

## **Economia informal e legislação sobre bancas de jornais: urbanismo, urbanidade e disputas fraternas pelo uso do espaço público<sup>1</sup>**

*Viktor Chagas<sup>2</sup>*

---

**Resumo:** A evolução do modelo de distribuição e comercialização de publicações impressas, que culmina nas modernas bancas de jornais, aponta para o tratamento de licenças e concessões para a operacionalização de uma atividade comercial em espaço público urbano. Por que se chegou a este modelo e quais as suas implicações é a principal questão abordada por este trabalho, a partir de um estudo histórico sobre os movimentos de cooptação e conflito ao longo da história recente dos jornaleiros, entre estes e a autoridade pública. O objetivo deste trabalho é avaliar em que medida dispositivos que regulamentam bancas de jornais e revistas são capazes de influenciar na regulação da liberdade de imprensa, e como são tratadas as questões relacionadas ao direito à cidade, categoria que inscrita no âmbito dos Estudos Urbanos.

**Palavras-Chave:** bancas de jornais. jornaleiros. história política. liberdade de imprensa. estudos urbanos. legislação de imprensa.

---

### **1. Introdução**

Parafraseando Robert Ezra Park<sup>3</sup>, os jornaleiros têm uma história; mas os jornaleiros têm, ainda, uma história natural. A evolução do modelo de distribuição e comercialização de

---

<sup>1</sup> Trabalho apresentado ao Grupo de Trabalho *Políticas da Comunicação* do IV Encontro da Compolítica, na Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 13 a 15 de abril de 2011.

<sup>2</sup> Professor do Departamento de Estudos de Mídia da UFF. Doutorando em História, Política e Bens Culturais (Cpdoc-FGV).

<sup>3</sup> A frase original de Park é “O jornal tem uma história; mas o jornal tem, da mesma forma, uma história natural.” Sua contextualização diz respeito à tese de Park de que a evolução do jornal não se dá de maneira

publicações impressas, que culmina nas modernas bancas de jornais, aponta para o tratamento de licenças e concessões para a operacionalização de uma atividade comercial em espaço público urbano. De acordo com esta primeira leitura, as bancas constituem-se em um espaço regulado pelo poder público e operacionalizado por comerciantes individuais. Por que se chegou a este modelo e quais as suas implicações é a principal questão abordada por este trabalho, no que pretendo analisar como um movimento de cooptação e conflito ao longo da história dos jornalheiros, entre estes e a autoridade pública. Especialmente no espaço urbano da cidade do Rio de Janeiro, cuja trajetória histórica impõe uma reflexão sobre suas sucessivas condições políticas ante à União – como Distrito Federal, estado da Guanabara e capital do estado do Rio de Janeiro pós-fusão –, este movimento se coaduna com a reformulação política das atribuições da municipalidade nas últimas quatro décadas e aponta para o caráter técnico-administrativo que assume a legislação a este respeito.

O objetivo deste trabalho é avaliar em que medida os dispositivos que regulamentam as bancas de jornais e revistas são capazes de influenciar na própria regulação da liberdade de imprensa e como são tratadas as questões relacionadas ao direito à cidade, evidenciando, a partir deste entendimento, as disputas políticas envolvidas quando da promulgação desses atos. Pretendo me concentrar, nas circunscrições deste trabalho, nas legislações promulgadas no período posterior ao ano de 1982, cobrindo, portanto, o período de governo de pelo menos dois políticos importantes na história recente da cidade – como Brizola e Cesar Maia –, mas especialmente enfocando as ações deste último e seus rebatimentos na delimitação pública das atividades dos jornalheiros. Minha expectativa maior é de poder compreender como estas ações, de um político que vende a imagem de “técnico”, incidem sobre a regulação das bancas e o próprio panorama urbano. Nesse sentido, os decretos e as leis promulgadas durante o período de governo de César Maia, em três mandatos na prefeitura do Rio, parecem apontar para a valorização das bancas como pontos de referência geográfica na cidade e como centros hiperlocais de comércio e conveniências, além de espaços publicitários. Tais medidas conformam um novo espaço de afirmação para os jornalheiros, remodelando a

---

inteiramente racional, muito antes pelo contrário, com seu crescimento acontecendo de modo contínuo e imprevisível ao longo das gerações e a despeito de todos os esforços individuais para controlar esta evolução através dos formatos e das estratégias usadas pelas empresas de comunicação para seus produtos abrangerem definitivamente as massas. Cf. PARK, 1984, p. 80, tradução minha.

atividade após o advento da internet e outras novas tecnologias da informação, responsáveis diretas pela queda na circulação de publicações impressas.

