



FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO
GROSSO DO SUL/CÂMPUS DO PANTANAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO EM ESTUDOS FRONTEIRIÇOS



TAUANY FELIX DOS SANTOS GUERRERO

**FEIRAS LIVRES DE CORUMBÁ/MS: TUTELADAS PELA MUNICIPALIDADE E
VIVIDA PELOS FEIRANTES**

**CORUMBÁ/MS
2020**

TAUANY FELIX DOS SANTOS GUERRERO

**FEIRAS LIVRES DE CORUMBÁ/MS: TUTELADAS PELA MUNICIPALIDADE E
VIVIDA PELOS FEIRANTES**

Relatório de Qualificação apresentado ao Curso de Pós-Graduação Mestrado em Estudos Fronteiriços da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campus do Pantanal, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre.

Linha de Pesquisa: Desenvolvimento, ordenamento territorial e meio ambiente

Orientador: Dr. Edgar Aparecido da Costa

Corumbá/MS

2020

TAUANY FELIX DOS SANTOS GUERRERO

**FEIRAS LIVRES DE CORUMBÁ/MS: TUTELADAS PELA MUNICIPALIDADE E
VIVIDA PELOS FEIRANTES**

Relatório de Defesa de dissertação apresentado ao Curso de Pós-Graduação Mestrado em Estudos Fronteiriços da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campus do Pantanal, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre. Aprovado em 21/12/2020, com Conceito _____.

BANCA EXAMINADORA

Orientador

Dr. Edgar Aparecido da Costa

(Universidade Federal do Mato Grosso do Sul)

1º Avaliador

Prof. Dr. Marco Aurélio Machado de Oliveira

(Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – Avaliador interno)

2º Avaliador

Dr.^a Ana Carolina Torelli Marquezini Faccin

(Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – Avaliadora externa)

Em memória de Fidélis Mendonça dos Santos, meu pai, corumbaense, nascido no rio Paraguai, pescador, conhecedor e apaixonado pelo pantanal, filho de uma boliviana com um cuiabano, homem de um grande coração e uma inteligência admirável, que teve sua vida findada cedo demais... saudades, pai.

Em memória do meu avô de coração, Hernan Guerrero Lema, boliviano naturalizado no Brasil, pastor, homem de Deus, de honra, de muita sabedoria, que sempre me apoiou e incentivou como se neta fosse. O avô meu esposo, que amava sua terra natal, a Bolívia. Aprendi grandes valores com ele, aprendi a entender a diversidade cultural, aprendi a respeitar o próximo e a ter empatia. Meu eterno agradecimento.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus por me permitir realizar os meus sonhos e por cumprir sua perfeita e agradável vontade na minha vida.

À minha querida mãe, sem a força, garra e determinação dela nada seria possível. Obrigada por toda dedicação, por toda abdicção, pela paciência, por toda a ajuda prestada. Exemplo de mulher, você é meu orgulho e fortaleza. Amo você mãe.

Ao meu querido esposo, meu pilar. Obrigada por todo apoio, por estar ao meu lado nesse desafio, por toda força que me deu para não desistir. Meu querido corretor, tradutor e pesquisador. Você é um exemplo de persistência, de dedicação, de força, de garra. Agradeço a Deus por ter você ao meu lado. Amo você, lindo.

À minha querida filha, Alice. Você foi o melhor presente que já recebi, você foi minha força para continuar os estudos, mesmo diante de todas as adversidades. Vou sentir saudades dos dias estudando com você no meu colo. Amo infinitamente você, querida.

À minha cunhada Jackeline, geógrafa, mestre em educação, estudiosa da fronteira, meus sinceros agradecimentos. Você é um exemplo de persistência e dedicação. Foi o meu apoio desde o início, obrigada pelos livros, pelas indicações, você foi fundamental para o desenvolvimento do trabalho: espaço, território e territorialidade.

Aos meus sogros, que sempre me apoiaram nos estudos.

Aos meus queridos familiares.

Aos meus excepcionais professores do Mestrado em Estudos Fronteiriços, meus sinceros agradecimentos por compartilhar conhecimento e experiência, cada disciplina contribuiu para formação da perspectiva fronteiriça que tenho atualmente, em especial, ao meu orientador, Prof. Edgar.

Aos meus colegas de turma, vocês tornaram a jornada mais leve e agradável.

Aos colegas de serviço, obrigada pela paciência e ajuda nas pesquisas.

“Porque os meus pensamentos não são os vossos pensamentos, nem os vossos caminhos os meus caminhos, diz o Senhor.

Porque assim como os céus são mais altos do que a terra, assim são os meus caminhos mais altos do que os vossos caminhos, e os meus pensamentos mais altos do que os vossos pensamentos.”

(Isaías 55:8,9)

RESUMO

A pesquisa realizada aborda as relações de poder existentes nas feiras livres de Corumbá/MS, considerando a territorialidade exercida pelos feirantes nos espaços e as relações fronteiriças existentes, por se tratar de uma região fronteira, sob grande influência da Bolívia. São tratadas noções de ordenamento territorial na elaboração de legislação e adoção de políticas públicas e objetivou-se compreender as práticas adotadas pela Prefeitura de Corumbá/MS nas feiras livres. Em contraponto, verificou-se as demandas dos feirantes naqueles espaços, com a finalidade de identificar se a legislação atual que regulamenta a atividade nas feiras livres atende à realidade vivida pelos feirantes. Utilizada a pesquisa descritiva, com base no referencial teórico sobre o assunto, análise documental, das leis correlatas e de entrevista semiestruturada com os atores envolvidos, servidores municipais e o representante dos feirantes. Como resultado da pesquisa, apresentou-se os pontos mais sensíveis para uma revisão normativa, de forma que o presente trabalho sirva como base acadêmica para auxiliar os atores envolvidos na construção do diálogo entre a sociedade civil e o poder público, buscando ordenar as feiras livres, com a produção legislativa que atenda à realidade da fronteira vivida, além de projetar as políticas de médio e longo prazo para auxílio no desenvolvimento das práticas dos feirantes.

Palavra-chave: feira-livre; fronteira; territorialidade; ordenamento territorial; políticas públicas.

RESUMEN

La investigación realizada aborda las relaciones de poder existentes en los mercados libres en Corumbá/MS, considerando la territorialidad que ejercen los comercializadores en los espacios y las relaciones fronterizas existentes, por ser una región fronteriza, bajo gran influencia de Bolivia. Abordando las nociones de ordenamiento territorial en la elaboración de legislación y la adopción de políticas públicas, el objetivo fue comprender las prácticas adoptadas por la Municipalidad de Corumbá / MS en los mercados abiertos. Por el contrario, se verificaron las demandas de los comercializadores en esos espacios, con el propósito de identificar si la legislación vigente que regula la actividad en mercados abiertos se ajusta a la realidad vivida por los comercializadores. Se utilizó una investigación descriptiva, basada en marco teórico sobre el tema, análisis documental, leyes relacionadas y entrevistas semiestructuradas con los actores involucrados, empleados municipales y el representante de los vendedores del mercado. Como resultado de la investigación, se presentaron los puntos más sensibles para una revisión normativa, de manera que el presente trabajo sirva como base académica para asistir a los actores involucrados en la construcción del diálogo entre la sociedad civil y el poder público, buscando ordenar los mercados abiertos, con producción legislativa que responda a la realidad de la frontera vivida, además de diseñar políticas de mediano y largo plazo para ayudar al desarrollo de prácticas de mercado.

Palabra clave: mercado libre; frontera; territorialidad; la planificación del uso del suelo; políticas públicas.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 ORDENAMENTO TERRITORIAL E FEIRAS LIVRES EM CORUMBÁ/MS	14
2.1 Noções sobre ordenamento territorial	15
2.2 Desenvolvimento como liberdade: desenvolvimento sustentável e ordenamento territorial	20
2.3 Complexidades do ordenamento territorial em municípios de fronteira	25
2.4 Instrumentos do ordenamento territorial em Corumbá/MS.....	31
3 AS FEIRAS LIVRES EM CORUMBÁ	38
3.1 As feiras livres: uma breve discussão conceitual	39
3.2 As feiras livres em Corumbá: história e ordenamento territorial	44
4 FUNCIONAMENTO E PERSPECTIVAS DE ORDENAMENTO DAS FEIRAS LIVRES DE CORUMBÁ.....	49
4.1 Práticas desenvolvidas pela municipalidade de Corumbá junto às feiras livres	49
4.2 As demandas dos feirantes e o papel da Associação dos Comerciantes de Feiras Livres de Corumbá/MS – 2 de Maio	68
4.3 Atuação da municipalidade nas feiras livres de Corumbá durante a pandemia do coronavírus e as ações adotadas pelos feirantes em decorrência do fechamento das feiras livres de Corumbá.....	78
4.4 Proposta de ajuste no ordenamento das feiras livres de Corumbá.....	86
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	89
REFERÊNCIAS	91
APÊNDICE A	102
APÊNDICE B.....	104

1 INTRODUÇÃO

Corumbá está localizada a 430 km da capital do estado, Campo Grande, e a 220 km da cidade brasileira mais próxima, Miranda/MS, e a apenas 10 km das cidades bolivianas fronteiriças. Corumbá e Ladário, do lado brasileiro da fronteira, Puerto Quijarro e Puerto Suárez, do lado boliviano da fronteira, formam uma conurbação urbana. Logo, percebe-se que Corumbá tem mais chances de ligação com os territórios da fronteira, pela distância, do que com o restante do país.

A territorialidade fronteiriça vivenciada na cidade tem grande influência na aplicação de políticas públicas, considerando a fluidez desta fronteira e o arranjo populacional de fronteira. Nesse sentido, Feiden e Costa (2017, p. 1) explicam que:

Este Arranjo é o 4º arranjo Brasileiro em População, sendo o segundo do estado do Mato Grosso do Sul e o primeiro da Bolívia com Brasil. São 150.000 habitantes dos quais 123.000 no Brasil e 28.000 na Bolívia (IBGE, 2016). A Característica principal desse arranjo é seu isolamento: Pela rodovia, Corumbá fica a 220 km de Miranda, primeira cidade brasileira após o Pantanal. Já Puerto Suarez, também por rodovia, fica a 233 km de Roboré, primeira cidade com porte razoável na Bolívia, embora tenha pequenas comunidades mais próximas como El Carmen Rivero Torres a 92 km.

Essa dinâmica territorial implica no ordenamento e, portanto, na normatização do território. Um exemplo de normatização do poder público é a regulamentação, organização e fiscalização de atividades comerciais desenvolvidas na localidade. Exemplo disso é a regulamentação das atividades de comércio em feiras-livres, objeto do presente trabalho.

A Lei Complementar de nº. 004/91 (Código de Posturas Municipal), que regulamenta as feiras-livres na cidade de Corumbá-MS, foi promulgada em 1991 (CORUMBÁ, 1991), sendo regulamentada pelo Decreto Municipal de nº 307/2010. Entretanto, a produção legislativa deu-se de maneira tardia e incompleta. Isso porque, conforme registros da Câmara Municipal de Vereadores, com a Lei Municipal nº. 58, de 05 de maio de 1952, houve a aprovação da primeira norma legislativa para regulamentar o assunto. Demonstra-se, portanto, que tal atividade é desenvolvida há mais de meio século na região (ESPÍRITO SANTO; COSTA; BENEDETTI, 2017).

Dessa forma, a regulamentação legislativa, que é realizada de maneira extemporânea, pode tornar a legislação sem aplicabilidade prática. Outros fatores, também, podem contribuir para que sua eficácia seja mínima, dentre eles, a legislação não corresponder à realidade fática,

pois, a sociedade está em constante movimento, e a legislação nem sempre a acompanha na mesma velocidade.

Quanto às disposições normativas do município sobre o assunto, a Lei Orgânica Municipal de 05 de abril de 1990, que em seu art. 7º, inciso XX, alínea “a”, dispõe que compete ao Município promover, dentre outros, os serviços de feiras (CORUMBÁ, 1990). Por outro lado, a Lei Complementar nº 219, de 20 de dezembro de 2017, dispõe sobre a reorganização da estrutura básica do poder executivo do município de Corumbá, atribuindo à Secretaria Municipal de Infraestrutura e Serviços Públicos, em seu art. 27, inciso I, alínea “f”: “a autorização, o controle e o planejamento do uso de áreas públicas, praças, parques, jardins, o funcionamento das feiras livres, dos mercados municipais e dos centros comerciais, controlando e fiscalizando a destinação das bancas e boxes” (CORUMBÁ, 2017).

Como visto, tal atividade é reconhecida e disciplinada em lei. Entretanto, para que o poder público municipal possa regulamentar, realizar a promoção, organizar e fiscalizar os serviços desempenhados através das feiras livres, é preciso que o agente público compreenda a realidade enfrentada pelos feirantes, considerando suas particularidades.

As feiras livres de Corumbá estão situadas em limites pré-estabelecidos, construídos a partir de relações sociais de trabalho e poder, que constantemente são desconstruídos e reconstituídos por influência da identidade e dos costumes dos integrantes que a compõe: o ser fronteiriço¹.

A dinâmica das relações sociais possui forte influência da fronteira, marcada pelo dinamismo, pelo fluxo constante de pessoas e mercadorias, pelas trocas culturais, tornando-a singular, lugar de encontro cultural e social da população fronteiriça².

É preciso, pois, perceber que a organização das feiras livres se dá num território fronteiriço. Segundo Gottmann (1975), o território é um conceito político e geográfico, porque o espaço geográfico é tanto compartimentado quanto organizado através de processos políticos, gerado por indivíduos em função de seus próprios objetivos. Para Haesbaert (2004), o conceito de território apresenta uma dimensão material e outra simbólica. Ou seja, a ideia do imaginário do território.

A fronteira é analisada, nesta pesquisa, sob o prisma do dinamismo e influência do outro, numa perspectiva de movimento, e não sob a ideia de limite de duas soberanias. Trata-se de um

¹ Informação de aula no Mestrado em Estudos Fronteiriços. Professor Edgar Aparecido da Costa, durante a disciplina Gestão do território fronteiriço, em agosto de 2018.

² Informação de aula no Mestrado em Estudos Fronteiriços. Professores Antonio Firmino de Oliveira Neto e Carlos Martins Junior, durante a disciplina Cotidiano e Fronteira, em abril de 2018.

espaço onde coexistem fluxos de pessoas e mercadorias. A população fronteiriça se desloca pelas suas áreas urbanas e, praticamente, perfaz um *continuum* territorial.

A integração fronteiriça torna ímpar a experiência vivenciada nas feiras livres de Corumbá, local onde os costumes das suas nações se mesclam nesta interseção, passando as feiras a ter uma organização própria. Há sem dúvida uma singularidade no cotidiano, costume, tradição, no modo de socializar, interagir, integrar, gerenciar, organizar e comercializar os produtos. Tudo isso resultado da sua composição social e localização geográfica.

Diante desse cenário, busca-se analisar um dos palcos das relações sociais fronteiriças, as feiras livres, local de dinamismo cultural, de troca, o que prova que a fronteira é viva. Porém, também sujeita a um limite e às consequências do seu conceito jurídico, a fim de compreender a existência das práticas públicas e dar vazão às demandas que de lá fluem (OLIVEIRA, 2016).

Este trabalho busca compreender a dinâmica existente, as políticas públicas adotadas e as peculiaridades encontradas nas feiras livres de Corumbá/MS, tutelada pela municipalidade e vivida pelos feirantes. Neste sentido, a pergunta norteadora desta pesquisa é: o instrumento normativo que regulamenta a atividade econômica exercida nas feiras livres de Corumbá/MS atende à realidade vivenciada pelos feirantes?

Acredita-se que esta pesquisa se mostra relevante quando busca apresentar soluções de melhorias nos regulamentos e procedimentos das feiras livres. Assim, a organização dos feirantes e o governo municipal terão elementos para redesenhar, de forma qualificada, o funcionamento das feiras livres em Corumbá.

O objetivo geral do trabalho é compreender as práticas tutelares da administração municipal em relação às feiras livres de Corumbá/MS, bem como as demandas apresentadas pelos feirantes junto à municipalidade. Os objetivos específicos são: analisar as práticas públicas desenvolvidas pela municipalidade de Corumbá, MS, junto às feiras livres e; e verificar as demandas dos feirantes naquele espaço.

Assim, a presente pesquisa visa investigar ações do Estado na aplicação de políticas públicas que regulamentam, organizam e fiscalizam as atividades desenvolvidas nas feiras-livres de Corumbá, bem como se tais políticas atendem às particularidades e anseios dos feirantes.

No presente trabalho é utilizada a pesquisa descritiva, a fim de descrever os fatos e fenômenos de determinada realidade (TRIVIÑOS, 1987), através de estudos de caso e análise documental. Embora esta não seja uma pesquisa-ação, utilizar-se-ão alguns de seus traços metodológicos que permite melhores entendimentos acerca da realidade a ser estudada. Por exemplo, a identificação de problemas e possíveis soluções e o estabelecimento de programas

de ação que constituem procedimentos que podem ser utilizados com a ajuda de técnicas tradicionais como as da pesquisa documental, informações vivas e opinativas dos participantes (BRANDÃO, 1987).

Oliveira e Oliveira (1985) apresentam alguns pressupostos das pesquisas participativas sem uma distinção entre as diferentes abordagens de trabalho em campo, afirmadas como estratégias de pesquisa que têm como proposta a participação dos grupos sociais na busca de soluções para as problemáticas vividas, envolvendo um processo de compreensão e mudança da realidade.

Segundo Cervo, Bervian e Silva (2007, p. 61), a pesquisa bibliográfica constitui o procedimento básico para os estudos monográficos, pelos quais se busca o domínio do estado da arte sobre determinado tema. Logo, são desenvolvidas reflexões a partir de livros, teses, dissertações, monografias e artigos científicos acerca das principais contribuições de autores que estudaram sobre o tema.

Lakatos e Marconi (2001) entendem que a pesquisa documental é a coleta de dados em fontes primárias, como documentos escritos ou não, pertencentes a arquivos públicos; arquivos particulares de instituições e domicílios, e fontes estatísticas. Para o presente trabalho, a pesquisa documental junto aos órgãos públicos e associação de feirantes foi imprescindível; bem como, aplicação de questionários e entrevistas junto aos representantes dos feirantes e servidores públicos da Prefeitura Municipal de Corumbá-MS, utilizando-se gravador de voz, câmera fotográfica e bloco de notas.

De acordo com Gil (1999), a entrevista é uma das técnicas de coleta de dados mais utilizadas nas pesquisas sociais. Esta técnica de coleta de dados é bastante adequada para a obtenção de informações acerca do que as pessoas sabem, creem, esperam e desejam, assim como suas razões para cada resposta.

No âmbito da prefeitura de Corumbá, foi entrevistado o secretário municipal de infraestrutura, o superintendente de serviços públicos e o fiscal de posturas municipais (Apêndice A), uma vez que a organização e administração das feiras-livres de Corumbá/MS está dentro das competências de atuação desta secretaria e coordenação.

A pesquisa de levantamento junto aos feirantes foi realizada com o presidente da associação dos feirantes (Apêndice B). Inicialmente, a proposta era entrevistar a maioria dos feirantes. Com a suspensão das feiras em razão da pandemia da covid-19 a execução metodológica se tornou impossível. Foi utilizado um roteiro de entrevistas para explorar todas as possibilidades de melhoria do trabalho e dos atendimentos nas feiras livres.

As entrevistas realizadas, após a devida transcrição, foram analisadas sob o ponto de vista dos agentes públicos e dos feirantes. Conforme entendimento de Chizzotti (2006, p. 89):

Os dados são colhidos, iterativamente, num processo de idas e voltas, nas diversas etapas da pesquisa e na interação com seus sujeitos. Em geral, a finalidade de uma pesquisa qualitativa é intervir em uma situação insatisfatória, mudar condições percebidas como transformáveis, onde pesquisador e pesquisados assumem, voluntariamente, uma posição reativa. No desenvolvimento da pesquisa, os dados colhidos em diversas etapas são constantemente analisados e avaliados. Os aspectos particulares novos descobertos no processo de análise são investigados para orientar uma ação que modifique as condições e as circunstâncias indesejadas.

Assim, os dados obtidos após análise da legislação vigente, das entrevistas aplicadas com os agentes públicos e com os representantes dos feirantes foram utilizados para responder à questão norteadora do presente trabalho: o instrumento normativo que regulamenta a atividade econômica exercida nas feiras livres de Corumbá/MS atende à realidade vivenciada pelos feirantes? A partir dessas análises são buscados elementos para melhoria das feiras livres.

2 ORDENAMENTO TERRITORIAL E FEIRAS LIVRES EM CORUMBÁ/MS

O Estado ao regulamentar a organização econômica, cultural e social (impondo regras e condutas – como, por exemplo, a legislação que regulamenta o funcionamento das feiras livres em Corumbá/MS) intenta, em nome do interesse público, ordenar relações sociais já definidas pelos feirantes. Quando as ações de modificações das práticas sociais acontecem articuladas no contexto de uma leitura de território real e desejado, pode-se dizer que são frutos de um ordenamento territorial.

A ordem territorial dada, altera ou reconhece as rotinas elaboradas e carregadas de sentimentos de pertencimento de uma sociedade ou de grupos sociais. Em algumas fronteiras, nas quais as mobilidades são frequentes de um lado para outro, os fluxos dos fronteiriços precisam ser considerados nos processos de ordenamento do território. Por isso, Sabatel e Costa (2013) acreditam que o Estado deve compreender a singularidade da fronteira para elaborar uma proposta de ordenamento territorial coerente. Deve aproximar os territórios, conjugados numa perspectiva desigualmente combinada.

No âmbito das fronteiras, traduzir as normativas estadual e nacional no interesse local é um processo bem complexo, que, às vezes, reflete a realidade desejada/percebida e não a vivida pela população local. Conforme Nogueira (2007), há uma diferença entre a fronteira percebida e a vivida. A fronteira primeira é resultante da visão daqueles que não vivem na fronteira, enquanto a segunda é de quem vive dela e nela.

A execução de políticas públicas e de normas de outras escalas (estadual e federal), as chamadas verticalidades (SANTOS, 2006), quando não adaptadas à realidade local, provoca transtornos nos territórios fronteiriços. É uma problemática que o fronteiriço vivencia, pois, dificilmente, a norma reflete a realidade social local. Em outros casos, a norma é elaborada tardiamente e, assim, nasce sem aplicabilidade prática e não atende aos anseios da sociedade. São produtos das territorialidades das tramas entre os diversos atores territoriais.

As mobilidades cotidianas e territorialidades dos vizinhos fronteiriços são aspectos importantes a serem considerados na realização do ordenamento territorial, pois as análises das relações cotidianas (sociais, econômicas, culturais, políticas) são importantes para o desenvolvimento das práticas de integração e cooperação fronteiriças. Nas fronteiras, os relacionamentos são historicamente construídos e reconstruídos e implicam claramente em mobilidades territoriais para além dos limites internacionais (SABATEL; COSTA, 2013).

Tanto nas políticas públicas quanto no ordenamento territorial são elaboradas territorialidades do Estado nas suas variadas escalas, para atendimento da população ou dos interesses de grupos econômicos e políticos (COSTA, 2009). Segundo Bulos (2014, p. 840), população é definida como:

[...] o conjunto de indivíduos que habitam um Município, um Estado-membro, um território ou região de um país. Esse conceito alcança significado muito mais amplo do que o de povo porque engloba os nacionais (brasileiros natos ou naturalizados, que se vincularam pelo nascimento ou naturalização ao território pátrio), os estrangeiros (indivíduos que não são naturais do lugar onde moram ou se encontram) e os apátridas (pessoas que não têm nacionalidade alguma).

Nos municípios localizados nos espaços fronteiriços essa mistura de nacionais, com naturalizados e estrangeiros é bastante presente nas localidades com passagens internacionais fluídas, genericamente chamadas de fronteiras secas. Essa configuração humana torna mais complexa a ação de ordenamento territorial na escala municipal. É o caso de Corumbá, localizado na porção ocidental do estado de Mato Grosso do Sul, na fronteira do Brasil com a Bolívia, espaço geográfico escolhido para análise neste trabalho.

A partir desta discussão inicial, este capítulo foi organizado em quatro subcapítulos. No primeiro são trazidas noções sobre o ordenamento territorial que irão substanciar o entendimento das relações entre prefeitura municipal, feirantes e consumidores. O segundo tem o propósito de trazer o entendimento do termo desenvolvimento da forma como será entendido neste trabalho e em qual arcabouço teórico serão construídas as propostas de encaminhamento. Em seguida, busca-se demonstrar as complexidades em se pensar e fazer o ordenamento territorial em municípios de fronteira. Por fim, são explorados alguns instrumentos do ordenamento territorial em Corumbá/MS, município central desta análise.

2.1 Noções sobre ordenamento territorial

Os primeiros ensaios sobre a gestão do território começaram no século XX, mais precisamente no ano de 1950, na França. Buscava-se propostas para reconstruir o território em razão de suas vocações. Sua concepção esteve ligada à ideia de políticas corretoras (CONDESSO, 2001).

Condesso (2001) cita “o Ministro francês Cláudius Pétit, na sua comunicação aos membros do governo, que designou “Pour un Plan national d’aménagement du territoire” como

precursor da temática, ainda que de maneira bem singela em relação ao que estava por vir. Outrossim, ao tratar sobre os fundamentos conceituais do ordenamento territorial, dispõe que:

(...) **esta é uma atribuição pública moderna**, pois embora ensaiado, em certas situações, na primeira parte do século XX, ligado à ideia de «políticas correctoras» (LACAZE, 1998:17), acaba por se afirmar já só em meados do século ora findo, tributária da efectivação do novo Estado Social de Direito, **visando dar respostas globais aos problemas que a ocupação, o uso e a transformação do escasseante espaço físico começaram a acarretar** (CONDESSO, 2001, p. 2) (grifo nosso).

Essa forma de pensar o planejamento nacional do uso do território ganhou adesão de outros países nos anos subsequentes. Em 1984 foi aprovada a Carta Europeia de Ordenamento do Território (CEOT), pelo Conselho da Europa, no Comitê de Ministros desse setor (COSTA, 2009). Tal documento conceitua ordenamento territorial como sendo:

[...] a tradução espacial das políticas económica, social, cultural e ecológica da sociedade. [...] uma disciplina científica, uma técnica administrativa e uma política que se desenvolve numa perspectiva interdisciplinar e integrada, tendente ao desenvolvimento equilibrado das regiões e à organização física do espaço segundo uma estratégia de conjunto (CONSELHO EUROPEU, 1984, p. 9).

Percebe-se que esse conceito é relativamente recente. É oriundo da instituição do estado de direito social, através do qual o poder público busca solucionar os problemas decorrentes da ocupação do território, a fim de garantir o desenvolvimento equilibrado das regiões. É uma espécie de direção geral de desenvolvimento instituída pelo Estado, com enfoque coletivo.

O ordenamento territorial assume papel de política pública complexa, pois é “ora ciência, ora técnica administrativa, ora política pública concebidas com enfoque interdisciplinar e global, cujo objetivo é o desenvolvimento equilibrado das regiões e a organização física do espaço, segundo uma diretriz” (PUJADAS y FONT, 1998, p. 11). Tem como objetivo/finalidade o planejamento e a gestão do território, através de adoção de políticas públicas de natureza multidisciplinar (CONSELHO EUROPEU, 1984). Analisa-se a distribuição dos locais destinados à habitação e às atividades produtivas, dentre outros, num dado espaço, bem como as formas de utilização pelos diversos agentes envolvidos, a fim de dar uma direção para melhor uso do território.

Nesse ponto, faz-se necessário entender o conceito de território. Os seres humanos se apropriam do espaço e o transformam em território. Logo, espaço e território não são termos equivalentes. O território é “[...] o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza algum programa) em qualquer nível. Ao se apropriar de um espaço, concreta ou abstratamente (por exemplo, pela representação), o ator territorializa o espaço (RAFFESTIN, 1993, p. 143).

A ideia de relação de poder empregada no espaço para torná-lo território, através do uso dado, tem tanto a ver com poder no sentido mais concreto, de dominação, quanto ao poder no sentido mais simbólico, de apropriação (RAFFESTIN, 1993).

Essa visão de território resultante do uso dado ao espaço vai ao encontro da aplicação das políticas de ordenamento territorial. Inclusive, uma das causas da transformação do território é a intervenção do poder público visando, dentre outros aspectos, estabelecer as necessidades perenes da população atual e futura, equacionando “a oferta biofísica e as suas possibilidades com a procura socioeconômicas” (CONDESSO, 2001, p. 3).

Na escala de raciocínio deste texto, considerando as territorialidades observadas nas feiras livres de Corumbá/MS, a análise da apropriação da feira pelos usuários (feirantes, consumidores, frequentadores) carece de cautela. São necessários levar em conta os elementos culturais, sociais, geográficos, econômicos e de sustentabilidade nas suas múltiplas dimensões.

A intervenção ocorre a partir de uma ordem que se dá ao território de domínio, daí a denominação de ordenamento. Quase sempre, essa ordem se dá em formato de norma. Neste sentido, o ordenamento territorial é uma espécie de política pública empregada em determinado território visando atender a objetivos estratégicos, equacionando a dinâmica espacial, problemas econômicos e sociais (CONDESSO, 2001). Infere-se que o Estado intenta dar um novo uso ao território, ou legitimar os usos que já se fazem dele.

Sob inspiração de Souza (1995) e Saquet (2007), o território é entendido “como um espaço delimitado por e a partir de relações de poder, cujas materialidades são reflexos das imaterialidades e das ações territoriais dos agentes e atores do espaço” (COSTA, 2009, p. 62). Está em constante mudança, num processo permanente de construção, desconstrução e reconstrução, também chamado de T-D-R (territorialização, desterritorialização, reterritorialização).

O território pode ser criado e recriado quantas vezes forem necessárias (SOUZA, 1995). O processo de T-D-R indica como ocorre o processo de criação de territórios (territorialização), a sua destruição (ainda que provisória, pela desterritorialização) e, por fim, a sua recriação (pelo processo de reterritorialização). As feiras livres, objeto estruturante desta reflexão, são territórios e o processo T-D-R ocorre constantemente. Formam o que Souza (1995) denomina de território flexível ou cíclico. O processo T-D-R acontece diariamente e a se repete numa escala temporal de uma semana em Corumbá.

O território deve ser analisado como um espaço dinâmico, com fortes traços de imaterialidades, resultado das ações humanas (cultura, religião, economia, política, costumes) que modificam o espaço físico. Assim, o uso do território é uma forma de territorialidade

(COSTA, 2009). Viver para o ser humano é dominar o espaço através de territorialidades, que são fortemente ligadas à multidimensionalidade do “vivido” pelos membros da sociedade em geral (RAFFESTIN, 1993).

Como o território, a territorialidade é dinâmica e mutável, construída a partir das características de determinada localidade. São produzidas e é produto do próprio território, resultando “em estratégias, ações pensadas, relações, uma forma de exercer o poder” (SABATEL e COSTA, 2013, p. 10).

Além disso, a territorialidade também é o reflexo do uso dado ao território, excedendo “as relações políticas, envolvendo as relações econômicas e culturais, indivíduos e grupos, redes e lugares de controle, mesmo que sejam temporários” (SABATEL e COSTA, 2013, p. 10). Concretizando-se em todas as relações cotidianas: “no trabalho, na família, na rua, na praça, na igreja, trem, na rodoviária, enfim, na cidade-urbano, no rural-agrário e nas relações urbano-rural de maneira múltipla e híbrida” (SAQUET, 2009, p. 90).

Após expor essas breves noções de território e territorialidade conjugados com o ordenamento territorial, pode-se dizer que essa organização vai além de delimitar o uso dos espaços físicos. Segundo Sabatel e Costa (2013, p. 7):

O ordenamento territorial é uma habilidade de controlar com eficiência as ações, recursos e ocupações de um determinado local, visando atingir os objetivos propostos em atendimento à necessidade dos indivíduos, grupos ou de uma sociedade, otimizando esforços para que o desenvolvimento alcance/atinja várias escalas.

Zoido Naranjo (1998) trata do ordenamento territorial como sendo uma disciplina científica, uma técnica administrativa e uma política, que é um instrumento da prática administrativa de um território, desenvolvido a partir da realidade local e em atenção às normas em escala nacional, regional e global. Portanto, suas ideias estão mais próximas do entendimento trabalhado, posteriormente, por Condesso (2001).

Dessa forma, o ordenamento territorial pode ser visto como um “corte transversal” que afeta todas as atuações públicas com incidência territorial, dando a elas um tratamento integrado baseado nas leis, mas que respeitam as tendências locais e as vivências cotidianas do território (BRASIL, 2005).

