% das ruas**. Publicação em 28/09/2015. Disponível em: <
http://www2.portoalegre.rs.gov.br/dmlu/default.php?p_noticia=181155&CAPITAL+PASSA+A+TER+COLETA+SELETIVA+EM+100%+DAS+RUAS>
Acesso em 30 sep. 2015.

(UTs), ainda que se estime que pelo menos 300 toneladas do lixo produzido cotidianamente na cidade sejam recicláveis.

Rosado chama atenção para este ponto ao lecionar sobre a distribuição espacial do consumo e a atenção diferenciada que determinados lugares e seus rejeitos obtêm da municipalidade. Para ela,

A distribuição espacial do consumo, considerando a intensa urbanização, faz com que haja uma trajetória, na qual os objetos produzidos em uma dada região, consumidos em outras e, por fim, destinados a quilômetros de distância. Os resíduos sólidos domiciliares de Porto Alegre, por exemplo, são recolhidos pela coleta regular, após passarem por uma Estação de Transbordo situada na Lomba do Pinheiro, são encaminhados a um aterros privado situado do município de Minas do Leão, portanto a mais de 100km de distância do local de geração, o que, evidentemente, não é nada adequado do ponto de vista da sustentabilidade ambiental.⁵⁰

O meio-ambiente exige que se pense na gestão do lixo. Práticas insustentáveis, como a manutenção de lixões, a remessa de resíduos a localidades distantes e a relativamente baixa quantidade de matérias pós-consumo encaminhados às UTs, onde é feita a separação e o preparo dos materiais para a reciclagem, precisam ser repensadas.⁵¹ Neste sentido,

Uma das principais estratégias para a redução da quantidade de resíduos dispostos nos aterros sanitários é a criação de sistemas de coleta seletiva. A avaliação do desempenho da coleta seletiva no Brasil, porém, também apresenta importantes desafios. Uma parte considerável da coleta de materiais recicláveis é feita por catadores de maneira informal, e assim não é contabilizada nas estatísticas oficiais.⁵²

50 ROSADO, Rosa. **Na esteira do galpão: Catando leituras no território cotidiano da reciclagem do lixo de Porto Alegre/RS**. 2009. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/17408/000716714.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 14 set. 2015 P. 57

51 INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Diagnóstico dos Resíduos Sólidos Urbanos**. Brasília: IPEA, 2012.. P.17. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/121009_relatorio_residuos_solidos_urbanos.pdf>. Acesso em: 30 sep. 2015

52 INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Diagnóstico dos Resíduos Sólidos Urbanos**. Brasília: IPEA, 2012. P.17. Disponível em: <

Daí a importância de encaminhar a maior quantidade de resíduo pós-consumo às indústrias de reciclagem, para que sejam reaproveitados. Para tanto, além da parcela de lixo coletado pela Administração Municipal, ainda são múltiplas as possibilidades de trajetos do resíduo urbano até as fábricas recicladoras, bem como são diversos os atores que participam da transformação do lixo, a depender do percurso escolhido. O denominador comum a todos os caminhos é a presença ativa dos catadores no processo de reutilização dos materiais.

Esses trabalhadores tiveram recentemente reconhecida a catação como atividade profissional pelo Ministério do Trabalho e Emprego que, com a edição da Portaria nº 397/2002, oficializou o trabalho dos catadores de materiais recicláveis como profissão⁵³, dando a ela o Código nº 5192, na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO).⁵⁴

Portanto, definiu-se que

os trabalhadores da coleta e seleção de material reciclável são responsáveis por coletar material reciclável e reaproveitável, vender material coletado, selecionar material coletado, preparar o material para expedição, realizar manutenção do ambiente e equipamentos de trabalho, divulgar o trabalho de reciclagem, administrar o trabalho e trabalhar com segurança.⁵⁵

O reconhecimento da atividade como profissão facilitou a realização de pesquisas de censos oficiais. No entanto, as pesquisas demográficas sobre os trabalhadores que desempenham a catação continuam sendo de complexa realização e, muitas vezes, demonstram dados sub ou superestimados. O número total de catadores, por exemplo, varia de acordo com o levantamento, muito em

http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/121009_relatorio_residuos_solidos_urbanos.pdf>. Acesso em: 30 sep. 2015

53 BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Portaria nº 397, de 09 de outubro de 2002**. Disponível em: <<http://www.mtecbo.gov.br/cbsite/pages/legislacao.jsf>>. Acesso em: 14 sep. 2015.

54 MINISTÉRIO DO TRABALHO E DO EMPREGO. **Classificação Brasileira de Ocupações**. Brasília: MTE, SPPE, 2010, v. 1. Disponível em: <<http://www.mtecbo.gov.br/cbsite/pages/downloads.jsf>>. Acesso em: 14 sep. 2015.

55 MINISTÉRIO DO TRABALHO E DO EMPREGO. **Classificação Brasileira de Ocupações**. Brasília: MTE, SPPE, 2010, v. 1. Disponível em: <<http://www.mtecbo.gov.br/cbsite/pages/downloads.jsf>>. Acesso em: 14 sep. 2015.

razão de o trabalho ser, em sua grande parte, informal, estigmatizado e, tantas vezes, sazonal, isto é, de estar intimamente ligada às possibilidades – ou ausência – de trabalho no setor econômico formal.⁵⁶

De toda forma, estima-se, no Brasil, a existência de 400 a 600 mil pessoas que se autorreconhecem como catadores, isto é, declaram que esta é a principal fonte de renda que possuem⁵⁷. Esses trabalhadores realizam diversos tipos de atividades: separar resíduos em galpões e unidades de triagem, recolher lixo em caminhões de coleta seletiva, realizar coleta em vazadouros e lixões, catar resíduos na rua. Os catadores possuem também diversas formas de organização, sendo crescente a cooperativização e associação da classe, principalmente daqueles que trabalham em galpões.

Os autônomos, que ainda são ampla maioria⁵⁸, normalmente fazem uso de carroças ou de carrinhos tracionados, puxados, respectivamente, por animais e pelos próprios catadores. A atividade é realizada em situação de extrema vulnerabilidade, sem equipamentos de proteção individual, trazendo diversos riscos às condições de saúde e segurança do trabalhador. Para além dos sabidos riscos físicos, os catadores ainda estão expostos à violência constante da estigmatização.

Somente na capital gaúcha, estima-se que há 7 mil catadores em atividade.⁵⁹ Muitos desses trabalhadores saem cotidianamente de comunidades periféricas e rumam para o centro da cidade. A geografia do lixo urbano nos galpões de reciclagem do município, observada por Rosado, também explica a opção dos carrinheiros em exercerem sua atividade em zonas centrais, em razão de que eles

56 INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Situação Social das Catadoras e dos Catadores de Material Reciclável e Reutilizável**. Brasília: IPEA, 2013. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/situacao_social/131219_relatorio_situacao_social_mat_reciclavel_brasil.pdf>. Acesso em 14 sep. 2015. p.6

57 INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Situação Social das Catadoras e dos Catadores de Material Reciclável e Reutilizável**. Brasília: IPEA, 2013. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/situacao_social/131219_relatorio_situacao_social_mat_reciclavel_brasil.pdf>. Acesso em 14 sep. 2015. p.6

58 INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Diagnóstico dos Resíduos Sólidos Urbanos**. Brasília: IPEA, 2012. p.17. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/121009_relatorio_residuos_solidos_urbanos.pdf>. Acesso em: 30 sep. 2015

59 ROSADO, Rosa. **Na esteira do galpão: Catando leituras no território cotidiano da reciclagem do lixo de Porto Alegre/RS**. 2009. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. P. 81

[...] distinguem os bairros de origem dos resíduos pela característica dos mesmos: “lixo pobre” que contém mais materiais orgânicos misturados e em decomposição, vindo de bairros cujos moradores com baixo poder aquisitivo, e “lixo nobre”, formado pelo descarte de muitas embalagens recicláveis, identificando um maior consumo de produtos, originários de bairros de moradores ricos. [...] Isso demonstra que a segregação sócio-espacial urbana se expressa também pela qualidade do material pós-consumo gerado nos distintos bairros da cidade, o que é detectado pelas próprias catadoras na prática cotidiana do galpão.⁶⁰

Deixando, rotineiramente, a zona periférica para circular nas zonas centrais, os catadores abrem lixeiras, abrem containers, puxam o pesado carrinho para todos os cantos do bairro. No final do dia, ora com o carrinho lotado de materiais recicláveis, a maioria deles vende os resíduos recolhidos para *atravessadores*, que possuem o maquinário adequado para prensar o material. São estes agentes que vão revender o lixo às indústrias de reciclagem, obtendo a maior margem de lucro do processo, enquanto os catadores retornam aos seus lares marginais.