É a antropóloga americana danah boyd<sup>4</sup>, especialista em mídias sociais na internet, quem afirma que, com a proliferação das tecnologias em rede pelo mundo, cada um de nós assume um papel de mediador ou, nas palavras da própria, de canal distribuidor. Com a queda desta barreira, a *distribuição* da informação – antes regulada e restrita, agora democratizada – passa a importar menos do que o *consumo* desta mesma informação. Na visão de boyd, é esta a razão pela qual as novas mídias sociais disputam entre si a atenção do público consumidor. Mas a imagem que a pesquisadora da Microsoft Research evoca é interessante também pelo grau de acuidade com que descreveria a passagem das bancas de jornal de “templos da distribuição” a “templos do consumo”, enfatizando-se a gradual liberalização do comércio não apenas de produtos impressos, mas também de gêneros alimentícios, bugigangas e afins por parte do poder público. Ao longo deste trabalho, procuro entender as razões por trás desta virtual licenciosidade, apenas em parte relacionada efetivamente com as mudanças originadas a partir da competição com a internet, mas profundamente influenciada, ao que tudo indica, pelo campo de disputas que se apresenta a partir da dinâmica da economia informal nas grandes cidades.

## 2. Origem comum: ‘em ambulância’

Em muitos aspectos, pode-se associar os jornaleiros a uma origem comum com o atual camelô, representada pelos mercadores e mascates que percorriam o campo sempre “em ambulância”. Partindo desta premissa, o historiador francês Jean-Yves Mollier<sup>5</sup> aponta para o papel fundamental que desempenha o ambulante na distribuição e venda de jornais nos três primeiros quartos do século XIX na França. Segundo ele, o quiosque urbano, como estamos acostumados a conhecer, surge apenas em 1846, e só se difunde no espaço da cidade por

---

<sup>4</sup> O nome segue em minúsculas em atenção à preferência particular da própria autora. BOYD, 2009.

<sup>5</sup> MOLLIER, 2009.

volta de 1870 ou 1880. Por isso, neste primeiro momento, é graças a este tipo de intermediário que o papel consegue literalmente “andar”<sup>6</sup>.

O trabalho de Mollier, embora focado no comércio ambulante da França entre os séculos XVIII e XX, é interessante não apenas pela compreensão ampla da atividade do jornaleiro, a partir desta origem comum com o camelô moderno, mas especialmente pelo levantamento feito em torno das legislações e do comportamento da autoridade pública diante das questões trazidas por este tipo de atividade. O pesquisador aponta que, em 1748, um regulamento da câmara sindical de livrarias da capital substituíra e amenizava o anterior, de 1686, autorizando o comércio por ambulantes de almanaques e livretos de oração, “reconhecendo na prática a distinção fundamental entre o livro propriamente dito, destinado às lojas de leitura – as livrarias –, e o ‘livreto’ ou o impresso de grande difusão e ampla circulação, agora reservado a um outro circuito de distribuição”<sup>7</sup>. Esta distinção, segundo Jean-Yves Mollier, é fundamental não apenas para que os ideais da Revolução de 1789 circulassem entre os populares, mas também e principalmente para que o ordenamento jurídico homologasse práticas em uso havia gerações. Dessa forma, o controle sobre os comerciantes ambulantes era feito por meio de uma licença concedida pela polícia que deveria ser afixada em local visível.