O ordenamento deve ajudar o desenvolvimento de um território na medida em que sinaliza claramente os rumos a serem trilhados. Atualmente, uma série de fenômenos em cadeia (poluição, descontrole dos processos de urbanização, dilapidação dos recursos naturais, dentre outros) estão motivando a tomada de consciência de uma parte da população sobre os perigos dos danos ao ambiente e do uso incorreto dos territórios.

A necessidade de alcançar uma qualidade de vida adequada, de resposta normativa a essa demanda social, é a razão das políticas públicas de ordenamento territorial e de seus instrumentos jurídicos e práticas administrativas (COSTA, 2009). Portanto, “la ordenación del territorio es, sobre todo, un instrumento no un fin em sí mismo, un medio al servicio de objetivos generales como el adecuado de los recursos, el desarrollo, y el bienestar o calidad de vida de los ciudadanos” (ZOIDO NARANJO, 1998, p. 20).

Por isso, o ordenamento territorial é mais um instrumento disponível ao Estado para atingir os objetivos traçados para desenvolvimento da sociedade. São, de certa forma, expressões ou formas expressas das políticas públicas. Heidemann (2009) entende que política pública é a postura que o Estado assume, seja através de uma ação ou omissão diante de um problema. Na mesma direção, Secchi (2010) a concebe como uma diretriz intencional que orienta a ação ou a passividade de sujeitos sociais, elaborada para o enfrentamento de um problema público.

Concebe-se, neste trabalho, política pública como uma atividade específica desenvolvida pelo Estado (ação ou omissão) em resposta a um problema social, ou seja, a uma situação não desejada e que se quer alterar. Funcionam como instrumentos para o desenvolvimento de ações de interesse social ou de um determinado grupo com influência e poder territorial.

Briceño (2005) entende que para analisar as consequências positivas ou negativas das atividades humanas deve-se contrapor um complexo sistema de interações, sendo eles: ecológico-ambiental, social, histórico, econômico, político e espacial. O autor completa seu raciocínio apontando que a população afetada deve participar do planejamento territorial, considerando suas características qualitativas, dinâmica de mudanças, modificações que ocorrem em sua composição, ou seja, deve-se realizar uma análise singular a cada localidade de atuação. Nas suas palavras:

Una acción cualquiera tendiente al Ordenamiento del Territorio lleva implícita la búsqueda de mejores condiciones para el desarrollo armónico e integral, por tanto, debe descansar sobre la participación de la población afectada.

Importa entonces, destacar los rasgos cualitativos de esa población, su dinámica de cambios, las modificaciones que se producen en su composición, derivadas tanto de su propia evolución como del impacto provocado por la presencia de otros grupos o agentes sociales, con otras raíces, otros comportamientos y sobre todo, otros intereses y objetivos (BRICEÑO, 2005, p. 24, grifo nosso).

Para que o ordenamento do território seja aplicável é preciso contar com a ação do Estado, instituições, empresas privadas e, sobretudo, da sociedade civil comprometida com a organização dos espaços a fim de propiciar seu melhor uso. Para Mello (2008, p. 31) “elaborar

uma política sobre um tema tão polêmico pressupõe não apenas envolver todos os segmentos da sociedade no debate, mas também demanda um direcionamento de objetivos e metas”.

A atuação com sinergia é fundamental para que a ordenamento intentado consagre êxito, deixando de ser um ato unilateral estatal para um ato mútuo, tendo maior aplicabilidade e aceitação pela sociedade civil local. Verifica-se, portanto, que o ordenamento da utilização do território objetiva estabelecer um equilíbrio e propiciar o melhor uso do espaço para a população atual e futura, sendo tal processo cíclico e não estático.

Assim, o poder público (ao implantar políticas públicas ou editar leis sobre o desenvolvimento das atividades realizadas nas feiras livres, por exemplo) busca, dentre outros aspectos, ordenar o uso racional do território usado, considerando as peculiaridades locais do território e o interesse coletivo. Frisa-se que a autonomia estatal para elaborar políticas públicas é relativa, sendo concretizada por meio da participação social para garantir maior aplicabilidade da norma.

2.2 Desenvolvimento como liberdade: desenvolvimento sustentável e ordenamento territorial

A sustentabilidade (sustentável, sustentabilidade e desenvolvimento sustentável) é um conceito multidisciplinar e relativamente recente que, apesar de não haver consenso na literatura científica nos termos do conceito, no presente trabalho é utilizado como sinônimo de desenvolvimento sustentável (LINDSEY, 2011). Trata-se de outro fator de grande valia para o ordenamento territorial.

O conceito de desenvolvimento, muitas vezes é considerado, erroneamente, como sinônimo de crescimento econômico e apurado pelo aumento da renda real de uma economia, e que levaria a uma maior riqueza da população (BERLINCK; COHEN, 1970). Sendo também considerando um mito, ilusão, crença, que esse desenvolvimento estaria ligado à ideia de crescimento econômico, “de que os povos pobres podem algum dia desfrutar das formas de vida dos atuais povos ricos” (FURTADO, 1974, p. 75). Assim, o desenvolvimento poderia ser entendido como uma "armadilha ideológica construída para perpetuar as relações assimétricas entre as minorias dominadoras e as maiorias dominadas" (SACHS, 2004, p. 26).

Neste trabalho, o desenvolvimento é considerado como caminho do meio, ou seja, desenvolvimento como conceito interdisciplinar – como parte do processo. Nesse sentido, Amartya Sen (1999), entende que o desenvolvimento não está ligado apenas à questão econômica, mas ao papel que a liberdade exerce na expansão das perspectivas política, social e

econômica. Assim, o desenvolvimento é visto como um processo integrado de expansão de liberdades substantivas interligadas.

O autor, ganhador do prêmio Nobel em economia, destaca que o “[...] desenvolvimento pode ser visto como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam” (SEN, 1999, p. i.). Ou seja, o desenvolvimento consiste na remoção de vários tipos de restrições que deixam às pessoas poucas escolhas ou poucas oportunidades para exercerem sua ação racional (redução das liberdades substantivas). Nesse sentido:

O desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos (SEN, 1999, p. i).

Assim, o desenvolvimento deve ser visto como fator de libertação dos povos, concretizando-se a partir da “(...) crescente ampliação da base material da cultura e também com enriquecimento do horizonte de expectativas do ser humano. *Desenvolver-se é ascender na escala de realização das potencialidades dos homens como indivíduos e como coletividade*” (FURTADO, 1984, p. 63, grifo nosso). O desenvolvimento passa a ser entendido como meio para exercício pleno das liberdades dos indivíduos, deixando de estar ligado apenas à ideia econômica, para também assumir o papel multidisciplinar.

A sustentabilidade consiste em “encontrar meios de produção, distribuição e consumo dos recursos existentes de forma mais coesiva, economicamente eficaz e ecologicamente viável” (BARBOSA, 2008, p. 10). Também é um conceito normativo sobre a maneira como os seres humanos devem agir em relação à natureza, sendo responsável para com o outro e pelas futuras gerações (AYRES, 2008). Assim, sustentabilidade ajusta-se ao crescimento econômico, tendo como fundamento a justiça social e eficiência no uso de recursos naturais (LOZANO, 2012).

O termo desenvolvimento sustentável teve destaque em 1987, na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), por meio do relatório denominado de “Nosso Futuro Comum”, também conhecido como relatório Brundland (GROBER, 2007). Segundo esse documento, o desenvolvimento sustentável pode ser conceituado como a forma pela qual as atuais gerações satisfazem as necessidades do presente, sem, no entanto, comprometerem a capacidade das futuras gerações de satisfazerem as suas próprias necessidades (CMMAD, 1988).

Nesse contexto, conclui-se que satisfazer as necessidades e aspirações humanas é o principal objetivo do desenvolvimento, e a sustentabilidade é relacionada à gestão ambiental não apenas no espaço, mas também no tempo. Deve ser assegurado o respeito à equidade e

justiça social para o desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, para a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, os objetivos do desenvolvimento sustentável definidos relatório Brundland são:

1. crescimento renovável; 2. mudança de qualidade do crescimento; 3. satisfação das necessidades essenciais por emprego, comida, energia, água e saneamento básico; 4. garantia de um nível sustentável de população; 5. conservação e proteção da base de recursos; 6. reorientação da tecnologia e gerenciamento do risco; 7. reorientação das relações econômicas internacionais (BARONI, 1992, p. 16).

Ignacy Sachs (2002), alarga o campo de atuação do desenvolvimento, dispondo que deve ser pautado num contexto e não em um fator isolado, amparado em oito pilares: a) social, b) cultural, c) ecológica, d) ambiental, e) territorial, f) econômico, g) político nacional e h) político internacional, fornecendo ao conceito uma maior complexidade e possibilidade de observar as peculiaridades atinentes à realidade socioambiental diversa, o que nos permite visualizar os elementos envolvidos e afetados pelas interações existentes em um contexto de desenvolvimento territorial ou regional. Maia e Pires (2001) resumem a aplicação de tais dimensões:

[...] a dimensão social propõe homogeneidade *social*, distribuição de renda justa, qualidade de vida e igualdade social; a *cultural* sugere equilíbrio, tradição e inovação, autonomia na elaboração de projetos nacionais integrados e a combinação entre confiança e abertura para o mundo; a *ecológica* propõe a preservação do capital natural e a limitação no uso desses recursos; a *ambiental* engloba o respeito aos ecossistemas naturais; a *territorial* trata do equilíbrio entre as configurações urbanas e rurais, da melhoria do ambiente urbano e das estratégias de desenvolvimento de regiões; a *econômica* aborda o equilíbrio econômico entre setores, a segurança alimentar, a modernização dos meios produtivos, a realização de pesquisas científicas e tecnológicas e a inserção na economia internacional; a dimensão *política nacional* envolve a democracia, os direitos humanos e a implantação de projetos nacionais em parceria com os empreendedores; por fim, a dimensão *política internacional* trata da promoção da paz e da cooperação internacional, do controle financeiro internacional, da gestão da diversidade natural e cultural e da cooperação científica e tecnológica (MAIA; PIRES, 2001, p. 189, grifo do autor).

Barbosa (2008), no seu trabalho sobre desafio do desenvolvimento sustentável, apresenta as facetas que o desenvolvimento trouxe para sociedade, e como se deve tentar manter o equilíbrio social por meio da equidade (tratar os iguais com igualdade e os desiguais com desigualdade na medida de suas desigualdades) na adoção das políticas públicas. Para o autor:

O relatório Brundland considera que a pobreza generalizada não é mais inevitável e que o desenvolvimento de uma cidade deve privilegiar o atendimento das necessidades básicas de todos e oferecer oportunidades de melhor a de qualidade de vida para a população. Um dos principais conceitos debatidos pelo relatório foi o de “equidade” como condição para que haja a

participação efetiva da sociedade na tomada de decisões, através de processos democráticos, para o desenvolvimento urbano (BARBOSA, 2008, n.p.).

Assim, possibilitar a participação efetiva da sociedade na tomada de decisão tende a diminuir as desigualdades. Outrossim, não há como proporcionar igualdade de condições e tratamento sem a adoção de políticas pública, que é forma encontrada pela Constituição Federal, por meio do disposto no art. 3º, inciso III, que traz como objetivo da República a erradicação da pobreza e da marginalização, e a redução das desigualdades sociais e regionais. (BRASIL, 1988).

O desenvolvimento sustentável revela-se como um processo de aprendizagem social de longa duração, conduzido por políticas públicas voltadas para um plano de desenvolvimento nacional. Dessa forma, as políticas públicas para o desenvolvimento sustentável encontram um obstáculo na sua concretização frente à pluralidade de atores sociais e interesses presentes na sociedade (PIES; GRÄF, 2015).

O relatório Brundtland evidenciou três componentes fundamentais para o desenvolvimento sustentável, quais sejam: a proteção ambiental, o crescimento econômico e a equidade social (CMMAD, 1988). Na década de 1990, John Elkington criou a teoria da “Triple Bottom Line”, que propõe que a sustentabilidade está sustentada por três pilares ou três dimensões – social, econômica e ambiental (SILVA, 2016).

Deve-se atentar para a questão sustentável do desenvolvimento para que repensemos as questões ambientais e territoriais, a partir da exponencial modificação da natureza pelo homem nos últimos anos para acompanhar o crescimento do desenvolvimento capitalista. Apesar dessa transformação trazer certo conforto para o ser humano com desenvolvimento econômico, não trouxe benefícios para todos.

A destruição e contaminação em massa dos bens e serviços ambientais em muito prejudicou a coletividade. Esses prejuízos ecológicos aumentaram as causas de problemas pós-modernos, tais como: desperdício dos recursos naturais, a falta de responsabilidade e disciplina com o meio ambiente, o crescimento populacional, a desregrada diferença social e alienação cultural. Isso demanda celeridade em expandir uma nova consciência para o futuro, a fim de abandonar o imediatismo para garantir um controle da degradação (ALCÁNTARA; MONTERO; LÓPEZ, 2018).

Observa-se uma grave crise nos valores que se expandem com o consumo capitalista e a globalização, onde o capital internacional não tem fronteiras e rapidamente se transfere de um lugar para o outro, aproveitando as melhores oportunidades com menor custo, em prejuízo da questão social e aumento da miséria. Usa-se o local mais benéfico ao capital, e, quando esse

não é mais rentável, muda-se o local. Tal ciclo acaba por generalizar o desemprego, obrigando a população a conviver em um mercado globalizado. Tudo gira em torno do capital. O humano e ambiental é deixado de lado (ALCÁNTARA; MONTERO; LÓPEZ, 2018).

Diante de tal cenário, verifica-se que a sustentabilidade deixa de ser um conceito teórico e inovador para ser uma necessidade da sociedade atual. Há uma urgência em se aplicar os conceitos do desenvolvimento sustentável para manter a sobrevivência humana. Em razão disso, a administração pública, no planejamento e na gestão, deve adotar por premissa a regulação e a orientação “das iniciativas públicas e privadas a serem implementadas de modo responsável para que propiciem um desenvolvimento harmonioso da economia e da sociedade com o mínimo de prejuízo ao ambiente e à cultura que o concebe” (LANZARINI; BARRETTO, 2014, p. 195).

Ao realizar a gestão do território, por meio de análise e distribuição dos locais destinados à habitação e às atividades produtivas num dado espaço; considera-se, inicialmente, a questão social/cultural, espacial/geográfica, ambiental e econômica, como já mencionado. Assim, somada a tais questões, deve-se equalizar também a questão sustentável, considerando a escassez do espaço físico (CONDESSO, 2001).

Conceituar ordenamento territorial é uma tarefa árdua, já que há ausência de critérios únicos, tendo também diversas concepções para definir seu objeto. Entretanto, todas as definições desfecham na ideia de regular ou organizar o uso, ocupação e transformação do território, de forma sustentável, considerando os recursos naturais limitados e a questão econômica. A satisfação das necessidades materiais e não materiais das sociedades responde a um conjunto de valores que variam e mudam ao longo do tempo e de uma sociedade para outra (BRICEÑO, 2005).

Assim, a questão principal dessa problemática reside na racionalidade econômica e social à qual restringe e limita o uso e a exploração de bens territoriais, considerando a função social dos recursos disponíveis e a distribuição dos benefícios deles derivados. As principais questões ambientais da atualidade derivam da união de fatores multifacetados, tais como: pressão demográfica, expansão da fronteira agrícola, crescimento urbano-industrial, entre outros, onde normalmente prevalecem não somente a rentabilidade da economia como também o benefício imediato (BRICEÑO, 2005).

Isso posto, tudo que for feito a fim de realizar o planejamento territorial privilegiando a condição humana acarretará, quase sempre, em uma racionalidade que preconiza o lucro e a extrema lucratividade econômica, o que coloca à margem todas as questões da condição humana. Assim, o autor lança os seguintes questionamentos: “¿Para qué y para quién es el

Ordenamiento Territorial? Qué se propone ¿Cuál es la prioridad de fondo? ¿Cuáles son las acciones para lograrla?” (BRICEÑO, 2005, p. 23)

Ainda que inicialmente o ordenamento territorial visava solucionar problemas globais, este acaba atingindo núcleos específicos a depender da área de atuação. Assim, deve-se responder para que e para quem o ordenamento será realizado? Por seguinte, deve-se analisar o que é proposto e qual é a real prioridade desse contexto e, por fim, quais são as ações para alcançá-la? O leva às três questões apresentadas por Rückert (2005, p. 36, grifo do autor): “*O que ordenar? Para quem ordenar? Como ordenar?*” A resposta a tais questionamentos determinará os usos específicos, os fins e objetivos e, por fim, os critérios de ordenação que deverão permitir alcançar os objetivos propostos.

2.3 Complexidades do ordenamento territorial em municípios de fronteira

A palavra fronteira assumiu uma polissemia em função de seus usos e sofreu grandes mudanças ao longo dos anos. É evidente que os tempos modernos e as tecnologias disponíveis sugerem ajustes em várias formas de entendimento dos fenômenos. Um conceito só é legítimo na medida em que é atual, pois conceitos são construídos no processo da pesquisa (FERRARI, 2014).

Santos (2006) adverte para que os conceitos sejam operacionais e próprios do seu tempo. Os vários significados dados à fronteira no espaço e no tempo são próprios dos diversos momentos históricos, sociais, culturais, políticos e econômicos vivenciados pelas sociedades. A palavra fronteira surgiu na literatura entre os séculos XIII e XV e, em conformidade com Machado (1998, p. 41):

A origem histórica da palavra mostra que seu uso não estava associado a nenhum conceito legal e que não era um conceito essencialmente político ou intelectual. Nasceu como um fenômeno da vida social espontânea, indicando a margem do mundo habitado. Na medida em que os padrões de civilização foram se desenvolvendo acima do nível de subsistência, as fronteiras entre ecúmenos tornaram-se lugares de comunicação e, por conseguinte, adquiriram um caráter político.

As fronteiras passaram a ser instituídas a partir do momento em que a sociedade se desenvolveu a ponto de se organizar e delimitar seu espaço habitado. A concepção político territorial da fronteira vincula-se ao surgimento do Estado Moderno, relacionando-se ao poder político estatal, ligada à ideia de limite (MORAES, 2012). A teoria mais aceita sobre a formação do Estado diz que ele foi constituído para atender às necessidades ou às conveniências dos grupos sociais. Tal teoria admite que a sociedade humana existiu sem o Estado durante um certo

período. Considera-se o marco de formação do Estado o tratado de paz de Westfália, que determinou as características básicas de unidade territorial de um poder soberano. Nesse momento, inicia-se o Estado Moderno, que tem como elementos constitutivos: povo, território, soberania e finalidade (DALLARI, 2003).

Há certa dificuldade para diferenciar fronteira de limite. Os estados são formas territoriais de organização política, tendo a limitação territorial destaque após a definição dos elementos constitutivos do estado. Nesse contexto, analisando a teoria do estado moderno, o território é considerado um espaço para expressão da validade jurídica estatal, o local de exercício da soberania estatal e do poder (DALLARI, 2003).

É nessa necessidade de controle sobre o território que emergem as noções de fronteiras, manifestando-se como a expressão espacial do uso político do território (CATAIA, 2008). Assim, o conceito político de fronteira também é fruto de constante mudança, sendo considerada de limite da soberania Estatal à expressão absoluta de soberania (SILVA, 2008).

Quando os limites de uma determinada área são estabelecidos, conseqüentemente as relações de poder também estão sendo estipuladas, indicando até onde seu poder, controle e jurisdição territorial está fixado. Na delimitação desse espaço, “[...] diversas relações de poder podem configurar a presença de outras territorialidades, tornando mais complexa a ideia de fronteira e também de território” (SILVA; TOURINHO, 2017, p. 99).

Verifica-se, portanto, que existem múltiplas relações de poder nas fronteiras. A territorialidade, como produtora e produto das relações política, econômicas e culturais, “[...] está intimamente ligada ao modo como as pessoas utilizam a terra, como elas próprias se organizam no espaço e como elas dão significado ao lugar” (HAESBAERT, 2007, p. 22).

Tais concepções promoveram uma tendência para compreender as fronteiras a partir da territorialidade e da política. Entretanto, não se pode vê-las apenas como encerramento de um espaço, da delimitação de um território, fixação de uma superfície, mas também como local onde se estabelecem relações complexas, construídas pela população que nela vivem, o que as torna dinâmica, local privilegiado de trocas materiais e simbólicas (ALBUQUERQUE, 2009).

O limite é apenas uma linha, portanto, não habitado, enquanto “a fronteira ocupa uma franja constituindo uma área, uma zona podendo ser habitadas, escassamente habitadas, densamente povoadas e desenvolver atividades de intercâmbio muito intensas” (COSTA, 2009, p. 69). A fronteira deve ser concebida como o lugar da alteridade, ou seja, lugar onde o indivíduo se estabelece através do outro, pois nela há o embate de temporalidades diversas (MARTINS, 1997). É, sobretudo, contato entre povos, jurisdições, problemas, potencialidades (COSTA, 2011).

Há um ponto de convergência nas acepções sobre o conceito/construção das fronteiras, um fator presente em todos os significados dados às fronteiras, o ser humano e suas diversas formas de se relacionar. Antes de distinguir as etnias, culturas, costumes, línguas, histórias, deve-se ter em mente que as relações são construídas a partir de encontro entre pessoas, dos múltiplos relacionamentos formados a partir das trocas realizadas. A fronteira está na convergência de relações entre pessoas que carregam consigo raízes, geralmente, opostas.

Seitman e Machado (2012) postulam que em decorrência da polissemia que a palavra fronteira apresenta, ocorre um traço comum a todas as classificações, normalmente provocada pelo autor, que intenta determinar a superioridade do conceito adotado no trabalho face aos outros existentes. Tal ascendência visa, claramente, enfatizar a visão que o autor tem da fronteira, o que retoma à ideia dos significados inseridos em diversos momentos históricos, sociais, culturais, políticos e econômicos que a sociedade atravessou.

Assim, a abordagem adotada neste trabalho considera as fronteiras como espaços de integração, de dinamismo, de trocas, de alteridade, onde lugar onde o indivíduo se estabelece através do outro, de mutabilidade, mas também de conflitos, onde singularidades são construídas face a multidiversidade ali vista. Os limites são as linhas de demarcação da jurisdição do território nacional, mas não impedem a criação de usos e costumes próprios, que torna a fronteira peculiar em relação ao centro do país e em relação às outras fronteiras. Cada território é uma manifestação particular.

Nessa direção, ao tratar da zona fronteira entre Brasil e Bolívia, Silva, Machado e Ribeiro (2009, p.10) apontam que “[...] as características e os processos que ocorrem em um lado da fronteira não são detidos pelo limite internacional, formando um espaço de interações transfronteiriças”.

A proposta de reestruturação do programa de desenvolvimento da faixa de fronteira apresenta uma leitura de que as interações transfronteiriças ocorrem pelas relações sociais e culturais ali estabelecidas, “adotando-se reciprocamente usos, costumes, valores expressões idiomáticas que são próprias e distintivas das cidades que, mesmo separadas por um limite estabelecido, criam um locus de reações e conflitos de interação próprio, só perceptível naquele espaço geográfico” (BRASIL, 2005). Dessas interações criam-se as sociedades transfronteiriças (SILVA, 2008).

A vivência experimentada pela sociedade transfronteiriça é marcada pelo entrelaçamento de elementos de diversas naturezas. Esse arranjo é promotor de mudanças, de instabilidades socioculturais. É por isso que Becker (2006, p. 57) considera as fronteiras como locais de instabilidade e mutabilidade, onde podem surgir reações e conflitos de diferentes

naturezas (nacionalistas, libertadores, econômicas etc.), a partir tanto das aspirações das populações que vivem nessas zonas, como de pressões externas.

No escopo deste trabalho, olhando para o feirante fronteiriço (brasileiro ou boliviano) que atua nas feiras livres de Corumbá/MS, pode-se dizer que ele traz consigo os traços da sua cultura, da identidade nacional do seu país, de sua história, suas tradições. Isso torna as feiras livres fronteiriças locais de integração das duas nações, de enriquecimento mútuo e de amizades, como também local de tensão, face às diferenças. Forma-se um caldeirão de interações culturais e sociais (ESPÍRITO SANTO, COSTA e BENEDETTI, 2017). Portanto, uma organização própria e distinta das demais localidades do interior do Brasil.

A grande questão é que o ordenamento territorial é dado na escala do território. A fronteira é formada por territórios locais de, pelo menos, dois territórios nacionais, as díades (FOUCHER, 2009). Não é possível legislar para ambos os lados do limite internacional. Por isso as fronteiras são espaços complexos, complicados de se construir uma expressão territorial dada por uma ordem fronteiriça. É preciso criatividade.

As localidades fronteiriças desenvolvem relações interculturais sem, contudo, desmotivar a identidade nacional. O sentimento do “pertencer” à nação está circunscrito no comportamento da população, o que, por vezes, sustenta e reforça os seus símbolos – robustecendo barreiras de distanciamento (OLIVEIRA, 2009).

Silva (2008) trata da presença de dinamismo nas cidades fronteiriças como algo que lhe é peculiar, particular das sociedades que ali se estabeleceram. As tramas de relações, as contradições formam um *milieu* singular de gerência pela ausência Estatal. É nesse sentido que Haesbaert (2007, p. 17) afirma que as “fronteiras marcam o limite onde a ausência se torna presença”. Daí a constatação que os territórios localizados em áreas de fronteira, no Brasil, são aqueles que apresentam os piores índices de desenvolvimento (BRASIL, 2005).

Aplicar ordens gerais produzidas no centro do Estado para produzir efeitos em suas bordas não é uma tarefa fácil e, na maioria das vezes, nada eficaz. Percebe-se a necessidade de olhar para essa localidade com muita atenção, a fim de entender suas necessidades sob o prisma do olhar local, considerando seus usos e costumes. É nesse ponto que se apresenta as complexidades de ordenamento territorial na em municípios de fronteira.

Para Santos (2006, p. 218) “o território, é simultaneamente uma materialidade e uma imaterialidade; é vivido e percebido; é a dimensão espacial do cotidiano”. O território usado é constituído pelo território forma – espaço geográfico controlado pelo Estado – e seu uso, resultado de apropriação, produção, ordenamento e organização pelos diversos agentes que o

compõem: as firmas, as instituições (nesse contexto considerando também o Estado), as infraestruturas e as pessoas (QUEIROZ, 2015).

As mobilidades cotidianas produzidas pelo uso dos territórios fronteiriços promovem tensões na regulação territorial de ambos os lados. Nas fronteiras, por vezes, as línguas faladas são diferentes e estimula, ainda, mais complexidade nas normas e seus usos. Esse é um dos aspectos que tornam os territórios fronteiriços diferenciados. Esses elementos são fundamentais para se pensar o ordenamento territorial. Conforme Sabatel e Costa (2013, p. 3) “Essas interações socioeconômicas, tão possíveis nas fronteiras, conduzem a indagar como se propor um ordenamento territorial coerente para essas áreas, já que os limites internacionais são, também, os limites do alcance das políticas públicas?”.

Esse questionamento é de grande valia para o trabalho e para o ordenamento nas áreas de fronteira. Além das peculiaridades já mencionadas, a adoção de políticas públicas não pode se restringir apenas ao limite territorial, tendo em vista que nas áreas fronteiriças, pela mobilidade vivenciada, isso é impossível. Entretanto, ocorre uma celeuma jurídica, pois não é possível adotar políticas públicas para aplicação além dos limites jurídicos de uma unidade administrativa. Considerando a zona fronteiriça como um *continuum* territorial é complicado a produção de um ordenamento coerente.

A respeito do livre trânsito de pessoas nas fronteiras, a Presidência da República, por meio da Casa Civil, publicou a Portaria nº 125, de 19 de março de 2020, que dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no país de estrangeiros, de qualquer nacionalidade, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), prorrogando a restrição da entrada no país de estrangeiros de qualquer nacionalidade, por rodovias, por outros meios terrestres ou por transporte aquaviário, ressalvadas as exceções trazidas pela própria portaria (BRASIL, 2020).

Tal norma restritiva foi sucessivamente prorrogada pelo Governo Federal, tendo como último ato normativo a Portaria nº 518, de 12 de novembro de 2020. Assim, fica prorrogado o fechamento das fronteiras até o dia 12 de dezembro de 2020 em decorrência da declaração de emergência em saúde pública de importância internacional pela Organização Mundial da Saúde em 30 de janeiro de 2020, causada pela infecção humana pelo coronavírus SARS-CoV-2 (covid-19) (BRASIL, 2020).

No caso vivenciado em Corumbá/MS, fronteira Brasil/Bolívia, as medidas restritivas da norma federal possuem certa flexibilidade em decorrência da declaração de cidade gêmea, que traz uma exceção às medidas restritivas de mobilidade. Segundo Silva (2012, p. 60-1):

As cidades gêmeas são aglomerações urbanas situadas aos pares ao longo do limite internacional de um país que apresentam uma paisagem específica e uma dinâmica própria a sua localização junto ao limite internacional; geradas por intensas trocas culturais, econômicas e sociais entre Estados nacionais, assim como conflitos advindos das diferenças políticas, culturais (p. i).

[...]

Na zona de fronteira as cidades gêmeas são os pontos preferenciais para a localização das redes, pois nelas se concentram a infraestrutura necessária para o deslocamento de mercadorias, pessoas e informações, como as estações aduaneiras, postos de migração e diversos outros serviços de controle territorial. Por este motivo as cidades gêmeas são vistas como pontos preferencias nas políticas e intenções de integração regional, como o IIRSA, que denomina algumas cidades gêmeas como *pazos de fronteira*, que demandam melhorias nas condições de acessibilidade e mudanças nas políticas de despacho aduaneiro com intuito de melhorar o fluxo de mercadorias entre os países (grifo do autor).

Se por um lado o governo brasileiro deixou margem para as fronteiras consideradas cidades gêmeas serem a exceção à regra de circulação restritiva, o governo boliviano não adotou tal medida. Foi anunciado o fechamento total em 26 de março de 2020, pela presidente interina Jeanine Áñez, conforme noticiado no portal de notícias G1 MS³. Sendo reaberta a circulação para entrada e trânsito de cidadãos bolivianos e estrangeiros, bem como a reabertura da atividade comercial na fronteira apenas em 01 de setembro de 2020, por meio de nota conjunta dos ministérios das relações exteriores, governo e defesa, atendendo ao disposto no Decreto Supremo nº. 4314, que estabelece a transição da quarentena para a fase pós-confinamento, estabelecendo as medidas com vigilância comunitária ativa dos casos de coronavírus⁴.

Tais medidas restritivas, ainda que excepcionais, em decorrência da pandemia mundial declarada da COVID-19, são exemplos de ações do Estado que dificultam a mobilidade na zona de fronteira. Nesse aspecto, vemo-nos diante de uma celeuma jurídica, como adotar políticas públicas para aplicação além dos limites jurídicos Estatal, considerando a zona fronteiriça como um *continuum* territorial. Nesse sentido,

Não obstante as relações serem necessárias existe uma série de fatores que oferecem barreiras diminuindo a intensidade da mobilidade e das relações delas resultantes. É o que acontece com alguns municípios lindeiros que, por causa da conurbação, são considerados como cidades-pares, ou ainda, cidades gêmeas, configurando num espaço de constante mobilidade pendular. Essas

³ FREITAS, Ricardo. Bolívia anuncia fechamento da fronteira com o Brasil e outras medidas contra o coronavírus. Portal G1 MS. Disponível em: < <https://g1.globo.com/ms/mato-grosso-do-sul/noticia/2020/03/18/bolivia-anuncia-fechamento-da-fronteira-com-o-brasil-e-outras-medidas-contra-o-coronavirus.ghtml>>. Acesso em: 04 de nov. 2020.

⁴ CABRAL, Leonardo. Jornal diário Corumbaense. Bloqueio é suspenso e caminhões voltam a cruzar a fronteira. Disponível: <<https://diarionline.com.br/?s=noticia&id=119525>>. Acesso em: 04 de nov. 2020.

barreiras, na maioria das vezes, se devem a falta de comprometimento dos poderes públicos. Por esse motivo se insiste que a fronteira deve ser vista como uma contiguidade entre dois territórios que formam um território comum pelo uso que se faz dele, que exige o reconhecimento e a identidade. (MARTTA, 2018, p 27).

A gestão compartilhada é uma alternativa na elaboração de políticas consensuadas para serem aplicadas, por cada governo, em cada território fronteiriço. A participação popular dos fronteiriços é fundamental para elaboração das políticas. Segundo a Organização Internacional para as Migrações (OIM, 2012, p. 47), a gestão fronteiriça “é aquela que compreende a natureza multidimensional de uma problemática fronteiriça e que se adéqua as particularidades geoeconômicas, políticas, sociais e ambientais das zonas de aplicação”.

Essa gestão realiza-se pela formação de um sistema de redes governamentais em multinível. Com ações em nível de relações internacionais, bem como por habitantes fronteiriços que possam indicar ações/propostas que atendam aos anseios populares, minimizando as dificuldades enfrentadas e potencializando as oportunidades da área fronteiriça (ESPÍRITO SANTO, COSTA e BENEDETTI, 2017).