É interessante visualizar o processo de reciclagem como uma pirâmide, cujo topo seria ocupado pelas indústrias recicladoras, vindo abaixo os intermediários “que geralmente organizam toda a infraestrutura necessária (balança, prensa, triturador, caminhões, galpão e capital financeiro) para a compra dos materiais”.⁶¹ A base da pirâmide se constituiria pelos

milhares de catadoras e catadores que trabalham diretamente na coleta, separação e triagem dos resíduos. Por sofrerem de uma infinidade de carências sociais e econômicas, constituem a parte mais frágil da cadeia, quase sempre dependentes da ação dos atravessadores e das indústrias, que determinam os preços, o volume e as condições dos materiais que serão adquiridos. Mesmo assim, eles são os atores-chave em todo o processo, já que são responsáveis por quase 90% de todo o material que chega ser reciclado no Brasil.⁶²

60 ROSADO, Rosa. **Na esteira do galpão: Catando leituras no território cotidiano da reciclagem do lixo de Porto Alegre/RS**. 2009. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. P. 59-60

61 INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Situação Social das Catadoras e dos Catadores de Material Reciclável e Reutilizável**. Brasília: IPEA, 2013. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/situacao_social/131219_relatorio_situacaosocial_mat_reciclavel_brasil.pdf>. Acesso em 14/09/2015. p. 18-19

62 INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Situação Social das Catadoras e dos Catadores de Material Reciclável e Reutilizável**. Brasília: IPEA, 2013. Disponível em:

Segundo Denise Juncá, são esses muitos atores sociais que participam do processo de reciclagem e descarte de resíduos, em um mercado que

movimenta muito dinheiro e tem em sua base, principalmente, os papeleiros, ou seja, famílias inteiras que trabalham duro, acordam cedo e trabalham tarde, andando quilômetros na busca de seu “objeto de desejo”: o lixo que pertence a quem chegar primeiro. Em geral, os carrinhos que utilizam são de propriedade dos depósitos clandestinos, que intermediam a venda do material e “empregam” os papeleiros.⁶³

Assim, percebe-se que, dos muitos sujeitos envolvidos na reciclagem, justamente a parcela de catadores que cotidianamente faz intenso uso do espaço público – na medida em que trabalha por conta própria coletando resíduos sólidos das ruas –, o compartilhando com o restante da população, é a que se encontra mais marginalizada. Trabalham nos centros das cidades e, mesmo assim, não fazem parte dela, são sujeitos informais, sem acesso a serviços públicos, a benefícios previdenciários, a tratamento equânime. Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA),

esses trabalhadores enfrentam uma situação paradoxal. Por um lado, são responsáveis pela transformação do lixo em mercadoria de interesse de grandes indústrias, que tanto lhes confere um papel central de um amplo circuito relativo à produção e ao consumo de bens, como caracteriza os catadores como verdadeiros agentes ambientais ao efetuarem um trabalho essencial no controle da limpeza urbana. Por outro lado, estes trabalhadores ocupam uma posição marginal na sociedade, com poucas oportunidades no mercado de trabalho, dadas suas carências em termos de formação profissional, bem como por serem pobres e relegados para espaços geográficos suburbanos e marginalizados, bem como sofrerem

<http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/situacao_social/131219_relatorio_situacaosocial_mat_reciclavel_brasil.pdf>. Acesso em 14/09/2015. p. 19

63 JUNCÁ, D.C.M. **Mais que sobras e sobrantes: trajetórias de sujeitos no lixo**. 2004, 250f. Tese (Doutorado em Saúde Pública) - Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro 2004. Disponível em: <<http://www.arca.fiocruz.br/bitstream/icict/4387/2/187.pdf>>. Acesso em: 14 sep. 2015. P. 159

diferentes tipos de exclusão no mercado de consumo e na dinâmica das relações sociais.⁶⁴

Esse paradoxo sobre quem são e o lugar que ocupam na sociedade se estende às causas de início do trabalho com a catação e de permanência na atividade. Em Porto Alegre, a dificuldade de inclusão no mercado de trabalho formal é a principal razão pela qual exercem a catação e, da mesma forma, é um dos motivos pelos que almejam a deixar. Consoante Juncá,

Já adultos passaram a correr “pra ver onde tinha um servicinho”, já que o trabalho era um valor de destaque como sinônimo de sobrevivência e honra. Entretanto, não era fácil encontrá-lo: “Antigamente tu ias nos lugares e conseguias serviço. Via placa em tudo quanto era lugar. Agora tu sais e não vê mais nada. Eles estão pedindo gente que tem curso de computador, de língua, eles olham a aparência. Quem não tem aquele estudo, não consegue.” Uns passaram pelo ramo da construção civil, outros de pequenos comércios, de serviços, como ajudantes de cozinha, de atividades doméstica ou tantas outras. Como se deparavam com portas fechadas, a saída imediata parecia então ser o lixo. A questão é que o lixo continuava aceitando a todos [...].⁶⁵

Uma pesquisa realizada pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) com trabalhadores de Unidades de Triagem de Porto Alegre atribui, em parte, à falta de outras alternativas viáveis a decisão dessas pessoas pela reciclagem como atividade de geração de renda, na medida em que elas têm

[...] uma trajetória de vida marcada pelas dificuldades de ingresso no mercado de trabalho, principalmente devido à falta de oportunidades de emprego e à baixa escolarização, acompanhada por situações de desemprego familiar, necessidade de sobrevivência e de estabelecimento de uma atividade remunerada em curto espaço de tempo.

Além disso, pesa na opção por trabalhar com a reciclagem: proximidade das associações do local de residência; flexibilidade das relações de trabalho (horários a cumprir, dispensas, entre outros), que permite cuidado e acompanhamento dos filhos e da família

64 INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Situação Social das Catadoras e dos Catadores de Material Reciclável e Reutilizável**. Brasília: IPEA, 2013. P. 7. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/situacao_social/131219_relatorio_situacaosocial_mat_reciclavel_brasil.pdf>. Acesso em 30 sep. 2015.

65 JUNCÁ, D.C.M. **Mais que sobras e sobrantes: trajetórias de sujeitos no lixo**. 2004, 250f. Tese (Doutorado em Saúde Pública) - Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro 2004. P. 169

(elemento presente principalmente no relato das mulheres), e presença de amigos e familiares nesta atividade, abrindo caminho para uma inserção neste ramo de trabalho, seja de forma individual ou coletiva (através das associações). É relevante também o fato do trabalho com reciclagem não estabelecer critérios/requisitos como idade, escolaridade, condicionamento físico, “boa aparência”, residência fixa, entre outros, surgindo como alternativa de trabalho de inclusão em casos de extrema precarização da condição social dos sujeitos.⁶⁶

A diminuta gama de possibilidades que os leva ao primeiro contato com a catação não significa, no entanto, que desejam os trabalhadores exercer outro labor. Muitos deles reconhecem-se como agentes colaboradores à preservação ambiental e, inclusive, externalizam a vontade de permanecer na atividade. Juncá relata que, em uma das entrevistas realizadas com catadores para a produção de sua tese de doutoramento, ouviu de um deles que, conquanto fosse penoso o trabalho, “tem também o orgulho, aquele lado que te dá até um certo prazer. Porque tu não estás fazendo apenas pelo teu ganho, tu estás fazendo um trabalho ambiental”.⁶⁷

Vê-se, portanto, que grande parte dos catadores começou a exercer a catação justamente por já ser ou estar à margem da sociedade. À medida que restavam sem alternativas – em razão da falta de escolaridade, da idade, da aparência, dos hábitos, da falta de documentos -, buscaram na reciclagem a geração da renda que lhes faria sobreviver. Como motivos principais para quererem deixar a profissão, apontam a insalubridade do trabalho, a variação dos ganhos e a ausência de direitos trabalhistas.

As razões de permanência, por sua vez, vão para além do motivo de dificuldade de inclusão no mercado de trabalho: existe o orgulho por desempenharem um trabalho útil à sociedade e a vontade de permanecerem autônomos. Nessa linha, também o trabalho nos galpões e unidades de triagem pode representar um problema já que exige dos catadores que abram mão de uma das únicas liberdades de escolha que têm, relativa a quando e como trabalhar.