A evolução do modelo de distribuição de jornais baseado em ambulantes para o dos quiosques não parece, à primeira vista, a mais racional possível, já que a justificativa difundida no âmbito do senso comum para a introdução dos ambulantes era justamente baseada na comodidade de se poder encontrar um deles no trânsito pela cidade. No Brasil, a maior parte das vendas de publicações periódicas, até meados de 1860, era feita diretamente a partir das redações dos jornais ou das livrarias de luxo. É o jornal *A Atualidade*, curiosamente um jornal liberal e abolicionista<sup>8</sup>, que primeiro usa a mão-de-obra escrava para distribuir seus exemplares. É de se estranhar, então, que pudesse fazer algum sentido o retorno ao modelo de venda em pontos fixos, com jornaleiros sedentários e não ambulantes. No entanto, é exatamente isto que acontece, conforme a narrativa romanceada da história dos jornaleiros no

---

<sup>6</sup> MOLLIER, op. cit., p. 8.

<sup>7</sup> MOLLIER, op. cit., pp. 21-22.

<sup>8</sup> Cf. SODRÉ, 1966.

Rio, escrita por Gilson Rebello, e que indica com estas palavras a decisão de Carmine Labanca de fixar-se na porta do Café Lamas, no Largo do Machado: “no Lamas a venda é garantida”<sup>9</sup>. Assim tem início uma evolução natural da atividade, no que melhor expressa a paráfrase a Park.

As bancas de jornais e revistas, portanto, constituem-se como novo dado na paisagem urbana de todo o país já nas primeiras décadas do século XX. Mas somente a partir das regulamentações lançadas por Vargas, na esfera federal, e Dodsworth, na municipal, é que a profissão efetivamente passa a ser licenciada e fiscalizada. Naquela época, no entanto, a preocupação do prefeito Dodsworth em regular a atividade, somada à legislação varguista, que atacava diretamente o monopólio dos imigrantes italianos<sup>10</sup>, resultou em revolta e quebra-quebra generalizado em uma série de bancas pela cidade. Guardadas as devidas proporções, as ações reguladoras da municipalidade na década de 1940 têm muita semelhança com as mudanças orquestradas entre as décadas de 1980, 1990 e 2000, especialmente em legislações promulgadas nas administrações de Marcello Alencar, César Maia e Luiz Paulo Conde, como veremos.

### **3. Do comércio informal peripatético ao direito à cidade**

Ananda Roy, professora do Department of City and Regional Planning, da Universidade da Califórnia, em diálogo com o pesquisador Nezar AlSayyad, da mesma instituição, sugere que, se a formalidade opera através da fixação de valores, tanto materiais quanto de outras naturezas, como por exemplo, valores de mapeamento espacial, então, a informalidade opera através da constante negociação desses valores e da desconstrução desse mapeamento espacial<sup>11</sup>. Para a distinção que, em determinado momento, parece haver entre o

---

<sup>9</sup> REBELLO, op. cit., p. 41.

<sup>10</sup> Cf. decreto-lei nº 4.826/1942. O decreto assinado por Getúlio indicava que, a partir daquela data, só poderiam exercer a atividade de jornaleiros os brasileiros natos, e eventuais estrangeiros já em operação (na verdade, a maioria dos jornaleiros de então) poderiam seguir licenciados, mas caso tivessem intenção de passar adiante o negócio, deveriam fazê-lo somente a outros brasileiros.

<sup>11</sup> ROY; ALSAYYAD, 2005.

comércio ambulante – o camelô propriamente dito – e os jornaleiros, esta definição parece ser fundamental. Pois, se pretendiam sedentarizar-se, estes últimos precisariam arcar com os custos desta opção, o que envolve, sem dúvida, despesas com a regulação da atividade, uma vez que o uso de espaço de domínio público compreendia uma exposição inevitável aos fiscais de costumes. A formalização da categoria, portanto, como prevê Ananda Roy, subentende a fixação de valores: um valor financeiro – de compensação a um valor de uso –, e um valor ainda espacial, a localização referencial do ponto de venda. O jornaleiro, neste momento, passa a compreender uma atividade intermediária entre o camelô e o lojista. Nesse sentido, o quiosque urbano é definitivo na formalização do empreendimento dos jornaleiros. Sua adoção generalizada permite que os profissionais delimitem suas próprias geografias<sup>12</sup> – passa, a partir de então, a ser comum notar bancas ao lado ou em frente a cafés, padarias, espaços de grande circulação de pessoas durante todo o dia.