Para a Organização Internacional para as Migrações, a finalidade da gestão compartilhada é “promover o desenvolvimento integral e sustentável da zona fronteiriça binacional [...] eliminar os problemas de segurança que constituam riscos para o Estado; e promover o desenvolvimento econômico da região” (OIM, 2012, p. 48).

Verifica-se, portanto, que realizar o ordenamento em zonas fronteiriças é uma tarefa árdua, devendo ser ponderada as questões apresentadas. Entretanto, não é um problema sem solução, mas sim uma questão de interesse político em adotar uma gestão elaborada sob o prisma da fronteira vivenciada, tendo como base o diálogo e cooperação compartilhada entres os atores sociais locais.

2.4 Instrumentos do ordenamento territorial em Corumbá/MS

Condesso (2001, p. 2) relaciona o surgimento do ordenamento territorial à instituição realizada pela efetivação do novo Estado Social de Direito que se relaciona com os direitos fundamentais do ser humano, que tiveram exponencial desenvolvimento após a segunda guerra mundial.

Os direitos fundamentais de segunda dimensão correspondem a uma ação positiva do Estado, que faz ingerências na sociedade com políticas afirmativas de direitos sociais (LENZA,

p. 861, 2011). O constitucionalista José Afonso da Silva relaciona os direitos sociais como dimensão dos direitos fundamentais do homem, afirmando que:

[...] são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam, melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização e situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade. **Valem como pressupostos do gozo dos direitos individuais na medida que se criam condições materiais propícias ao auferimento da igualdade real, o que, por sua vez, proporciona condição mais compatível com exercício efetivo da liberdade.** (SILVA, p. 286-287, 2009, grifo nosso)

Assim, essa evolução constitucional dos direitos fundamentais margeia a transformação da sociedade ocorrida no século XX. Com o fim da segunda guerra mundial e as consequências deixadas por esta e início do mundo globalizado, fez-se necessário repensar as medidas empregadas pelo Estado para assegurar o desenvolvimento e organização do território de maneira a diminuir as desigualdades e assegurar um uso responsável do espaço físico escasso, possibilitando o exercício de igualdades reais à coletividade (CONDESSO, 2001).

A Constituição Federal no seu art. 30, inciso I, atribui ao poder público municipal a competência para regulamentar e organizar as políticas locais de usos e costumes. Tal competência atribuída ao âmbito municipal (art. 30, inciso IX, da Carta Magna) se dá por conta das particularidades econômicas, culturais e sociais verificadas em cada região do Brasil, bem como a proteção do patrimônio histórico-cultural local (BRASIL, 1988).

A norma constitucional aponta também ao Poder Público Municipal a competência de legislar sobre assuntos de interesse local, que são mutáveis, alterando-se em função da população, do território e da cultura local (BRASIL, 1988). Nesses casos, evidencia-se a prerrogativa dos governos locais, por meio das competências administrativas ou materiais, de estabelecerem o ordenamento de seus territórios harmonizados com as normas superiores (estadual e federal).

Controvérsias à parte, interesse local é aquele que diz respeito às necessidades básicas e imediatas do Município. A expedição de alvarás ou licenças para funcionamento de empresas comerciais, por exemplo, é matéria de interesse local. Também o é a fixação do horário de funcionamento do comércio local (farmácias, drogarias, postos de atendimento médico, hospitalares, lojas, shopping centers e as próprias feiras livres).

Essa descentralização de competência trazida pela norma constitucional proporciona ao gestor público e a população, que conhecem as singularidades do município, melhor gerência das necessidades locais. Assim, o governo municipal pode ser mais eficaz e efetivo em atividades de administração dos negócios públicos, possibilitando que as ações alcancem todos

os envolvidos no processo político, sendo entendida a participação popular como concretização da cidadania democrática e ativa.

O interesse local disposto na norma constitucional deve ser entendido como aquele predominantemente um interesse do Município, ainda que não seja exclusivo. E, caso haja conflito de leis envolvendo matéria de competência exclusiva do Município, a lei local deverá prevalecer sobre qualquer outra, seja federal ou estadual (NOVELINO; CUNHA JÚNIOR, 2018). Nesse sentido, a jurisprudência da Suprema Corte entende que:

CONSTITUCIONAL. MUNICÍPIOS: CRIAÇÃO: PLEBISCITO: ÂMBITO DA CONSULTA PLEBISCITÁRIA: C.F., art. 18, § 4º. DISTRITOS: CRIAÇÃO, ORGANIZAÇÃO E SUPRESSÃO: COMPETÊNCIA: C.F., art. 30, IV. **TERRITÓRIO DO MUNICÍPIO: ADEQUADO ORDENAMENTO: C.F., art. 30, VIII.** I. - Criação de municípios: consulta plebiscitária: diretamente interessada no objeto da consulta popular é apenas a população da área desmembrada. Somente esta, portanto, é que será chamada a participar do plebiscito. Precedente do S.T.F.: ADIn 733- MG, Pertence, 17.06.92, "DJ" 16.06.95. Ressalva do ponto de vista pessoal do relator desta no sentido da necessidade de ser consultada a população de todo o município e não apenas a população da área a ser desmembrada (voto vencido na ADIn 733-MG). Ação não conhecida, no ponto, tendo em vista a superveniência da EC nº 15, de 1996. II. - A criação, a organização e a supressão de distritos, da competência dos municípios, faz-se com observância da legislação estadual (C.F., art. 30, IV). **Também a competência municipal, para promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano -- C.F., art. 30, VIII -- por relacionar-se com o direito urbanístico, está sujeita a normas federais e estaduais (C.F., art. 24, I). As normas das entidades políticas diversas -- União e Estado-membro -- deverão, entretanto, ser gerais, em forma de diretrizes, sob pena de tornarem inócua a competência municipal, que constitui exercício de sua autonomia constitucional.** III. - Inconstitucionalidade do art. 1º das Disposições Transitórias da Lei Complementar 651, de 1990, do Estado de São Paulo, que disporde a respeito das áreas territoriais denominadas subdistritos, equiparam-nas a Distritos. Ofensa ao art. 30, IV. IV. - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente no tocante ao artigo 1º das Disposições Transitórias. Improcedente quanto ao artigo 12, não conhecida a ação quanto ao art. 1º, § 3º.

(STF - ADI: 478 SP, Relator: Min. Carlos Velloso, Data de Julgamento: 09/12/1996, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 28-02-1997 PP-04063 EMENT VOL-01859-01 PP-00001).

O capítulo II, artigos 182 e 183, da Constituição Federal de 1988 trata da Política Urbana. Nesse ponto, a norma adverte sobre a necessidade de ser realizado o ordenamento territorial para o desenvolvimento municipal e garantia da função social e o bem-estar dos cidadãos (BRASIL, 1988), dando destaque à auto-organização municipal com base no disposto no art. 30 da norma constitucional (BRASIL, 1988).

Esse capítulo é um importante instrumento para criação de políticas de ordenamento territorial, a exemplo do plano diretor, no âmbito municipal. Outrossim, a obrigação de se

elaborar uma política nacional de ordenamento do território também é federal. O artigo 21, inciso IX, afirma que compete à União elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social. Essa política visa apresentar propor norma de caráter geral a fim de propor um direcionamento macro das políticas de ordenamento territorial.

Segundo Mello (2008), a finalidade destes planos nacionais é direcionar os demais governos sobre rumo a ser seguido e destinar a aplicação dos recursos financeiros nacionais. A problemática enfrentada é que há descontinuidade administrativa das políticas adotadas, assim, os planos nacionais elaborados em um governo, são descartados no subsequente. O que faz com as políticas públicas estabelecidas acabam caracterizando ações de Governos e não de Estado, face a alternância constante de prioridades. A autora continua seu raciocínio argumentando-se:

Será o ordenamento um desejo da população? Talvez dos setores produtivos, que requerem infraestruturas. Outra parcela da população demanda apenas o direito de acesso. A questão passa a ser, então, o que ordenar. O território ou as atividades econômicas que o utilizam e se localizam sobre ele? A expansão do capital, dos setores produtivos? As demandas dos movimentos sociais, buscando inserir os excluídos do processo de desenvolvimento? Para outros segmentos, especialmente aqueles que defendem a redução da degradação ambiental, a questão seria, certamente, o ordenamento dos recursos naturais, do uso do solo, o próprio consumo da natureza? (MELLO, 2008, p. 34-35)

Verifica-se que o ordenamento territorial surgiu como uma política pública para resolver os problemas enfrentados pelo mau uso do território e face a escassez do espaço. Busca-se integrar os fatores econômicos, sociais, culturais e políticos, mas acaba por encontrar obstáculo na sua plena execução pela incerteza da sua fundamentação e da legitimidade dos agentes executores, bem como no desvio da finalidade inicial.

Outro fator que contribui para descontinuidade na execução das políticas públicas é a desordem na hierarquização de leis no sistema nacional de modo a definir as atribuições em cada nível de governo e que impossibilite a ação coordenada. Mello (2008, p. 36) argumenta que:

Em seu lugar existe uma diversidade de planos, projetos, leis, instrumentos de intervenção isolados, principalmente por serem adotados ora pela União, por Estados ou municípios em decorrência das inúmeras atribuições que, estabelecidas constitucionalmente, devem ser exercidas simultaneamente pelos entes federativos. Sua forma de adoção é normalmente geradora de conflitos. Deve merecer atenção, portanto, a compatibilização de políticas públicas, evitando os conflitos de competência, estratégias, diretrizes e prioridades. As diversas políticas existentes, espaciais ou não, são dissociadas umas das outras.

No âmbito do município de Corumbá, conforme disposto nos artigos 182 e 183, da Constituição Federal de 1988, foi elaborado o Plano Diretor do Município de Corumbá em

2006, por meio da Lei Complementar n°. 98/2006, de 09 de outubro de 2006. O plano tem como princípio de política urbana garantir a função social da cidade e da propriedade urbana, a sustentabilidade social, econômica e ambiental e a gestão democrática e participativa (CORUMBÁ, 2020).

Dentre os objetivos, cita-se a promoção do desenvolvimento econômico local, de forma social e ambientalmente sustentável; o estímulo a parcerias entre os setores público e privado em projetos de urbanização, ampliação e transformação dos espaços públicos da cidade, mediante o uso de instrumentos para o desenvolvimento urbano, atendendo às funções sociais da cidade; criação de mecanismos de planejamento e gestão participativas nos processos de tomada de decisão e associação do planejamento local ao regional, por intermédio da cooperação e a articulação com os demais municípios da Bacia do Alto Paraguai-BAP, contribuindo para a gestão integrada (CORUMBÁ, 2020).

Verifica-se que o plano diretor almeja garantir a gestão compartilhada e participativa do território. Entretanto, a questão fronteiriça não é tratada em tal instrumento normativo, tampouco as atividades desenvolvidas nas feiras livres. Percebe-se que ao criar o plano diretor não foi considerada a questão fronteiriça aqui vivenciada. Outrossim, ressalta-se que a única alteração ocorrida nesta legislação foi no ano de 2012 com a inserção da subseção VI, no capítulo III, que trata da cidade digital (CORUMBÁ, 2020).

Recentemente, a administração municipal determinou a instauração de uma comissão para realizar a proposta de atualização do Plano Diretor participativo, conforme Decreto n°. 2.218, de 27 de novembro de 2019, que designa membros para comissão de revisão do plano diretor participativo. Nesse mesmo instrumento, estabeleceu-se o prazo máximo de doze meses para que a comissão encaminhe ao Gabinete do Prefeito a proposta de atualização do Plano Diretor Participativo (CORUMBÁ, 2020).

A descentralização da produção normativa e administrativa oriunda na Constituição Federal de 1988, atribuindo aos municípios a competência de legislar sobre assuntos de interesse local, surtiu efeitos na elaboração da Lei Orgânica Municipal 05 de abril de 1990, no Código de Posturas Municipal e no Plano Direito Municipal. Assim, outra norma municipal que trata do ordenamento territorial é a Lei Complementar de n°. 004/91 (Código de Posturas Municipal). É esclarecedor entender a definição e histórico do Código de Posturas:

Posturas é uma palavra portuguesa com vários significados, mas, ao que nos interessa, pode-se dizer que postura significa o comportamento do indivíduo em relação à sociedade. Na Europa, a partir do império napoleônico, e em decorrência do crescimento das cidades, postularam-se normas cada vez mais rígidas de procedimentos de conduta dos cidadãos, do uso dos bens urbanos, e a avançar sobre a regulamentação dos padrões de higiene e salubridade das

áreas públicas e das construções. Um emaranhado de normas, pautadas, principalmente, em proibições e restrições, desde a forma de se vestir, ao consumo disciplinado de determinados alimentos. A conduta dos cidadãos era vigiada e policiada, estabelecendo-se como infrações modos de comportamento até então tidos como corriqueiros e usuais. A esse conjunto de normas, regras e imposições de penalidades aos infratores, deu-se o nome, em Portugal e, por conseguinte, no Brasil, de Código de Posturas, no qual inúmeros assuntos eram tratados, entre eles o controle de animais soltos, os vendedores de ruas, a licença de comerciar, o policiamento da cidade, o regulamento do trânsito e do tráfego, o horário de funcionamento do comércio e os horários especiais aos domingos e dias santificados, o controle de certas atividades profissionais (mascates, farmacêuticos e dentistas, por exemplo), assuntos ligados à saúde, como a vacinação, higiene pública e de certas atividades (matadouros, chiqueiros), organização dos cemitérios, proibição de despejos de restos nas ruas, licença para construir e tantos outros (TAUIL, 2010, p. 1).

A atuação do poder de polícia administrativa exercido pela fiscalização de posturas⁵ municipais visa realizar o controle dos costumes e urbanidade social, o controle de qualidade sanitária, controle do meio ambiente, controle de atividades comerciais e sociais, controle de qualidade de serviços. Percebe-se, portanto, a vontade estatal de controlar, regular e ingerir no direito individual, visando, em regra, o interesse público, a paz e a organização social. É exatamente nesse ponto que a norma constitucional atribui ao poder local a regulação e administração de assuntos de interesses locais, pois, via de regra, há mais chances de se atender às demandas locais.

Essa constante ingerência Estatal, justifica-se considerando que os direitos individuais não são absolutos, pois estão subordinados aos interesses coletivos. O direito à livre atividade do particular tem o exercício condicionado ao disposto em Lei, que visa impor certos limites, regulá-los e organizá-los, visando assegurar a ordem pública. “[...] Daí poder dizer-se que a liberdade e a propriedade são sempre direitos condicionados, visto que sujeitos às restrições necessárias a sua adequação ao interesse público” (CARVALHO FILHO, 2014, p. 84).

O ponto convergente em todos esses ramos, é que o Estado aparece em sua atuação restritiva de polícia, para preservação do mínimo de condições necessárias à vida social tranquila (ordem pública), considerando os usos e costumes de uma terminada localidade, visando, geralmente, atender ao interesse comum. Assim, o capítulo XIX, artigos 131 a 137, da Lei Complementar de nº. 004/91 (Código de Posturas Municipal) positiva de maneira sintética as disposições atuais sobre as feiras-livres na cidade de Corumbá-MS (CORUMBÁ, 2020).

⁵ É “[...] a autoridade pública que a lei municipal incumbe de fiscalizar [...]”. A atividade de polícia de posturas ou costumes ocorre através de atos de orientação, prevenção ou repressão da conduta dos munícipes, especialmente no que tange às liberdades e direitos individuais, que devem ser exercidos “[...] sem lesar ou ameaçar a coletividade ou o bem-estar geral.” Trata-se da verdadeira atividade de polícia administrativa (DE MORAES, 1968, p. 91-93).

Posteriormente, o Decreto Municipal de nº 307/2007, de 05 de julho de 2007, regulamentou (nos seus 38 artigos) as disposições contidas nos artigos 131 e seguintes do Código de Posturas do Município de Corumbá no tocante às disposições de organização e funcionamento das feiras livres de Corumbá-MS (CORUMBÁ, 2020). É exatamente com base nessas duas legislações referentes às feiras livres que se refere a pesquisa do presente trabalho.

3 AS FEIRAS LIVRES EM CORUMBÁ

O município de Corumbá está localizado no Centro-Oeste brasileiro e Oeste do estado de Mato Grosso do Sul. Fica a, aproximadamente, 420 km da capital do estado Campo Grande. Fundada em 21 de setembro de 1778, ainda no Brasil império, é uma das cidades mais antigas do estado. Faz divisa com a cidade de Ladário-MS a Leste, na porção brasileira, e com Arroyo Concepción (distrito de Puerto Quijarro, da província Germán Busch, departamento de Santa Cruz) a Oeste, no lado boliviano (ESPÍRITO SANTO, 2015).

Ladário e Corumbá, do lado brasileiro da fronteira, Puerto Quijarro e Puerto Suárez, do lado boliviano da fronteira, formam uma conurbação urbana. Corumbá está a 220 km da cidade brasileira mais próxima, Miranda/MS, e a apenas 10 km das cidades bolivianas fronteiriças. Logo, percebe-se que Corumbá tem mais chances de ligação com a fronteira, pela distância, do que com o restante do país. Segundo Costa (2012, p. 32):

Corumbá-MS, território fronteiriço, formado por migrantes de diversas partes do Brasil e de outras nações como palestinos, árabes, italianos, paraguaios e um grande contingente de bolivianos é um local com múltiplas culturas que se modificaram ao longo dos tempos e que dão cores à construção da cultura local.

Conforme dados disponíveis no site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a cidade possui população estimada de 111.435 mil habitantes (IBGE, 2019) em uma área territorial de 64.721,719 km². O arranjo populacional fronteiriço é de mais de 150 mil pessoas, incluindo as cidades de Ladário, Puerto Quijarro e Puerto Suarez. Os municípios de Corumbá e Ladário, no Brasil, de Puerto Quijarro e Puerto Suarez, na Bolívia, formam o quarto maior arranjo populacional de fronteira do Brasil, dos 27 existentes (FEIDEN; COSTA, 2017).

A fronteira estudada possui intensas relações sociais, culturais e grande fluidez das mobilidades humanas, já que é verdadeiro corredor de passagem dentro de uma região fronteiriça (ESPÍRITO SANTO, 2015).

Este capítulo foi dividido em dois subcapítulos. No primeiro procura-se discutir as feiras livres do ponto de vista conceitual no sentido de trazer elementos essenciais para a elaboração de propostas de ajustes no ordenamento das feiras de Corumbá. O segundo busca apresentar a história dessas feiras. O entendimento do movimento e das dinâmicas do objeto estudado são fundamentais para proposição de instrumentos de ordenamento territorial.

3.1 As feiras livres: uma breve discussão conceitual

A palavra “feira” tem a sua etimologia originada do latim *feriae*, que significa festa. Inicialmente, por um viés mais religioso, ir à feira era um ato de adoração a Deus, como um simbolismo litúrgico, um dia em que os fiéis levavam suas ofertas e primícias em sacrifício como comidas, animais, roupas e outros objetos destinados a adoração. Com o decorrer do tempo, esses atos religiosos deram lugar ao comércio, onde as pessoas podiam expor suas mercadorias para venda (SILVA, 2016).

O texto bíblico confirma esses dados históricos, no livro de João, capítulo 2, versículo 13 ao 17, quando é observada uma referência escrita sobre feira ainda no século I d.C. O evangelho de João, um dos apóstolos de Cristo, no contexto bíblico da proximidade da Páscoa dos judeus, narra a chegada triunfal de Jesus na cidade Jerusalém. Descreve-se o encontro com diversos vendedores de bois, ovelhas, pombas e cambistas sentados no Templo de Jerusalém, o que remete claramente a uma feira, uma atividade comercial semelhante a um mercado ao ar livre. Nota-se, assim, que esse tipo de atividade comercial acompanha a civilização antes e depois de Cristo (SANTOS, 2013).

Especificar quando surgiram as feiras, ou em qual marco histórico elas nasceram é muito difícil. Estima-se sua existência desde os tempos da Mesopotâmia, no antigo Egito, na Grécia Antiga e na Roma Antiga. Sato (2006) acredita que as feiras expressam várias dimensões que possibilitam encontrar os costumes de um povo e de uma época, e remonta às relações comerciais baseadas no escambo. Relata também que historicamente a origem das feiras livres ocorreram nos mercados locais existentes no início do século IX, na Europa, a finalidade era abastecer a comunidade local com mantimentos necessários à sobrevivência, em razão disso, ocorriam semanalmente e eram suas atividades limitadas às pequenas operações de varejo.

Acredita-se que “consolidação das feiras se deu na Idade Média, a partir do século XI, na Europa”. Já na Baixa Idade Média, devido ao renascimento comercial e urbano, fruto das intensas transformações vivenciadas na Europa e devido ao crescimento do comércio e das cidades (burgos) as feiras ganharam definitivamente o seu espaço (SILVA, 2016, p. 53).

A grande circulação de pessoas nessas cidades, oriundas da África e da Ásia propiciaram um espaço de transformação e de intensa atividade comercial nas feiras. Os frequentadores dessas feiras da Idade Média tinham os mais variados interesses em matéria-prima, alimentos, tecidos e artesanatos. Esses produtos eram oferecidos em tendas, dispostas em conjunto, de aparentando com as feiras dos dias atuais (SILVA, 2016).

Segundo Calado (2013, p. 22), no Brasil, as feiras são heranças dos portugueses, através da colonização, inspiradas nas feiras europeias, que efetivamente ocorreram a partir do século XVII. Os nativos já estavam acostumados ao escambo, portanto, ao introduzir essa modalidade de comércio, os locais a consideraram uma inovação. A origem das feiras aqui se deu pela necessidade de colonização dos espaços conquistados pelos portugueses. Assim, essas eram as formas de trazer alimentos e utensílios para a população colonizada. Nesse sentido:

A primeira referência das feiras no Brasil data de 1548, quando o Rei D. João III na tentativa de evitar que os colonos se dirigissem às aldeias, ordenou que se fizesse um dia de feira para que os gentios viessem à cidade comerciar seus produtos e comprar o que necessitassem. Partindo do princípio que os mesmos já estavam acostumados a reunir seus artigos de troca na praia para a posterior negociação, estas feiras acabaram por não se realizar. Por este motivo não se realizaram feiras na colônia durante os séculos XVI e XVII, não sendo registrados qualquer ocorrência das mesmas nos documentos oficiais ou relatos de viajantes. [...] A partir do século XVII, surgem com mais intensidade as feiras de gado, que abasteciam as cidades com seus produtos. O gado era trazido da zona rural onde era engordado e para a futura comercialização nas cidades, destacando-se que: No Brasil havia, por esta época, dois tipos de feiras. A Feira de Mercado, realizada aos sábados para o abastecimento alimentar da população da cidade e das redondezas e a Feira Franca, realizada anual ou bianualmente destinada à comercialização de bens regionais como o gado e por isto atraíam grande número de compradores e vendedores das mais distantes regiões (TREVISAN, 2008, p. 46, *apud*, CAIADO, 2013, p. 22).

Acredita-se que origem das feiras no Brasil, remonta ao século XVII, oriunda das necessidades da colonização portuguesa. Essas feiras tinham a finalidade de vender o excedente da produção do campo e suprir as demandas alimentares das cidades no Brasil colônia. Não existe um consenso sobre o período exato de sua origem no Brasil, mas sabe-se que fazem parte da vida cotidiana das pessoas desde a colonização (SILVA, 2016).

Segundo Mott (1975, *apud* AZEVEDO; QUEIROZ, 2013) o primeiro registro oficial de feira livre no Brasil foi em 1732, a feira Capoame, localizada no recôncavo baiano. A partir daí as feiras se espalharam por todo o país, modificando a paisagem criando relações sociais e estabelecendo laços culturais e históricos.

No final do século XIX, as feiras urbanas, também conhecidas como Feiras de Mercado, estavam habitualmente instaladas nas ruas, oferecendo os produtos básicos para a alimentação dos habitantes. Com o passar do tempo, as feiras vão ganhando novas formas e usos; adaptando-se às novas necessidades apresentadas pelas populações, transformam-se em locais de lazer, interação e integração social. A existência das feiras “representam parte da história de uma sociedade, mas, ao mesmo tempo, não são encaradas como transmissoras de informações sobre períodos dessa sociedade” (CAIADO, 2013, p. 23).

As feiras livres são verdadeiras formas de mercados ao ar livre, organizadas e estruturadas pelo poder público municipal com finalidade de abastecimento alimentar e um espaço de interações sociais e encontros de culturas. Essa concepção de regulação das feiras pelo governo, a fim de estabelecer critérios mínimos de funcionamento, ocorre desde a Idade Média, na Europa. Assim:

[...] a feira era um mercado onde todos, estrangeiros ou não, tinham o direito de vender. Alguns detinham certos privilégios seja pelo tipo de mercadoria ou em função das pessoas que levavam essas mercadorias para o lugar onde eram comercializadas. Esses lieux de commerce, retratados nos séculos XI e XII, eram divididos em loges, ou seja, compartimentos, tendas ou lojas, e dados em confiança pelo Rei para a realização das feiras. Estas, entretanto, não poderiam funcionar nos burgos ou cidades sem a autorização do rei ou dos senhores donos das terras e detentores das leis locais.

A organização da feira, todavia, passava pelo estabelecimento de regras, marcadas pela necessidade de o comerciante fixar domicílio durante o tempo da feira, sendo de sua responsabilidade os atos pessoais e comerciais ali cometidos e que eram submetidos a um juiz local. Além de terem a obrigação de pagamento pelo direito de estarem naquela feira, o pagamento desse direito era proporcional à extensão, conveniência e espaço ocupado na feira.

Por um lado, as regras para o comércio na feira não admitiam a participação de fabricantes, muito menos de mercadorias manufaturadas. Os tintureiros, sapateiros e açougueiros eram, assim, impedidos de exercer sua profissão no espaço da feira. Por outro lado, embora grande parte desses regramentos fosse observada, os beneficiários do direito de comercializar foram, com o passar do tempo, apropriando-se desse duplo direito de usar seu ofício e comercializar mercadorias ao mesmo tempo na feira. Essa dupla prática, todavia, não deixava de ser reprimida pela autoridade maior, no caso, o rei. Além disso, se por acaso a feira deixasse de ocorrer por algum tempo, o direito de comercialização não se extinguiu. O principal privilégio do comerciante, uma vez estabelecido na feira, era o direito de “paz”, isto é, de comercializar sem ser importunado pela justiça, com exceção daqueles que causavam desordens ou que tivessem sido banidos do reino por traição ou homicídio (GONÇALVEZ, 2019, p. 30-31).

Essas concepções iniciais sobre a ordenação do funcionamento das feiras ainda são aplicadas atualmente, com algumas adaptações, pelo transcurso dos anos, mas ainda se mantém fiel às raízes da Idade Média. Percebe-se que essas estruturas e modalidades passadas contidas nas feiras atuais formam um “jogo dialético entre expressões globais e experiências locais mais particularizadas” (GONÇALVEZ, 2019, 25).

Outrossim, as feiras apresentam algumas particularidades a depender do local de instalação. Em uma metrópole, por exemplo, o comportamento social e cultural de uma feira livre é bem diferente que de uma cidade do interior e bem mais dissonante de uma feira livre em região fronteira. Esse significado social, “encontra-se presente nas nossas feiras livres: local de comércio, de trabalho e de sociabilidade” (SATO, 2007, p. 97). Mascarenhas e Dolzani (2008, p.74-75) apontam que:

Enquanto lugar do vivido, enquanto campo do possível, a feira livre tem origem no contexto da modernidade urbana da virada do século XIX para o século XX, durante a Reforma Passos. Progressivamente, as feiras se tornaram territorialidades populares (Mascarenhas, 1997). **Territórios formatados pelos setores hegemônicos para a realização da mercadoria, mas que por aglomerar multidões resultaram em expressivos espaços de sociabilidade.** Uma sociabilidade alternativa ao projeto dominante, que se desenvolve marginalmente, nos interstícios destes territórios “econômicos”, como uma luta criativa contra a norma (grifo nosso).

As feiras livres são, na verdade, espaços públicos onde ocorrem embates de diferente interesses e necessidades. É a expressão cultural e social de onde se estabelece. É de lá que o feirante tira seu sustento. É de lá que o freguês compra a mercadoria mais acessível. É de lá que o poder público intenta gerir um negócio social. Há, portanto, uma miscigenação de sentimentos, onde se criam as regras, usos e costumes.

Segundo Sato (2007), a organização e os usos costumeiros das ruas e espaços destinados às feiras livres são transformados e reorganizados para atender a essa dinâmica social e cultural da feira, ocorrendo uma verdadeira mudança da paisagem urbana quase sempre acostumada ao trânsito de carros, pessoas, poluição etc. Assim, a instalação da feira livre gera um tipo de isolamento, ou espaço social e cultural insular, que autoriza a criação de regras próprias de civilidade, onde a informalidade, a brincadeira, o chiste, tudo gera um ambiente diferenciado do mundo formal; ou seja, a feira livre autoriza a quebra de protocolos. Nessa perspectiva, Mascarenhas e Dolzani (2008, p.74) apontam que nas feiras:

Tomamos os espaços públicos como lugares privilegiados para o embate dos diferentes interesses e necessidades em jogo, pois a modernidade urbana maximiza o duelo entre os setores hegemônicos e os amplos segmentos marginalizados: os primeiros formatam e normatizam, ao seu interesse, os espaços da vida pública; os demais, quase sempre, se recusam a (ou são impedidos/incapazes de) participar desta coreografia, **e recriam à sua maneira a vida cotidiana, se apropriando inconvenientemente dos espaços públicos, ali instaurando, ainda que muitas vezes precária e brevemente, uma territorialidade alheia ao projeto dominante.** (grifo nosso)

A territorialização do espaço ocupado pela feira produz transformação local. O trânsito muda, ruas são fechadas, o fluxo de pessoas aumenta significativamente, os feirantes montam suas barracas, colocam seus produtos à mostra e aguardam sua freguesia. Dessa forma, uma verdadeira dinâmica social se instaura num verdadeiro caldeirão cultural, uma miscelânea de cores, aromas, sotaques, risos e fortes interações sociais.

Por serem constituídas em locais públicos, as feiras livres sofrem o controle das autoridades urbanas, que a organizam e vigiam. Sendo rotineira a presença, muitas vezes, do fiscal da prefeitura, policiais, em meio aos feirantes e consumidores etc. Com efeito, “seja como

for, intermitentes ou contínuos, esses mercados elementares entre campo e cidade, pelo seu número e incansável repetição, representam a mais volumosa de todas as trocas conhecidas” (BRAUDEL, 1996, p. 16, *apud*, SANTOS, 2013, p.45).

As feiras se constituem como vitrines, organizadas e voltadas para atrair os olhares da freguesia sempre à procura da fruta mais fresquinha, do tomate bem vermelho e de hortaliças exuberantes, desde que estejam com um preço bem “camarada”. Cada barraca, ou tenda, possui sua própria estética e criatividade voltadas para o cliente. “Assim, chamar as freguesas de ‘linda’, ‘menina’ e ‘minha querida’ não significa que os feirantes as estejam galanteando. Do mesmo modo, ‘meter a colher em conversa alheia’ faz parte dos comportamentos ‘normais’ na feira livre” (SATO, 2007, p.97). Ou seja, tudo faz parte desse verdadeiro palco social informal. Segundo Silva et al. (2014, p. 6):

Reforçando o valor das feiras livres, afirma-se que representam muito mais que atividades econômicas: são lugares onde acontecem atividades paralelas, movimento intenso de pessoas, de conversas, de encontros, de manifestações culturais e populares; *locus* responsável pelo sustento de inúmeras famílias e, por isso, detém um papel social e econômico notório. (...) as feiras livres atuam como geradoras de renda, através da comercialização de diversos produtos. Além disso, também funcionam como centros culturais e de lazer não só para os feirantes como para a clientela.

Nas feiras ocorrem diversos processos de integração de pessoas, culturas, saberes, costumes, histórias, proporcionando que o lugar se mostrar ao mundo a partir das suas manifestações culturais. Porém, nem tudo são flores nesse espaço vivenciado pela feira, pois nesse território de comércio existem, também, suas lides, conflitos e curiosidades, conforme bem pontua o ex-feirante Bernardo (2014, p. i.):

Embora exista coleguismo, feira não deixa de ser uma operação de guerra, o auge do capitalismo a céu aberto e no asfalto, já que a concorrência é braba, mais ou menos do tamanho da sacola da freguesa. Uma vez cheia, ela vai embora. Cabe ao feirante convencer a dona a levar um abacaxi no lugar do tomate que compraria lá na frente. O bucheiro, que fica no começo da rua, costuma se dar bem. A não ser que a freguesa comece suas compras pelo outro lado, aí definitivamente não sobra espaço para o bucho.