66 UFRGS – UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL. **Estudo do perfil sócio educacional da população de catadores de materiais recicláveis organizados em cooperativas, associações e grupos de trabalho: Relatório Parcial**. Porto Alegre: UFRGS; MEC; FNDE. 2009. Disponível em: < <http://www.catacao.org.br/wp-content/uploads/2012/03/Relatorio-Parcial-Perfil-Socioeducacional-de-Catadores-%E2%80%A6.pdf>>. Acesso em: 14/ sep. 2015

67 JUNCÁ, Denise C.M. **Mais que sobras e sobrantes: trajetórias de sujeitos no lixo**. 2004, 250f. Tese (Doutorado em Saúde Pública) - Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro 2004. P. 177

Sobre isso, Juncá, relata o que lhe disse uma catadora que trabalhava em galpão, sobre as exigências de organização do trabalho existentes nas associações de catadores:

Aqui a pessoa chega e se eu tenho vaga fica tudo arquivado, seus documentos, seu currículo. E eu vou dizer pra ela: tu vais ficar por experiência por 15 dias. Em 15 dias, se tudo andou bem, se tu trabalhaste direito, tu vais ficar sócio. Se não, nós mandamos embora.⁶⁸

Conquanto seja tênue a vontade dos próprios catadores em migrar de profissão ou de ver a própria atividade regulamentada, o que se pode extrair com certeza é o anseio por ver valorizada a catação e reconhecida sua importância para a cidade. De acordo com Rosado, no entanto, a política implementada pela Prefeitura Municipal tem sido contrária a essa ideia:

A Prefeitura, por meio do DMLU, realizou, em períodos passados, algumas tentativas de integrar estes catadores informais ao programa de Coleta Seletiva, tarefa bastante complexa primeiro pelo número cada vez mais elevado de catadores que atuam nas ruas, que percebem o trabalho precarizado como alternativa de renda, assimilando o alto grau de dependência dos atravessadores e a desconfiança destes com relação àqueles que representam a política institucionalizada. No discurso da prefeitura, no período da Administração Popular, a coleta informal pelos catadores não deveria ser incentivada, visto que o recolhimento de resíduos sólidos urbanos domiciliares é por lei atribuição exclusiva do poder público local. Conforme essa visão, o sistema de gerenciamento integrado dos resíduos deveria ser concebido para que a catação de rua ou a coleta informal fosse gradativamente abandonada, substituída e desnecessária. No entanto, não há como negar a realidade que está nas ruas, na qual os catadores, carroceiros e carrinheiros coletavam, informalmente, um volume de resíduos sólidos urbanos bem maior do que o sistema de recolhimento institucional pelo DMLU.⁶⁹

68 JUNCÁ, Denise .C.M. **Mais que sobras e sobrantes: trajetórias de sujeitos no lixo**. 2004, 250f. Tese (Doutorado em Saúde Pública) - Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro 2004. Disponível em: <<http://www.arca.fiocruz.br/bitstream/icict/4387/2/187.pdf> >. Acesso em: 14/09/2015. P. 170

69 ROSADO, Rosa. **Na esteira do galpão: Catando leituras no território cotidiano da reciclagem do lixo de Porto Alegre/RS**. 2009. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. P. 118-119

Nesse contexto, o Movimento Nacional de Catadores de Recicláveis (MNCR) desenhou inúmeras propostas que buscavam integrar os carrinheiros e carroceiros à já institucionalizada Coleta Seletiva, preservando-lhes o trabalho e a autonomia. Em entrevista ao Instituto Humanitas Unisinos, em 2006, Alexandre Cardoso, então integrante da comissão nacional do MNCR, esclareceu que os catadores não precisam de um projeto de lei que acabe com a profissão, “mas sim de um projeto que valorize o trabalho do catador, que recolhe, só na grande Porto Alegre, mais de 150 toneladas de materiais recicláveis todos os dias”.⁷⁰

Com o passar dos anos – e das gestões que assumiram a Prefeitura Municipal -, no entanto, nenhuma política pública que visasse diminuir a situação de marginalidade dos carrinheiros e carroceiros foi criada. Pelo contrário, a despeito de serem precursores da ideia de separação de lixo na cidade – já a efetuando em uma época que não se ouvia falar da importância da reciclagem – os catadores de rua cada vez mais tiveram seu trabalho dificultado pelo aparato estatal.

Foi neste contexto que sobreveio, por iniciativa do Poder Legislativo, a Lei n. 10.531/08⁷¹. Aprovada em 16 de junho de 2008 pelo Plenário da Câmara de Vereadores de Porto Alegre, e sancionada em 10 de setembro do mesmo ano pelo Prefeito, a nova lei municipal instituiu o “Programa de Redução Gradativa do Número de Veículos de Tração Humana (VTHs) e de Veículos de Tração Animal (VTAs)”, comumente conhecidos, respectivamente, como carrinhos e carroças.

A “Lei das Carroças” estabeleceu que os condutores de VTHs e VTAs deveriam ser devidamente cadastrados e transpostos a outros mercados de trabalho, através da implementação de políticas públicas⁷². Mas, essencialmente, a lei determinou que, gradativamente, no período de oito anos a partir de sua criação,

70 INSTITUTO HUMANITAS UNISINOS. **Catadores mobilizam-se contra projeto que tira carroças das ruas de Porto Alegre**. Publicada em 04/10/2006. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/noticias/noticias-arquivadas/854-catadores-mobilizam-se-contraprojeto-tira-carrocas-das-ruas-de-porto-alegre>>. Acesso em 14/09/2015.

71 PORTO ALEGRE. **Lei ordinária 10.531, de 10 de setembro de 2008**. Disponível em: <http://www.camarapoa.rs.gov.br/biblioteca/integrais/Lei_10531.htm>. Acesso em 14 sep. 2015.

72 Conforme o disposto no art. 2º, incisos I e II da Lei nº 10.531/08; **Lei ordinária 10.531, de 10 de setembro de 2008**. Disponível em: <http://www.camarapoa.rs.gov.br/biblioteca/integrais/Lei_10531.htm>. Acesso em 14 sep. 2015.

ficasse totalmente proibida a circulação de carrinhos e carroças em grande parte do território urbano de Porto Alegre.

Na perspectiva do poder público de Porto Alegre, a “Lei das Carroças” tinha por finalidade diminuir o trabalho infantil na cidade, uma vez que era grande o número de crianças a conduzirem carroças e carrinhos; proteger o trabalhador catador dos perigos do tráfego, no qual se encontrava vulnerável a acidentes de trânsito; proteger o trabalhador da indignidade da profissão de catação; combater os maus-tratos a animais; e combater o “caos no trânsito”, o qual, com o advento da lei, deveria ser reduzido.

A declaração de tais objetivos fez surgir da sociedade civil inúmeros questionamentos, em formato de artigos na grande mídia, debates em programas de rádio e televisão, trabalhos acadêmicos e, até mesmo, representações que instigaram órgãos públicos a promover a investigação da implementação normativa através da instauração de inquérito civil e conseguinte ajuizamento de Ação Civil Pública. Essas iniciativas, em sua maioria, expuseram as inconsistências do projeto de lei em relação à sua constitucionalidade e, até mesmo, sua legalidade. A outro aspecto relevante na demonstração da fragilidade da lei, porém, não foi dado o devido tempo e a devida atenção: os efeitos sociais da “Lei das Carroças”. Com o intuito de desvendar quais as prováveis consequências da lei para a sociedade porto-alegrense, se desenvolve a última parte deste trabalho.

3.2 A PROIBIÇÃO DAS CARROÇAS SOB O OLHAR DA GEOGRAFIA JURÍDICA

Consoante explanado no capítulo primeiro deste trabalho, a modalidade de regulação municipal investigada por muitos autores da geografia jurídica tem marcantes características. A primeira é referente à peculiaridade de dar comandos através dos usos do espaço público urbano. A segunda é que esses comandos costumam reger maneiras de fruição da cidade que são praticadas tão-somente por uma parcela específica da população. A terceira peculiaridade é que a regulamentação de certos usos leva à restrição do acesso a espaços públicos apenas por grupos de indivíduos marginalizados – mendigos, vendedores

ambulantes, pessoas em situação de rua – e, por isso, se configura como discriminatória.

Sabendo disso, o que se pretende verificar é se a limitação do uso do espaço público de Porto Alegre por carroças e carrinhos, prevista na Lei n. 10.531/2008, serve para, além de regular o tráfego, restringir o acesso à cidade de carroceiros e carrinheiros. Portanto, para averiguar se a Lei 10.531/08 desponta como um mecanismo de invisibilização da pobreza, examina-se a seguir tanto o texto legal, quanto o discurso das autoridades, buscando observar de que modo a implementação do dispositivo acarreta na discriminação de uma parcela específica da população da cidade.

3.2.1 Aspectos Discriminatórias da “Lei das Carroças” de Porto Alegre

O Projeto de Lei n. 43/2005, que originou a Lei n. 10.531/2008, foi proposto, debatido e aprovado na 14ª Legislatura da Câmara Municipal de Porto Alegre, ocorrida do início de 2005 até o final de 2008. O referido projeto foi protocolado em 11 de fevereiro de 2005 e, como já mencionado, foi aprovado pelo plenário da Câmara Municipal em 16 de junho de 2008. Durante os anos de sua tramitação, o PL 043/05 passou por diversas comissões legislativas. Nesse tempo, recebeu pareceres, todos favoráveis, ainda que com algumas sugestões, das Comissões de Constituição e Justiça; de Defesa do Consumidor e Direitos Humanos; de Saúde e Meio Ambiente; de Urbanização, Transportes e Habitação e de Economia, Finanças e Orçamento e do Mercosul. Além disso, no decorrer da sua tramitação, foram protocolados 3 substitutivos e apregoadas 16 emendas ao texto original.⁷³

A proposta inicial do projeto protocolado em 2005 enfatizava a instituição do “Programa de Redução Gradativa do Número de Veículos de Tração Animal”. Enquanto seus artigos 1º e 4º, que previam, respectivamente, a criação do referido programa e o estabelecimento do prazo de oito anos para a proibição total do

73 CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Projeto de Lei Legislativo 43/2005**. Disponível em: <<http://projetos.camarapoa.rs.gov.br/processos/69324>>. Acesso em: 20 sep. 2015.

trânsito de VTA's, foram mantidos no texto final, seu art. 3º foi logo excluído. Tal dispositivo propunha que o programa devesse estabelecer

ações e projetos que possibilitem que os condutores de VTA's ingressem em outros mercados de trabalhos, como o da reciclagem de resíduos sólidos, assim como a utilização e financiamento de veículos movidos por combustíveis não poluentes.⁷⁴

Isto é, inicialmente o Projeto de Lei n. 43/2005 não parecia ter o intuito de invisibilizar o catador da cidade. Ainda que o dificultasse, a restrição ao uso de carroças não impossibilitaria automaticamente o exercício da catação no centro da cidade: o trabalhador, de outro modo, poderia se valer de VTHs ou outros veículos não-poluentes para exercer sua profissão.