#### **4. Shoppings de rua e liberdade de imprensa**

Ao fim do Governo Chagas Freitas, e no calor das eleições de 1982, a lei estadual nº 586/1982, seguida de suas disposições complementares, promulgadas pela lei nº 596/1982, tornou atribuição do estado do Rio de Janeiro o controle sobre a distribuição e venda de publicações impressas. Com esta medida, o governador buscava ampliar e facilitar a expansão de seus veículos particulares, notadamente o jornal *O Dia* em especial na região metropolitana do estado. Como recurso desesperado, buscando recuperar o espaço perdido com o previsível fracasso do candidato governista Miro Teixeira, a lei passou quase despercebida no fim do mandato chaguista. Apenas em 1985, por iniciativa do vereador pedetista Eduardo Chuahy, então presidente da Câmara, é que foi revogada a legislação<sup>13</sup>, abrindo caminho para que, em 1986, a prefeitura voltasse a regular a atividade através do

---

<sup>12</sup> Na proporção do que aponta Andrew Herod acerca da História Social do Trabalho, “os trabalhadores não apenas constroem sua própria história, como também sua própria geografia” Cf. HEROD, 2003, p. 5.

<sup>13</sup> Cf. lei estadual nº 908/1985.

regulamento nº 6 da Consolidação de Posturas Municipais de 1978, alterado na sequência pelo decreto nº 6.229/1986 emitido pelo prefeito Saturnino Braga.

A respeito desta cronologia de acontecimentos, pode-se afirmar que o decreto de Saturnino preenchia a lacuna deixada pelo vazio legislativo estadual, uma vez que retornava ao município a competência sobre a regulação e licenciamento das bancas<sup>14</sup>. Para completar, o decreto municipal ainda aumentava de 200m para 400m a distância mínima entre uma banca e outra ou entre uma banca e qualquer estabelecimento comercial que vendesse jornais e revistas, norma que mais tarde suscitaria novos debates.

O Governo de Brizola ocupou-se, nesse período, apenas de sancionar legislações que restringiam a circulação e a exposição em bancas de conteúdos pornográficos (lei nº 763/1984) e publicações ilustradas com alusão a armas de fogo e/ou armas brancas (lei nº 1.112/1987). Tal direcionamento apontava para um novo papel do estado no controle da circulação e distribuição da imprensa – responsabilidade esta compartilhada com a União –, enquanto passaria a caber tão-somente à municipalidade a regulação da atividade. Não à toa, às vistas do projeto de lei municipal nº 1.515/1991, de autoria do vereador César Pena, eleito pelo Partido Socialista, uma dissidência do PDT brizolista, a Procuradora Chefe da Procuradoria de Serviços Públicos do Município do Rio de Janeiro, Vanice Regina Lírio do Valle, manifestou seu receio de que o texto proposto para a lei “venha a tangenciar a disciplina da liberdade de imprensa – matéria que refoge à competência legiferante da Municipalidade”. O projeto nº 1.515/1991 determinava em seu *caput* a proibição da “exposição em bancas de jornais e revistas, de fotos que reproduzam cenas de atrocidade e sadismo”. Considerado genérico e ambíguo em seus termos, o projeto foi vetado a partir da recomendação do Procurador Geral do Município Raul Cid Loureiro e também da Procuradora do Município Kátia Patrícia Gonçalves Silva. Esta última, por oportuno, lembrou que o projeto versava sobre matéria de âmbito do poder de polícia administrativa, “especificamente na espécie de polícia de costumes, que visa a limitar e condicionar o exercício de liberdades e direitos individuais em benefício do decoro, da moral e dos bons

---

<sup>14</sup> Entre outras coisas, a lei chaguista de 1982 dispunha que os periódicos da capital deveriam constar de todas as bancas do estado e mantinha o trecho herdado da legislação municipal que indicava o Sindicato das Empresas Proprietárias de Jornais e Revistas do Município do Rio de Janeiro como responsável por fornecer a relação de veículos de comunicação passíveis de distribuição no estado.

costumes”<sup>15</sup>. Segundo a procuradora, a competência sobre assuntos desta natureza é dos três graus federativos, notadamente do poder municipal, contudo, pelos termos vagos em que o projeto havia sido formulado, sua aprovação causaria rebatimento na liberdade de imprensa – assegurada constitucionalmente<sup>16</sup> –, já que o texto não regulamentava a exibição de publicações que porventura veiculassem cenas de atrocidade e sadismo, apenas a proibia.