Esse espaço amistoso e agradável das feiras também é percebido nas feiras livres da região fronteira de Corumbá/MS. Falar sobre feira livre na região de fronteira Brasil-Bolívia é estudar suas múltiplas faces culturais, sociais e territoriais da fronteira vivenciada. Aqui as feiras, além de trazerem toda carga cultural/histórica construída ao longo dos anos, recebem também o encontro de duas raízes opostas (dos fronteirões) que após as trocas realizadas, acabam por, em certa medida, se misturar e criar um cotidiano de feirante. A feira de Corumbá integra os costumes, a cultura, a sociedade, a identidade, a história, os povos, assumindo uma composição peculiar, reflexo da fronteira.

3.2 As feiras livres em Corumbá: história e ordenamento territorial

A concepção de ordenamento territorial trazida por Condesso (2001), discutida anteriormente, se assemelha ao ciclo de políticas públicas, que vai da sua elaboração, execução e análise posterior dos resultados. Ou seja, não basta apenas o Estado elaborar a norma de ordenamento territorial, deve-se executá-lo e analisar as consequências da sua aplicação para verificar a efetividade ou não da política adotada. O contexto fronteiriço é mais uma ressalva a ser analisada.

Assim, o território assume múltiplas formas de manifestações, sendo um compartimento do espaço como fruto de sua diversificação e organização, possuindo distintos significados para diferentes sociedades. A construção de territórios na cidade implica em diversos conflitos, seja entre os grupos que territorializam o espaço, seja entre estes e o Estado, a semelhança do que ocorre nas feiras livres (SANTOS, 2013).

Explica-se tal evento porque o território é a exata expressão das relações de poder travadas pelos diferentes atores sociais na produção do espaço urbano (SOUZA, 1995). Infere-se que o processo de territorialização dos espaços ocupados pelos feirantes é um elemento essencial para entender a composição desse espaço, até mesmo, para entender sua dinâmica, cotidiano e organização.

As feiras livres no Mato Grosso do Sul nos remetem ao período compreendido entre 1924 e 1926, onde segundo Santos e Oliveira (2010, p. 5) “colonos de Terenos levavam, nos fins-de-semana, carroças com produtos plantados para venderem nas feiras livres de Campo Grande”. Durante esse período, através do Ato 17, de 4 de abril de 1925, a intendência do Dr. Arnaldo Estevão de Figueiredo criou uma feira livre no pátio onde hoje é o atual mercado municipal de Campo Grande, que funcionava nas quintas-feiras e aos domingos, das 5h00min às 9h30min.. Esse período marcou as práticas incipientes de políticas visando o reordenamento do território de Campo Grande e centralizar o comércio de hortifrutigranjeiros (TRUBILIANO, 2015).

A ideia de organização do espaço utilizado pelos feirantes é de suma importância para melhor desenvolvimento da atividade, proporcionando melhores condições de trabalho para os trabalhadores e para os consumidores. Como visto, Campo Grande, que seria posteriormente capital do Estado, tentou a organização das feiras (ainda que espacial) desde seu início.

Utiliza-se como parâmetro apenas a atividade de vendas e comércios de produtos hortifrutigranjeiros em feiras livres, pois, diferente da realidade enfrentada no centro do Estado,

o comércio em feiras livres da região de fronteira é carregado de uma carga cultural singular, que as tornam espaços criados por visões distintas de organização, a do lado de lá e a do lado de cá.

Em Corumbá, embora se tenham relatos de atividades informais de feira livre desde o início do século XIX, somente a partir do Projeto-Lei n° 37 de 12 de junho de 1943 que se iniciou a discussão sobre a criação da feira livre, localizada na Praça da República. Comparada à produção legislativa de Campo Grande/MS, a organização de Corumbá se iniciou tardiamente. Alguns anos se passaram e somente no ano de 1952 que a Câmara Municipal conseguiu criar um diploma legislativo que se consolidava as providências cabíveis para criação da feira em Corumbá. Assim, finalmente foi legalizada sua criação por meio da Lei Municipal n° 058, de 05 de maio de 1952 (ESPÍRITO SANTO; COSTA; BENEDETTI, 2017).

A referida Lei, em seu artigo 2º, determina que cabe à Prefeitura Municipal determinar a organização e localização da feira livre, dessa forma atribuindo ao poder público grande responsabilidade pelas feiras, que ao longo de mais de quatro décadas, passaram por intensas transformações em vários aspectos, quais sejam: territorial, cultural, composição étnica e conflitos de interesses coletivos.

Espírito Santo, Costa e Benedetti (2017) citam como importante fonte histórica, a matéria realizada pelo jornal local intitulado A Tribuna (edição n°17.731 de 03/05/1960), onde se demonstra que apenas nessa data, já no final dos anos 50, é que efetivamente foi instalada a primeira feira livre em Corumbá, com ampla aceitação da população local. Nesse início, as feiras livres aconteciam em três pontos distintos da cidade de Corumbá/MS e que serviam de local propício para que os agricultores locais pudessem comercializar os seus produtos alimentícios (ESPÍRITO SANTO; COSTA; BENEDETTI, 2017). Nesse sentido:

A mesma edição do jornal, as conversas informais com três antigos moradores do município e com funcionários da Câmara Municipal, confirmam que em 1959/1960, a feira acontecia em três pontos da cidade: na Praça Uruguai, no Largo da Caixa D'água e na rua 7 de setembro, entre as ruas Delamare e Avenida General Rondon (Figura 2). De autoria do vereador Geraldino Martins de Barros, foram nove anos de luta até a Lei ser sancionada pelo Prefeito Municipal Lucílio Medeiros. Os agricultores entendiam “que só com a instituição de uma feira livre poderiam encontrar o local ideal para a distribuição do produto de seus trabalhos a justo preço” (ESPÍRITO SANTO; COSTA; BENEDETTI, 2017, p. 99).

Em mais de quarenta anos de atividades de feiras livres em Corumbá, muita coisa aconteceu. Ressalta-se a própria composição dos feirantes, que inicialmente, com 133 integrantes, eram compostos majoritariamente por brasileiros, já que até início dos anos cinquenta o acesso dos bolivianos a Corumbá não era tão fluído como atualmente, devido a

barreiras físicas de uma fronteira praticamente incomunicável naquela época (SILVA, 2003, *apud*, ESPÍRITO SANTO; COSTA; BENEDETTI, 2017, p. 99).

Nesse primeiro momento, à semelhança do que ocorria em outras partes do estado, as feiras objetivavam incentivar a produção local de hortifrutigranjeiros, bem como proporcionar à população crescente a aquisição de gêneros de primeira necessidade a um preço acessível. Outrossim, até o ano de 1970, a fronteira entre Corumbá e Puerto Suárez não tinha a porosidade dos dias atuais. A única forma de contato era através da via fluvial da bacia do Tamengo, onde o fluxo de pessoas era realizado por embarcações. Finalmente, no ano de 1971, foi construída uma estrada ligando essas duas cidades, o que aumentou de forma significativa a mobilidade na região (AMARAL; OLIVEIRA, 2010, *apud* ESPÍRITO SANTO; COSTA; BENEDETTI, 2017).

Não se sabe ao certo em que momento histórico os bolivianos começaram a fazer parte das feiras. Mas foi na década de 1950 a criação da primeira feira desses estrangeiros, a chamada Feira do Boliviano, com localização na rua Joaquim Murtinho, que foi fechada no ano de 1990, com grandes consequências práticas para mudança da composição humana das feiras livres em Corumbá. Nesse sentido, “após o fechamento dela, aqueles mesmos bolivianos começaram a se infiltrar nas feiras livres da cidade, abertas a qualquer pessoa que quisesse participar. E, assim começaram a competir com os feirantes brasileiros dentro das feiras livres” (ESPÍRITO SANTO; COSTA; BENEDETTI, 2017).

É nesse sentido que se percebem as peculiaridades da feira em espaço fronteiriço, pois a partir do momento em que ocorre uma mistura de povos de culturas opostas em um mesmo espaço é que podemos experimentar aquilo que chamamos de fronteira vivida, nas suas mais multifacetadas formas de expressão. Essa intensa territorialização do espaço, deveria ter gerado uma intensa produção legislativa e forte atuação do poder público nesses mais de quarenta anos de atividades de feira. Contudo, o que se tem é uma atividade legiferante sempre a reboque dos acontecimentos sociais.

Um outro fator importante para construção atual da composição das feiras livres é a mobilidade vivenciada nessa região fronteiriça. Como demonstrado, a integração dos povos nas feiras se deu timidamente com mobilidade pelo canal fluvial da bacia do Tamengo, e, posteriormente, a partir da década de setenta, após a construção da estrada que atualmente liga as cidades-gêmeas, a facilidade no acesso possibilitou maior integração e relacionamento comercial entre as cidades (ESPÍRITO SANTO; COSTA; BENEDETTI, 2017).

Sobre a mobilidade, Costa (2013, p.68) esclarece que “as fronteiras atraem mobilidades que, em essência, dão vida a ela, numa relação dialética. Nesse sentido, o conceito de

mobilidade se aproxima de territorialidade.” A mobilidade possibilita o direito de ir e vir das pessoas pelos mais variados motivos, desde realizar comércio, trocas, turismo, mudança de domicílio, práticas ilícitas, práticas lícitas, enfim, o livre acesso proporcionado pela mobilidade permite a transformação do território. Assim, “nas fronteiras, as mobilidades ocupam uma ordem socioterritorial multidimensional e multitemporal.”

A Lei Complementar de nº. 004/91 (Código de Posturas Municipal), traz em seu capítulo XIX, artigos 131 a 137, de maneira sintética as disposições atuais sobre as feiras-livres na cidade de Corumbá-MS, sendo, posteriormente, regulamentada pelo Decreto Municipal de nº 307/2007. O Código de Posturas Municipal, em seu art. 131, dispõe que “as feiras constituem centros de exposição e comercialização e produção de produtos alimentícios, bebidas, artesanato, obras de arte, livros, peças antigas e similares” (CORUMBÁ, 1991, 2007).

Apesar de haver legislação em vigor que trata do tema, a produção legislativa deu-se de maneira tardia e incompleta. Isso porque, conforme registros da Câmara Municipal de Vereadores, com a Lei Municipal nº. 58, de 05 de maio de 1952, houve a aprovação da primeira norma legislativa para regulamentar o assunto. Demonstra-se, portanto, que tal atividade é desenvolvida há mais de meio século na região (ESPÍRITO SANTO; COSTA; BENEDETTI, 2017).

Dessa forma, a regulamentação legislativa, que é realizada de maneira extemporânea, pode tornar a legislação sem aplicabilidade prática. Sendo que outros fatores também podem contribuir para que sua eficácia seja mínima, dentre eles, a legislação não corresponder à realidade fática, pois, a sociedade está em constante movimento, e a legislação nem sempre a acompanha na mesma velocidade. Outro fator que pode contribuir para a ineficácia da legislação em relação às feiras, é não se considerar os aspectos peculiares das feiras realizadas na cidade fronteiriça, sua composição, sua dinâmica, seu cotidiano, por exemplo.

Quanto às disposições normativas do município sobre o assunto, a Lei Orgânica Municipal de 05 de abril de 1990, traz no art. 7º, inciso XX, alínea “a”, a competência do Município para promover, dentre outros, os serviços de feiras (CORUMBÁ, 1990). Recentemente, a Lei Complementar nº 219, de 20 de dezembro de 2017, que tratou da reorganização da estrutura básica do poder executivo do município de Corumbá, atribuiu à Secretaria Municipal de Infraestrutura e Serviços Públicos, em seu art. 27, inciso I, alínea “f”: “a autorização, o controle e o planejamento do uso de áreas públicas, praças, parques, jardins, o funcionamento das feiras livres, dos mercados municipais e dos centros comerciais, controlando e fiscalizando a destinação das bancas e boxes”. Assim, delimitou a secretaria responsável por promover o ordenamento das feiras (CORUMBÁ, 2017).

Como visto, tal atividade é reconhecida e disciplinada em lei. Entretanto, para que o poder público municipal possa regulamentar, realizar a promoção, organizar e fiscalizar os serviços desempenhados através das feiras livres, é preciso que o agente público compreenda a realidade enfrentada pelos feirantes, considerando suas particularidades, tais como a questão fronteiriça, o cotidiano, a dinâmica social estabelecida nas feiras livre de Corumbá/MS.

Segundo Andion (2002, p. 40), “o administrador que não planeja torna-se um solucionador de problemas; ele acaba se concentrando somente naquilo que é emergente e não consegue se antecipar aos acontecimentos”. Assim, não há uma projeção ou implementação de um direcionamento a ser seguindo, mas apenas a atuação quando emerge a crise. De outro modo, a gestão é considerada a prática da atividade de planejamento, bem como o conjunto de processos, procedimentos e práticas que tornam viáveis a implementação dos planos e o alcance dos objetivos organizacionais (SILVA et al., 2014).

Essa prática inicialmente aplicada na iniciativa privada deve também ser um procedimento a ser adotado pela municipalidade. O processo legislativo também é uma forma de gestão, devendo ser realizada visando atender às demandas sociais e as peculiaridades da localidade.

Discutiu-se a problemática de produção legislativa do centro do país para aplicação nas fronteiras, sem delas conhecer, sem delas viver. Essa produção legislativa nasce sem aplicabilidade prática, pois se choca com os usos e costumes locais. Entretanto, mais grave do que isso, é a realização de produção legislativa pelos que vivem na fronteira, mas não a compreendem. Isto é, uma tendência de reproduzir legislações de outros estados sem se atentar pela questão fronteiriça peculiar enfrentada na região.

Analisando tais proposições, além da norma ter um viés orientador, de planejamento, de ordenamento, ela também tem que ser produzida a partir da análise dos usos e costumes locais, considerando nesse aspecto a norma de produção local a semelhança da que dispões sobre as feiras livres. Assim, o presente trabalho visa identificar as questões relevantes na atual legislação que precisam ser alteradas, acrescentadas ou mantidas, tendo em vista as necessidades perenes dos feirantes e as dificuldades enfrentadas pelos agentes públicos ao realizar a gestão das feiras; afinal, esta é tutelada pela administração, mas vivida pelos feirantes.

4 FUNCIONAMENTO E PERSPECTIVAS DE ORDENAMENTO DAS FEIRAS LIVRES DE CORUMBÁ

Este capítulo foi dividido em quatro subcapítulos. O primeiro trata das práticas desenvolvidas pela municipalidade de Corumbá junto às feiras livres. Abordam-se questões ligadas a administração, normatização e fiscalização, dentre outras funções tutelares da prefeitura. O segundo aborda as demandas dos feirantes e o papel da Associação dos Comerciantes de Feiras Livres de Corumbá/MS – 2 de maio como articuladora das necessidades dos seus associados junto a prefeitura. Em seguida é discutida a atuação da municipalidade nas feiras livres de Corumbá durante a pandemia do coronavírus e as ações adotadas pelos feirantes em decorrência do fechamento das feiras livres de Corumbá. Por fim, apresenta-se algumas propostas de ajuste no ordenamento das feiras livres de Corumbá.

4.1 Práticas desenvolvidas pela municipalidade de Corumbá junto às feiras livres

Foram realizadas entrevistas com o secretário municipal de infraestrutura e serviços, com o superintendente de serviços públicos e com o fiscal de posturas municipal encarregado pelas feiras livres, que, na atual estrutura orgânica-organizacional do município de Corumbá, são os principais influenciadores na administração, organização e fiscalização das feiras livres em Corumbá/MS.

Em razão das dificuldades enfrentadas no desenvolvimento do estudo, ocasionadas pela pandemia de Covid-19, foi realizada entrevista apenas com o presidente da associação de feirantes⁶. Essas entrevistas seguiram um roteiro de entrevista pré-estruturada, gravadas em áudio e foram transcritas por meio do site <<https://dictation.io>>. Entretanto, como há algumas incoerências ao longo da transcrição foram necessárias as devidas correções.

Segundo Nogueira-Martins e Bogus (2004):

A entrevista semiestruturada é aquela que parte de certos questionamentos básicos, apoiados em teorias e hipóteses, que interessam à pesquisa e que, em seguida, oferecem amplo campo de interrogativas, fruto de novas hipóteses que vão surgindo à medida que se recebem as respostas do entrevistado. Este, seguindo espontaneamente a linha de seu pensamento e de suas experiências dentro do foco principal colocado pelo investigador, começa a participar na elaboração do conteúdo da pesquisa. É útil esclarecer que essas perguntas

⁶ A intenção inicial era entrevistar o máximo de feirantes e consumidores.

fundamentais que constituem, em parte, a entrevista semiestruturada, são resultado não só da teoria que alimenta a ação do investigador, mas, também, de toda a informação que ele já recolheu sobre o fenômeno que interessa.

No transcorrer da elaboração da dissertação, acompanharam-se as medidas adotadas pela municipalidade em relação ao funcionamento das feiras livres sob influência do desenvolvimento da pandemia ocasionada pelo coronavírus. Nesse aspecto, acompanhar a ação municipal no transcurso dos meses e as ações adotadas pelos feirantes ante a impossibilidade de comércio foi de grande valia para a construção desse último tópico deste trabalho.

A pesquisa de campo realizada junto aos servidores municipais teve como objetivo compreender as práticas desenvolvidas pela municipalidade de Corumbá junto às feiras livres. Conforme já citado, a legislação municipal que disciplina sobre feiras livres é a Lei Complementar de nº. 004/91 (Código de Posturas Municipal) e o Decreto Municipal de nº 307/2007. A pergunta norteadora apontou para a busca do entendimento se a legislação atual que disciplina o assunto é efetiva e atende às demandas sociais.

Dentro da estrutura administrativa da prefeitura de Corumbá, à Secretaria de Infraestrutura e Serviços Públicos é dada a atribuição de organizar, supervisionar, orientar, dirigir, promover, assistir e fiscalizar a instalação, funcionamento e atividade de feiras, bem como, articular-se com os demais órgãos envolvidos no funcionamento, conforme artigo 132 do Código de Posturas Municipal, Lei Complementar nº. 004/91 (CORUMBÁ, 1991).

A atuação nas feiras livres não é uma atribuição exclusiva da Secretaria Municipal de Infraestrutura e Serviços Públicos, mas sim um trabalho em conjunto com outros setores da Administração, assim como: Vigilância Sanitária, Guarda Municipal, Agência de Trânsito e Transporte, Fundação de Meio Ambiente, Fiscalização Tributária, Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Sustentável, Secretaria de Produção Rural, Receita Federal e a própria Fiscalização de Posturas, conforme dados obtidos após a pesquisa.

Segundo o secretário municipal de infraestrutura e serviços⁷, em diante, somente secretário:

[...] essa interação entre vários órgãos da administração pública é necessária porque quando a gente pensa que qualquer estabelecimento comercial, qualquer iniciativa tem que primeiro atender à comunidade, no que diz respeito à segurança, qualidade, ordenamento. Então, temos que envolver outros setores para que se atinja o objetivo.

O fiscal de posturas municipal encarregado pelas feiras livres⁸, doravante denominado apenas fiscal, apontou que a fiscalização de posturas atua com o “apoio da Guarda Municipal,

⁷ Entrevista realizada em 22 de maio de 2020.

⁸ Entrevista realizada em 05 de maio de 2020.

da fiscalização de trânsito, da agência de trânsito e transporte, por vezes também da polícia militar e da própria associação de feirantes”. Assim, verifica-se que além dos órgãos governamentais, a própria associação de feirantes se insere na organização das atividades.

Em que pese os vários órgãos terem atribuição para atuar nas ações das feiras livres, é possível deduzir que o superintendente de serviços públicos⁹, chamado a partir daqui de superintendente, discorda desse ponto. Para ele, há uma multidisciplinariedade, há vários envolvidos, mas o trabalho acaba sendo realizado apenas pela fiscalização de posturas, sem envolvimento dos demais:

É pouca interatividade, quer dizer, interação entre as secretarias, as atividades são muito estanques. Esse é seu problema, não é meu. Na verdade, não é assim, né? Por exemplo, a assistência social deveria estar das feiras, principalmente por causas das crianças que estão lá, dezenas de crianças embaixo das barracas, dormindo, né? A gente se acostuma a ver isso aí.

O pessoal que faz o trabalho com o próprio desenvolvimento sustentável, né?! Poderia estar junto. Não é uma responsabilidade apenas da Secretaria de Infraestrutura e Serviços Públicos, a infraestrutura faz o trabalho que tem que ser feito, mas é um trabalho que é multidisciplinar, que a gente chama.

A saúde devia estar lá, o desenvolvimento, a assistência social, vigilância sanitária, meio ambiente, todos deveriam para que o realmente saia alguma coisa fortalecida. Senão, fica a cargo da posturas. Isso é com a posturas. E assim é uma coisa que se confundem também, o código é de posturas, mas é o código do Município, não é a fiscalização de posturas a dona do código.

Penso que tem que ser o trabalho nas feiras multidisciplinar, senão não funciona. Do jeito que está hoje é muito estanque. Apenas a posturas. E isso é normal acontecer, não é só em Corumbá. É normal (Informação oral).

Verifica-se a necessidade de integração na execução das ações com os demais órgãos do Estado e a participação efetiva da sociedade civil, em especial, mais poder de ação da associação de feirantes na tomada de decisões. Acredita-se que a gestão compartilhada do território, na construção das políticas públicas é a única saída para efetividade das medidas adotadas. Realizar tal prática no âmbito das feiras livres é uma tarefa complexa, conforme Espírito Santo, Costa e Benedetti (2017, p. 94) esclarecem:

O ordenamento territorial e a gestão da feira livre são trabalhos complexos, resultantes de relações de poder em duas direções: do poder público com as coletividades dos bairros, pois implica em fechamento de ruas em um período do dia; e entre os feirantes, pela ocupação dos melhores espaços, com envolvimento dos fiscais da prefeitura nesses arranjos. Há, ainda, outros fatores que perpassam o funcionamento das feiras, como: os preços, a higiene, o cadastro dos feirantes, a segurança, os direitos do consumidor e do trabalhador, o trabalho infantil, o estatuto do idoso, a manipulação dos alimentos, a certificação dos alimentos, a legalidade versus ilegalidade, a violência, o contrabando, a sonegação de impostos, dentre tantas outras atividades necessárias para o funcionamento das feiras livres.

⁹ Entrevista realizada em 05 de maio de 2020.

Essa necessidade de diálogo para implementação de uma gestão compartilhada do território entre Corumbá, Ladário, e as cidades bolivianas fronteiriças é até ventilada pelo secretário: “Isso, de uma certa maneira, já está tendo, porque, principalmente, entre os irmãos bolivianos com os feirantes bolivianos. Porque eles têm livre acesso às feiras, desde que eles obedçam e acatem à legislação pertinente” (Informação oral). Percebe-se que a possibilidade de os irmãos bolivianos trabalharem nas feiras livres é uma forma vista pela municipalidade como diálogo entre o Brasil e Bolívia.

A fim de ter uma noção de como a administração pública compreende as atividades desenvolvidas nas feiras livres, bem como se a questão fronteiriça se insere nesta visão, optou-se por inserir tal questionamento na entrevista realizada. Depreende-se, pelas respostas, que administração local associa as atividades desenvolvidas nas feiras livre ao comércio em geral, como se os feirantes fossem microempreendedores individuais, assumindo, inclusive, o risco do negócio. Por isso são impostos o cumprimento das legislações em vigor, a fim de atender à comunidade.

É relevante indagar que comunidade seria essa. Seriam os usuários das feiras (consumidores) e os próprios feirantes? Atender à comunidade em qual aspecto? E a norma, atende à realidade vivenciada nas feiras livres de uma cidade fronteiriça? Há práticas públicas nas feiras? Essas são questões a serem enfrentadas na presente pesquisa.

Após análise dos dados obtidos junto ao município, pode-se dizer que não se discute se a legislação atende às particularidades de uma cidade de fronteira. Infere-se que a todos é dado o direito de trabalhar nas feiras (primazia de igualdade de direitos previsto na Constituição Federal), desde que cumpridas as exigências dispostas na legislação. Por outro lado, é necessário compreender se a norma que regulamenta a atividade possui isonomia de tratamento e atende à evolução social.

O secretário aponta o ponto de vista da Administração para feira como sendo:

A gente vê com bons olhos, o Município. Agora desde que seja uma feira ordenada, seja uma feira com segurança, tanto segurança física como segurança da vigilância sanitária, enfim, uma feira livre organizada. Havendo essa organização em que o Município participa juntamente (muito) em parceria com a associação dos feirantes, o Município vê isso como saudável, como o que gera várias rendas (Informação oral).

Para o fiscal:

A fiscalização de posturas tem uma visão ampla da questão, né, ela tem a questão comercial sem dúvida que ela atende, né, porque apesar do crescimento das outras atividades comerciais, as feiras livres ainda promovem, ainda trazem em sua composição produtos diversos, uma variedade grande de produtos, e ainda com preço competitivo, essa é uma questão.

Sem dúvida, tem ainda a questão cultural da feira no nosso Município, ela é muito presente. Tanto é que pessoas há muito tempo frequentam a feira e é sim ponto de encontro. E, também, levando em questão a parte turística, não há como desassociar as feiras livres, sobretudo feira de domingo, por exemplo, da questão turística do município (Informação oral).

Observa-se a importância das feiras municipais para a economia local, para o lazer, cultura, turismo. É uma forma da sociedade manter viva a cultura local, expressar sua culinária e costumes, por exemplo. Sobre a presença de estrangeiros bolivianos, perguntou-se se há alguma influência deles nas feiras livres. O fiscal respondeu que: “Eu acredito que traga uma maior diversidade, né? De produtos, de costumes, de hábitos, sobretudo de alimentação. Então eu vejo essa situação da chegada dos bolivianos com mais ênfase às feiras livres como uma coisa benéfica sim” (Informação oral).

Questionado se a prefeitura considera importante a participação dos feirantes bolivianos nas feiras o fiscal respondeu:

Sem dúvida. Hoje é inegável a relevância da atividade de feirante, por parte dos bolivianos, até mesmo por conta de produtos, né, digamos assim, que diversifica a disponibilidade de produtos nas feiras pelos feirantes bolivianos. Sim, consideramos a questão fronteiriça nas feiras. É que assim, independente nacionalidade, as legislações têm que ser cumpridas, as legislações locais têm que ser cumpridas, então, são aplicadas a todos. Só que é claro, o discernimento, o m senso, vem antes de qualquer situação. E aí é o que a gente tem que fazer primeiro uma orientação e, posteriormente, vai agravando dependendo da necessidade. Mas, normalmente, a gente tem que conseguido a orientação e aplicação de notificações autos sem precisar chegar ao extremo. Temos conseguido sim (Informação oral).

É inegável que as feiras livres em Corumbá são o que são pela presença, em sua maioria, dos bolivianos. São eles os responsáveis pela inserção cultural do modo de se fazer feira na cidade. Eles diversificam a quantidade de hortifrutigranjeiros, são responsáveis pela venda de especiarias oriundas da Bolívia, que já estão inseridas na culinária local. São responsáveis pelo comércio das roupas usadas, que traz à população com menor poder aquisitivo a possibilidade de comprar roupa a preço mais acessível.

Outrossim, devemos entender que diferentemente dos feirantes produtores rurais, como os assentados que comercializam os produtos de acordo com a safra, os bolivianos não dependem da safra para comercialização da mercadoria, pois são revendedores e não produtores. Por isso o abastecimento não é prejudicado.

A maioria dos feirantes é de origem boliviana. Isso implica analisar a questão da mobilidade, da pendularidade dos feirantes (cidadãos fronteiriços que moram na Bolívia e trabalham no Brasil e vice-versa) e se a legislação que dispõe sobre feiras livres deva tratar dessa questão. O secretário respondeu:

Olha ela trata já, porque como volto a dizer, independentemente do feirante ser brasileiro ou boliviano, ele tem que ser cadastrado. E nós, uma cidade fronteira que somos, em relação à Bolívia (uma fronteira internacional) e em relação a Ladário (que também é uma fronteira nacional de Município), temos que fazer uma legislação como um todo, para a feira. Então, aquele feirante boliviano que queira se adequar à legislação de postura relativa à feira pode perfeitamente trabalhar. Porque entendemos que a nossa região tem que se envolver como todo. Não adianta um Município se desenvolver e do seu lado não ter esse desenvolvimento (Informação oral).

À luz do disposto no texto constitucional, é necessário que a legislação atenda ao princípio da isonomia, da igualdade de tratamento, tanto para os brasileiros, quanto para os estrangeiros residentes ou em trânsito no Brasil. O trabalho trouxe as complexidades que as zonas de fronteira têm em relação às demais localidades de centro. Entretanto, considerar a particularidade dos envolvidos não é uma forma de realizar tratamento desigual, mas sim igualar as desigualdades porventura existentes nas regiões fronteiriças.

Sobre o aspecto da pendularidade internacional existente entre os feirantes, Alvarez (2014, p. 7) entende que esse grupo de pessoas estão em situação de vulnerabilidade social e econômica:

Os que realizam migração pendular internacional por motivos laborais em sua maior parte trabalham na informalidade, sem carteira de trabalho e sem cobertura previdenciária. Este movimento pendular está associado aos enclaves transnacionais e expressa a contradição entre a informalidade e flexibilização destes enclaves transnacionais e as políticas nacionais e regionais de seguridade social (Informação oral).

Prova da existência da pendularidade internacional é vista no trabalho de Oliveira, Correia e Oliveira (2017, p. 103-104), que entrevistaram uma feirante boliviana nessa situação:

Em Corumbá ocorrem feiras livres diariamente, sendo que no bairro Popular Nova elas acontecem às terças-feiras. Ali entrevistamos nossa segunda ilustração, trata-se de W., 27 anos, nascida em Sucre, moradora de Puerto Quijarro há 12 anos, e dos quais, 05 anos trabalha naquela feira. Primeiramente, sua atuação era como funcionária de outra feirante boliviana, que lhe passou o ponto 03 anos atrás. Comercializa roupas e produtos eletrônicos. Solteira, tem 02 filhos, ambos nascidos na Bolívia. Além desta, atua em outras 04 feiras na cidade, e diariamente desloca-se de sua casa até o local de trabalho em uma rotina que implica em acordar às 04 da manhã e ir dormir às 09 da noite. Considera a feira do bairro em estudo como uma das que mais propicia facilidades de convivência com os moradores circunvizinhos. Afirma ganhar o suficiente para seu sustento e de sua família quando o “movimento está bom”, porém passa dificuldades quando as “vendas não andam bem”. Em seu cálculo, o fator cambial lhe é positivo, uma vez que comercializar em Reais, no Brasil, e viver em Bolivianos, na Bolívia, lhe representa ganhos uma vez que naquele país o custo de vida lhe seria menor.

Como visto, o desenvolvimento das atividades comerciais nas feiras livres para os pendulares internacionais é claramente mais penoso que para os residentes em Corumbá. Eles

precisam acordar mais cedo, preparar a mercadoria, deslocar-se até Corumbá. Há uma clara desigualdade entre eles. Considerando que a atividade em feiras livres não gera grandes lucros, o feirante se vê à mercê da própria sorte, tendo que se sujeitar às situações fatigantes para garantir o sustendo da família.

Pelas respostas é possível acreditar que o superintendente não acredita que a associação de feirantes se atuante: “[...] eles só se preocupam realmente se está cobrando, se não está cobrando, se tem taxa, se não tem taxa. É só isso que eu ouço falar lá nas reuniões e nas feiras”. Também, que não ela não se preocupa com a questão social de trabalho do feirante: “Não vi isso nas reuniões que participei. Sempre são questões muito pontuais. Por exemplo, dona Maria está devendo um ano. Esses assuntos assim. Sempre são assuntos assim”. Quando questionado sobre a questão de para quem é a dívida a prefeitura é indicada a taxa mensal para utilizar o espaço da feira. Acrescenta que:

A associação fica preocupada em problemas pontuais, né? Não existe uma visão de projeto [...], quando você entra não há um estudo do mercado e não é difícil fazer isso. Não tem sentido ter setores iguais, né? Isso daí um do lado do outro, acho que economicamente/financeiramente é fraco, não é muito viável, né? É fraco. Então podia ser por setores, podia ser feiras, tem feira todo dia. [...] E assim facilita, não precisa ser todos os dias a mesma barraca vendendo a mesma coisa, para não ficar até inviável, o sujeito tem o transporte, vem lá da Bolívia transportando, tem que voltar. Esse custo não é mensurado, as pessoas não medem isso, vai deixando, sobrevivem por dia mesmo... É o dia a dia [...] **É só questão de sobrevivência diária, mas assim o município poderia ajudar** (Informação oral. **Grifo nosso**).