O substitutivo n. 02 ao Projeto de Lei n. 43/2005, de setembro de 2006, propôs redação completamente diversa. Em síntese, proibia a circulação total de carroças apenas nas avenidas mais movimentadas da cidade - nos demais logradouros, estabelecia que veículos de tração animal poderiam circular desde que estivessem cadastrados na Secretaria de Transportes; fossem conduzidos por maiores de 18 anos; não possuíssem mais de duas rodas, com pneus; e estivessem equipados com buzinas e sinais luminosos. Dessa forma, tal substitutivo foi uma forma de buscar solucionar questões referentes ao trabalho infantil, maus-tratos dos animais e regulação do trânsito sem negar por completo o acesso à cidade pelos carroceiros.⁷⁵

O substitutivo aprovado, no entanto, foi o n. 03, muito similar à proposta inicial do projeto de lei e de autoria do mesmo vereador, inclusive. Duas das dez emendas apregoadas a este texto se propunham a mitigar, de alguma forma, a iminente aprovação de uma lei discriminatória. A emenda n. 08 condicionava a aplicação da lei à efetiva existência de formas alternativas de renda e sobrevivência econômica dos condutores de VTA's. Da mesma forma, buscando assegurar o direito de

74 CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Projeto de Lei do Legislativo 043/05. Detalhes do Processo.** Disponível em: <<http://200.169.19.94/documentos/draco/processos/69324/009762005PLL.pdf>> Acesso em: 20 sep. 2015.

75 CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Projeto de Lei Legislativo 043/05.** Disponível em: <<http://projetos.camaraipoa.rs.gov.br/processos/69324>>. Acesso em: 20 sep. 2015.

mínima inclusão social dos catadores, a emenda n. 10, propunha a inclusão de um artigo assim redigido:

Art. - O Executivo Municipal deverá apresentar, no prazo de 60 (sessenta) dias, em audiência pública: I - um Programa Municipal de Reciclagem de Resíduos Sólidos e Orgânicos, que contemple os catadores de resíduos e os galpões de reciclagem; II - Plano Investimentos na área de geração e renda e de qualificação profissional para os catadores de resíduos sólidos e orgânicos. Parágrafo 1º: O Programa Municipal de Reciclagem de Resíduos Sólidos e Orgânicos e o Plano de Investimentos, deverá ser elaborado com planejamento participativo, incluindo todos os segmentos envolvidos. Parágrafo 2º- **O início da fruição do prazo previsto nesta lei fica condicionada à aplicação do Programa e do Plano previstos nos incisos 1 e II, bem como no parágrafo anterior.**⁷⁶ (grifo meu)

Dessa maneira, se objetivava que a política pública de inclusão dos catadores em outros postos de trabalho fosse assegurada antes que os mesmos restassem excluídos da própria exclusão que já vivenciavam. Ainda que, de alguma forma, a medida servisse para garantir direitos básicos, ela não possuiu o condão de subtrair do dispositivo legal o caráter discriminatório que possuía: ao contrário, em tendo sido rechaçada pelos parlamentares, apenas deixou mais em evidência que os motivos dos legisladores para aprovar a lei em nada diziam respeito à dignidade dos catadores e de suas famílias.

A face preconceituosa do projeto de lei se desvendou ainda mais quando, após três anos de intensos debates referentes apenas à restrição do tráfego de VTAs, foi apregoada e aprovada, no mesmo dia da votação final do projeto, a Emenda n. 09 ao substitutivo n. 03, a qual acrescentava à redação legal a proibição de VTHs. Se a condução de carroças no espaço público municipal já em muito dificultaria o acesso de catadores às zonas centrais da cidade, a restrição ao uso de carrinhos puxados por eles próprios impediria totalmente que fizessem uso do espaço urbano.

A redação final da Lei n. 10.531/2008 ficou a seguinte:

76 CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Projeto de Lei do Legislativo 043/05. Detalhes do Processo.** Disponível em: <
<http://200.169.19.94/documentos/draco/processos/69324/009762005PLL.pdf>> Acesso em: 20
sep. 2015.

“Art. 1º Fica instituído, no Município de Porto Alegre, o Programa de Redução Gradativa do Número de Veículos de Tração Animal e de Veículos de Tração Humana.

Art. 2º O Programa de Redução Gradativa do Número de Veículos de Tração Animal e de Veículos de Tração Humana estabelecerá:

I – o prazo para a realização, pelo Executivo Municipal, do cadastramento social dos condutores de Veículos de Tração Animal (VTAs) e dos condutores de Veículos de Tração Humana (VTHs); e
II – as ações que viabilizarão a transposição dos condutores de VTAs e dos condutores de VTHs para outros mercados de trabalhos, por meio de políticas públicas de transposição anual que contemplem todos os condutores de VTAs e todos os condutores de VTHs identificados e cadastrados pelo Executivo Municipal.

Parágrafo único. Dentre as ações de que trata o inc. II do art. 2º desta Lei, estarão aquelas que qualifiquem profissionalmente os condutores de VTAs e de VTHs identificados e cadastrados pelo Executivo Municipal para o recolhimento, a separação, o armazenamento e a reciclagem do lixo, observando-se as políticas públicas de educação ambiental.

Art. 3º Fica estabelecido o prazo de 8 (oito) anos, para que seja proibida, em definitivo, a circulação de VTAs e de VTHs no trânsito do Município de Porto Alegre.

§ 1º Fica permitida a utilização de VTAs e de VTHs:

I – em locais privados;
II – na área rururbana, incluindo-se os núcleos urbanos intensivos;
III – na região periférica;
IV – em locais públicos, para fins de passeios turísticos; e
V – em rotas e baías que sejam autorizadas pelo Executivo Municipal.

§ 2º Fica proibido:

I – condução de VTAs e de VTHs por menores de 18 (dezoito) anos de idade;
II – condução de VTAs e de VTHs por pessoa não-habilitada, conforme legislação vigente;
III – trânsito de VTAs e de VTHs não-registrados, conforme legislação vigente; e
IV – condução de VTAs e de VTHs em zona urbana, exceto as previstas nos incs. I e IV do § 1º deste artigo.

Art. 4º O Poder Público poderá firmar convênio com instituições públicas e privadas, visando à implementação dos preceitos desta Lei.

Art. 5º Conforme o § 1º do art. 25, o art. 32 e o § 3º do art. 70 da Lei Federal nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 – Lei de Crimes Ambientais–, e alterações posteriores, e o art. 11 da Lei Complementar nº 234, de 10 de outubro de 1990 – Código Municipal de Limpeza Urbana –, e alterações posteriores, as autoridades competentes municipais responderão solidariamente, se não

tomarem as medidas legais e administrativas cabíveis ao tomarem conhecimento do descumprimento ao disposto nesta Lei.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”

Os momentos finais de debate sobre o então projeto de lei e, posteriormente, a aprovação de emenda inesperada no dia da votação deixaram transparecer o viés discriminatório da lei. De qualquer forma, o teor dos discursos parlamentares na tribuna da Câmara já demonstravam que o objetivo dos legisladores com a normativa não era concernente tão-somente à indignidade da profissão ou aos maus-tratos dos animais.