Assentadas as competências entre os três poderes, o decreto seguinte, nº 11.380/1992, já em fins da administração Marcello Alencar, alterava mais uma vez o regulamento nº 6 do decreto nº 1.601/1978, presente na Consolidação de Posturas Municipais. A legislação promulgada pelo prefeito solapava as pretensões da corrente chaguista em voltar a fazer uso político da categoria dos jornaleros. Para começar, o decreto removia praticamente todas as menções anteriores a respeito do papel dos Sindicato de Empresas Proprietárias de Jornais e Revistas e Sindicato de Distribuidores e Vendedores de Jornais e Revistas, ambas as associações afinadas com a corrente de correligionários do antigo MDB carioca<sup>17</sup>.

Uma outra alteração pontual mas não menos importante proposta pelo decreto nº 11.380 dizia respeito ao ativamento de publicidade de jornais e revistas, por meio de cartazes ou da instalação de um painel, simples ou luminoso, na cobertura da banca. Esta modificação pavimentaria a exploração do quiosque como espaço comercial, como vemos em seguida, no decorrer das administrações Cesar Maia e Luiz Paulo Conde.

Em princípio, porém, a primeira gestão de Cesar Maia à frente da Prefeitura do Rio não proporciona alterações definitivas na legislação em vigor. O principal pacote que incide sobre o regulamento nº 6 em seu governo é o decreto nº 14.740/1996, que, entre outras coisas, permite a promoção e celebração de contratos de televisão por assinatura e agenciamento de assinaturas de jornais, revistas e periódicos, além da venda de balas, confeitos, doces embalados e preservativos. A autorização para vendas de preservativos já tinha sido objeto de legislação anterior específica, quando do decreto nº 13.753/1995, também promulgado por Cesar Maia. Sua inclusão, portanto, não é novidade no decreto de

<sup>15</sup> Cf. Promoção PG/PSE Nº 23/91/KPGS de 16 de setembro de 1991, da Procuradoria Geral do Município.

<sup>16</sup> CONSTITUIÇÃO FEDERAL, art. 5º, inciso IX; art. 220, parágrafos 1º, 2º e 6º.

<sup>17</sup> Chagas Freitas foi presidente do Sindicato de Empresas Proprietárias de Jornais e Revistas durante 14 anos, de 1956 a 1970, quando então assumiu o Governo da Guanabara. Dada a influência exercida pelo político no período em que esteve à frente do sindicato e posteriormente, quando deixou o cargo, o jornalista Alberto Dines o classifica como “presidente vitalício do sindicato patronal de jornais” – cf. DINES, 1997.



1996. O mesmo não se pode dizer da liberalização do comércio de gêneros alimentícios (balas, confeitos e doces embalados), que somados aos itens já permitidos (cigarros, fósforos, isqueiros, canetas, pilhas, barbeadores etc.<sup>18</sup>) indicavam desde já um princípio de releitura das funções a que se destinava a banca.

Se o estado, porém, ocupava-se ainda da legislação de costumes – como as restrições à exposição de conteúdos pornográficos –, a promoção nº PG/PSE/34/98-DACF expelida pela Procuradoria Geral do Município em maio de 1998 é uma das fontes mais interessantes para comprovar a compreensão das competências da municipalidade segundo ela própria. Em plena administração Luiz Paulo Conde, profundamente influenciada pela bandeira de continuidade da gestão César Maia, a prefeitura foi questionada sobre o inciso III do artigo 8º do decreto nº 14.740/1996, que mantinha a distância mínima entre uma banca e outra ou entre uma banca e um estabelecimento cuja atividade única seja a venda de livros, jornais e revistas em 400m<sup>19</sup>. O questionamento partia da 1ª Procuradoria Setorial, após divergência de pareceres entre esta e a 10ª Procuradoria Setorial, a respeito da aplicação da lei municipal, diante do confronto entre o dispositivo e o comando do artigo 219 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, cuja apregoação indicava que o estado não impor limites para a localização de estabelecimentos congêneres, respeitadas as legislações federais. A esse respeito, a 1ª PS concluíra que o decreto municipal feria o preceito constitucional da livre concorrência, enquanto a 10ª PS sustentava que este preceito se referia exclusivamente a estabelecimentos em “prédios regularmente licenciados” e não a “engenhos colocados em logradouros públicos, como no caso das bancas de jornais”<sup>20</sup>. Neste caso, no entender do despacho da 10ª PS, “estar-se-ia diante de uma regra de planejamento urbano, e não interventiva da atividade econômica”. Comentando sobre a divergência, o procurador Dárcio Augusto Chaves Faria aponta que, em determinados casos, o Estado deve, sim, intervir na localização de estabelecimentos – por exemplo, em defesa do meio ambiente –, e que o artigo da Constituição Estadual, como uma restrição autoimposta, tem em vista assegurar a livre