Verifica-se que a municipalidade tem ciência do estado de vulnerabilidade que os feirantes pendulares internacionais se encontram, ao enfrentarem obstáculos diários para desempenhos das atividades nas feiras. A labuta não é fácil, é penosa, são grandes desafios enfrentados diariamente. Há grande crítica também sobre a atuação da associação de feirantes, conforme pode ser visto. Entretanto, não há qualquer proposta de ação, de prática ou política pública para amenizar tal situação.

Não pode ser concebida apenas a atribuição do poder público central para dedicar-se às situações enfrentadas nas fronteiras, ante sua competência nacional de atuação. Tal perspectiva mudou, pois a localidade tem mais chances de aplicar medidas eficazes por conhecer com maior profundidade a fronteira onde vivem. Segundo Steiman e Machado (2012, p. 267):

[...] esse processo é indicativo de que, mais de que uma perda de função dos limites e fronteiras internacionais, o que está ocorrendo é uma mutação da perspectiva do Estado em relação ao seu papel. A fronteira deixa de ser concebida somente a partir das estratégias e interesses do Estado central, passando a ser concebida também pelas comunidades de fronteira, ou seja, no âmbito subnacional. O desejo e a possibilidade real de comunidades locais estenderam sua influência e reforçaram sua centralidade além dos limites

internacionais e sobre a faixa de fronteira subverte e renova os conceitos clássicos de limites e de fronteira.

Das entrevistas realizadas, percebe-se um grande leque de órgãos governamentais com competência para atuar no desenvolvimento das atividades praticadas nas feiras livres, muito em função da vasta quantidade de legislação produzida no Brasil, nas três esferas de poder. O que não leva na prática a uma atuação efetiva e eficaz, que atenda às necessidades dos feirantes e consumidores.

Há a necessidade de se realizar uma integração harmoniosa entre as normas, identificando-se as necessidades perenes dos envolvidos, utilizando-se o diálogo entre os envolvidos, sociedade civil e poder público, com planejamento estratégico, possibilitando uma gestão compartilhada do local para o global. Nesse sentido, Torrecilha (2014, p. 948) conclui seu trabalho com o seguinte pensamento:

As ações de planejamento e gestão compartilhada, ao serem participativas, ampliam as possibilidades de atuação e influenciam a população local na conquista da boa governança, que se tornam algumas dos requisitos necessários para o desenvolvimento sustentável. As assimetrias existem na exata medida da inexistência de decisões políticas dos governos nacionais ou de decisões contidas nos governos municipais.

Portanto, a discussão, análise e identificação das demandas locais devem ser a base de uma interessante e rica expressão municipalista para uma agenda nacional não propositivamente impositiva “de cima para baixo”, mas decididamente voltada à integração das cidades e espaços binacionais, tornando-se importantes conteúdos para os acordos diplomáticos futuros, se assim for o caso. A responsabilidade do pensar e agir democratizada pela participação popular garantirá respeito à cidadania, à liberdade e à vida com qualidade para os cidadãos.

Ao tratar da questão fronteiriça, a exacerbada produção legislativa existente leva a uma confusão por parte dos envolvidos, pois, ainda que o direito brasileiro diga que a ninguém é dado o direito de se recusar a cumprir os ditames legais por desconhecimento da norma, na zona fronteiriça o que mais se verifica é o desconhecimento das normas brasileiras¹⁰ (BRASIL, 2020). Há, na verdade, um caldeirão cultural-normativo nessa região fronteiriça, pairando diversas dúvidas acerca de qual legislação deve ser colocada em prática.

Nas feiras livres existem vários órgãos com competência para atuar nas ditas organizações das atividades desenvolvidas nessas feiras, sejam elas: delimitação do espaço físico, segurança, questão sanitária, econômica, tributária, de meio ambiente, sustentabilidade,

¹⁰ Erro de proibição, disposto no art. 3º da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Art. 3º. Ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece.

migratória, social, de trabalho, dentre outros. Entretanto, o que se mais constatou foi a omissão do poder público.

Há na verdade uma auto-organização dos integrantes nas feiras, desenvolvendo uma organização singular, resultado da miscigenação cultural dos integrantes, da história, dos costumes, do ordenamento próprio estabelecido para o uso do espaço. Assim, as feiras livres podem ser consideradas organismos vivos independentes, que se auto organizam, independentemente de interferência externa do poder público. A fala do secretário evidencia essas questões:

Agora, como os feirantes falam: a feira é um órgão vivo, que se auto organiza, não é bem assim. Pois, elas se auto organizam, mas mediante legislações municipais. Porque todo setor comercial tem que ter uma organização, tem que ter diretrizes, isso não quer dizer que a gente engessa essas diretrizes, essas organizações. A legislação pode ser perfeitamente ser revista, e, nessa revisão, que a gente vai propor no Código de Posturas, vamos propor que essa revisão seja realizada com uma periodicidade, seja de quatro anos ou cinco anos, para se rever, se atualizar esses critérios de organização (Informação oral).

Segundo Sato (2007, p.i.), “a auto-regulação é garantida pelos próprios feirantes à luz do ambiente social, cultural e econômico no qual a feira é instalada”. Há, claramente, o encontro de forças na organização das feiras. Há as disposições contidas na legislação *versus* a contida na cultura local do feirante, nos costumes, na história, responsáveis pela estruturação, organização, regulamentação do que são as feiras livres em Corumbá.

Questionado sobre a compreensão dos feirantes sobre a legislação, a resposta do superintendente indica que eles, historicamente, criam regras próprias de funcionamento e que é complicado resolver. Nas suas palavras:

O Município tem pouca atividade, pouca. E eu acho que até não bom ficar interferindo muito. [...] se você acertar a legislação, adequar a legislação à realidade, já é uma boa prática, porque hoje a feira está totalmente fora da lei. Então a legislação é uma e prática é outra (Informação oral. Grifo nosso).

Percebe-se que o superintendente assume uma perspectiva menos intervencionista estatal nas relações desenvolvidas nas feiras. Deixa mais a cargo dos próprios envolvidos o controle da atividade. Ressalta, inclusive, que é necessário adequar a legislação à realidade das feiras, que se mostra fora da lei. Por outro lado, questiona sobre a regularidade de comercialização de alguns produtos nas feiras (roupas, brinquedos, eletrônicos que, em tese, não poderiam estar na feira) e dos conflitos que isso gera com a Associação Comercial de Corumbá.

A fala do fiscal remete ao entendimento de clareza que não é permitida a comercialização de roupas usadas, brinquedos e outros produtos eletrônicos:

O decreto não contempla essa informação de produtos que estão fora dessa questão alimentícia e da questão dos manufaturados de ambos os países. Então, outros produtos que não esses, se não tem um motivo ou uma justificativa legal, eles são irregulares nas feiras (Informação oral).

Nesse ponto, deve-se destacar os pontos das supostas ilegalidades apontadas pela municipalidade que ocorrem frequentemente nas feiras. São elas: comércio de produtos não descritos na legislação, tais como: roupas, roupas usadas, brinquedos, eletrônicos, acessórios diversos, por exemplo. O fundamento de tal ilegalidade está no disposto no art. 131 do Código de Posturas Municipal que dispõe que “as feiras constituem centros de exposição, comercialização e produção de produtos alimentícios, bebidas, artesanato, obras de arte, livros, peças antigas e similares” (CORUMBA, 2020).

No Decreto nº 307, de 05 de julho de 2007, não tem nenhuma disposição complementar sobre quais produtos podem ser comercializados nas feiras livres, tampouco em legislações complementares. Assim, de acordo com o art. 5º, inciso II, da Constituição Federal, “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” (BRASIL, 2020). Não havendo nenhuma norma que impeça a comercialização de determinado produto em feiras livres, via de regra, é lícito o comércio, pelo princípio constitucional de legalidade. Dessarte, a argumentação trazida pela municipalidade não possui amparo legal.

De outro modo, o que cabe é a análise jurídica da extensão da norma trazida no art. 131 do Código de Posturas Municipal. Ou seja, o comércio descrito no artigo citado traz um rol taxativo (comercialização de apenas os produtos citados no artigo) ou um rol exemplificativo dos produtos que podem ser comercializados nas feiras? Por ser uma questão de interpretação da norma, tal dúvida só será sanada após uma manifestação oficial da municipalidade.

Outrossim, o item 6 do artigo 21 do Decreto nº 307, de 05 de julho de 2007, veda apenas o comércio de produtos de origem estrangeira, em desacordo com a Legislação Federal pertinente. Assim, infere-se que o argumento de que na feira só é permitido o comércio de hortifrutigranjeiros, alimentos preparados, proteínas e artesanatos é, na verdade, um costume da municipalidade, comparando o comércio nas feiras livres ao da extinta feira Bras/Bol¹¹.

Outro ponto importante de ser observado é que o Estado, por outro lado, não tem a mesma liberdade que os indivíduos, pois somente poderá agir dentro do que é lhe permitido pela lei¹². Assim, o poder Estatal é limitado pela norma, podendo atuar repressivamente só se

¹¹ Da instauração buscamos informação junto à Prefeitura sobre o que era a feira Brasbol, pois sempre se falou que a feira era a venda de artesanato e acabou se tornando um centro comercial popular. A Prefeitura chegou à conclusão de que não existe formalmente a feira Brasbol. A área que está sendo utilizada nunca foi regulamentada por lei e a Prefeitura respondendo isso, eu tive que tomar outras providências, porque não pode haver a utilização de um imóvel público, e a área efetivamente é do Município, sem a autorização legal” (COSTA, 2013, p. 186).

¹² Este princípio entronca-se com a própria noção de Estado de Direito. Embora este não se confunda com a lei,

tiver expressa determinação legal, para não ocorrer em ação ilegal e arbitrária, pois representaria uma vontade da autoridade e não o cumprimento de uma norma.

Questionou-se o fiscal sobre a existência de algum obstáculo enfrentado pela fiscalização de posturas no cumprimento do disposto do artigo 132¹³ do Código de Posturas Municipal (Lei Complementar nº. 004/91). Ele respondeu:

Vem mais do próprio desenvolvimento da atividade, que é uma atividade complexa, que lida com muitas pessoas. Com pessoas de escolaridade diferentes, com pessoas de formações culturais diferentes, então a dificuldade demanda mais dessa questão diversificada de caráter social do que de fato de legislação (Informação oral).

Nesse ponto, podemos identificar a particularidade da composição dos integrantes das feiras livres de Corumbá e os reflexos desse multiculturalismo na atuação da municipalidade. Percebe-se que diversificação sociocultural traz o modo de se fazer a feira, o modo de dispor as mercadorias, de se socializar, de se organizar, de trabalhar.

Portanto, quando se trata da dita organização segundo o código, deve-se verificar se tal normal considera o aspecto local que dá os contornos das feiras, a fronteira. Os gestores falam da oportunidade para todos trabalharem, desde que preenchidos os aspectos legais. Entretanto, a norma considera a fronteira ou é reflexo das demais normas do centro do país?

Segundo Maria Lúcia Torrecilha (2014, p. 938):

No universo fronteiro as cidades têm desafios próprios para o seu desenvolvimento porque elas são o suporte para as populações que vivem neste território pouco povoado. E, além disso, possuem situações urbanas inerentes à maioria das cidades cujas soluções diferem destas tendo em vista assimetrias internacionais provenientes dos países contíguos. Qualquer projeto, programa, plano ou política que pretende viabilizar a integração dos espaços fronteiros terá compulsoriamente que abordar as áreas urbanas compreendendo o seu papel no âmbito local, regional, nacional e internacional.

A apreensão pelos governos municipais dessa dinâmica urbana fronteira reflete-se nas políticas públicas de forma separada sem que traduzam a compreensão da organização do espaço conjunto. Neste sentido, fez-se necessário discutir e analisar o fenômeno do municipalismo e do poder local e como as políticas nacionais de gestão para cidades de fronteira internacional

não se pode negar, todavia, que constitui uma das suas expressões basilares. É na legalidade que os indivíduos encontram o fundamento das suas prerrogativas, assim como a fonte de seus deveres. representa uma garantia para os administrados, pois, qualquer ato da Administração Pública somente terá validade se respaldado em lei, em sua acepção ampla. Representa um limite para a atuação do Estado, visando à proteção do administrado em relação ao abuso de poder. O princípio da legalidade apresenta um perfil diverso no campo do Direito Público e no campo do Direito Privado. No Direito Privado, tendo em vista seus interesses, as partes poderão fazer tudo o que a lei não proíbe; no Direito Público, diferentemente, existe uma relação de subordinação perante a lei, ou seja, só se pode fazer o que a lei expressamente autorizar ou determinar (BASTOS, 2011, p. 37).

¹³ Artigo 132. Compete ao Executivo Municipal aprovar, organizar, supervisionar, orientar, dirigir, promover, assistir e fiscalizar a instalação, funcionamento e atividade de feiras, bem como, articular-se com os demais órgãos envolvidos no funcionamento das mesmas.

contribuem para a integração regional entre seus países, visando à gestão compartilhada.

A gestão compartilhada do território pode ser a chave para o desenvolvimento da região fronteiriça. Assim, chamar para o diálogo a sociedade civil, associação de feirantes, o poder público da Bolívia e do Brasil é fundamental para elaborar uma norma que atenda à realidade local da fronteira.

Perguntado aos gestores se a administração mantém um diálogo com a associação de feirantes, se ela participa da organização das feiras de algum modo, o fiscal respondeu que “sim, a prefeitura reconhece, a prefeitura tem o apoio da associação dos feirantes e eles são ativamente chamados, é uma participação muito ativa na questão dessa organização, exatamente”. Para o fiscal, os feirantes são ouvidos e possuem influência na tomada de decisões:

Tem, tem sim. Porque eles têm as demandas, né?! Então não adianta esse engessamento da legislação sem que haja preocupação de quem vai ser atendido e, a associação de fato tem as maiores demandas e conhecimento da demandas dos feirantes. [...].

Sim, sim, um amplo diálogo entre a prefeitura e a associação, até **porque associação tem mais conhecimento das demandas dos feirantes. E a prefeitura, dentro da legalidade, tenta atender ao máximo** (Informação oral. Grifo nosso).

Infere-se que com a organização e fortalecimento da associação de feirantes¹⁴ houve um maior diálogo com o poder público, o que é de grande valia para fortalecimento da categoria. Em contrapartida, a administração encontra uma ponte de atuação com maior efetividade através do compartilhamento das demandas existentes. A atuação em conjunto é a chave para solução democrática das reivindicações.

Um dos objetivos específicos da dissertação é compreender as práticas adotadas pela municipalidade nas feiras, os assuntos periféricos abordados acima também foram necessários para responder os questionamentos levantados se a norma que regulamenta as feiras livres atende à realidade vivenciada pelos feirantes de Corumbá.

Assim, entender quais os setores responsáveis por regular e atuar nas feiras é importante para analisar as práticas adotadas pela administração nela. Em breve síntese, do estudo realizado, identificaram-se as seguintes práticas adotadas pela administração visando tutelar a feira livre:

- a) Regularização e cadastramento dos feirantes;
- b) Limitação do espaço físico da feira e do número de feirantes participantes;

¹⁴ A associação de feirantes confirma o diálogo constante com a municipalidade, conforme trecho da entrevista com seu presidente, quando perguntado se estão conversando:

“Sempre. Agora mesmo o prefeito mandou chamar, devido à pandemia que parou as feiras livres. Ele mandou chamar eu para poder estar passando, né, que as feiras vão voltar de novo. Isso é muito importante para família que tão precisando bastante” (Informação oral).

- c) Ordenamento do local das feiras;
- d) Ampliação dos locais de funcionamento das feiras;
- e) Auxílio no fortalecimento da associação de feirantes e regularização legal;
- f) Disponibilização de banheiros químicos;
- g) Serviços de limpeza e iluminação;
- h) Higienização do local após a realização das feiras;
- i) Coleta de resíduos após a realização das feiras;
- j) Orientação sobre o correto acondicionamento do resíduo produzido e reciclagem;
- k) Segurança das feiras.

A municipalidade deve atuar dentro do disposto na norma, conforme princípio constitucional administrativo da legalidade. Assim, quando analisamos o processo iniciado no ano de 2017 de cadastramento dos feirantes (a última vez realizado foi no ano de 2012, mas parcialmente), vemos que o processo de regularização, controle, organização é na verdade prática decorrente da disposição legal, decorrente do exercício do poder de polícia administrativa.

Dessa prática decorrem outras atividades exercidas pela municipalidade, sendo elas: a demarcação dos espaços físicos, visando a delimitação da extensão da feira e do número de participantes em cada dia. Essa prática, entretanto, encontra algumas resistências, em razão da territorialidade exercida ao longo dos anos, ou seja, o feirante se apropria daquele espaço, seus fregueses sabem onde encontrá-lo, logo, qualquer alteração almejada pela municipalidade acarreta na desorganização da relação já estabelecida anteriormente.

Ora, claramente é louvável tender à delimitação dos espaços, a fim de assegurar uma maior facilidade de organização e disposição das barracas, mas o aspecto sobre a mudança de local de instalação é muito sensível para os feirantes. Na avaliação do fiscal, a delimitação do tamanho das barracas é uma grande demanda dos feirantes, assim, a prática da administração pública visa atender a essa solicitação, bem como não permitir que a expansão sem controle das feiras atinja a mobilidade dos moradores. Nas suas palavras:

Além da questão do benefício de ter uma feira livre na sua rua, há também as outras questões, você vai ampliar demais, você vai interferir no ir e vir dos moradores, tráfego de veículos, e, assim, se a gente conseguir reduzir a metragem das barracas, concentrando-as no mesmo espaço, maior número de barracas no mesmo espaço, a gente até consegue organizar de forma mais fácil, porque não é tão extensa. [...]

Na verdade, essa é uma demanda dos feirantes, é claro que existem os contrapontos, um ou outro que tem dificuldade de entender, tem mais dificuldade de fazer o cumprimento, mas no geral, a organização é benéfica a todos (Informação oral).

Por fim, com o devido cadastramento, a delimitação dos espaços e do quantitativo atuante em cada feira, tem-se a prática de ordenamento dos espaços públicos para realização das feiras. O que inclusive foi realizado recentemente com a criação da feira do bairro Padre

Ernesto Sassida, às terças-feiras. Essa feira é considerada um projeto piloto do que será o novo modelo de feiras livres em Corumbá, com delimitação dos espaços e matrículas marcadas no chão da via pública, conforme relato do fiscal:

Até pouco tempo atrás, foi desenvolvido, digamos assim, o projeto piloto de uma feira mais organizada, que foi no Padre Ernesto Sassida. Lá ela já se iniciou com a marcação no solo e a numeração que constava no solo era a mesma que o feirante portava na sua licença. Então, ficava bem fácil até para a questão de organizar e fiscalizar, que era uma faixa, onde delimitava o espaço da barraca (Informação oral).

Outro ponto sensível aos feirantes é a ideia de a administração pública realizar mudanças na atual disposição das feiras livres, em relação às barracas, padronização, delimitação/alteração dos espaços, por exemplo. Sobre esse tema, o fiscal confirmou a possibilidade nos seguintes termos:

Sim, a ideia existe sim. Até porque é notado que nos últimos anos, vou colocar aí os últimos cinco anos, houve um acréscimo muito grande de pessoas interessadas em desenvolver atividades de feirantes. E, como a gente já falou aqui, o Decreto nº. 307/2007, ele é de mais de dez anos, então naquela realidade, à época daquela realidade, existia uma procura menor para a atividade de feirante. Então por isso, a meu ver, a extensão é muito grande das barracas de seis metros. Então, essa é uma das questões, diminuir a metragem de cada barraca, para que assim a gente consiga colocar mais pessoas no mesmo espaço, mais feirantes no mesmo espaço. Até já fizemos outras ações como ampliar as ruas que contemplam as feiras, em alguns locais que foram necessários, mas também não pode se ampliar infinitamente, então essa é uma das ações, limitar espaço (Informação oral).

O secretário vê positivamente a administração ter apoiado o fortalecimento da associação de feirantes e citou o início para realização do cadastramento ocorrido em 2017 como resultado de uma política pública municipal:

Bom, o trabalho inicial, começou-se com fortalecimento da associação dos feirantes, porque se a agente não tem uma associação dos feirantes legalizada, cadastradas, fica difícil você tentar fazer organização, seja territorial ou para comunidade.

Feito esse fortalecimento, a SISP tentou normatizar a quantidade de feirantes ou de barracas que pudessem ser localizadas. Após essa ordenação, da quantidade de feirantes e a forma de ocupação do espaço físico dentro das vias públicas e dos espaços públicos, ele foi demarcado e é constantemente acompanhado pela fiscalização.

Quando questionado sobre a demarcação territorial e o dimensionamento das feiras livres o secretário respondeu:

Porque a partir daí a gente garante os outros serviços, como, por exemplo, segurança pública, como o da Vigilância Sanitária. Aí nós vamos ter é o número de barracas que vendem perecíveis o número de barracas que vendem roupas e não perecíveis, por aí vai. **Então, esse ordenamento é fundamental para que os outros setores realizem as suas devidas competências.**

Sim, hoje em acordo com associação dos feirantes e com as próprias necessidades das comunidades da nossa região, a gente dimensiona o número de barracas, para que a gente tenha esse ordenamento que eu falei acima. Logicamente, quando temos períodos festivos, tipo: natal, final do ano, dia das mães, dos pais, a agente tem uma tendência a flexibilizar um pouco esse número. Porque entendemos que, por ser, como nome já fala, uma feira livre e pública, a gente não pode tolher a iniciativa desse ou daquele que queira com seu trabalho tirar o seu sustento (Informação oral. Grifo nosso).

Portanto, segundo a visão da municipalidade, o fortalecimento da associação de feirantes foi fundamental para iniciar o processo de regularização das feiras livres com o cadastramento do feirantes atuantes, verificação da quitação tributária de cada feirante, levantamento do tipo de produto comercializado, delimitação dos espaços e quantitativos atuantes em cada feira, visando o levantamento de dados que subsidiem a atuação dos demais órgãos competentes, além de realizar o devido ordenamento do espaço.

Segundo o fiscal, cerca de 98% dos feirantes atuantes nas feiras estão devidamente cadastrados, com toda documentação em dia. Entretanto, “esse número de percentual que não atingiu a 100% no momento é de pessoas com algum tipo de dificuldade financeira de documentação, até mesmo do país de origem, levando em consideração que um grande percentual é de bolivianos” (Informação oral). Apesar dessa prática ser necessária para o ordenamento da atividade, faz com que os feirantes com problemas documentais ou financeiros permaneçam na ilegalidade. Sobre as dificuldades dos feirantes, o fiscal as enumera da seguinte maneira:

Eles têm dificuldade por conta das documentações de âmbito Federal, né, tirar o registro de estrangeiro e, por consequência, o CPF, que é o documento que a gente precisa para que tenha o cadastro do registro no município. acerca, não tenho conhecimento.

[...] por vezes temos nos deparado com algumas situações de pessoas que têm dificuldades para fazer o pagamento, mas isso muito também tem a ver com a gestão. Porque às vezes não se consegue fazer um “link” entre o feirante e a atividade comercial. Na verdade, eles são empresários, por mais que sejam micros todos, estão sujeitos a todos os riscos da atividade comercial, como nos demais setores (Informação oral).

A disponibilização de banheiros químicos é uma reivindicação antiga dos feirantes e que foi implantada nas feiras livres de Corumbá no ano de 2017¹⁵. Sendo uma medida tomada pela administração após o recadastramento dos feirantes. Assim, essa é uma prática adotada visando dar maior conforto para feirantes e frequentadores das feiras.

¹⁵ Assessoria de Comunicação da PMC. Feiras livres de Corumbá agora contam com banheiros químicos. Jornal Diário Corumbaense. Disponível em: <<https://diarionline.com.br/?s=noticia&id=93641>>. Acesso em: 20 de out. 2020.

Outro ponto levantado como prática de tutela das feiras livres pela municipalidade é referente à higienização do local após a realização das feiras, prática de serviços públicos, como varrição, limpeza, coleta de resíduos após a realização das feiras, orientação sobre o correto acondicionamento do resíduo produzido e reciclagem, além do serviço de iluminação.

O custo desse serviço é compartilhado pelos moradores do município de Corumbá, na composição final do valor pago a título de imposto predial e territorial urbano – IPTU, inserindo-se a taxa de serviço de limpeza pública (TSL). A norma dispõe que essa prática deve ser realizada continuamente pelo município e segundo informações da superintendência de serviços públicos, o custo mensal em média desse serviço é de R\$ 150.000,00.

Outro ponto levantando como prática da municipalidade é o oferecimento de segurança pública nas feiras livres. Nesse sentido, perguntou-se ao fiscal sobre esse serviço e ele respondeu que:

A questão da Segurança Pública, como todo território do município, é a cargo da Polícia Militar como um todo; e também nas feiras livres é destinado, por vezes, (essas, sobretudo que tem uma demanda maior por esse tipo de atividade) é destinada às vezes a guarda municipal, até para acompanhar a fiscalização de posturas e também para fazer a organização no que tange à segurança no todo (Informação oral).

Entretanto, em que pese ser informado que tal prática é fornecida pelo município, o presidente da associação de feirantes¹⁶, doravante denominado apenas presidente, contesta a realização desse serviço. Na verdade, a segurança das feiras é realizada pela própria associação, através de seguranças contratados, pois a polícia militar ou a guarda municipal, quando vão às feiras, não permanecem durante todo o período de funcionamento. O presidente afirma: “Sim, nós temos através da associação. A associação tem a sua equipe que ajuda a feira livre para poder estar sempre no dia-dia sem violência”.

Questionados sobre o emprego de técnicas de sustentabilidade nas feiras livres, os três representantes do município admitiram que atualmente não há nenhuma prática de sustentabilidade. O secretário sintetiza a fala dos demais ao apontar como prática da administração “a higienização após a feira, coleta de todo o resíduo, orientação para que os feirantes coloquem/acondicionem em sacos de lixo apropriados e temos um espaço/local já apropriado para receber esse material” (Informação oral).

Questionado se o material recolhido nas feiras passa por algum processo de reciclagem, o secretário reconhece a necessidade de maiores avanços e de parcerias:

[...] nós temos um aterro, o município é detentor de um aterro controlado. E nesse aterro controlado há associações que realizam a reciclagem desses

¹⁶ Entrevista realizada em 20 de agosto de 2020.

materiais, que porventura tenha. Agora o município já está avançando mais, e vai de encontro não só à feira livre, mas de vários setores do município, que é o aterro sanitário, que a gente está trabalhando.

[...] essas técnicas de sustentabilidade dos empregos, das técnicas comerciais nas feiras livres, seria mais uma parceria que poderia ocorrer entre a associação e o Município, **mas eu não vejo ainda desenvolvida essas técnicas com essa visão. Sinceramente, eu não vejo aí.**

[...] Mas volto dizer: não pode ser somente do poder público, tem que ser do público e da associação (Informação oral. Grifo nosso).

O superintendente não enxerga práticas de sustentabilidade nas feiras:

Técnicas de sustentabilidade? Não se utiliza não. Sustentabilidade como repito para você, você está falando do resíduo, né?! Não, não tem nenhuma boa prática. O resíduo é encaminhado direto para o aterro e descartado como resíduo domiciliar.

[...] O que poderia ser é quando realmente é resíduo, é rejeito, no caso não é rejeito, passa ser rejeito, ele poderia ir para (como uma ideia, né?) o setor de compostagem, onde isso reverteria para o próprio feirante. Mas como a gente também está em fase de implementação do novo aterro sanitário, talvez isso seja uma oportunidade.

O superintendente percebe, contudo, possibilidades da construção de um aterro sanitário, a partir de políticas públicas para destinação adequada dos resíduos. O superintendente fala da estruturação da central de tratamento de resíduos sólidos e acrescenta:

Então, esse é um projeto que está sendo trabalho junto pelo Município e o FONPLATA. E, talvez quanto isto aqui estiver acertado/evoluído, essa política de sustentabilidade seja importante aplica, pois para o aterro só vai o rejeito, ou seja, quando você separa apenas aquilo que não pode ser usado. A diferença entre rejeitos e resíduos. O da feira livre é rejeito. Esses rejeitos que são das feiras livres, que em grande parte são orgânicos, eles poderiam ser encaminhados para uma um setor de compostagem. Aí funcionaria bem. Isso seria uma das políticas de sustentabilidade para a feiras livres, no caso do lixo (Informação oral).

Portanto, pelas falas dos agentes públicos depreende-se que a municipalidade não aplica nenhuma técnica de sustentabilidade nas feiras livres. Entretanto, há a possibilidade de se reverter tal situação no futuro, considerando a implementação do aterro sanitário e a possibilidade de implementação de técnicas de sustentabilidade no manejo do rejeito da feira.

Como pergunta norteadora, indagou-se sobre a aplicabilidade das normas atuais que regulamentam as feiras livres. Nesse aspecto, pontuou-se o fato do Código de Posturas, criado em 07 de novembro de 1991, ser a norma mais recente a tratar do tema e, só após quase quinze anos de ser promulgada a lei, ser confeccionado o Decreto Municipal nº. 307 de 05 de julho de 2007, que regulamenta o assunto. Sabe-se que a atividade de feiras livres em Corumbá ocorre informalmente desde o início do século XIV, portanto, constatou-se um lapso temporal sem atividade legislativa sobre o tema.

Ao questionar a municipalidade e a associação dos feirantes sobre efetividade prática da legislação, a necessidade de revisão/atualização ou não, sua efetividade jurídica e aplicação à realidade vivida pelos feirantes em uma região fronteira, o secretário respondeu:

Sem dúvida, né, a gente olhando: da criação da lei até a criação do decreto que normatizou essa lei, só aí a gente já viu lapso temporal muito grande e, com certeza, torna-se necessário fazer uma revisão sim, nesse nosso código de posturas em relação às feiras livres.

Eu acredito que sim, que tem algumas coisas que a gente tem que adequar, rever, discutir, principalmente, no que à pergunta anterior, né, desenvolvimento de técnicas sustentabilidade dos comerciantes nas feiras livres (Informação oral).

Ele acredita ser fundamental pensar em uma alteração substancial do decreto e menciona as tentativas de ajustes pontuais como ineficientes. Entende que a legislação vigente não representa a realidade fronteira vivenciada e crê na necessidade de uma articulação entre as legislações como necessárias para o ordenamento das feiras:

Sim, eu não falo em uma alteração total, mas sim em uma adequação ao tempo, uma adequação à realidade, porque de 1991 a 2020, quantos anos se passaram?! Então, até por força do tempo, a gente tem várias novidades, várias formas/técnicas de conservação do alimento, técnicas de promoção de vendas. Então, eu acho sim que é uma política que tem que ser desenvolvida: uma reavaliação do nosso código.

Na verdade, nós estamos fazendo atualmente a revisão do plano diretor, que é uma lei. Dentro dessa revisão, já foi tratado a cidade digital, mas foi tratado também o plano de mobilidade urbana do Município que está dentro do plano diretor.

O plano diretor vai olhar essa parte das feiras como uma coisa macro. Porque nós temos um código de posturas, assim como também temos um código de obras que já foi também criado, que já está com projeto de lei pronto, refazendo a revisão do nosso código de obras, que está na câmara para aprovação.

E, eu vejo, que o Plano Diretor é mãe de todos, do Código de Posturas, do Código de Obras, e do plano mobilidade urbana e de drenagem e saneamento, que nós temos, tudo isso está dentro do plano diretor. Agora quem vai tratar especificamente disso vai ser o código de posturas. Esse, eu acho, que assim como o código de obras merece uma revisão, o código de posturas (Informação oral).

O secretário reconhece as dinâmicas das feiras livres, mas ressalta a importância do ordenamento:

Agora, como os feirantes falam: a feira é um órgão vivo, que se auto organiza, não é bem assim. Pois, elas se auto organizam, mas mediante legislações municipais. Porque todo setor comercial tem que ter uma organização, tem que ter diretrizes, isso não quer dizer que a gente engessa essas diretrizes, essas organizações. A legislação pode ser perfeitamente revista, e nessa revisão, que a gente vai propor no Código de Posturas, vamos propor que essa revisão seja realizada com uma periodicidade, seja de quatro anos ou cinco anos, para se rever, se atualizar esses critérios de organização (Informação oral).

O superintendente reconhece a necessidade de revisão normativa e fala das tentativas frustradas de mudança:

Toda legislação deveria ser revista, assim como o código de obras, o código de posturas. Eu quando entrei aqui na prefeitura, passei pela primeira vez em 2008, eu me reuni com duas equipes, tanto de posturas quanto de obras e nós revisamos esses códigos, entregamos revistos em 2008, os dois códigos. Eu não sei qual que foi a destinação desses dois códigos. Mas a gente fez essa revisão em 2008. Eu passei oito meses na prefeitura e revisei, com a equipe, inclusive, chamei o time, a posturas [...], a gente fazia reunião lá no sindicato rural, fazia com obras e posturas. Depois nós fizemos um documento final com essa revisão. Portanto, ele precisa ser revisto.