De acordo com o que se depreende das declarações oficiais e midiáticas das autoridades municipais propositoras da “Lei das Carroças”, tal legislação nasceu, em verdade, com o intuito de dirimir um alegado problema social que gerava inúmeros outros. A catação realizada por veículos tracionados, consoante a Exposição de Motivos da proposta inicial do Projeto de Lei 043/05, trazia aos legisladores preocupações tanto

de nível social, em razão de que as pessoas, em pleno século XXI, tenham que se sujeitar a condições de vida da época medieval, como de nível da defesa e proteção dos animais, pois o mau-trato e a falta de condições mínimas a que estão submetidos os cavalos são do conhecimento de todos.⁷⁷

As notas taquigráficas deixam claro que, aos olhos das autoridades, os catadores representavam o que a cidade possuía de mais retrógrado. Vários dos vereadores da 14ª Legislatura contrapuseram o desenvolvimentismo e a beleza da cidade à existência de carroças e carrinhos. Um deles, por exemplo, declarou que

[...] não sei se por causa desse rio tão lindo que nós temos, dessa formosura de Porto Alegre, nós queríamos que os problemas sociais fizessem par com toda esta fantástica população que nós temos, com toda esta Cidade linda, com todo este pôr-do-sol maravilhoso, e

77 CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Projeto de Lei do Legislativo 043/05. Detalhes do Processo.** Disponível em: <
<http://200.169.19.94/documentos/draco/processos/69324/009762005PLL.pdf>> Acesso em:
20/09/2015.

que, pelo menos, baníssemos do nosso panorama social a tristeza de ter desempregados, de sermos a “capital das carroças”.⁷⁸

Outro parlamentar sustentou que

[...] é por isso que esta Cidade é a capital mundial das carroças! Dezenas de vezes eu fui àquela tribuna e pedi: “Parem de aumentar o número de carroças nesta Cidade!” É a única cidade do mundo, no mundo todo - podem buscar para ver se isso acontece, uma capital de Estado do porte de Porto Alegre, respeitada no mundo inteiro -, em que o número de carroças aumentou, e aumentou de forma geométrica, de forma impressionante.⁷⁹

Na mesma oportunidade, ainda outro titular da Câmara dos Vereadores advogou que não seria “compatível com uma cidade moderna a exploração das crianças, o sofrimentos dos animais, as carroças no meio do trânsito”.⁸⁰ O autor do Projeto da “Lei das Carroças”, por sua vez, em sessão realizada em dezembro de 2007, enfatizou a necessidade de “evoluir” na gestão do lixo, partindo do pressuposto que o trabalho de catadores é um atraso social.⁸¹

Para além desses, outros argumentos muito utilizados foram a necessidade de melhorar o fluxo do trânsito – uma vez que carroças não poderiam disputar espaço com carros -, bem como a indignidade da profissão do catador e a suposta generalizada violência a animais. Tais razões, usadas para fundamentar posicionamentos favoráveis à aprovação da Lei 10.531/08, possuem ligação direta à estigmatização que sofrem os catadores, na medida em que apresentam a utilização

78 CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Taquigrafia da Terceira Sessão Ordinária da Quarta Sessão Legislativa Ordinária da Décima Quarta Legislatura.** Disponível em: <<http://www.camarapoa.rs.gov.br/taquigrafia/2008/02/13/003sorr.htm>>Sessão >. Acesso em: 20/09/2015

79 CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Taquigrafia da Quinquagésima Segunda Sessão Ordinária da Quarta Sessão Legislativa Ordinária da Décima Quarta Legislatura.** Disponível em: <<http://www.camarapoa.rs.gov.br/anais/2008/06/16/052a%20so%20-%2016jun2008.htm>>. Acesso em: 20 sep. 2015.

80 CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Taquigrafia da Quinquagésima Segunda Sessão Ordinária da Quarta Sessão Legislativa Ordinária da Décima Quarta Legislatura.** Disponível em: <<http://www.camarapoa.rs.gov.br/anais/2008/06/16/052a%20so%20-%2016jun2008.htm>>. Acesso em: 20 sep. 2015.

81 CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Taquigrafia da Centésima Décima Terceira Sessão Ordinária da Terceira Sessão Legislativa Ordinária da Décima Quarta Legislatura.** Disponível em: <http://www.camarapoa.rs.gov.br/taquigrafia/2007/12/12/113ssoo.htm>. Acesso em: 20 sep. 2015.

que estes fazem do espaço público urbano como um empecilho ao desenvolvimento da cidade.

Somando-se aos argumentos da indignidade do exercício da atividade, da forma como os animais seriam tratados e da existência de crianças condutoras de carroças, outra das principais razões levantadas para fundamentar a aprovação da normativa foi o alegado caos no trânsito da cidade. O Parecer nº 44/05 da Comissão de Defesa do Consumidor e Direitos Humanos da Câmara, por exemplo, foi no sentido de entender que o projeto de lei combateria “um dos principais problemas que nossa cidade tem vivido nos últimos anos. O trânsito desordenado de “carroças” nas vias da Cidade tem causado um verdadeiro caos para motoristas e pedestres”.⁸²

No decorrer do processo legislativo, ficou evidenciada, portanto, a tentativa de criar a imagem de Porto Alegre como “a capital das carroças”, a “única no mundo” a ainda possuir VTA's, o que deveria ser combatido, sob pena de que a cidade vivesse na “idade média”. A carroça, tentaram convencer os legisladores em inúmeras oportunidades, seria uma mal que gerava o trabalho infantil, que fazia animais serem mal-tratados, que não provia dignidade ao trabalhador e que afetava o trânsito da cidade. A carroça significava o lixo na zona central urbana e, conseqüentemente, a convivência das classes dominantes com ele, que representa de tantas formas a incivilidade humana.

Assim sendo, se pode afirmar que o decorrer do processo legislativo demonstra com limpidez como o objetivo da lei sempre foi restringir da cidade um grupo específico de sujeitos. Se por três anos pareciam ser visados somente os carroceiros que atuavam em carroças, no dia da votação final do projeto legislativo n. 43/2005, a Câmara decidiu por abranger no texto do dispositivo todos aqueles que representavam o lixo na cidade, andassem eles a pé ou a cavalo.

Dessa maneira, a lei acabou por restringir o acesso desses sujeitos já marginalizados ao centro urbano, uma vez que a prática da catação fica impossibilitada sem a utilização de VTHs ou VTAs. Sem tais ferramentas de

82 CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Projeto de Lei do Legislativo 043/05. Parecer nº 44/05 da Comissão de Defesa do Consumidor e Direitos Humanos.** Disponível em: <<http://200.169.19.94/documentos/dracoc/processos/69324/009762005PLL.pdf>> Acesso em: 20 sep. 2015.

trabalho, o catador teria que carregar os materiais recicláveis em sacolas, o que, em razão do peso e da logística, inviabiliza seu trabalho.

A Lei n. 10.531/2008 de Porto Alegre parece regular, enfim, o uso do espaço público por VTHs e VTAs, afetando o comportamento apenas de uma parcela específica da população, parcela esta que têm obstaculizado seu acesso ao centro urbano, desaparecendo aos olhos do restante da cidade. A regulação aparenta apresentar, afinal, todas as típicas peculiaridades da modalidade de regulação municipal que a geografia jurídica rotula como discriminatória. A seguir, isso é analisado de forma mais precisa.

3.2.2 A “Lei das Carroças” como mecanismo de invisibilização da pobreza

A primeira peculiaridade das normativas estudadas pela geografia jurídica, qual seja, a de objetivar reger, através da regulação de comportamentos, inúmeras outras questões, está presente na “Lei das Carroças”. Ainda que, como foi exposto, seus mentores desde sempre declarassem que os objetivos da lei iam para além da regulação do uso das vias urbanas, visando ela prosperar na diminuição da indignidade dos catadores e dos maus-tratos animais, entre outros, a normativa foi, em verdade construída para regular pessoas através dos usos do espaço público urbano.

A segunda especificidade se daria se a regulação de certo tipo de conduta afetasse um grupo específico de sujeitos. Nesse sentido, importa notar o teor do art. 3º, § 1º da Lei n. 10.531/2008, que autoriza o uso de VTA's e VTH's em locais privados, na área rururbana, na região periférica e em locais públicos para fins de passeios turísticos. Tal dispositivo evidencia que a preocupação da autoridade é, exatamente, com o acesso de catadores à zona central da cidade, tanto é que autoriza carrinhos e carroças a circularem por zonas periféricas e na área rural, bem como autoriza a utilização de VTHs e VTAs para fins turísticos na zona central.

Pensando a partir do espectro de possíveis atividades que são desempenhadas com VTHs e VTAs em Porto Alegre, a principal, é sem dúvidas, a catação de resíduos. No mais, em pequena escala, há ainda a utilização dessas ferramentas de trabalho para transporte e venda de hortifrutis, nas regiões rurais da

cidade. O uso de carroças e carrinhos para fins turísticos, se existente em espaços públicos, não é de conhecimento notório. Assim sendo, se percebe que a Lei n. 10.531/2008, ao proibir o uso de VTH's e VTA's aos 1.500.000 habitantes da cidade, proíbe, em verdade, apenas aos catadores de lixo de fazê-lo – únicos sujeitos da cidade que, deveras, utilizam veículos tracionados na zona central da cidade.

A terceira questão a se observar é se o dispositivo influencia na exclusão social e espacial desse grupo específico de sujeitos que está a regular. No caso em questão, não é difícil verificar que a Lei n. 10.531/2008 foi, sim, desenhada para obstaculizar o acesso dos catadores à zona central da cidade e que, o fazendo, marginaliza ainda mais uma população que já carece de direitos básicos. Isso se percebe ao notar o conjunto de regulações e políticas públicas que foram traçadas para tornar efetiva a implementação da referida lei.