---

<sup>18</sup> Os itens relacionados passaram a ser permitidos a partir do decreto editado por Marcello Alencar, mas, em verdade, apenas versavam sobre prática corrente.

<sup>19</sup> Vale lembrar, como dissemos, que esta determinação já se operava desde a promulgação do decreto nº 6.229/1986, de Saturnino.

<sup>20</sup> Cf. Processo 04/245.149/97 e Promoção nº PG/PSE/34/98-DACF da Procuradoria Geral do Município.

concorrência e a livre iniciativa, mas que, a este sentido, o despacho da 10ª PS levava em consideração o fato de que uma banca de jornal seria fruto da autorização para a utilização de um “espaço público para o desenvolvimento de atividade privada com fins econômicos”, portanto, um privilégio que não condiz com o princípio da livre concorrência.

Por qual razão, então, o Poder Público autoriza a instalação de bancas de jornais em espaços públicos? Porque há um interesse público: o de tornar efetiva a norma constitucional que assegura a liberdade de imprensa. De nada adianta a liberdade de imprensa se o cidadão não dispõe de fácil acesso à informação. Assim, a banca de jornal instalada em espaço público, imediatamente acessível ao cidadão, reveste-se de indiscutível utilidade para a população – assegura-se, assim, uma garantia constitucional e um direito de cidadania.<sup>21</sup>

Entendendo a perspectiva econômica como distinta da utilidade pública, o procurador do município conclui então que o dispositivo do decreto nº 14.740/1996, em verdade, disciplinaria o uso do espaço público, uma vez que, se a finalidade ligada à facilidade de acesso à informação já está garantida, o fundamento da intervenção da autoridade pública desaparece. Assim, não se tratando de intervir na atividade econômica, mas de regular o uso de um bem público, comum à população, a limitação em 400m para a distância mínima entre bancas ou entre uma banca e um estabelecimento comercial similar, inclusive, forneceria a garantia de que o comerciante instalado em prédio particular não teria prejuízo financeiro no exercício de sua atividade. A conclusão do procurador pode, de muitas maneiras, ser associada ao raciocínio de Castells e Portes, quando afirmam que, em uma economia de mercado ideal, sem nenhum tipo de regulação, a distinção entre um negócio formal e um negócio informal perderia sentido, já que todas as atividades poderiam ser enquadradas como informais<sup>22</sup>. É justamente a intervenção do Estado que garante, nessa perspectiva, o preceito da economia formalizada e sua contraposição à economia informal, como exceção à regra. Com esse mote em vista, Faria encerra seu parecer dizendo que

a título ilustrativo, podemos fazer alusão à situação do comércio ambulante – os ‘camelôs’: se o Poder Público Municipal licenciasse indiscriminadamente o uso de calçadas para que particulares exercessem atividade econômica, estabelecendo

<sup>21</sup> PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. Processo 04/245.149/97. p. 4

<sup>22</sup> CASTELLS; PORTES, 1989, p. 13.

competição com as lojas comerciais regularmente estabelecidas, não estaria fomentando concorrência desleal?

A despeito, porém, do parecer de Faria, o subprocurador geral da PGM, André Tostes, deferiu o ofício, observando que a garantia constitucional de liberdade de imprensa não seria, em sua visão, o principal fundamento do dispositivo legal, já que esta garantia está mais relacionada com a proibição da censura e o controle do Estado sobre a circulação da informação, do que propriamente à garantia de espaço público para a venda de jornais e revistas. Sua conclusão final, por conseguinte, é de que a medida que fixava a distância mínima de 400m entre bancas e estabelecimentos congêneres estaria ligada à “garantia da circulação nos logradouros públicos” e à “estética urbana”, ambas matérias de interesse local da municipalidade, reforçando-se a compreensão de que à prefeitura caberia apenas uma abordagem técnica e urbanística sobre a atividade dos jornaleiros.