O Brasil está mostrando a sua cara com esse problema sanitário. Está mostrando o quanto nós estamos atrás de tudo. Assim, na sociedade penso que a administração pública deve coordenar porque tem entrada em todos os setores, deve chamar exatamente para gente ir fazendo as revisões, uma coisa tão simples. Fazer projetos de longo prazo, código de obras, código de posturas, plano diretor.

As falas sobre a necessidade de revisão/atualização da norma que disciplina as feiras livres são fundamentais para entendermos a visão que a municipalidade tem sobre o tema. Admite-se que a norma está desatualizada, precisa ser revisada com máxima brevidade, que as ações adotadas são estanques, só visam atender à problemas perenes, sem considerar o planejamento estratégico, com projeções futuras. Falta diálogo entre os envolvidos na atividade, há uma ação de “joga-joga” das atribuições, a fim de não se imiscuir na responsabilidade, conforme dito por Luiz Fernando, “esse é seu problema, não é meu”.

Entretanto, não se tem nenhuma previsão de alteração, de projeto do poder público local para iniciar uma revisão da norma. Identificar o problema e não tomar nenhuma ação para corrigir é o mesmo que ser conivente com a situação. Deve-se tratar o assunto com mais importância dado seu grande reflexo na vida da comunidade, em especial os feirantes que somam atualmente certa de 700 integrantes cadastrados, conforme informado pela fiscalização de posturas.

Segundo Torrecilha (2014, p. 938), o problema de “harmonização da legislação é o que podemos denominar de primeiro entrave à questão de compartilhamento”. Assim, rever a legislação é o primeiro passo de boa prática a ser aplicada pela municipalidade visando dar maior efetividade da norma ante à realidade vivida pelos feirantes de Corumbá. Uma norma que seja clara, sucinta, eficaz traz maior facilidade para o agente público fiscalizar seus termos, traz maior transparência da atuação fiscal, pois diminui a margem de discricionariedade, proporcionando mais objetividade na ação.

4.2 As demandas dos feirantes e o papel da Associação dos Comerciantes de Feiras Livres de Corumbá/MS – 2 de Maio

Analisamos as práticas adotadas pela municipalidade nas feiras e em contraponto, no presente tópico, verificaremos as demandas dos feirantes naquele espaço e o papel da Associação dos Comerciantes de Feiras Livres de Corumbá/MS – 2 de maio, a fim de tentar entender como a norma se comporta atualmente, se há ações do Poder Público, se há aplicabilidade da norma, se há diálogo da associação com a Administração.

Todas as informações foram levantadas em entrevista com o presidente da associação, denominado desde então, simplesmente “presidente”. Atualmente só há uma associação representando os feirantes em Corumbá, que é a associação 02 de maio, a qual ele dirige. A composição atual é: o presidente, o vice-presidente, o primeiro secretário, o segundo secretário, o primeiro tesoureiro, o segundo tesoureiro, e os conselho fiscal, composto por todos os integrantes.

Anteriormente, havia três associações, que acabaram se unindo e restando uma só, que contempla os feirantes de origem brasileira, boliviana e demais nacionalidades, “[...] de todos, né, paraguaios, chilenos, peruanos, bolivianos, de todas as nacionalidades. Bom, nós tentamos trabalhar acima do documento das pessoas que têm para poder estar na associação, tem para trabalhar na feira livre” (Informação oral do presidente).

A unificação e fortalecimento da associação foi um grande avanço para construção de um diálogo entre a sociedade civil, neste ato representada pela associação, e o poder público, na construção das práticas públicas nas feiras livres. Segundo informações dos atores sociais, agentes públicos e associação, há um diálogo constante entre as partes. Inclusive, o presidente da associação, na sua entrevista, enfatiza a existência do diálogo. Entretanto, diante da análise dos dados, percebe-se que, apesar de haver diálogo, esse parece ser pouco eficaz, face as várias situações de incoerência na ação Estatal e nas demandas apontadas pelos feirantes.

Aos gestores foi questionado quais as demandas trazidas pelos feirantes à administração pública municipal sobre as feiras livres. Nesse ponto, foi apontada a solicitação para colocação de banheiros químicos nos locais de realização das feiras, o que já fora atendido pela municipalidade. Outro aspecto de bastante anseio era a demarcação dos espaços, nesse sentido, relata o fiscal de posturas:

Há um tempo, uma demanda muito latente era a questão dos banheiros químicos, eles não tinham essa parte sanitária de apoio, que hoje já tem, é uma parte sanada bem importante. E outra que é uma questão teoricamente simples, mas que nós não conseguimos desenvolver é a questão da marcação dos

espaços. Apesar de, por usabilidade, né, eu todo dia vou à feira e sei quem são meus laterais, então acaba que a feira é um organismo vivo e ela consegue, né, se organizar dessa forma. É claro, com a fiscalização presente, com o poder público presente, mas é uma coisa muito necessária e que é muito, como já disse, latente essa demanda, **é a questão da marcação dos espaços. Os espaços ficariam demarcados no solo para que não haja uma invasão lateral ou outra, que é uma das maiores demandas que a gente tem, de complicação ou de atrito que os feirantes têm, é a questão do espaço** (Informação oral. **Grifo nosso**).

A questão da demarcação e extensão das barracas das feiras livres é questão de grandes discussões entre os feirantes e o poder público, isso porque a taxa¹⁷ paga para desenvolvimento da atividade junto ao Município de Corumbá, em decorrência do exercício do poder de polícia, não considera a dimensão das barracas como base de cálculo, sendo tal valor tributado de acordo com atividade em si e não em relação com o espaço ocupado pelos feirantes nas feiras.

O Código Tributário Municipal disciplina no art. 217 a taxa como sendo:

Art. 217 - A Taxa de Fiscalização de Atividade Ambulante, Eventual e Feirante – TFE, fundada no poder de polícia do Município – limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou a abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública e ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos – **tem como fato gerador o desempenho, pelo órgão competente, nos limites da lei aplicável e com observância do processo legal, da fiscalização exercida sobre a localização, a instalação e o funcionamento de atividade** Ambulante, Eventual e **Feirante**, pertinente ao zoneamento urbano, em observância às normas municipais sanitárias e de posturas (Lei Complementar n.º. 100/2006, grifo nosso).

Já o art. 220 Código Tributário Municipal trata da base de cálculo da taxa decorrente do exercício da atividade de feirante:

Art. 220 - A base de cálculo da Taxa de Fiscalização de Atividade Ambulante, Eventual e Feirante – TFE será determinada, para cada atividade, **através de rateio, divisível, proporcional e diferenciado do custo da respectiva atividade pública específica, em função do número diário ou semanal ou mensal ou anual de diligências fiscais.**

Parágrafo único - Considera-se custo da respectiva atividade pública específica, todos os gastos diretos e indiretos envolvidos no desempenho, pelo órgão competente, da fiscalização, tais como:

- I – custo com pessoal: salário, férias, 13º salário e outras vantagens e benefícios;
- II – custo operacional: água, luz, telefone, combustível e outros;
- III – custo de expediente: caneta, lápis, régua, papel, fichários, arquivos, pastas e outros;
- IV – custo de equipamento: informática, mesa, cadeira e outros;

¹⁷ Art. 6.º - O sistema tributário municipal é composto por:

[...] II – taxas:

[...] 5 – de fiscalização de exercício de atividade ambulante, eventual e feirante; (Lei Complementar n.º. 100/2006 – Código Tributário Municipal).

V – custo de manutenção: assessoria, consultoria, treinamento e outros;
VI – demais custos.

Art. 221 - A Taxa de Fiscalização de Atividade Ambulante, Eventual e Feirante – TFE será definida pelo VRM – Valor Referência Municipal para cada atividade relacionada na Tabela do Anexo VIII desta Lei (Lei Complementar nº. 100/2006, griso nosso).

Assim, por exemplo, um vendedor de picolé, “juju” ou salgado, que ocupa um espaço de 1,5 m² paga o mesmo valor que um feirante que ocupa uma barraca com três, seis, doze metros de extensão. Assim, em que pese o Código Tributário Municipal trazer parâmetros para dimensionar o valor a ser cobrado, conforme disposto no artigo acima mencionado, a administração considera apenas os dias em que o feirante frequenta as feiras.

Esse posicionamento levanta outra divergência, pois não é fácil realizar o controle dos dias de feiras autorizados para o feirante trabalhar e o efetivamente trabalhado. Assim, abre-se margem para ilegalidade e desigualdade entre os feirantes, uma vez que alguns pagam para trabalhar por três dias, mas frequentam todos os dias de feira, por exemplo, o que também altera no custo de cada um.

O anexo VIII da tabela – TFE – taxa de fiscalização de exercício de atividade ambulante, eventual e feirante, dispõe que as barraquinhas, quiosques e assemelhados pagarão por dia 6 VRM (Valor Referência Municipal), por mês 126 VRM (Valor Referência Municipal) e por ano 378 VRM (Valor Referência Municipal). O valor do VRM (Valor Referência Municipal) indicado no anexo VIII do Código Tributário Municipal deve ser multiplicado por R\$ 1,99¹⁸ para se chegar à taxa devida, logo, o custo do feirante com o pagamento das taxas variará de acordo com os dias autorizados para trabalhar nas feiras livres.

Sobre tal situação, questionou-se o presidente da associação de feirantes sobre os impactos aos feirantes e ele assim respondeu:

O que impacta é a parte da burocracia dos cargos/tributos, porque muitas vezes todos os bolivianos, principalmente, que têm seus carros tributos, vão deixando de pagar e aquilo vai amontoando. Vai amontoando.

Eu “tô” achando muito alto {sobre o valor da taxa}. É R\$ 726,00 reais por ano. Independente da feira e do tamanho. Porque não é justo uma pessoa, por isso que eu falo, o decreto 307 tem que ser regulamentado. Porque não é justo uma pessoa ter 3 metros de comprimento de barraca e tem gente que tem 12 metros, esse de 3 metros está pagando o mesmo valor daquele de 12 metros. Um vendedor de “picolezeiro” ou de salgado, ou ambulante assim que vende e entrega o salgado, não é justo pagar o mesmo valor de R\$ 726,00 que a pessoa tem 12 metros de barraca (Informação oral).

¹⁸ Conforme instituído pelo artigo 1º do DECRETO Nº 2.233, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2019.

O presidente acredita na necessidade de uma padronização do tributo de acordo com o espaço ocupado:

Exatamente, isso entra no decreto 307. Você entendeu? Então tem muita coisa que... sem essa regulamentação, não acontece. Não adianta brigar, os fiscais têm dor de cabeça para ir lá: “tal fulano não pagou, tal fulano não está cadastrado, mas está trabalhando, ou melhor, tal fulano está registrado para trabalhar só na quarta-feira, mas está indo todos os dias. Então, são coisas que vão terminar aí com a regulamentação do decreto 307 (Informação oral).

Percebe-se que os próprios feirantes acabam sendo fiscais da atividade, identificando aqueles que burlam a norma tributária para pagar menos de taxa. De fato, parece haver certa injustiça no valor pago a título de taxa, ainda mais, ao se considerar o lucro de um feirante com barraca de 12 metros de extensão, que logicamente consegue colocar mais produtos à venda, tendo maior lucro que o vendedor de salgado ou picolé, que paga o mesmo valor de tributo, mas tem menor espaço ocupado na feira, vende menos.

Assim, a prática adotada mais efetivamente em 2017, com reflexos nos anos subsequentes, de regularização das feiras, com o cadastramento, delimitação espacial e do quantitativo de feirantes, fiscalização mais incisiva sobre os horários de funcionamento, é uma questão com muitos impactos à atividade. Nesse sentido, questionou-se se a associação concorda com espaços, dias e horários destinados a todas as feiras livres de Corumbá ou se ela tem alguma ressalva sobre funcionamento, horários, espaços na forma que está atualmente. De acordo com o presidente:

Agora nesse momento que veio essa pandemia, né, a feira parou tudo, né, porque já estava tendo um estudo, um trabalho, sobre a organização e regulamentação das Feiras Livres, já estava tendo um trabalho sobre isso. Agora devido como a pandemia veio, a feira parou, deram um tempo, agora que vai voltar, vai ter um tamanho fixo, né, um espaço, onde o pessoal pode estar trabalhando, se organizando melhor (Informação oral).

Percebe-se que os feirantes almejam a revisão do Decreto nº. 307/2007, veem como uma forma de se organizar melhor. A fala do presidente aponta para a satisfação dos feirantes quanto à delimitação do espaço:

Os feirantes estão de acordo com a regulamentação, com organização. É o que mais se procura, se busca é a organização da feira, porque não é justo ter uma feira tão gigante, é o maior do centro-oeste e não ter uma regulamentação e é isso que estamos sempre buscando com o poder executivo, é muito bom mesmo organizar (Informação oral).

O presidente vê que a norma atual “não atende à realidade. Tem muitas coisas ali que têm de ser atualizadas”. Informa que: “já tivemos uma reunião direto com poder executivo e que o poder executivo ia fazer um estudo sobre isso daí e ia regulamentar, mas até o momento não teve resultado. Isso foi pedido através de ofício”. Percebe-se que apesar de haver a

constante solicitação de atualização da norma por parte dos feirantes, a municipalidade ainda não executou ações concretas visando essa prática.

Segundo a associação, qualquer ação visando o ordenamento das feiras deve ser realizado com a nova legislação, apesar de algumas normas de organização já estarem no decreto atual. Nesse sentido, o presidente acredita que as normas não são cumpridas porque falta regulamentar, pois o decreto é “superficial. Se regulamentar eu acho que ajudaria, porque a feira teria seu regulamento de organização. Certo? Digamos assim, o tamanho do espaço, a legislação das pessoas, entra aí o manuseio das verduras, dos legumes ou até mesmo comida, alguns salgados. Seria bem importante”. Completa sua argumentação, dizendo:

O que nós “pede”, o que nós sempre “tá” correndo atrás é do decreto. O decreto de regulamentação do 307, regulamentou isso daí a feira vai fluir “normal”, nós não vamos ter problema com ninguém, feirante vai saber o seu espaço, vai saber o seu compromisso.

Regulamentando o decreto, “arrumando ele”, a feira funciona com o decreto, **porque cada casa tem que ter uma lei, sem ter uma lei vira bagunça, senão nós não “consegue” fazer nada. É necessário e urgente** (Informação oral. Grifo nosso).

Pode-se concluir que a partir do momento que a legislação for revista pela municipalidade, com o diálogo devido para tratar do assunto, os feirantes passaram a aplicar a norma, pois será resultado de uma construção em conjunta e não apenas algo imposto, como a norma anterior. Como reflexo dessa lacuna legal, alguns feirantes permanecem na ilegalidade, segundo o presidente:

A partir do momento que você vê que nada está funcionando, qualquer um entra. Nós chamamos de paraquedista, todo mundo vem aqui de paraquedas, todo mundo está chegando, todo mundo vende qualquer coisa, qualquer hora, entra e sai a hora que quer. Aí quer dizer, nós da associação não podemos fazer nada e nem a fiscalização não pode fazer nada, porque não tem regulamento. Esse que é o problema (Informação oral).

Os feirantes almejam a revisão do Decreto nº. 307/2007. Ao realizar a entrevista, inferiu-se que é como se os feirantes não acreditassem na força normativa do decreto atual, como se os problemas atuais vivenciados fossem ser sanados com a promulgação de uma nova norma que atenda às demandas mais latentes deles.

Sob o aspecto econômico, o presidente fala da realidade dos feirantes, da dependência na realização das feiras:

Porque veja bem os feirantes só dependem da feira livre, eles não têm uma mensalidade que vai “tá” dependendo de um recurso, eles dependem diretamente da feira, eles vendem na feira para poder se manter, todos os feirantes só dependem das feiras livres, **é o diário, o dia-a-dia** (Informação oral. Grifo nosso).

É uma atividade diária para garantir a subsistência. Não é fácil, é tarefa árdua, não é uma atividade para qualquer um, tem que ter persistência, dedicação, muito trabalho. Assim, diante da precariedade do trabalho identificada, buscou-se entender se a prática da pejetização da atividade poderia ser benéfica para a categoria.

Segundo o artigo disponibilizado no portal do Abertura Simples¹⁹, o Microempreendedor Individual (MEI) é uma empresa constituída por uma pessoa que deseja se formalizar como pequeno empresário trabalhando por conta própria. Com isso, o profissional liberal pode abrir empresa no próprio nome e atuar de forma regularizada perante o Governo Federal do Brasil. O regime surgiu com a Lei Complementar nº 128/2008 e sua proposta é de formalizar trabalhadores autônomos e empreendedores individuais (BENICÁ, 2018).

Segundo a norma, para ser microempreendedor, o profissional deve ter faturamento máximo de até R\$ 81.000,00 por ano, não ser sócio em outra empresa e ter no máximo um funcionário empregado com apenas um salário mínimo. As vantagens da pejetização são: facilidade na abertura da empresa, pois não é necessário pagar taxa de registro, e o profissional registrado no MEI ainda paga menos impostos e não precisa enfrentar a burocracia comum para abertura de uma empresa (BENICÁ, 2018).

Como benefício tem cobertura previdenciária do INSS, isso significa que ele terá acesso a aposentadoria por idade e invalidez, auxílio doença, salário maternidade, pensão por morte e auxílio reclusão, por exemplo. Para conquistar um ou mais benefícios, o profissional só precisará pagar mensalmente 5% de um salário mínimo ao governo federal, o que atualmente corresponde R\$ 52,25. Outro benefício é a disposição de linha crédito com facilidade e a possibilidade de emissão de nota fiscal pela internet, de maneira simplificada (BENICÁ, 2018).

Assim, considerando os benefícios descritos, questionou-se a municipalidade sobre uma possível ação/política visando a implementação da inscrição no MEI para os feirantes do município. Sobre a possibilidade de a municipalidade adotar uma política de pejetização dos feirantes, isto é, determinar que seja criada pessoas jurídicas do tipo MEI (microempreendedores individuais) para cada feirante, o fiscal respondeu:

Acho que é possível sim. A questão do MEI é uma questão mais ampla do que simplesmente a feira livre do Município de Corumbá, ela é uma forma de trazer, à luz da legislação, pessoas que desenvolvem atividade comercial de forma ou irregular ou autônoma. Inclusive, a questão do MEI ela tem mais benefícios para o próprio empresário individual que informal, que adota esse regime tributário. Mas, não é obrigatório ainda por legislação na prefeitura municipal que o interessado em ser feirante tenha um registro jurídico do CNPJ (Informação oral).

¹⁹ OLIVEIRA, Nathália. **O feirante pode ser MEI?** Portal abertura simples. Disponível em: <<https://aberturasimples.com.br/feirante-pode-ser-mei/>>. Acesso em: 23 de set. 2020.

Sobre se a pejorização ajudaria os feirantes, o fiscal se mostrou favorável à ideia:

Na minha opinião já independente de servidor, já opinião pessoal mesmo, eu acredito que sim. Porque o MEI é uma forma de baixo custo de você ter acesso aos programas de aposentadoria, auxílio que o governo fornece aos trabalhadores. Então é uma forma com custo bem baixo, e que traz, como a gente falou anteriormente, que realmente traz esse empresário, traz esse feirante, à luz da legislação, e como todo mundo entende a questão do MEI, ele permite depois o uso para aposentadoria, uso para algum auxílio doença, o próprio uso desse recurso, desse benefício para as pessoas que tem filhos, posteriormente na gravidez. Então, na minha opinião sim é muito benéfico (Informação oral).

Percebe-se a administração percebe que o enquadramento do feirante como MEI é algo que traz grandes benefícios para essa categoria, principalmente, equilibra as desigualdades e tende a diminuir a precariedade da atividade, pois, em casos de impossibilidade de trabalhar, o feirante fica amparado pela legislação previdenciária brasileira, independente da sua origem.

A associação de feirantes também trouxe sua visão sobre o processo de inscrição dos feirantes como microempreendedores individuais, o que foi surpreendente, pois a adesão dos feirantes ao regime tributário, segundo o presidente da associação, é de 80% dos feirantes:

Veja bem, a associação desde que ela nasceu, está indo para quatro anos já, da minha parte principalmente eu sempre indiquei mais o MEI para todos os feirantes.

Sempre incentivo, ainda por causa que devido às compras que trazem de longe, principalmente as roupas, antigamente trazia muito da Bolívia aqui, parou de trazer dali e estão trazendo de São Paulo e Goiânia. Então isso daí parou de comprar daqui e a maioria se cadastrou no “microempreendedores individuais” para possibilitar a compra, que para eles favoreceria muito mais. **Agora nós “precisa” mais era da ajuda do poder público para poder todos estarem no MEI para poder trabalharem.**

Acredito que não seria um empecilho para eles serem feirantes. **O nome feirante diz você ser um microempresário, então você não é um qualquer. O que eu quero dizer é você sendo um microempreendedor isso já te dá um ânimo a mais, né?! Porque você já é empresário, entendeu? Você não é mais deixado de qualquer vendedor. Então você já realça a sua estimativa de ser um vendedor ou comprador, já ajuda bastante.**

E isso te dá direitos. Por exemplo, uma situação em que a mulher feirante ela está grávida ela pode receber auxílio maternidade, se ele sofrer um acidente, ele pode ser segurado. O que nós sempre buscamos muito depois que nós entramos **é que 80% dos feirantes já são microempreendedores individuais.**

É possível custear, é possível pagar, porque eles sabem tem benefício através daquele pagamento que estão fazendo, os auxílios que vêm são muito importantes. Então isso daí incentiva bastante eles (Informação oral. Grifo nosso).

É evidente o sentimento de pertencimento à categoria de empresários que a adesão à pejotização trouxe aos feirantes, nas palavras do presidente, o feirante deixa de ser um qualquer, torna-se um microempresário. A possibilidade de realizar compras em atacado, em outros estados, além dos benefícios previdenciários, traz maior segurança para exercício da atividade.

Quando questionado sobre questões sociais relacionadas ao desenvolvimento da atividade, se à mulher feirante é dado algum suporte assistencial/securitário durante a licença maternidade ou se o feirante acidentado ou enfermo que não pode trabalhar recebe alguma ajuda do poder público, o presidente negou qualquer iniciativa. Não há nenhum suporte ou acompanhamento da secretaria de assistência social. Portanto, a inserção no MEI é uma possibilidade de garantir o mínimo de segurança securitária para desenvolvimento das atividades.

Como demanda social, o presidente aponta a necessidade de os pais terem um local para deixarem seus filhos durante a execução do trabalho nas feiras, uma creche, por exemplo, com cotas das vagas destinadas para os filhos de feirantes ou algum outro tipo de serviço assistencial voltado para minimizar as dificuldades enfrentadas pelos feirantes. Para ele:

Seria importante uma creche, por conta das crianças que ficam dentro da feira livre, trabalhando e às vezes até mesmo jogado dentro da Feira Livre e mãe tem que vender e ao mesmo tempo cuidar de uma criança, isso é inadmissível. Exatamente, para aqueles que são feirantes e tenha a documentação brasileira, que não permaneça aqui no Brasil na fronteira, eles poderiam ter um lugar para deixar as crianças deles, para eles poderem estar trabalhando. Seria uma melhoria gigantesca isso daí (Informação oral).

Sabe-se que a prática de comércio em feiras, onde há a participação do núcleo familiar do feirante, é uma questão cultural vivida em Corumbá. Trabalham juntos os pais, os filhos e até parentes colaterais. Sendo uma questão sociocultural, é preciso respeitar os costumes, entretanto, àqueles que desejam deixar seus filhos em creches, deve-se possibilitar uma assistência social mais efetiva.

Outra demanda social dos feirantes é quanto a assistência à saúde dos feirantes, principalmente os estrangeiros, que têm negado o acesso à saúde no hospital de Corumbá/MS. O presidente aponta:

Eles não têm por onde ir... as pessoas às vezes passam mal dentro da feira livre, bolivianos principalmente, às vezes tem documentação tudo 'brasileiro', a permanência, né? E eles não podem, não aceitam dentro do hospital. Não aceitam. É muitas vezes eu já cheguei de ir lá, correr atrás do pessoal, conversar com vários médicos, os coordenadores para poderem aceitarem eles porque são feirantes e pagam seus cargos, seus tributos aqui na cidade, então eu acho que eles teriam que aceitar. Ter mais auxílio seria muito importante isso (Informação oral).

Uma atividade de fomento inerente à gestão pública é incentivar o comércio local. Essa atividade pode ser realizada por meio de isenções fiscais, auxílio no desenvolvimento da atividade, desburocratização, por exemplo. Assim, questionada a associação se a administração pública proporciona aos feirantes cursos de capacitação para desenvolvimento das atividades, o presidente informou que não, que nunca ocorreu, mas que seria "muito importante, muito

importante. Porque é uma área turística, né, como parece, vem vários turistas na cidade, além de ser fronteira, seria muito importante isso, ter esse manuseio de alimentos” (Informação oral).

Quanto à padronização das barracas, conforme disposto no Decreto nº. 307/2007, atualmente não há nenhuma norma regulamentando o assunto, a não ser sobre os espaçamento de distanciamento mínimo entre barracas, as dimensões da cobertura das barracas e a necessidade de conter saia proteção frontal. Não sendo disponibilizado qualquer material para os feirantes, sendo tudo suportado por eles. De acordo com o presidente “tudo é por conta dos feirantes, transporte e tudo mais. Não tem nenhum auxílio”.

Quando indagado se o fluxo entre Brasil/Bolívia afeta de alguma forma na atividade quanto às mobilidades diárias realizadas pelos feirantes que moram na Bolívia e trabalham no Brasil, quanto à fiscalização policial que envolve trânsito, migração e aduana, o presidente informou:

Afeta, veja bem, nem todo os bolivianos que vêm da Bolívia para o Brasil, que cruzam a fronteira, nem todos são feirantes, tem muito que trazem mercadoria de lá para cá e fala que é feirante. Aí acaba caindo, na fronteira ali, aí culpam o feirante. Quem tem uma visão pelos feirantes, o feirante é mal falado. Não consegue provar que ele não é feirante, que a pessoa que perdeu a mercadoria. Eu cheguei de comentar com o Poder Executivo, de um regulamento, quando regulamentar esse decreto, que todos os imigrantes bolivianos pudessem ter um crachá, e esse crachá ter toda a documentação deles lá na Receita Federal, porque se alguma coisa acontecer e puxar lá e ele é feirante, aí ele é feirante, aí ele tem que ser mostrado, tem que ser falado, que ele é feirante, ele pode, ele estar trazendo a mercadoria para vender aqui.

Compartilhamos da ideia de Costa (2013, p. 66) de que a fronteira deve ser entendida com o sentido de espaço fronteiriço, sendo consideradas bandas territoriais, localizadas em cada do Estado nacional, “articuladas numa contiguidade territorial que, controlada e confrontada por diferentes forças e relações de poder, forma as fronteiras.” As dinâmicas existentes nessa região, constroem relações singulares, que influenciam no dia a dia da população local. Segundo o autor:

As discontinuidades instituídas, frequentemente em tensão com as continuidades elaboradas por transversalidades anteriormente existentes ou produzidas a partir dessa configuração espacial são características dos espaços fronteiriços, (re)produzidas pelas mobilidades (Benedetti, 2011). Para Benedetti (2011:36) a mobilidade pode ser definida como “un tipo particular de relación social ligada al cambio de localización de las personas y/o de los bienes; es una estrategia de reproducción social a partir de la relación entre lugares, definiendo trayectorias espaciotemporales complejas”. Afirma ainda que **as fronteiras atraem mobilidades que, em essência, dão vida a ela, numa relação dialética. Nesse sentido, o conceito de mobilidade se aproxima de territorialidade** (COSTA, 2013, p. 68, grifo nosso).

Assim, as mobilidades diárias enfrentadas pelos feirantes podem ser consideradas uma extensão da sua territorialidade exercida nas feiras, faz parte do seu modo de fazer a feira. De

como que realmente a facilidade de identificação dos feirantes, um documento capaz de comprovar seu estado de pendular, seria de grande valia para facilitar o transporte diário das mercadorias. Entretanto, essa é uma questão multidisciplinar, pendente de diálogo entre Brasil e Bolívia, entre Prefeitura de Corumbá, Receita Federal e Polícia Federal e os órgãos da aduana Boliviana. Procurar meios de solucionar ou ao menos amenizar os problemas de mobilidades diariamente enfrentados pelos feirantes é uma das mais caras questões fronteiriças a serem enfrentadas na atualização da norma.

Um ponto que trouxe curiosidade ao longo da análise dos textos produzidos sobre as feiras livres de Corumbá/MS foi a questão de proximidade estabelecida entre os feirantes e seus clientes. O presidente confirmou que laços de amizade são criados entre eles, de fidelidade à compra de produtos em determinadas barracas, de determinados feirantes. Ele cita que nas feiras de domingo, de sexta-feira, “todo mundo já tem: tal barraca eu vou comprar meu feijão, porque lá eu sei que é melhor. Ou tal lugar tem a verdura que é mais fresquinha. Cada um tem sua forma de comprar” (Informação oral).

Compreender essa preferência a determinado feirante, barraca, é importante para compreendermos a territorialidade exercida sobre aquele espaço pelo feirante e o cotidiano das feiras. O que levou à seguinte pergunta: e se houvesse a mudança na disposição das barracas, você acha que iria prejudicar? O presidente respondeu que não, ressaltando a importância maior do produto comercializado e, sequer reconheceu a importância do sentimento de pertencimento estabelecido ao longo dos tempos, especialmente pelos feirantes mais antigos.

Esse ponto de alteração das disposições das barracas já foi objeto de estudo anteriormente, de 31 de maio a 09 de junho de 2018, durante pesquisa com cinquenta feirantes nas feiras livres de quinta-feira, bairro universitário, e domingo, área central da cidade de Corumbá²⁰. Os questionários continham perguntas abertas, de múltipla escolha dicotômicas, sendo empregada a técnica de amostragem de conveniência e *snowball*, posteriormente. Uma das perguntas realizadas era se o feirante era a favor da padronização das barracas, com delimitação de espaço e organização da feira por setor, considerando o tipo de produto vendido. Nesse caso, 21 dos feirantes entrevistados eram favoráveis e 29 contra. Questionado também quais os principais problemas das feiras, 22% apontaram a organização, 30% a segurança, 16% a distribuição das barracas e 22% o auxílio do poder público.

²⁰ Trabalho realizado na disciplina “Imigrantes em região de fronteira”, no Curso de Pós-graduação mestrado em Estudos Fronteiriços, do câmpus do Pantanal da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul com vistas a realizar um diagnóstico técnico sobre as feiras livres da cidade de Corumbá.

Essas informações levam a questionar se a resposta apresenta um sentimento coletivo. Essa questão da reorganização das disposições das barracas, com organização por setor, deve ser objeto de largas discussões entre os envolvidos, devendo ser realizado um levantamento prévio junto a um número considerável de feirantes, antigos e mais novos, para análise dessa proposta. Se for uma medida horizontal, sem essa análise prévia, terá grandes chances de insucesso.

4.3 Atuação da municipalidade nas feiras livres de Corumbá durante a pandemia do coronavírus e as ações adotadas pelos feirantes em decorrência do fechamento das feiras livres de Corumbá

Em Corumbá existiam, antes da pandemia da covid-19 (março de 2020 até o fechamento deste texto em dezembro de 2020), feiras livres durante todos os dias da semana. Cada uma em um bairro de modo a aproximar a feira do maior número de pessoas. As duas maiores são as de sexta-feira e de domingo, pois acontecem nas porções mais centrais da cidade. Acredita-se que as feiras voltaram ao seu funcionamento normal ao final das restrições implantadas por conta da pandemia.

O território das feiras livres é resultado da apropriação que lhe é dada diariamente pelos feirantes, consumidores e pelo próprio Estado, ao delimitar os seus locais e horário de funcionamentos, suas regras. Portanto, é diversamente vivido e percebido. É fundamental entender suas singularidades para oferecer uma ordem coerente, sobretudo, pelas territorialidades fronteiriças observadas nas feiras livres de Corumbá-MS. O encontro dos bolivianos com os brasileiros e com pessoas de outras nacionalidades (em menor número) para desenvolverem o comércio promovem relações sociais e trocas culturais, que hibridizam as territorialidades construídas.

Quem constrói e a desconstrói diariamente são os seus feirantes e frequentadores. São eles que dão vida à feira, elaborando os costumes, as relações sociais e econômicas que dela surgem. Portanto, quem possui o poder real de ditar as regras das feiras livres são os próprios integrantes e não necessariamente o poder público local, pois as feiras são consideradas territórios, pois tem limites, normas e quem comanda ou dita como deve ser seus comportamentos (prefeitura municipal).