Como o dispositivo legal prevê a restrição à circulação de carroças e carrinhos de forma gradual, sendo o trânsito de VTA's e VTH's proibido à medida que os catadores fossem cadastrados e encaminhados para postos de emprego, a Prefeitura Municipal buscou zonestar a área do município. Conforme o Diário Oficial de Porto Alegre nº 3784, a Resolução n. 3/2010 da Empresa Pública de Transporte e Circulação (EPTC) definiu as zonas da cidade atingidas pela lei, bem como previu as datas de retirada dos veículos tracionados em cada uma delas. Convencionando a separação da área em que fica proibido o tráfego de veículos tracionados em quatro zonas, a resolução dispôs, no seu art. 2º, que “a proibição de tráfego será de forma gradual, conforme estabelecido no calendário abaixo, iniciando em 1º de março de 2013 até a proibição total em 1º de março de 2016, excetuando as áreas previstas no §1º do artigo 3º da Lei nº 10531/08”.⁸³

Mais precisamente, resolveu que na primeira zona restaria proibida a circulação de carroças e carrinhos já em março de 2013, sendo que, na última zona, a restrição total dos veículos se daria em março de 2016. Assim, na segunda metade de 2012 e primeira metade de 2013 se iniciaram as atividades de uma força

83 DIÁRIO OFICIAL DE PORTO ALEGRE. **Resolução n. 03 de 2010, da EPTC**. Publicação em 14/06/2010, p. 10. Disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/dopa/usu_doc/junho2010_14junho10.pdf>. Acesso em: 20 sep. 2015

tarefa criada pela EPTC e Secretaria de Governança do Município para alcançar as metas de retirada dos VTHs e VTAs de circulação da região central da cidade.

Com o mesmo intuito de efetivar a lei, a Prefeitura criou o programa “Todos Somos Porto Alegre”, coordenado pela Secretaria de Governança do Município. Esse projeto visava, em suma, o cadastramento dos catadores e a realização de cursos de alfabetização e de profissionalização, objetivando o encaminhamento dos catadores a outros postos de trabalho.⁸⁴

O referido programa não pretendia, no entanto, garantir o acesso à cidade do sujeito na condição de catador. Prometia, ao contrário, encontrar outras vestes para que ele pudesse entrar no mercado formal de trabalho e na urbanidade. Percebe-se, portanto, que o programa foi mais um mecanismo criado pela autoridade para obstaculizar que o carroceiro e o carrinheiro pudessem usufruir do espaço público central exercendo sua atividade profissional.

Valverde, como vimos, observa que não necessariamente a política do município se configura como discriminatória, ainda que um dispositivo normativo o seja.⁸⁵ No caso de Porto Alegre, no entanto, as políticas públicas e regulações administrativas criadas para implementar a Lei 10.531/2008 evidenciam que as autoridades municipais objetivam, sim, a exclusão do sujeito pobre na cidade.

É que, conquanto a lei se dirija a todos os habitantes de Porto Alegre, todos, neste caso, são poucos: são apenas aqueles que usam VTA's e VTH's pelo centro da cidade. Novamente, portanto, a “Lei das Carroças” apresenta uma característica peculiar às regulações discriminatórias que são objeto de estudo da geografia jurídica. Pode-se dizer, então, que o conjunto de normativas construído pela administração municipal de Porto Alegre para regular o uso de carroças e carrinhos no espaço público urbano é uma regulação discriminatória que serve à invisibilização do catador na cidade?

Nessa linha, importa problematizar o conceito de invisibilização, a partir de algumas pesquisas que discutiram temas diferentes da regulação do espaço urbano.

84 PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Todos Somos Porto Alegre**. Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smg/default.php?p_secao=127. Acesso em: 30 sep. 2015

85 VALVERDE, Mariana. Taking 'land use' seriously: toward an ontology of municipal law. **Law Text Culture**, 2005, 9, 34-59. Disponível em: <<http://ro.uow.edu.au/ltc/vol9/iss1/3>>. Acesso em: 13/09/2015. p. 53

Primeiro, cabe destacar a pesquisa do antropólogo João Biehl. O autor relata sua experiência etnográfica junto a pessoas muito pobres da população de Porto Alegre e de Salvador que necessitavam de tratamento para combate do vírus HIV. Conquanto o tratamento seja, no Brasil, público e gratuito, ele observou que, frequentemente, os casos da doença deixam de ser relatados às autoridades porque as pessoas se perdem na burocracia entre o hospital e o sistema nacional de acompanhamento e vigilância. A ausência dos dados de determinada pessoa no sistema – que é organizado e conta com a presunção de ser verdadeiro – representa a sua inexistência perante a autoridade. E, consoante percebeu o antropólogo, a parcela da população que está sujeita a ser “perdida” é, justamente, aquela que não está no radar do sistema, uma vez que vivem à margem da sociedade formal. Biehl conclui que

Como eu descobri em minha etnografia, procedimentos burocráticos, dificuldades informativas, negligência médica absoluta e desprezo moral, e disputas não resolvidas sobre critérios de diagnóstico, todos mediam o processo pelo qual essas pessoas são transformadas em ‘coisas ausentes’. E eu comecei a chamar esse estado e esses procedimentos médicos e ações de ‘tecnologias de invisibilidade’.⁸⁶(tradução nossa).

No caso do estudo de Biehl, a marginalidade social em que vivia a população estudada levava à invisibilização deste grupo em relação ao sistema de saúde, obstaculizando seu acesso ao tratamento. Laura Hammond, por sua vez, extrai o conceito de “tecnologias da invisibilidade” para analisar, no contexto da Etiópia, como a política estatal que visava proteger pessoas da fome acabou por marginalizá-las ainda mais, desencadeando um processo de invisibilização. Ela explica que

Nesse caso, os principais meios pelos quais a pobreza deixa pessoas vulneráveis é através da insegurança alimentar delas. Sem

86 “As I found out in my ethnography, bureaucratic procedures, informational difficulties, sheer medical neglect and moral contempt, and unresolved disputes over diagnostic criteria all mediate the process by which these people are turned into ‘absent things’. And I began to call these state and medical procedures and actions ‘technologies of invisibility’”; BIEHL, João. **Technologies of Invisibility: Politics of Life and Social Inequality, in Inda, J. X. (ed.)** Anthropologies of Modernity: Foucault, Governmentality and Life Politics. **Oxford: Blackwell. Disponível em:** <<http://joaobiehl.net/wp-content/uploads/2009/07/Biehl-2005-Blackwell.pdf>>. Acesso em: 30 oct. 2015.

acesso a recursos básicos como terra, aprendizado, educação, força de trabalho, e uma voz política, os mais pobres dos pobres são facilmente manipulados e podem até se tornar, pelo menos em parte, cúmplices no seu próprio processo de invisibilização. Apesar do contexto diferente, as múltiplas macro - e micro - camadas de causas que Biehl cita como uma contributivas para ignorar os pobres – as estruturais, políticas, institucionais, e morais – são ativas no processo de fazer etíopes necessitados invisíveis ao movê-los das montanhas centrais para as áreas remotas das planícies do oeste.⁸⁷ (tradução nossa)

Nesse sentido, o conceito proposto por Biehl também pode ser transposto à realidade dos catadores em razão da implementação da “Lei das Carroças” de Porto Alegre. A regulação municipal dos usos do espaço público por VTA’s e VTH’s, como já vimos, tinha como objetivo declarado, entre outros, tornar menos indigna a vida dos carrinheiros e carroceiros. Para tanto, a lei foi construída conjuntamente a outras formas de regulação e programas municipais que propunham a inserção de catadores em outras atividades profissionais. O principal ofício a que seriam redirecionados os carrinheiros era o trabalho dentro das Unidades de Triagem de recicláveis. Isto é, continuariam lidando com o lixo cotidianamente, realizando sua separação, mas dentro de galpões situados na periferia da cidade.

Assim, percebe-se que a política municipal acaba por gerar uma exclusão pela inclusão. Ao mesmo tempo em que dá possibilidades novas aos catadores, as quais, promete, o deixarão menos vulnerável, condiciona essa chance à sua invisibilização. Ou se aceita a oportunidade dentro do galpão – e, com isso, se permanece na periferia e fora da visibilidade do restante da cidade -, ou se opta por continuar vivendo na informalidade das carroças e dos carrinhos – e, com isso, se sujeita à coerção do Poder Público.

O fenômeno se assemelha aos relatados por Biehl e Hammond na medida em que a existência de todo um aparato estatal que é construído para assistir o pobre, acaba por criar barreiras que deixam aquele que não conseguiu ser acolhido pelo

87 “In this case, the principal means by which poverty renders people vulnerable is through making them food insecure. Lacking access to basic resources such as land, skills, education, labour power, and a political voice, the poorest of the poor are easily manipulated and can even become, at least in part, complicit in their own process of invisibilization. Despite the different context, the multiple macro- and micro-layers of causation that Biehl cites as contributing to the neglect of the poor—the structural, political, institutional, and moral—are active in the process of making destitute Ethiopians invisible by moving them from the central highlands to remote areas of the western lowlands.”; HAMMOND, Laura. Strategies of Invisibilization: How Ethiopia’s Resettlement Programme Hides the Poorest of the Poor In: **Journal of Refugee Studies**, Oxford, v. 21, n. 3, 2008.

sistema ainda mais vulnerável à própria discricionariedade da administração. É dizer, se institucional e formalmente periferizados, os sujeitos tornam-se completamente sujeitos à política da administração - e da vontade desta de olhar para eles.