A justificativa urbanística, oferecida em última instância por Tostes, parece seguir uma orientação política. Em outra frente, porém, a aposta da prefeitura era de que a concentração de gêneros de conveniência à disposição a partir das bancas, limitaria a atividade dos camelôs. Essa posição fica explícita na fundamentação das alterações propostas para o regulamento nº 6 quando do decreto nº 17.225/1998, emitido pelo prefeito Luiz Paulo Conde e que substituiria o de nº 14.740/1996. A comissão criada para definir novos modelos de bancas de jornais e revistas instaladas no município do Rio de Janeiro apresenta as alterações propostas ao artigo 2º do regulamento, preservando a comercialização de faixas, bandeirolas, galhardetes, balões infláveis e flâmulas (inciso VI), cigarros, fósforos, isqueiros, canetas, pilhas, filmes fotográficos e prestação de serviços de revelação (inciso VII) e preservativos (inciso IX)<sup>23</sup>, mas designando, no máximo, 10% do espaço em banca para estes gêneros. O argumento da comissão era de que a alteração aprovada restringiria a oferta de produtos de conveniência, “por fugirem do objetivo específico da banca”, mas que sua manutenção seria importante, “considerando a vantagem da redução dos atrativos do comércio ambulante”<sup>24</sup>. Nesse caso, vê-se que a “garantia de circulação nos logradouros

---

<sup>23</sup> Note-se que o inciso X do mesmo artigo é alterado, removendo-se a liberação para comercialização de balas e confeitos e substituindo-a pela comercialização de carnês de estacionamento rotativo autorizados pela prefeitura.

<sup>24</sup> Decreto nº 17.225/1998.

públicos” aparecia aliada à orientação de combate aos camelôs, instituída desde a administração anterior<sup>25</sup>. Mais do que as legislações promulgadas no primeiro mandato do prefeito Cesar Maia, o decreto de Conde é transparente na política de contraposição dos dois gêneros fraternos, os camelôs e as bancas de jornais. Mas, se de um lado a prefeitura apostava na exploração de serviços de conveniência por parte das bancas face à concorrência com o comércio ambulante, de outro, a ordem era suspender novas concessões e renovar o mobiliário já existente, preocupação esta que se alinhava à consideração de que a cidade havia passado por um processo de “renovação urbana” ao longo dos últimos anos, através do Projeto Rio Cidade.

A orientação da Procuradoria Geral do Município se fazia presente no artigo 9º, inciso III, que mantinha a distância mínima de 400m discutida na promoção de Faria e Tostes, mas acrescentava que em caso de “relevante interesse público, tal distância mínima poderia ser alterada – o que viabilizava uma solução salomônica para casos conflituosos. Conde ainda permitiria a ativação de publicidade sob forma de um engenho luminoso a ser instalado na parte posterior da banca, possibilitando definitivamente que as bancas de jornais se constituíssem como espaços publicitários por excelência, em meio a uma paisagem urbana já dominada por *outdoors*.

Em 2002, a lei municipal nº 3.425<sup>26</sup> aumentaria as dimensões da área máxima ocupada pelas bancas de 15m<sup>2</sup> para 18m<sup>2</sup>, ampliando também sua altura máxima de 2,6m para 3m, e reduzindo a distância mínima das esquinas das fachadas de 8m para 5m. Em tudo, mais condescendente, a legislação cuidava de aumentar de 100m para 300m a distância mínima a partir das bancas para que ambulantes comercializassem jornais e revistas a tiracolo, favorecendo os interesses de jornaleiros instalados em pontos de venda fixos. Nos incisos VII e X do artigo 2º nova mudança, desta vez, permitindo a venda de produtos como fitas de vídeo e CDs, quando acompanhados de publicações; balas, confeitos e doces embalados, gêneros retirados no decreto anterior de Conde; doces industrializados; e refrigerantes e sorvetes, se acondicionados em compartimento frigorífico compatível com o

---

<sup>25</sup> Sobre o combate aos camelôs, inclusive com uso de inteligência policial, durante o primeiro governo Cesar Maia, cf. ZALUAR et alii, op. cit., p. 85.