Acredita-se, neste trabalho, que as pessoas envolvidas nas feiras são extremamente importantes para realizar a intervenção e gestão do território das feiras livre de Corumbá-MS, delimitando seus aspectos sociais, econômicos e culturais. Não se exclui a importância do

Estado, mas este é mais um componente na elaboração de políticas. Assim, o trabalho conjunto das partes envolvidas na elaboração das políticas as torna, em teoria, mais eficazes.

A gestão compartilhada e o estabelecimento de diálogos entre as esferas do governo (entre si) e os agentes territoriais na elaboração de políticas podem ser instrumentos para um melhor funcionamento das feiras. Não se pode construir normas como se fossem importadas de outras localidades, pois cada território tem suas peculiaridades. Principalmente nos territórios fronteiriços, a maioria das normas são elaboradas sem o entendimento e compreensão das mobilidades e territorialidades na escala da fronteira (ESPÍRITO SANTO, COSTA e BENEDETTI, 2017). É reflexo de uma cultura legislativa advinda desde o Brasil Colônia quando as leis eram elaboradas nas metrópoles europeias, enraizadas com usos e costumes daquela parte do mundo.

Implementar uma ordem e padrão de um país de outro continente não é viável. Os modelos servem para serem lidos, entendidos e adaptados às realidades. Não se pode forçar uma realidade. É esta que deve impor as adaptações normativas. Compreender a dinâmica de uma fronteira é algo complexo, pois para se implementar políticas públicas eficazes, deve-se primeiro conhecer o sentido de ser da fronteira, para então percebê-la como território (COSTA, 2011).

Esse território é resultado do uso dado ao espaço, resultante da ação social que o modifica constantemente (RAFESTIN, 1993). O território fronteiriço é construído pela singularidade resultante da ação dos opostos no tempo e no espaço. Assim considerando, pode-se dizer que a atual conjuntura das feiras de Corumbá é resultado das ações anteriores e atuais empregadas na construção/apropriação do espaço fronteiriço.

Um exemplo disso é a atuação dos feirantes bolivianos em Corumbá. Estão em constante adaptação. Existia uma forma de atuar e de se relacionar com a sociedade local desde a Feira do Boliviano dos anos 1950. Algumas iniciativas foram encerradas pelo poder público e, pouco tempo depois reelaborada com *modus operandi* similar (ESPÍRITO SANTO, COSTA e BENEDETTI, 2017).

A pandemia da covid-19 mudou as relações de fronteira e dos fronteiriços, tanto em termos de normativas nacionais como locais. A respeito do livre trânsito de pessoas nas fronteiras, a Presidência da República, por meio da Casa Civil, publicou no dia 29 de julho de 2020 a portaria que dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no país de estrangeiros, de qualquer nacionalidade, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA). Prorrogou pelo prazo de trinta dias a restrição da entrada de

estrangeiros por rodovias, por outros meios terrestres ou por transporte aquaviário, ressalvadas as exceções trazidas pela própria portaria (BRASIL, 2020).

Assim, foi prorrogado o “fechamento das fronteiras” até o dia 31 de agosto de 2020 em decorrência da declaração de emergência em saúde pública de importância internacional pela Organização Mundial da Saúde em 30 de janeiro de 2020, causada pela infecção humana pelo coronavírus SARS-CoV-2, causador da covid-19.

Na Bolívia, o “fechamento da fronteira” teve início em 20 de março de 2020, através do Decreto Supremo n. 4196, de 17 de março de 2020, que “declara emergencia sanitaria nacional y cuarentena en todo el territorio del estado plurinacional de Bolivia, contra el brote del coronavirus (covid-19)”. Desde então sucessivos decretos presidenciais impedem os fluxos fronteiriços. Até o fechamento deste texto (agosto de 2020) a situação permaneceu inalterada.

Na escala local as implicações foram decisivas para mudanças na rotina da fronteira. Uma delas implicou no cancelamento temporário de todas as feiras livres de Corumbá, em razão da pandemia pelo covid-19. Tal processo ocorreu de forma gradual. Inicialmente o poder público determinou apenas a comercialização de produtos hortifrutigranjeiros (art. 15 do Decreto nº 2.263, de 16 de março de 2020 – CORUMBÁ, 2020a). No dia 21 de março de 2020, por meio do art. 3º do Decreto nº 2.268, foram suspensas pelo prazo de 30 dias, a partir de 22 de março de 2020, as feiras livres regulares, já autorizadas pelo município (CORUMBÁ, 2020b). A mesma legislação trouxe a possibilidade da suspensão ser prorrogada. Tal determinação foi reiterada posteriormente por meio do Decreto nº 2.271, de 23 de março de 2020 (CORUMBÁ, 2020c).

Pelo aumento dos casos de covid-19 no país e no estado de Mato Grosso do Sul, a municipalidade prorrogou por mais 15 dias a suspensão das feiras livres regulares, com efeitos contados desde 21 de abril de 2020, conforme disposto no art. 3º do Decreto nº 2.287, de 17 de abril de 2020 (CORUMBÁ, 2020d). O Decreto nº 2.301, de 6 de maio de 2020 prorrogou, novamente, até o dia 20 de maio de 2020 a suspensão das feiras livres regulares na circunscrição do Município de Corumbá (CORUMBÁ, 2020e).

O Decreto nº 2.316, de 29 de maio de 2020 prorrogou o prazo de suspensão até 15 de junho de 2020 (CORUMBÁ, 2020f). Com o avanço a doença para o interior do país, novas medidas de suspensão foram realizadas. Através do Decreto nº 2.333, de 16 de junho de 2020, o município prorrogou a suspensão até o dia 30 de junho de 2020 (CORUMBÁ, 2020g). Foi seguido pelo Decreto nº 2.341, de 30 de junho de 2020, com prorrogação até o dia 15 de julho de 2020 (CORUMBÁ 2020h) e pelo Decreto nº 2.351, de 15 de julho de 2020, que manteve a suspensão das feiras livres regulares até o dia 3 de agosto de 2015 (CORUMBÁ, 2020i).

No dia 14 de setembro de 2020, fora publicado no diário oficial do Município, dispondo o Decreto Municipal Nº 2.395, dispondo sobre o estabelecimento de medidas de biossegurança para o retorno gradativo das feiras livres no Município de Corumbá. Era o início da retomada das atividades das feiras livres que ficaram suspensas por mais de seis meses²¹.

O decreto determinou que os feirantes adotassem as seguintes medidas para retomada das atividades, assegurando a saúde da população e a subsistência dos profissionais envolvidos:

Art. 5º Ficam os feirantes incumbidos das seguintes atribuições:

I - realizar a higienização com hipoclorito a 1% nas superfícies dos espaços de acondicionamento de produtos, equipamentos e utensílios.

II - Estocar o lixo em local isolado da área de venda, preparação ou armazenamento dos alimentos.

III - Observar a distância mínima de 3m (três metros) entre as barracas.

IV - Observar a distância mínima de 1,5m (um metro e meio) entre os colaboradores e clientes, podendo ser utilizadas faixas ou fitas para demarcar este limite.

V - Disponibilizar barreira física nas barracas, feito com plástico ou outro material, servindo esta como bloqueio salivar entre os feirantes e clientes.

VI - Substituir a máscara facial, que é obrigatória para todos, sempre que estiver úmida ou suja.

VII - Utilizar luvas descartáveis, caso a atividade exercida seja o preparo de alimentos.

VIII - Manter distância segura entre o local de pagamento para aquele destinado à exposição dos produtos ou preparo dos alimentos, devendo a cobrança ser feita por pessoa diferente daquela que atende o público.

IX - Proibir qualquer tipo de degustação ou consumo no local, salvo o de alimentos preparados para tal finalidade.

X - Adotar medidas de higiene, como manutenção de unhas curtas e sem esmaltes, permanecer com os cabelos presos e não utilizar adornos que possam acumular sujeira e microrganismos, como anéis, alianças e relógios.

§1º Aquele profissionais que trabalham no preparo de alimentos deverão adotar medidas adicionais de higiene, como lavagem das mãos e/ou higienização com álcool em gel a 70% sempre que houve tosse, espirro, toque no nariz, olhos ou boca, manuseio de chaves, celular, ida ao sanitários, dentre outras.

§2º Pessoas com mais de 60 anos ou que possuam doenças crônicas como diabetes, hipertensão, doenças cardiovasculares, insuficiência renal crônica, doença renal crônica ou outras comorbidades devem se afastar de suas atividades.

§3º Trabalhadores que apresentarem sintomas como tosse, febre, coriza, dor de garganta e falta de ar, pertencentes ou não ao grupo de risco, devem se afastar de suas atividades e permanecer isolados em suas residências por 14 (quatorze) dias, procurando o serviço de saúde em caso de agravamento do quadro (CORUMBÁ, DECRETO Nº 2.395, DE 14 DE SETEMBRO DE 2020).

²¹ PAZ. Dayene. Depois de 6 meses suspensas, feiras livres são autorizadas a funcionar em Corumbá. Portal de notícias MídiaMax. Disponível em: <<https://www.midiamax.com.br/cotidiano/2020/depois-de-6-meses-suspensas-feiras-livres-sao-autorizadas-a-funcionar-em-corumba>>. Acesso em 31 de out. 2020.

Efetivamente, a municipalidade absteve-se por mais de seis meses de ações concretas nas feiras livres, optando pela suspensão das atividades ante a adoção de medidas de combate a propagação do Covid-19. Entretanto, apenas as atividades comerciais em feiras livres que tiveram a suspensão de funcionamento. Permanecendo o comércio em geral em pleno funcionamento, ressalvadas algumas exceções quanto aos horários.

Durante tal período, os trabalhadores das feiras permaneceram impedidos de desempenhar a atividade comercial. Por conseguinte, na maioria deles, a única fonte de renda foi cessada. Assim, a suspensão das feiras e a dificuldade na mobilidade, levaram-no a criar novas estratégias de sobrevivência.

Então, pensar a gestão local da feira livre não envolve apenas olhar para dentro dela, para seu funcionamento no local, mas para sua totalidade de processos. Sua viabilidade envolve tratar os diferentes de modo a produzir uma normativa que contemple a todos os conjuntos de atividades presentes, de mobilidades, territorialidades. Envolve ver a fronteira como fronteira.

Sobre a singularidade de relações existentes na fronteira, a mobilidade é fundamental para pelo desenvolvimento das atividades na região, pois, segundo Costa (2013, p. 177):

A vida fronteiriça, propícia aos negócios, se constrói, em grande medida, a partir dessas negociações cotidianas e históricas sobre práticas que estão situadas nos limites da legalidade, em função do “diferencial fronteiriço”, (diferentes moedas e legislações), que permite uma considerável margem de lucro na passagem de mercadorias.

[...] na fronteira, em que os atores sociais ora toleram transgressões à lei, ora agem coercitivamente, definindo ainda quem pode e quem não pode infringir a norma legal, o que abre espaço para o manejo da lei, assim como de sua transgressão de acordo com os interesses e possibilidades dos atores sociais.

Essa visão de gerir a legislação, remete-se ao que Foucault (1979, p. 258) entende como a “maneira de gerir as ilegalidades, de riscar limites de tolerância, de dar terreno a alguns, de fazer pressão sobre outros, de excluir uma parte, de tornar útil outra, de neutralizar estes, de tirar proveito daqueles”.

Essa ideia de gerir a suposta ilegalidade, à semelhança do que aconteceu com o fechamento da feira BRAS-BOL em 2013, fez com que os feirantes das feiras livres migrassem por toda a cidade de Corumbá/MS, e iniciassem um processo de territorialização de novos espaços. Alguns abriram comércios nas portas ou garagens de suas casas, de maneira bem simples, mas que possibilitaram expor seus produtos (Figura 1). Outros alugaram espaços comerciais ou até utilizaram as calçadas da cidade para montar a sua barraca. O depoimento do presidente sobre o impacto para os feirantes decorrente da proibição de funcionamento das

feiras livres em decorrência do estado de calamidade pública ocasionado pela pandemia de COVID-19²²:

É... para você ver mesmo agora nessa pandemia, muitos que são senhores, eu falo “os senhores da feira”, estão bem mal devido que a feira está parada, tem gente que tem 45 anos de feira. Esses senhores estão “sentidos” de não poder trabalhar. Estão se sentindo fracassados, tem gente passando mal já, tem gente que já foi internado por causa disso. Mesma coisa que tirar alguém deles e entrou em depressão, entram em depressão, tem muita gente que eu conheço.

Figura 1 – Arranjo de feira-livre em Corumbá/MS, Brasil: maio de 2020.



Fonte: Arquivo pessoal da autora. Em 31 de maio de 2020.

O presidente informou que os feirantes tiveram grandes dificuldades econômicas com a pandemia e, muitos entraram em depressão. Alega que não receberam auxílio governamental. Apenas os brasileiros conseguiram. Confirmou a migração do comércio das feiras livres para outras localidades, em alguns casos:

A verdade é assim, todos os feirantes, como a feira parou, a maioria, eu sou um deles, eu tive que abrir o portão da minha garagem de casa e montar uma banca ali, eu estou mexendo com verdura também. Então a maioria fez isso, porque não tem como você vender roupa, não tem como você vender acessórios, não vende. Então, o que vende mais agora no momento são coisas comestíveis, então verdura, legumes, que todo mundo está fazendo. Os feirantes que moram aqui no Brasil, né?! Estão se adequando nesse sentido.

²² Entrevista realizada com o presidente de associação de feirantes durante o período de suspensão das feiras livres pela prefeitura de Corumbá/MS, no dia 20 de agosto de 2020.

- Vendo juju, geladinho. A demanda caiu 90%, então não vou conseguir trabalhar e sustentar minha família vendendo 10% dos juju que vendia. Todos tiveram que mudar, ou vendendo em casa ou alugando uma porta de um comercial, buscando a maneira, tem gente que buscou a varanda de comércio para colocar sua mercadoria e ter o que vender (Informação oral).

Os feirantes tiveram que se reinventarem, alterar o tipo de produto comercializado, buscar novos espaços para o comércio. É evidente a busca pelo trabalho, é uma questão de sobrevivência econômica e psicológica, conforme relato de feirantes em depressão pela suspensão das atividades. Assim como cada sociedade se apropria das qualidades humanas que estão disponíveis em sua época, o mesmo acontece com o espaço, que se transforma e se adapta às novas necessidades da sociedade. Nesse sentido, Milton Santos nos ensina que:

[...] cada vez que a sociedade passa por um momento de mudança, a economia, as relações sociais e políticas também mudam, em ritmos e intensidades variados. A mesma coisa acontece em relação ao espaço e a paisagem que se transforma para se adaptar às novas necessidades da sociedade (SANTOS, 1982, p. 37).

O poder público impediu o comércio nas feiras, mas os feirantes, os que dependiam do ganha pão diário, sem qualquer ajuda do poder público local, viu-se em uma situação muito difícil, sem ter como manter o seu sustento e de sua família. De fato, os “novos estabelecimentos comerciais” abertos nas garagens, calçadas ou pontos comerciais sequer tinham qualquer autorização do poder público para funcionar, mas não foram impedidos de funcionar ante a necessidade perene de manter o sustento diário.

Assim, podemos concluir que além do bom senso, da razoabilidade e proporcionalidade, houve também a gestão diferencial do ilegalismo proposto por Michel Foucault (1979), onde os atores sociais (agentes públicos), ora toleram transgressões à lei, ora agem coercitivamente, definindo ainda quem pode e quem não pode infringir a norma legal, o que abre espaço para o manejo da lei, assim como de sua transgressão de acordo com os interesses e possibilidades.

O que ocorre é a invasão dos limites da discricionariedade das normas. Se existe uma legislação permissiva com margem a discricionariedades, há uma tendência em violar os seus limites sempre em benefício particular em detrimento das finalidades públicas. Dessa forma, muitas vezes cabe a administração municipal a árdua tarefa em ser o fiel da balança e às vezes gerir ilegalismos criados por ela mesma.

O superintendente de serviços da prefeitura municipal de Corumbá, doravante tratado apenas como superintendente, aponta o papel econômico que as feiras exercem no Município de Corumbá-MS, talvez o motivo que impediu a ação coercitiva da administração municipal face aos vários pontos de comércio abertos pela cidade após o fechamento das feiras:

A minha visão hoje da feira é um ponto importante para complementação do que os dos mercados, supermercado e comércio atual não atende. Então se hoje a gente não está tendo feiras, a agente está tendo deficiência de abastecimento. E como o comércio atual não contempla, não dá conta de toda a demanda (abastecimento de hortifrutigranjeiros). Então a feira é importante para isso, para essa questão econômica (Informação oral).

Os feirantes tiveram que se adequar à realidade, procurar novos espaço pela cidade, mudar o ramo de atuação, apropriando-se e territorializando os bairros à procura dos antigos clientes. Neste sentido, Costa (2013, citando Kant de Lima, 2008, p. 196) é muito certo ao afirmar que no nosso país o espaço público não é um espaço coletivo negociado pelas pessoas e grupos que dele fazem parte e que pertencem ao local onde vivem, mas é um lugar apropriado:

(...) lugar controlado pelo estado, de acordo com suas regras de difícil acesso, e portanto, onde tudo é possivelmente permitido, até que seja proibido ou reprimido pela “autoridade”, que detém não só o conhecimento do conteúdo, mas, principalmente, a competência para a interpretação correta da aplicação particularizada através de formas implícitas e de acesso privilegiado (LIMA, 2008, p. 196).

Dessa forma, impossibilitados de comercializar nas feiras e diante dos seis meses em que a atividade ficou suspensa, ao trabalhador feirante, com residência no Brasil, não houve outra saída a não ser procurar novos espaços para comércio, espalhando-se pelos bairros de Corumbá/MS.

O ordenamento em territórios fronteiriços é uma tarefa complicada, pois, envolve cultura, economia, legislações etc. de décadas. Não se trata de um problema sem solução. É, sim, questão de interesse político em adotar uma gestão elaborada sob o prisma da fronteira vivenciada, tendo como base o diálogo e cooperação compartilhada entre os atores sociais locais.

A fronteira é um espaço muito sensível a territorialidades de vizinhança. Observou-se que quando uma ação impede uma lógica cotidiana gera novas territorialidades, criatividade, a fim de se manter as conquistas territoriais. O “fechamento da fronteira” Brasil-Bolívia, em Corumbá, não impediu alguns feirantes de origem boliviana venderem seus produtos no lado brasileiro. Acredita-se que não se tem outro caminho a não ser reconhecer as territorialidades existentes para se produzir uma ordem territorial coerente.

Finalmente, cabe considerar que ainda existem muitas questões a serem debatidas acerca do ordenamento territorial em municípios fronteiriços. A fronteira tem que ser pensada e viabilizada por ela mesma. Evidente que se faz necessária reconhecer e praticar as normas de escalas superiores. Mas, é igualmente fundamental acreditar que os fronteiriços precisam adotar uma postura de protagonista de suas práticas socioterritoriais e formular legislações legitimadoras de seus cotidianos.

4.4 Proposta de ajuste no ordenamento das feiras livres de Corumbá

Compreender as práticas tutelares da municipalidade nas feiras livres de Corumbá/MS e verificar as demandas da associação de feirantes, somada à análise da legislação atual que disciplina o assunto, Código de Posturas Municipal (Lei Complementar nº. 004, de 07 de novembro de 1991) e Decreto Municipal nº. 307, de 05 de julho de 2007, possibilitaram responder à pergunta norteadora do trabalho.

Questionou-se se a norma que regulamenta a atividade econômica exercida nas feiras livres de Corumbá/MS atende à realidade vivida pelos feirantes. Da pesquisa realizada, concluiu-se que não. A legislação precisa ser objeto de análise e revisão do Poder Público, uma vez que está desatualizada, é vaga, sem técnica legislativa, que abre margem para interpretações dúbias; não trata objetivamente sobre o tema e não considera aspectos importantes da região fronteira.

O ordenamento territorial deve ser a justificativa legal das ações da sociedade no espaço ocupado e vivido. Traduz-se no planejamento das ocupações, a fim de aproveitar as infraestruturas existentes, bem como assegurar a conservação dos recursos limitados (LOPES, 1997). Costa (2009, p. 73), acompanha esse raciocínio e aponta que “ordenar consiste em reconhecer as tensões entre os grupos sociais que compõem um território, suas características econômicas, sociais, culturais e a dotação de infraestrutura”. Os territórios produzem e são produzidos por territorialidades. Assim, identificar a necessidade de alteração da legislação é o primeiro passo para realizar o ordenamento territorial das feiras livres.

Sabe-se que as normas abrangentes, sem técnicas legislativas, sem objetividade e sem aplicabilidade à realidade local tendem a dar margem para várias interpretações, o que nem sempre pode atender ao interesse da comunidade, mas abrir margem para abusos de poder e tredestinação da norma, ou seja, desvio de finalidade.

Como proposta de ação, sugere-se o ajuste do ordenamento das feiras, através da revisão e atualização da norma, a fim de que o Poder Público exerça ações afirmativas nas feiras, por meio de ações concretas, positivas e contínuas. Portanto, aponta-se como itens sensíveis e necessários de revisão, conforme pesquisa realizada:

- a) Rever o tipo de produtos e mercadorias passíveis de comércio nas feiras livres, listando os permitidos para não darem margem a outras interpretações;

- b) Analisar as medidas e dimensões das barracas, de modo que não haja desigualdade no tratamento dos feirantes no tocante à taxa cobrada para exercício da atividade comercial;
- c) Rever os critérios para isenção do pagamento da taxa devida;
- d) Rever a questão de comunicação de afastamento, criando-se um canal mais acessível entre os feirantes e a Administração Pública;
- e) Rever a ideia de reorganização dos espaços das feiras, através de constante diálogo com a associação de feirantes, de maneira que a medida adotada atenda às questões já estabelecidas culturalmente;
- f) Entender que o modo de se fazer a feira, que às vezes dá margem para interpretações de desorganização, sobre grande influência da cultura boliviana. Assim, o conceito de organizado deve ser visto sob a ótica sociocultural dos integrantes das feiras. De modo que todas as medidas de ordenamento do espaço, alteração das disposições das barracas, por exemplo, devem ser antecedidas de exaustivo diálogo com os envolvidos, a fim de que atualização normativa traga critérios objetivos e claros sobre essa disposição;
- g) É necessário realizar a tradução da legislação que trata do assunto para a língua espanhola, visando dar maior acessibilidade sobre o assunto, uma vez que estamos em uma região fronteiriça;
- h) Deve-se analisar a possibilidade de registro dos feirantes como Microempreendedores Individuais, a fim de minimizar os efeitos da precariedade do serviço realizado;
- i) Deve-se adotar boas práticas de sustentabilidade nas feiras;
- j) Análise da viabilidade do Município proporcionar aos feirantes cursos de capacitação sobre o manejo dos produtos comercializados;
- k) Verificar a questão da mobilidade para os feirantes pendulares que têm residência na Bolívia e trabalham no Brasil, com a identificação da atividade de feirante desenvolvida em Corumbá/MS;
- l) Realizar um trabalho em conjunto com a assistência social do município para viabilizar um atendimento prioritário àqueles feirantes que necessitam de apoio;
- m) Elaborar uma norma objetiva, clara e que considere os aspectos legais, ponderando-se a questão fronteiriça, a composição dos integrantes da feira, a realidade local, a territorialidade e identidade histórica da feira, a fim de que a norma, construída com diálogo, tenha aplicabilidade prática.

Os temas abordados anteriormente foram os que mais saltaram aos olhos durante a pesquisa realizada como pontos de constantes reivindicações pelos envolvidos. Entretanto, considerando a comprovação que a legislação está desatualizada e não atende à realidade dos envolvidos, faz-se necessário além dos pontos já citados, analisar toda a norma correlata, Lei Complementar nº. 004/91 (Código de Posturas), artigos que tratam das feiras, e o Decreto Municipal nº. 307/2007, que regulamenta a organização e funcionamento das feiras-livres de Corumbá/MS.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base nas noções de ordenamento do territorial discutidas, buscou-se compreender as práticas tutelares da administração municipal em relação às feiras livres de Corumbá/MS, bem como as demandas apresentadas pelos feirantes junto à municipalidade. A pesquisa intentou investigar ações do Estado na aplicação de ações que regulamentam, organizam e fiscalizam as atividades desenvolvidas nas feiras-livres de Corumbá, bem como se tais políticas atendem às particularidades e anseios dos feirantes.

Durante a execução da fase de pesquisa, a municipalidade iniciou as medidas para contenção à propagação do novo coronavírus, que culminaram na suspensão das atividades das feiras. Em razão disso, redirecionou-se a pesquisa, modificando-se os atores ouvidos, pois, inicialmente, pretendia-se ouvir os feirantes, sendo ouvido o presidente da associação. Aspectos da pandemia ocorrida, a pesquisa não sofreu grandes impactos em razão da exaustiva pesquisa realizada sobre o tema, e, analisar como os atores das feiras se portaram diante da suspensão das atividades foi de grande valia para análise do processo criado de territorialização de novos espaços. Foi possível também identificar a real dependência dessas pessoas às atividades desenvolvidas nas feiras, pois, além do abalo financeiro sofrido, os feirantes sofreram psicologicamente com a suspensão.

A pesquisa realizada buscou responder aos objetivos da pesquisa e à pergunta norteadora do trabalho. Assim, as mais de cinquenta páginas de transcrição das entrevistas semiestruturadas realizada e análise exaustiva das normas correlatas, possibilitaram atender aos objetivos propostos, concluindo-se que a legislação atual não atende à realidade vividas pelos feirantes de Corumbá/MS no desenvolvimento da atividade comercial.

Percebe-se que a feira é um local com grandes aspectos a serem pensados, coexistem nelas relações complexas de organização, um caldeirão sociocultural em constante mudança, incoerências sociais, precariedade do trabalho, da assistência social, da previdência e um cotidiano próprio. Há uma necessidade latente de auxílio aos feirantes, não se pode continuar com a prática negativa de atuação, deve-se discutir com máxima urgências tais questões sociais emergentes.

A territorialidade é influenciada pelas características da zona fronteira, um lugar da alteridade. Ela é fundamental para analisar o reflexo da atuação do Estado nessa localidade, já que o limite jurisdicional não detém as consequências das medidas do Estado adotadas em apenas um lado da fronteira.

Portanto, buscou-se apontar os pontos mais sensíveis de revisão, de forma que esse trabalho sirva como a base acadêmica para auxiliar os atores envolvidos na construção do diálogo entre sociedade civil e poder público, buscando ordenar as feiras livres, com a produção legislativa que atenda à realidade vivenciada nessa fronteira, bem como, projetar as políticas de médio e longo prazo para auxílio no desenvolvimento das práticas dos feirantes.

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, J. L. C. A dinâmica das fronteiras: deslocamento e circulação dos "brasiguaios" entre os limites nacionais. **Horiz. antropol.**, Porto Alegre, v. 15, n. 31, p. 137-166, jun. 2009.
- ALCÁNTARA, M.; MONTERO, M. G.; LÓPEZ, F. S. (Coords.). Estudios Sociales. **Memoria del 56.º congreso internacional de americanistas**. 1 ed. jun., 2018. Salamanca, Espanha: Universidad de Salamanca. Disponível em: <https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/37604/1/ICS_JGFerreira_Mito.pdf> Acesso em: 22 abr. 2020.
- AMARO, A.; PÓVOA, A.; MACEDO, L. **A arte de fazer questionários**. Metodologias de investigação em educação. Faculdade de Ciências da Universidade do Porto. Departamento de Química. Ano letivo 2004/2005. Disponível em: <<http://www.jcpaiva.net/getfile.php?cwd=ensino/cadeiras/metodol/20042005/894dc/f94c1&f=a9308>>. Acesso em: 01 abr. 2020.
- AYRES, R. U. Sustainability economics: Where do we stand? **Ecological Economics**, v.67, n.2, p.281-310, 2008.
- BARBOSA, G. S. O desafio do desenvolvimento sustentável. **Revista Visões**. 4ª ed., nº 4, vol. 1, Jan./Jun., 2008. Disponível em: <files.gtsustentabilidade.webnode.com/200000055-d44dfd5476/4ed_O_Desafio_Do_Desenvolvimento_Sustentavel_Gisele.pdf>. Acesso 11 de abr. 2020. Acesso em: 21 abr. 2020. Não paginado.
- BARONI, M. Ambiguidades e deficiências do conceito de desenvolvimento sustentável. **Rev. adm. empres**. São Paulo, v. 32, n. 2, p. 14-24, junho 1992. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901992000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 23 abr. 2020.
- BASTOS, C. R. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2011.
- BECKER, B. K. **Amazônia: geopolítica na virada do terceiro milênio**. 2 ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.
- BENICÁ, L. **Microempreendedor Individual (MEI): o guia completo**. Regras, impostos, relatórios, gestão financeira e tudo que você precisa saber para ser MEI. 2018. Disponível em: <https://blog.neon.com.br/hubfs/ebook_mei_guia_completo.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2020.
- BERLINCK, M. T.; COHEN, Y. Desenvolvimento econômico, crescimento econômico e modernização na cidade de São Paulo. **Rev. adm. empres**. São Paulo, v. 10, n. 1, p. 45-64, Mar. 1970. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901970000100003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 11 mar. 2020.
- BERNARDO, J. **Dias de feira**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014. Edição do Kindle. Paginação irregular.

BRANDÃO, C. R. (org.). **Repensando a Pesquisa Participante**. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1987.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 09 nov. 2018.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. **Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm>. Acesso em: 09 nov. 2020.

BRASIL. Ministério da Integração. **Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**: Bases de uma política integrada de desenvolvimento regional para a faixa de fronteira. Brasília: Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Programas Regionais, 2005.

BRASIL. **PORTARIA Nº 125, DE 19 DE MARÇO DE 2020**, publicada no Diário Oficial da União, em 19 de março de 2020, edição 54-B, seção: 1 – Extra, página 1, da Presidência da República/Casa Civil. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-125-de-19-de-marco-de-2020-248881224>>. Acesso em 31 de jul. 2020.

BRASIL. **PORTARIA Nº 518, DE 12 DE NOVEMBRO DE 2020**, publicada no Diário Oficial da União, em 12 de novembro de 2020, edição 216-A, seção 1, Extra - A, página 1, da Presidência da República/Casa Civil. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-518-de-12-de-novembro-de-2020-288022437>>. Acesso em 04 de dez. 2020.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Ação declaratório de inconstitucionalidade nº. 478 SP. Requerente: Procurador-Geral da República. Requerido: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, Governador do Estado de São Paulo. Relator: Min. Carlos Velloso. Brasília, 09 de dezembro de 1996. Diário de Justiça, Brasília, DF, 28 de fevereiro de 1997. Disponível em: <https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STF/IT/ADI_478_SP-_09.12.1996.pdf?Signature=c%2FqNVSUBgLA%2BV%2Fa7ds9VRBMzPPM%3D&Expires=1589248709&AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEA0765VPOG&response-content-type=application/pdf&x-amz-meta-md5-hash=c6825625054a977b5bd50b4d4f4a6b33>. Acesso em: 20 jan. 2020.

BRICEÑO, M. M. Consideraciones teórico-metodológicas sobre la Ordenación del Territorio. **Revista Forestal Latinoamericana**, n. 38, p. 21-37, 2005. Disponível em: <<http://www.saber.ula.ve/bitstream/handle/123456789/24088/articulo2.pdf?sequence=2&isAllowed=y>>. Acesso em: 08 abr. 2020.

BULOS, U. L. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014.

CATAIA, M. A. Fronteiras: territórios em conflito. In: Encontro Paranaense de Estudantes de Geografia (EPEG), 13, 2008. Cascavel, PR. **Anais...** Cascavel, PR: Universidade Estadual do Oeste do Paraná, 2008. p. 11-25. Disponível em: <<http://e-revista.unioeste.br/index.php/geoemquestao/article/view/4296/3309>> Acesso em: 06 de maio 2020.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A.; SILVA, R. **Metodologia Científica**. 6. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

CHIZZOTTI, A. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. São Paulo: Cortez, 2006.

CMMAD. Comissão Mundial sobre meio Ambiente e Desenvolvimento. **Nosso futuro comum**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1988.

CONDESSO, F. R. Os fundamentos conceptuais do ordenamento e da planificação do território e o ETE. CONGRESSO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITÓRIO: política regional, urbanismo y medio ambiente, 3. 2001. **Anais...** Gijón, España, 2001. Disponível em:
<http://www.integraregio.integracao.gov.br/file.php/1/Biblioteca/Ordenamento_Territorial/Os_fundamentos_conceptuais_do_Ordenamento_e_da_Planificacao.pdf> Acesso em: 03 fev. 2020.

CORUMBÁ. Prefeitura Municipal de Corumbá. **Código de Posturas do Município (Lei Complementar nº. 004/91)**. Disponível em:
<<https://leismunicipais.com.br/MS/CORUMBA/LEI-COMPLEMENTAR-4-1991-CORUMBA-MS.pdf>>. Acesso em: 09 jan. de 2018.