Em Porto Alegre, a regulação que restringe a utilização de VTAs e VTHs, nesse sentido, invisibiliza os catadores duplamente: porque os tira do centro urbanizado e porque propõe seu direcionamento a postos de trabalho dentro de Unidades de Triagem, os quais apenas existem à medida que o poder municipal leva até eles os resíduos sólidos coletados pelos caminhões à serviço do DMLU. Os torna, assim, ainda mais vulneráveis, porquanto exclusivamente dependentes do poder público, na medida em que o restante da sociedade não os tem ao alcance da sua visão.

Caso a política municipal de Porto Alegre se voltasse, ao contrário, à inclusão do catador na cidade - reconhecendo-o como é e aceitando seus usos do espaço urbano -, acolhendo, por exemplo, as pretensões do MNCR, de construir uma Coleta Seletiva Solidária, a qual funcionaria com menos caminhões e mais pessoas, tal conclusão poderia ser diferente⁸⁸. Hoje, no entanto, a finalidade tanto da “Lei das Carroças”, quanto dos programas de governo municipal, parece ser desenhar fronteiras entre a formalidade e a informalidade, entre a margem e o centro, entre a periferia e o urbanizado, entre o visível e o invisível.

Dessa forma, a política municipal em relação aos carroceiros e carrinheiros, pode-se dizer com convicção, apresenta as peculiaridades comuns às demais regulações do espaço público pelo uso estudadas pela geografia jurídica. Trata-se da criação de uma regulação acerca das condutas de uma parcela específica da população, obstaculizando seu acesso ao centro urbano. Porto Alegre, portanto, por de trás de uma máscara de regulação do espaço, esconde a face da discriminação. A “Lei das Carroças” não tem o condão de acabar com os cavalos, com o lixo, com os catadores – mas consegue, sim, os invisibilizar.

88 MOVIMENTO NACIONAL DOS CATADORES DE RECICLÁVEIS. **Porto Alegre quer Coleta Seletiva Solidária!** Inserido em: 27 aug. 2015. Disponível em: <<http://www.mnccr.org.br/noticias/blog-do-sul/porto-alegre-quer-coleta-seletiva-solidaria-compartilhe-esta-ideia>>. Acesso em: 30 sep. 2015..

4 CONCLUSÃO

Quando pensamos em direito, muitas vezes deixa-se de pensar de que forma ele atua no espaço que regula. Quando pensamos nos espaços, a situação se repete: olhamos e analisamos o que ocorre nele, sem questionar, entretanto, de que forma as normas e regulações interferem na sua configuração. Com o intuito de construir pontes que comunicassem saberes para construir um projeto em comum é que surge a geografia jurídica.

Esse campo de estudos, entre outros temas de investigação que envolvem as interrelações entre direito e o espaço, se propõe a perquirir o que são as regulações municipais dos usos do espaço público urbano e como elas influem na dinâmica das cidades. Mais precisamente, a geografia jurídica teoriza as condições em que esse tipo de mecanismo regulatório é discriminatório, servindo para acentuar a marginalização de grupos específicos da população urbana.

Os exemplos trazidos pela literatura dessa área são inúmeros. Proibições referentes às atividades de pedir dinheiro nas calçadas, dormir em parques e praças, vender nas ruas. Em sua maioria, os casos estudados são, é verdade, extraídos de cidades do contexto anglo-saxão. Isso não significa que a concepção de regulações municipais discriminatórias não ocorra no restante do mundo, mas sim que não são frequentemente estudadas pela perspectiva da geografia jurídica. Alguns precursores na América Latina são Azuela e Meneses-Reyes, que investigaram o caso da normativa que proibiu o comércio ambulante na Cidade do México, e Konzen, que estudou a regulação de espaços públicos tanto em Florianópolis, no Brasil, quanto em Acapulco, no México.

Entendendo que a questão da restrição de carrinhos e carroças em Porto Alegre poderia ser ricamente analisada pelos olhos da geografia jurídica é que se propôs este trabalho. Buscando transcender questões referentes à constitucionalidade da lei, a investigação da normativa sob a perspectiva das consequências sociais que traz ao espaço gerou alguns desafios. Dentre eles, a realização de uma pesquisa que dialogasse com a geografia, o urbanismo crítico e a sociologia, sem deixar de enfatizar o fenômeno normativo.

No decorrer do trabalho, pudemos aprender que a construção do espaço como o conhecemos se dá pela disputa do acesso à cidade. Essa disputa, marcadamente entre grupos sociais, é que guia a construção desses processos normativos municipais – que, geralmente, servem a assegurar que uma parcela da população permaneça disposta do centro urbanizado. Com a “Lei das Carroças” não foi diferente.

Concebido em 2005, o projeto de lei, bem como regulamentações complementares, possuía como objetivos declarados retirar os carroceiros e carrinheiros de uma situação de indignidade, melhorar o tráfego urbano e acabar com os maus-tratos dos animais. Durante três anos de debates acirrados na Câmara dos Vereadores de Porto Alegre, o que se percebeu, no entanto, é que os motivos transcendiam essas questões, estando intimamente ligados à estigmatização dos catadores.

Como se pode ver no decorrer deste trabalho, a normativa foi construída para reger um grupo específico de pessoas através da regulação dos usos do espaço público urbano. Assim, restringindo a utilização de VTAs e VTHs na cidade, a regulação acabava por obstaculizar o acesso à cidade unicamente daqueles que fazem uso desse tipo de veículo, quais sejam, os carrinheiros e carroceiros catadores de resíduos sólidos.

Além de servir como ferramenta para a perpetuação do acesso exclusivo os grupos dominantes ao espaço urbanizado, o mecanismo regulatório em questão também dificulta a disputa jurídica do acesso à cidade. Isso ocorre em razão de, aparentemente, não haver o que o Judiciário tutelar, na medida em que, supostamente, a lei não restringe o direito de pessoas, mas determinados usos – os quais não possuem direitos. A “Lei das Carroças”, nesse sentido, não só restringe o uso do espaço público pelos catadores, mas também confunde o enfrentamento jurídico da matéria, na medida em que o faz focar mais no debate sobre os usos do espaço público urbano e menos no ponto cerne da questão, a discriminação de uma parte da população.

Os mecanismos de regulação do uso de carrinhos e carroças de Porto Alegre, demonstram, como se vê no desenrolar da presente pesquisa, características similares àqueles estudados pelos teóricos da geografia jurídica. Atuam de maneira

discriminatória, restringindo condutas que apenas são praticadas por um grupo específico de habitantes da cidade, os catadores. As suas consequências são, dessa forma, o óbice à fruição do espaço urbanizado por essa parcela da população e, por conseguinte, a invisibilização da mesma.

Essa invisibilização se dá, como vimos, na medida em que, conseguindo acessar a cidade, carroceiros e carrinheiros deixam de estar ao alcance do olhar do restante da sociedade. Se, quando lhes era possível trabalhar no centro urbanizado, a estigmatização por eles sofrida já dificultava que existisse uma comunicação com o restante da sociedade, a restrição da circulação de carrinhos e carroças os excluiu do campo de visão do restante da cidade. Ainda à margem social, mas agora longe das vistas dos outros cidadãos, a sua sobrevivência passa a depender exclusivamente da administração pública.

Dessa forma, se percebe que, o que existe hoje em Porto Alegre é um conjunto de regulações e políticas municipais de vieses discriminatórios. Tais mecanismos, à primeira vista meras disposições acerca do espaço público, não agem sobre todos habitantes da cidade de igual forma. Ao contrário, se direcionam tão-somente ao grupo de catadores de rua, acabando por restringir a sua existência no centro urbanizado. A “Lei das Carroças” se evidencia, nesse sentido, como uma ferramenta usada pela administração municipal para produzir a invisibilização da pobreza – que, ao fim e ao cabo, é o lixo produzido pela sociedade desigual.

REFERÊNCIAS

AZUELA, Antonio; MENESES, Rodrigo. The Everyday Formation of the Urban Space: Law, Courts and the poor in Mexico City. In: BRAVERMAN, Irus et al. (ed.). **The Expanding Spaces of Law: A Timely Legal Geography**. Stanford: Stanford University Press, 2014.

BIEHL, João. Technologies of Invisibility: Politics of Life and Social Inequality, In: INDA, J. X. (ed.) **Anthropologies of Modernity: Foucault, Governmentality and Life Politics**. Oxford: Blackwell. Disponível em: <http://joaobiehl.net/wp-content/uploads/2009/07/Biehl-2005-Blackwell.pdf>. Acesso em: 30/10/2015

BLOMLEY, Nicholas. How to turn a beggar into a bus stop: law, traffic, and the 'function of the place. **Urban Studies**, n. 44, v. 9: 1697-1712.

BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO. **Inquérito Civil n. 002023.2013.04.000/7**. Disponível em: <<http://www.prt4.mpt.gov.br/servicos/movimentacao-de-procedimentos>>. Acesso em: 14 sep. 2015

BRASIL. RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70030187793**. Relator: Des. Carlos Eduardo Zietlow Duro. Publicado em 04/02/2010. Disponível em: <http://www1.tjrs.jus.br/site_php/consulta/consulta_processo.php?nome_comarca=Tribunal+de+Justi%E7a&versao=&versao_fonetica=1&tipo=1&id_comarca=700&num_processo_mask=70030187793&num_processo=70030187793&codEmenta=3337687&templntTeor=true>. Acesso em: 01/11/2014.

BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 4ª REGIÃO. 18ª Vara do Trabalho. **Ação Civil Pública nº 0020622-25.2014.5.04.0018**. MPT vs. Prefeitura de Porto Alegre, 11 jul. 2014.

BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 4ª REGIÃO. 18ª Vara do Trabalho. Petição Inicial. **Ação Civil Pública nº 0020622-25.2014.5.04.0018**. MPT vs. Prefeitura de Porto Alegre, 11 jul. 2014.

BRAVERMAN, Irus et al. (ed.). **The Expanding Spaces of Law: A Timely Legal Geography**. Stanford: Stanford University Press, 2014.

CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Ata da Quinquagésima Segunda Sessão Ordinária da Quarta Sessão Legislativa Ordinária da Décima Quarta Legislatura**. Disponível em: <<http://www.camarapoa.rs.gov.br/anais/2008/06/16/052a%20so%20-%2016jun2008.htm>>. Acesso em: 20/07/2014.

CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Projeto de Lei Legislativo 43/2005**. Disponível em: <<http://projetos.camarapoa.rs.gov.br/processos/69324>>. Acesso em: 20 sep. 2015.

CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Projeto de Lei do Legislativo 43/2005. Parecer nº 44/05 da Comissão de Defesa do Consumidor e Direitos Humanos**. Disponível em: <
<http://200.169.19.94/documentos/draco/processos/69324/009762005PLL.pdf>>
Acesso em: 20 sep. 2015.

CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Taquigrafia da Centésima Décima Terceira Sessão Ordinária da Terceira Sessão Legislativa Ordinária da Décima Quarta Legislatura**. Disponível em:
<http://www.camarapoa.rs.gov.br/taquigrafia/2007/12/12/113ssoo.htm>. Acesso em: 20 sep. 2015.

CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Taquigrafia da Quinquagésima Segunda Sessão Ordinária da Quarta Sessão Legislativa Ordinária da Décima Quarta Legislatura**. Disponível em:
<<http://www.camarapoa.rs.gov.br/anais/2008/06/16/052a%20so%20-%2016jun2008.htm>>. Acesso em: 20 sep. 2015.

CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Taquigrafia da Terceira Sessão Ordinária da Quarta Sessão Legislativa Ordinária da Décima Quarta Legislatura**. Disponível em:
<<http://www.camarapoa.rs.gov.br/taquigrafia/2008/02/13/003sorr.htm>Sessão >. Acesso em: 20/09/2015

CANADA. ONTARIO. **Safe Streets Act, 1999**. Disponível em:
<<http://www.ontario.ca/laws/statute/99s08>>. Acesso em 30 sep. 2015.

CANADA. BRITISH COLUMBIA. **Safe Street Act, 2004**. Disponível em: <
http://www.bclaws.ca/Recon/document/ID/freeside/00_04075_01> . Acesso em: 30 sep. 2015

CAVALHEIRO, Tainá. **A (In)constitucionalidade da Lei das Carroças do Município de Porto Alegre. 2014. 69 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2000**. Disponível em:
<<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/112141/000953803.pdf>>. Acesso em: 14/09/2015

DIÁRIO OFICIAL DE PORTO ALEGRE. **Resolução 03 de 2010, da EPTC**. Publicação em 14/06/2010, p. 10. Disponível em:
<http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/dopa/usu_doc/junho2010_14junho10.pdf>. Acesso em: 20/09/2015

FOREST, Benjamin. Placing the Law in Geography. **Historical Geography**, Albuquerque, n. 28, p. 5-12, 2000. Disponível em: <
<https://ejournals.unm.edu/index.php/historicalgeography/article/viewFile/3004/2481>>. Acesso em: 14 sep. 2015

HAMMOND, Laura. Strategies of Invisibilization: How Ethiopia's Resettlement Programme Hides the Poorest of the Poor In: **Journal of Refugee Studies**, Oxford, v. 21, n. 3, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (PNSB)**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/pnsb2008/PNSB_2008.pdf>. Acesso em: 30 sep. 2015.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Diagnóstico dos Resíduos Sólidos Urbanos**. Brasília: IPEA, 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/121009_relatorio_residuos_solidos_urbanos.pdf>. Acesso em: 30 sep. 2015

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Diagnóstico sobre Catadores de Resíduos Sólidos**. Brasília: IPEA, 2012. Disponível em: <www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/120911_relatorio_catadores_residuos.pdf>. Acesso em: 30 sep. 2015.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Situação Social das Catadoras e dos Catadores de Material Reciclável e Reutilizável**. Brasília: IPEA, 2013. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/situacao_social/131219_relatorio_situacaosocial_mat_reciclavel_brasil.pdf>. Acesso em 30 sep. 2015.

INSTITUTO HUMANITAS UNISINOS. **Catadores mobilizam-se contra projeto que tira carroças das ruas de Porto Alegre**. Publicada em 04/10/2006. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/noticias/noticias-arquivadas/854-catadores-mobilizam-se-contra-projeto-que-tira-carrocas-das-ruas-de-porto-alegre>>. Acesso em 14 sep. 2015.

JUNCA, D.C.M. **Mais que sobras e sobrantes: trajetórias de sujeitos no lixo**. 2004, 250f. Tese (Doutorado em Saúde Pública) - Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro 2004. P. 169

KONZEN, Lucas. **Norms and Space: Understanding Public Space Regulation in the Tourist City**. Milão, 2013. 336 p. Tese - International PhD Program in Law and Society - Facoltà di Giurisprudenza, Università degli Studi di Milano, 2013.

LEFEVBRÉ, Henri. **O Direito à Cidade**. São Paulo: Centauro Editora, 2011.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E DO EMPREGO. **Classificação Brasileira de Ocupações**. Brasília: MTE, SPPE, 2010, v. 1. Disponível em: <<http://www.mtecbo.gov.br/cbsite/pages/downloads.jsf>>. Acesso em: 14 sep. 2015.

MITCHELL, Don. The Annihilation of space by law: the roots and implications of anti-homeless laws. **Antipode [online]** Ed. 29:3. P. 303-335 Oxford: Blackwell Publishers, 1997. p. 305

MITCHELL, Don. **The Right to the City: Social Justice and the Fight for Public Space**. Nova Iorque: The Guilford Press, 2003.

MOVIMENTO NACIONAL DOS CATADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS. **Nossa História**. Disponível em: <http://www.mncr.org.br/box_1/sua-historia>. Acesso em 15/07/2014

PORTO ALEGRE. **Lei ordinária 10.531, de 10 de setembro de 2008**. Disponível em: <http://www.camarapoa.rs.gov.br/biblioteca/integrais/Lei_10531.htm>. Acesso em 14 sep. 2015.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. CÂMARA TEMÁTICA DE TRANSPARÊNCIA. **Ata Reunião n. 02/2013**, 17 sep 2013. Disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/transparencia/usu_doc/copa_ata_reuniao_camara_transparencia_02_2013_novo.pdf>. Acesso em: 30 sep. 2015.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Capital passa a ter coleta seletiva em 100% das ruas**. Publicação em 28/09/2015. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/dmlu/default.php?p_noticia=181155&CAPITAL+PASSA+A+TER+COLETA+SELETIVA+EM+100%+DAS+RUAS>. Acesso em 30 sep. 2015.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Todos Somos Porto Alegre**. Publicação sem data. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smgf/default.php?p_secao=127>. Acesso em: 30 sep. 2015

ROSADO, Rosa. **Na esteira do galpão**: Catando leituras no território cotidiano da reciclagem do lixo de Porto Alegre/RS. 2009. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

SANTOS, Boaventura de Sousa (1987), "Law: A Map of Misreading. Toward a Post-Modern Conception of Law", *Journal of Law and Society* , 14, 3, 279-302

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL. **Estudo do perfil sócio educacional da população de catadores de materiais recicláveis organizados em cooperativas, associações e grupos de trabalho: Relatório Parcial**. Porto Alegre: 2009. UFRGS; MEC; FNDE. Disponível em: <<http://www.cataacao.org.br/wp-content/uploads/2012/03/Relatorio-Parcial-Perfil-Socioeducacional-de-Catadores-%E2%80%A6.pdf>>. Acesso em: 14 sep. 2015

VALVERDE, Mariana. **Everyday law on the street: city governance in an age of diversity**. Chicago: University of Chicago Press, 2012. P. 31

¹ VALVERDE, Mariana. Taking 'land use' seriously: toward an ontology of municipal law. **Law Text Culture**, 2005, 9, 34-59. Disponível em: <<http://ro.uow.edu.au/ltc/vol9/iss1/3>>. Acesso em: 13/09/2015.