CORUMBÁ. Prefeitura Municipal de Corumbá. **Código Tributário Municipal (Lei Complementar nº. 100/2006)**. Disponível em: <
http://leis.camaracorumba.ms.gov.br/uploads/attachment/archive/146/CODIGO_TRIBUTARIO_MUNICIPAL.pdf>. Acesso em: 09 jan. de 2018.

CORUMBÁ. Prefeitura Municipal de Corumbá. **Decreto nº 307, de 05 de julho de 2007**, que regulamenta a organização e funcionamento das feiras-livres de Corumbá. Prefeitura Municipal de Corumbá. Arquivo, 2007.

CORUMBÁ. Prefeitura Municipal de Corumbá. **Decreto nº 2.263, de 16 de março de 2020**, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Novo Coronavírus-COVID-19, e dá outras providências. Disponível em:
<<http://do.corumba.ms.gov.br/corumba/portal/visualizacoes/pdf/3632#/p:1/e:3632?find=2.263>>. Acesso em: 20 de maio 2020.

CORUMBÁ. Prefeitura Municipal de Corumbá. **Decreto nº 2.268, de 21 de março de 2020**, que reconhece situação de emergência no Município de Corumbá, em decorrência da pandemia do Coronavírus COVID-19. Disponível em: <
<http://do.corumba.ms.gov.br/corumba/portal/visualizacoes/pdf/3638#/p:1/e:3638?find=2.268>>. Acesso em: 20 de maio 2020.

CORUMBÁ. Prefeitura Municipal de Corumbá. **Decreto nº 2.271, de 23 de março de 2020**, que dispõe sobre alteração do Decreto 2.267, que deu nova redação ao Decreto nº. 2.263, de 16 de março de 2020 que trata das medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Novo Coronavírus-COVID-19, e dá outras providências. Disponível em: <
<http://do.corumba.ms.gov.br/corumba/portal/visualizacoes/pdf/3639#/p:2/e:3639?find=2.271>>. Acesso em: 20 de maio 2020.

CORUMBÁ. Prefeitura Municipal de Corumbá. **Decreto nº 2.287, de 17 de abril de 2020**, que dispõe sobre a alteração do Decreto nº 2.272, de 23 de março de 2020 e do Decreto nº 2.263, de 16 de março de 2020. Disponível em: <

<http://do.corumba.ms.gov.br/corumba/portal/visualizacoes/pdf/3657#/p:1/e:3657?find=2.287>>
. Acesso em: 20 de maio 2020.

CORUMBÁ. Prefeitura Municipal de Corumbá. **Decreto nº 2.301, de 6 de maio de 2020**, que dispõe sobre a ampliação de prazos de medidas necessárias ao combate ao COVID-19, e dá outras providências. Disponível em: <
<http://do.corumba.ms.gov.br/corumba/portal/visualizacoes/pdf/3669#/p:1/e:3669?find=2.301>>
. Acesso em: 20 de maio 2020.

CORUMBÁ. Prefeitura Municipal de Corumbá. **Decreto Municipal nº 2.316, de 29 de maio de 2020**, que dispõe sobre a ampliação de prazos de medidas necessárias ao combate ao COVID-19, e dá outras providências. Corumbá, MS. Disponível em:
<<http://do.corumba.ms.gov.br/corumba/portal/visualizacoes/pdf/3688#/p:1/e:3688?find=feira%20livre>>. Acesso em 31 de jul. 2020.

CORUMBÁ. Prefeitura Municipal de Corumbá. **Decreto Municipal nº 2.333, de 16 de junho de 2020**, que dispõe sobre a ampliação de prazos de medidas necessárias ao combate ao COVID-19, e dá outras providências. Corumbá, MS. Disponível em:
<<http://do.corumba.ms.gov.br/corumba/portal/visualizacoes/pdf/3699#/p:4/e:3699?find=feira%20livre>>. Acesso em 31 de jul. 2020.

CORUMBÁ. Prefeitura Municipal de Corumbá. **Decreto Municipal nº 2.341, de 30 de junho de 2020**, que dispõe sobre a ampliação de prazos de medidas necessárias ao combate ao COVID-19, e dá outras providências. Corumbá, MS. Disponível em:
<<http://do.corumba.ms.gov.br/corumba/portal/visualizacoes/pdf/3711#/p:3/e:3711?find=feira%20livre>>. Acesso em 31 de jul. 2020.

CORUMBÁ. Prefeitura Municipal de Corumbá. **Decreto Municipal nº 2.351, de 15 de julho de 2020**, que dispõe sobre a ampliação de prazos de medidas necessárias ao combate ao COVID-19, e dá outras providências. Corumbá, MS. Disponível em: <
<http://do.corumba.ms.gov.br/corumba/portal/visualizacoes/pdf/3724#/p:1/e:3724?find=feira%20livre>>. Acesso em 31 de jul. 2020

CORUMBÁ. Prefeitura Municipal de Corumbá. **Decreto Municipal nº 2.368, de 4 de agosto de 2020**, que dispõe sobre a ampliação de prazos de medidas necessárias ao combate ao COVID-19, e dá outras providências. Disponível em: <
<http://do.corumba.ms.gov.br/corumba/portal/visualizacoes/pdf/3745#/p:2/e:3745?find=feiras%20livres>>. Acesso em 31 de out. 2020.

CORUMBÁ. Prefeitura Municipal de Corumbá. **Decreto Municipal nº 2.395, de 14 de setembro de 2020**. Dispõe sobre o estabelecimento de medidas de biossegurança para o retorno gradativo das feiras livres no Município de Corumbá, e dá outras providências. Disponível em: <
<http://do.corumba.ms.gov.br/corumba/portal/visualizacoes/pdf/3792#/p:1/e:3792?find=2.395,%20de%2014%20de%20setembro%20de%202020>>. Acesso em 31 de out. 2020.

CORUMBÁ. Prefeitura Municipal de Corumbá. **Decreto Municipal nº 2.233, de 30 de dezembro de 2019**, que fixa o Valor de Referência do Município (VRM) para o exercício de 2020, de acordo com o Índice de Preços ao Consumidor Ampliado-Especial - IPCA-E, apurado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Disponível em:
<

<http://do.corumba.ms.gov.br/portal/edicoes/download/3572#:~:text=901%20da%20Lei%20Complementar%20Municipal,de%20Pre%C3%A7os%20ao%20Consumidor%20Ampliado%2D%20%2D>. Acesso em 31 de jul. 2020.

CORUMBÁ. Prefeitura Municipal de Corumbá. **Lei Complementar nº 219, de 20 de dezembro de 2017.** Disponível em: <[http://do.corumba.ms.gov.br/corumba/portal/visualizacoes/pdf/1842#/p:1/e:1842?find=Lei Complementar n%C2%BA 219, de 20 de dezembro de 2017](http://do.corumba.ms.gov.br/corumba/portal/visualizacoes/pdf/1842#/p:1/e:1842?find=Lei%20Complementar%20n%C2%BA%20219,%20de%2020%20de%20dezembro%20de%202017)>. Acesso em: 06 jan. 2018.

CORUMBÁ. Prefeitura Municipal de Corumbá. **Lei Municipal nº 058, de 05 de maio de 1952.** Criação da Feira Livre nesta cidade e dá outras providências. Disponível no arquivo da /Câmara Municipal de Corumbá/Arquivo.

CORUMBÁ. Prefeitura Municipal de Corumbá. **Lei Orgânica do Município de Corumbá**. Estado de Mato Grosso Do Sul. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/lei-organica-corumba-ms>> Acesso em: 09 jan. 2018.

CORUMBÁ. Prefeitura Municipal de Corumbá. **Município e feirantes discutem regulamentação das feiras livres.** Disponível em: <<http://www.corumba.ms.gov.br/noticias/municipio-e-feirantes-discutem-regulamentacao-das-feiras-livres/20688/>> Acesso em: 02 jan. 2018.

CORUMBÁ. Prefeitura Municipal de Corumbá. **Pela primeira vez, 100% dos feirantes estão regularizados em Corumbá.** Disponível em: <<http://www.corumba.ms.gov.br/noticias/pela-primeira-vez-100-dos-feirantes-estao-regularizados/20586/>> Acesso em: 02 jan. 2018.

CORUMBÁ. Prefeitura Municipal de Corumbá. **Postura realiza operação de fiscalização em feiras livres de Corumbá.** Disponível em: <<http://www.corumba.ms.gov.br/noticias/postura-realiza-operacao-de-fiscalizacao-em-feiras-livres-de-corumba/21217/>> Acesso em: 02 jan. 2018.

COSTA, E. A. Mexe com o que? Vai pra onde? Constrangimentos de ser fronteiriço. In: COSTA, E. A.; COSTA, G. V. L.; OLIVEIRA, M. A. M. (Orgs.) **Fronteiras em foco**, (pp.131-147). Campo Grande: Editora da UFMS, 2011.

COSTA, E. A. Mobilidade e fronteira: as territorialidades dos jovens de Corumbá, Brasil. **Revista Transporte y Territorio**, n. 9, p. 65-86, 11. 2013. Disponível em: <<http://revistascientificas.filo.uba.ar/index.php/rtt/article/view/304>>. Acesso em: 23 set. 2019.

COSTA, E. A. Ordenamento territorial em áreas de fronteira. In: COSTA, E.A; OLIVEIRA, M.A.M. **Seminário de estudos fronteiriços**. Campo Grande: Editora UFMS, 2009. p. 61-78.

COSTA, G. V. L. Conflitos e disputas na fronteira Brasil-Bolívia: a interdição da feira Bras-Bol em Corumbá-MS. **Antropolítica**. Niterói, n. 35, p. 175–196, 2. sem. 2013. Disponível em: <<file:///C:/Users/Tauany/Downloads/41551-Texto%20do%20Artigo-139231-1-10-20140714.pdf>>. Acesso em: 13 de nov. 2020.

DALLARI, D. A. **Elementos de teoria geral do Estado**. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

ESPÍRITO SANTO, A. L.; COSTA, E. A.; BENEDETTI, A. G. A feira livre de Corumbá/MS na fronteira Brasil-Bolívia. **Boletim de Geografia**, v. 35, n. 3, p. 93-108, 2017. Disponível em <<https://doi.org/10.4025/bolgeogr.v35i3.28099>> Acesso em: 02 mar. 2020.

ESPÍRITO SANTO, A. L. **A comercialização de produtos agrícolas em Corumbá-MS: propostas para o fortalecimento da agricultura familiar e da feira livre**. 2015. 166 fls. Dissertação (Programa de Pós-Graduação Mestrado em Estudos Fronteiriços) – Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Câmpus do Pantanal. Corumbá-MS, 2015. Disponível em: <<https://ppgefcpn.ufms.br/files/2016/10/ANDERSON-LUIS.pdf>> Acesso em: 02 jan. 2018.

FEIDEN, A.; COSTA, E. A. Diagnóstico da produção e comercialização transfronteiriça de hortaliças na fronteira entre os municípios de Corumbá e Ladário no Brasil e Puerto Quijarro e Puerto Suarez na Bolívia. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL; JORNADA QUESTÃO AGRÁRIA E DESENVOLVIMENTO, 4., 2017. **Anais...** Marechal Cândido Rondon, PR: UNIOESTE, 2017. Disponível em: <<http://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/172788/1/Alberto-Comercializacao.pdf>> Acesso em: 02 mar. 2020.

FERRARI, M. As noções de fronteira em geografia. **Revista Perspectiva Geográfica**. Cascavel/PR, v.9, n.10. Não paginado. UNIOESTE, 2014. (revista on-line). Disponível em: <<http://e-revista.unioeste.br/index.php/pgeografica/article/view/10161/7550>>. Acesso em: 21 abr. 2020.

FOUCAULT, M. **A Microfísica do Poder**. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

FURTADO, C. **Cultura e Desenvolvimento em Épocas de Crise**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

FURTADO, C. **O Mito do Desenvolvimento Econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GOTTMANN, J. **A evolução do conceito de território**. Tradução de Isabela Fajardo e Luciano Duarte. Revisão de Fabricio Gallo. **Boletim Campineiro de Geografia**, 2012, v. 2, n. 3. p. 547-576. Tradução de: The evolution of the concept of territory. Disponível em: <http://agbcampinas.com.br/bcg/index.php/boletim-campineiro/article/viewFile/86/2012v2n3_Gottmann> Acesso em: 08 ago. 2018.

GROBER, U. **Deep Roots: A Conceptual History of “sustainable Development”** (Nachhaltigkeit). Discussion papers, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. Berlin: WZB, 2007.

HAESBAERT, R. **Desterritorialização, Multiterritorialidade e Regionalização**. Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial: anais da oficina sobre a política nacional de ordenamento territorial, Brasília, 13-14 de novembro de 2003. Ministério da Integração Nacional, 2005. Disponível em: <https://www.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/publicacoes/ordenamento_territorial.pdf>. Acesso em: 08 fev. 2020.

HAESBAERT, R. **Território e multiterritorialidade: um debate**. **GEOgraphia**. Niterói - RJ,

v. 9, n. 17, p. 19-46, 2007. Disponível em:
<<http://www.geographia.uff.br/index.php/geographia/article/viewFile/213/205>>. Acesso em:
08 ago. 2018.

HAESBAERT, R. **Viver no limite: território e multi/transterritorialidade em tempos de insegurança e contenção**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2014.

HEIDEMANN, F. G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Orgs.) **Políticas públicas e desenvolvimento**. Brasília: UNB, 2009. p. 23-39.

KNOREK, R.; JULIÃO, R. P. Ordenamento territorial da união europeia e o programa nacional da política de ordenamento do território (PNPOT) de Portugal. In: Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional Territórios, Redes e Desenvolvimento Regional: Perspectivas e Desafios, 18., 2017, Santa Cruz do Sul, RS. **Anais....** Santa Cruz do Sul, RS: Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, 2017. 21 p.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos metodologia científica**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

LANZARINI, R.; BARRETTO, M. Políticas públicas para um turismo responsável. **Turismo: Visão e Ação**, v. 16, p. 185-215, 2014.

LAVILLE, C.; DIONNE, J. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em Ciências humanas**. Trad. Heloísa Monteiro e Francisco Settineri. Porto Alegre: Artmed; Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999. Disponível em:
<<https://elizabethruano.files.wordpress.com/2016/08/laville-dionne-2008-problema-e-problemc3a1tica.pdf>>. Acesso em: 03 mar. 2019.

LENZA, P. **Direito Constitucional Esquematizado**. 15. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Saraiva, 2011.

LIMA DA SILVA, Ma.; TOURINHO, H. L. Z. Território, territorialidade e fronteira: o problema dos limites municipais e seus desdobramentos em Belém/PA. **URBE, Rev. Bras. Gest. Urbana**, Curitiba, v. 9, n. 1, p. 96-109, Apr. 2017. Disponível em:
<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-33692017000100096&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 26 abr. 2020

LINDSEY, T. C. **Sustainable principles: common values for achieving sustainability**. Journal Cleaner Production, v. 19, n. 5, p. 561-65, 2011.

LOPES, H. M. S. Considerações sobre o Ordenamento do Território. **Revista Millenium Internet**, n.º 7, 1997. Disponível em: <http://www.ipv.pt/millenium/ect7_hmsp.htm>. Acesso em: 08 fev. 2020.

LOZANO, R. **Towards better embedding sustainability into companies' systems: an analysis of voluntary corporate initiatives**. Journal of Cleaner Production, v.25, n.0, p.14-26, 2012.

MACHADO, L. O. Limites e fronteiras: da alta diplomacia aos circuitos da ilegalidade. **Revista Território**, Rio de Janeiro, n. 8, p.9-29, 2000.

MACHADO, L. O. **Sistemas, fronteiras e território**. Rio de Janeiro: Grupo Retis/UFRJ, 2002. Disponível em: <<https://admunip.files.wordpress.com/2013/03/gri-geografia-polc3adtica-e-econc3b4mica-planejamento-sistemas-fronteiras-e-territc3b3rio-liaconceitos-1.pdf>>. Acesso em: 03 abr. 2020.

MACHADO, L. O. **Limites, fronteiras, redes**. In STROHAECKER T. M. et al. (org.). *Fronteiras e Espaço Global*, AGB-Porto Alegre, Porto Alegre, 1998. p.41-49.

MAIA, A. G.; PIRES, P. S. Uma compreensão da sustentabilidade por meio dos níveis de complexidade das decisões organizacionais. **RAM, Rev. Adm. Mackenzie (Online)**, São Paulo, v. 12, n. 3, p. 177-206, Jun., 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1678-69712011000300008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 27 mar. 2020.

MARTINS, J. S. **Fronteira**. A degradação do Outro nos confins do humano. São Paulo: Hucitec, 1997.

MARTTA, M. **As territorialidades do cotidiano e do trabalho nas feiras livres de Corumbá-MS**. 2018, 126 fls. Dissertação (Mestrado em Estudo Fronteiriços) – Campus Pantanal, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Corumbá, 2018.

MELLO, N. A. **Território, Meio Ambiente e Gestão na Amazônia**: os antagonismos vividos pelo Estado no âmbito das políticas ambientais. 2008. Tese (Livre Docência) – Universidade de São Paulo. São Paulo, 2008.

MORAES, A. C. R. **Ordenamento territorial**: uma conceituação para o planejamento estratégico. Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial: anais da oficina sobre a política nacional de ordenamento territorial, Brasília, 13-14 de novembro de 2003. Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR). Brasília: MI, 2005. 78 p.

MORAES, C. Análise da (re)organização do espaço na fronteira do oeste catarinense após a resolução da Questão de Palmas. **Cadernos do CEOM – Fronteiras**, (S. l.), ano 25, n. 37, dez. 2012. p. 85-99. Disponível em: <<https://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/rcc/article/view/1432>>. Acesso em: 07 maio 2020.

MOTT, L. R. B. **A feira de Brejo Grande**: estudo de uma instituição econômica num município sergipano do Baixo São Francisco. 1975. 348 fls. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade de Campinas, Campinas-SP, 1975.

NOGUEIRA, R. J. B. **Amazônia Continental: geopolítica e formação das fronteiras**. Manaus: Governo do Estado do Amazonas; Secretaria de Estado da Cultura; CCPA, 2007.

NOGUEIRA DE QUEIROZ, T. A. Espaço geográfico, território usado e lugar: ensaio sobre o pensamento de Milton Santos. **Para Onde!?**, Porto Alegre, RS, v. 8, n. 2, p. 154-161, dez. 2014. ISSN 1982-0003. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/paraonde/article/view/61589>>. Acesso em: 11 maio 2020.

NOVELINO, M.; CUNHA JÚNIOR, D. **Constituição Federal para concursos**. Doutrina, jurisprudência e questões de concursos. 9. ed. Atualizada e ampliada. Salvador: Juspodivm, 2018.

NOGUEIRA-MARTINS, M. C. F.; BOGUS, C. M. Considerações sobre a metodologia qualitativa como recurso para o estudo das ações de humanização em saúde. **Saude soc.**, São Paulo, v. 13, n. 3, p. 44-57, Dec. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902004000300006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 03 dez. 2020.

OLIVEIRA, M. D. D.; OLIVEIRA, R. D. Pesquisa Social e Ação Educativa: Conhecendo a Realidade Para Poder Transformá-la. In: C. R. BRANDÃO (Org.). **Pesquisa participante**. São Paulo: Brasiliense, 1983. p. 17-33.

OLIVEIRA, M. A. M. O ambiente fronteiroço: traços intangíveis e realidades sinuosas. **Revista GeoPantanal** - ISSN 2446-8681 (eletrônico). 2016. Disponível em: <http://seer.ufms.br/index.php/revgeo/article/view/2486>. Acesso em: 03 mar. 2020.

OLIVEIRA, M. A. M. Os elos da integração: o exemplo da fronteira Brasil/Bolívia. In: COSTA, E. A. e OLIVEIRA, M. A. M. (Orgs). **Seminários de estudos fronteiriços**. Campo Grande: Ed. UFMS, 2009.

PIES, W.; GRÄF, C. O. Sustainable development: an analysis from the safe method. **Revista Eletrônica em Gestão, Educação e Tecnologia Ambiental**. Santa Maria, v. 19, n. 2, maio-ago. 2015, p. 794-804. Disponível em: <<https://periodicos.ufsm.br/reget/article/view/15960>>. Acesso em: 23 abr. 2020.

PUJADAS, R.; Font, J. **Ordenación y planificación territorial**. Madrid: Editorial Síntesis, 1998.

RAFFESTIN, C. **Por uma Geografia do Poder**. São Paulo, Ed. Atica, 1993.

RÜCKERT, A. A. **O processo de reforma do estado e a política nacional de ordenamento territorial**. Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial: anais da oficina sobre a política nacional de ordenamento territorial, Brasília, 13-14 de novembro de 2003. Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Políticas de Desenvolvimento

SABATEL, V. O. S.; COSTA, E. A. Considerações sobre o ordenamento territorial em áreas rurais fronteiriças. **Revista Perspectiva Geográfica**, Marechal Cândido Rondon, v. 8, n. 9, p. 1-17, 2013. Disponível em: <<http://e-revista.unioeste.br/index.php/pgeografica/article/view/9516>> Acesso em: 01 dez. 2019.

SACHS, I. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SACHS, I. **Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SANTOS, J. E. Feiras livres: (re)apropriação do território na/da cidade, neste período técnico-científico-informacional. **Geografia Ensino & Pesquisa**, [S.l.], p. 39-56, set. 2013. Disponível em: <<https://periodicos.ufsm.br/geografia/article/view/10771>>. Acesso em: 13 abr. 2020.

SANTOS, M. **A Natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. 4. ed. 2. reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

SANTOS, M. **Espaço e sociedade**: ensaios. Petrópolis: Vozes, 1982.

SANTOS, M. **Pensando o espaço do homem**. São Paulo: Editora Hucitec, 1982

SANTOS, R. C. O.; OLIVEIRA, M. A. M. **Trabalhadores bolivianos em feiras livres na Cidade de Corumbá, MS**. Campo Grande: UFMS/PROPP, 2010. Relatório final de PIBIC (Iniciação Científica).

SAQUET, M. A. Por uma abordagem territorial. In; SAQUET, M. A. & SPOSITO, E. S. **Territórios e territorialidades**: Teorias, processos e conflitos. São Paulo: Expressão popular, 2009.

SARTORI, S.; LATRONICO, F.; CAMPOS, L. M.S. **Sustentabilidade e desenvolvimento sustentável**: uma taxonomia no campo da literatura. *Ambient. soc.* [online]. 2014, vol.17, n.1, pp.01-22. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/asoc/v17n1/v17n1a02.pdf>>. Acesso em: 08 abr. 2020.

SATO, L. Processos cotidianos de organização do trabalho na feira livre. **Psicol. Soc.**, Porto Alegre, v.19, n.spe, p. 95-102, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-71822007000400013&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 20 mar. 2020.

SECCHI, L. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. Edição do Kindle. Paginação irregular.

SILVA, A. **Sustentabilidade em empreendimentos de feiras livres**. 2016. 178 p. Dissertação (Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu Doutorado em Ambiente e Desenvolvimento). Centro Universitário UNIVATES, Lajeado, 2016. Disponível em: <<https://www.univates.br/bdu/bitstream/10737/1590/6/2016AndreadaSilva.pdf>>. Acesso em: 27 nov. 2019.

SILVA, G. V. A fronteira política: alguns apontamentos sobre este tema clássico da geografia política. **Revista acta geográfica**, Boa Vista/RO, ano II, n. 4, p.07-15, jul./dez. de 2008. Disponível em: <<https://revista.ufr.br/actageo/article/view/191>>. Acesso em: 22 mar. 2020.

SILVA, J. A. **Curso de direito constitucional positivo**. 33. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2009.

SILVA, L. P. B.; MACHADO, L. O.; RIBEIRO, L. P. Fronteira Brasil-Bolívia: interações e características do espaço fronteiriço. 2009. ENCUESTRO DE GEÓGRAFOS DE AMÉRICA LATINA: Caminando en una América Latina en transformación, 12, Montevideo. **Anais...** Disponível em: <<http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal12/Geografiasocioeconomica/Geopolitica/13.pdf>>. Acesso em: 01 dez. 2019.

SILVA, L. P. B. **A geografia das cidades-gêmeas de Corumbá (Brasil) e Porto Suárez (Bolívia)**: interações espaciais na zona de fronteira Brasil-Bolívia. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Centro de Ciências Matemáticas e da Natureza, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <<http://www.retis.igeo.ufrj.br/wp->

content/uploads/2012-A-geografia-das-cidades-g%C3%A1meas-de-Corumb%C3%A1-e-Porto-Su%C3%A1rez-LPBS3.pdf>. Acesso em 18 out. 2020.

SOUZA, M. L. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, Iná et al. (Org.). **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995. p.77-116.

STEIMAN, R.; MACHADO, L. O. Limites e fronteiras internacionais: uma discussão histórico-geográfica. In: TRINCHERO, H. H.; OLIVEIRA, T. C. M. (Org.). **Fronteiras platinas: território e sociedade**. 1. ed. Dourados: Ed. UFGD, 2012. p. 257-278.

TORRECILHA, M. L. A gestão compartilhada como espaço de integração na fronteira Ponta Porã (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai). 2014. Congresso Brasileiro de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território, 1. **Anais...** Rio de Janeiro. Porto Alegre: Editora Letral. Rio de Janeiro: REBRAGEO, 2014. p. 937-949. I

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

ZOIDO NARANJO, F. Geografía y ordenación del territorio. Barcelona: **Íber, Didáctica de las Ciencias Sociales**. Geografía e Historia, n. 16, p. 19-31, 1998.

APÊNDICE A

Roteiro de entrevista com agentes públicos municipais ligados às feiras livres

1. Segundo artigo 132 do Código de Posturas Municipal (Lei Complementar nº. 004/91), *compete ao Executivo Municipal aprovar, organizar, supervisionar, orientar, dirigir, promover, assistir e fiscalizar a instalação, funcionamento e atividade de feiras, bem como, articular-se com os demais órgãos envolvidos no funcionamento. Quem cuida dessas atividades na Prefeitura (secretarias, setores)?*
2. Quais são as políticas públicas adotadas pela municipalidade nas feiras livres de Corumbá/MS?
3. A Administração Pública Municipal realiza regularmente o controle dos feirantes cadastrados, nos moldes do disposto no Decreto Municipal nº. 309/2007? Qual o número de feirantes atualmente cadastrados junto ao município de Corumbá/MS, como é realizado o cadastramento? Quais são os documentos exigidos para realizar o cadastramento? Há alguma legislação que regulamente tal tema?
4. O tributo decorrente da atividade de feirante é destinado para alguma área específica? Retorna para ser utilizado com as atividades de feiras?
5. A municipalidade já pensou em adotar uma política de pejorização dos feirantes, isto é, determinar que seja criada pessoas jurídicas do tipo MEI – microempreendedor individual para cada feirante? Se não pensou acha isso possível?
6. Há alguma restrição aos produtos comercializados nas feiras livres? Como é feita a fiscalização disso?
7. Acredita que existe emprego de técnicas de sustentabilidade pela municipalidade nas feiras livres?
8. O Código de Posturas Municipal– Lei Complementar nº. 004/91, a legislação mais recente a disciplinar a atividade comercial em feiras livres no município de Corumbá/MS foi publicada em 1991, sendo, posteriormente, regulamentada pelo Decreto Municipal nº. 309 do ano de 2007.

Esse lapso temporal entre a realização da normativa geral e o decreto regulamentador ensejou uma construção singular das feiras? Criada pelos próprios feirantes e frequentadores, o que, posteriormente, ensejou uma tentativa de regulamentação pelo Poder Público Municipal?

9. O Código de Posturas Municipal – Lei Complementar nº. 004/91 – Regulamenta os usos e costumes em âmbito municipal, dispondo sobre os locais de reuniões, conforme capítulo XI, artigo 119 a 125. Nesses artigos o código trata as feiras como locais de reunião. Ademais, no capítulo XIV, artigos 131 a 137 do mesmo código, a atividade de comércio em feiras-livres também é disciplinada de forma geral, sendo, posteriormente, regulamentada pelo Decreto Municipal nº. 309 do ano de 2007.

Da análise legislativa, percebe-se que o Poder Público associou as feiras à local de encontro de pessoas, reunião pública, bem como, local de comércio. Como a

Administração Pública enxerga, atualmente, as feiras que acontecem no município de Corumbá/MS?

10. Quais direitos são assegurados pela Municipalidade aos feirantes para subsidiar o desenvolvimento da atividade comercial?
11. Quais são as demandas trazidas pelos feirantes à Administração Pública Municipal sobre as feiras livres?
12. Quais são as demandas trazidas pela população à Administração Pública Municipal sobre as feiras livres?
13. Caso haja descumprimento de alguma norma pelo feirante, quais as medidas adotadas pela Administração Pública Municipal?
14. As normas atuais que dispõem sobre as feiras livres atendem à realidade vivenciada em Corumbá/MS, considerando a questão fronteiriça? A prefeitura considera importante a participação dos feirantes bolivianos nas feiras? Todos eles (caso não sejam todos, quais sim e quais não)?
15. Há algum projeto visando realizar alterações nas normas atuais?
16. A Administração Pública Municipal mantém diálogo com os representantes dos feirantes sobre os assuntos relacionados às feiras livres? Reconhece a Associação dos feirantes? Ela participa da organização das feiras de algum modo?
17. A Administração Pública Municipal objetiva realizar mudanças na atual disposição das feiras livres em relação à disposição das barracas, padronização das barracas, delimitação/alteração dos espaços, por exemplo?
18. A Administração Pública Municipal proporciona aos feirantes cursos de capacitação sobre o manejo dos produtos alimentícios comercializados?
19. Como é feita a segurança pública nas feiras livres?
20. A Administração Pública Municipal assegura quais serviços aos feirantes para auxiliá-los no desenvolvimento das atividades comerciais?
21. Em relação aos feirantes oriundos dos assentamentos da região, quando estão em período de entressafra, o município auxilia os produtores com alguma ajuda financeira/social?
22. Quais as dificuldades enfrentadas pela Administração Pública Municipal no cumprimento do disposto do artigo 132 do Código de Posturas Municipal (Lei Complementar nº. 004/91)?
23. Como está sendo o impacto para a municipalidade decorrente da proibição de funcionamento das feiras livres em decorrência do estado de calamidade pública ocasionado pela pandemia de COVID-19? Há algumas tratativas de autorizar o comércio em local alternativo?

APÊNDICE B

Roteiro de entrevista com o presidente da associação dos feirantes

1. A Administração Pública Municipal mantém diálogo com a representação dos feirantes para tratar de assuntos relacionados às feiras livres? A Associação concorda com os espaços, dias e horários destinados a todas as feiras livres de Corumbá?
2. A Administração Pública Municipal proporciona aos feirantes cursos de capacitação?
3. A Administração Pública Municipal proporciona quais serviços aos feirantes para auxiliá-los no desenvolvimento das atividades comerciais?
4. Quais serviços auxiliariam/melhorariam o desenvolvimento da atividade econômica exercida nas feiras livres?
5. Quais as dificuldades enfrentadas pelos feirantes para desenvolvimento das atividades?
6. Quais ações poderiam ser realizadas pelo poder público para auxiliá-los nas feiras livres?
7. Acha que deve ser realizada alguma mudança na atual estrutura das feiras livres? Como, por exemplo, em relação à disposição das barracas, padronização das barracas, delimitação/alteração dos espaços, alteração do número de participantes por feiras?
8. Como é realizado o cadastramento dos feirantes pelo município de Corumbá/MS, há algum impacto aos feirantes com essa medida?
9. Os feirantes têm conhecimento da legislação que regulamenta o funcionamento das feiras livres?
10. A legislação atual atende à realidade vivida pelos feirantes? Em caso negativo, o que poderia mudar?
11. Há dificuldades nas mobilidades diárias realizada pelos feirantes que moram na Bolívia e trabalham no Brasil, quanto à fiscalização policial que envolve trânsito, migração e aduana?
12. Há uma relação de afetividade entre os feirantes e os consumidores, por exemplo, cria-se laços de amizade, de fidelidade à compra de produtos em determinadas barracas?
13. O que acha que poderia ser feito para atender as crianças que acompanham os pais durante as feiras livres?
14. Como está sendo o impacto para os feirantes decorrente da proibição de funcionamento das feiras livres em decorrência do estado de calamidade pública ocasionado pela pandemia de COVID-19?

15. Como os feirantes estão se mantendo economicamente sem poder realizar o comércio nas feiras? Há alguma ajuda do poder público brasileiro ou boliviano?
16. O comércio realizado nas feiras livres migrou para outras localidades durante essa pandemia?
17. Os feirantes trabalham como pessoas físicas ou já instituíram pessoa jurídica para o desempenho das atividades, a exemplo de MEI – microempreendedores individuais?