<sup>26</sup> A lei municipal nº 3.425/2002 é, mais tarde, republicada como decreto nº 23.440, em 22 de setembro de 2003.

espaço interno da banca. Com estas revisões, retirando, ainda, o limite de 10% do espaço em banca para outros gêneros, a legislação assume de vez um caráter permissivo, apostando nas bancas como pequenos “shoppings” de rua.

## 5. Considerações finais

Pelos aspectos apontados, quero ressaltar o longo processo de negociações por que vem passando, nas últimas décadas, a categoria, especialmente no âmbito da municipalidade. Este processo tem sido marcado (a) pelo recrudescimento da fiscalização em torno da renovação do mobiliário urbano e da garantia da circulação nos logradouros públicos; (b) pela abertura do poder público em relação ao entendimento das bancas como potencial espaço publicitário, garantindo aos profissionais jornalheiros uma fonte de renda alternativa – crucial para enfrentar as quedas bruscas na circulação de publicações impressas; e (c) pela gradual permissividade do comércio de gêneros distintos da funcionalidade histórica original das bancas, em virtude de uma intenção política de fortalecimento destas ante o comércio ambulante, vez que a regulação da atividade sedentária é facilitada.

A esse respeito, e pela simples observação cotidiana do funcionamento de algumas bancas, é possível inferir que a licenciosidade quanto a gêneros de conveniência e a ativação de publicidade geraram alterações profundas no modelo de negócios dos profissionais jornalheiros, estimulando uma compreensão da banca como um shopping de rua ou um grande outdoor tridimensional. Seria possível mesmo associar o crescimento espacial da área física ocupada pelas bancas – que hoje convidam o leitor a entrar e circular entre suas estantes – à dinâmica das cidades-globais<sup>27</sup>: a banca tem agora várias bancas dentro de si. E a origem comum entre jornalheiros e camelôs, hoje, é curioso e extemporâneo detalhe na disputa pelo uso do espaço público e pela formalização econômica das atividades.

Ainda há muito a ser estudado para se compreender os processos pelos quais se credencia a história natural dos jornalheiros. O estudo das legislações promulgadas pela

---

<sup>27</sup> Cf. FIX, 2006, p. 17.

autoridade pública ao longo dos últimos anos – regulando e delimitando a atividade – é somente um dos empreendimentos possíveis para auferir maiores detalhes acerca das etapas de circulação, distribuição e consumo de produtos jornalísticos. Espero, com esta breve análise, ter podido chamar atenção dos pesquisadores de mídia sobre o campo inexplorado das bancas de jornais e revistas no tocante à sua relação com as questões referentes à política local, bem como às dinâmicas próprias dos estudos urbanos e dos conflitos relacionados à economia informal no espaço das grandes cidades.

## Referências e fontes

### a) legislação

BRASIL. *Decreto-Lei nº 4.826*, de 12/10/1942. (Cortesia da Fundação Darcy Vargas / Casa do Pequeno Jornaleiro.)

BRASIL. *Decreto-Lei nº 9.496*, de 22/07/1946. (Cortesia da Fundação Darcy Vargas / Casa do Pequeno Jornaleiro.)

GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Lei nº 586*, de 21/10/1982[a]. Disponível em: <<http://www.alerj.rj.gov.br/>>. Acesso em: 5/05/2009.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Lei nº 596*, de 03/11/1982[b]. Disponível em: <<http://www.alerj.rj.gov.br/>>. Acesso em: 5/05/2009.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Lei nº 604*, de 24/11/1982[c]. Disponível em: <<http://www.alerj.rj.gov.br/>>. Acesso em: 5/05/2009.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Lei nº 763*, de 02/07/1984. Disponível em: <<http://www.alerj.rj.gov.br/>>. Acesso em: 5/05/2009.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Lei nº 908*, de 31/10/1985. Disponível em: <<http://www.alerj.rj.gov.br/>>. Acesso em: 5/05/2009.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Lei nº 1.112*, de 05/01/1987. Disponível em: <<http://www.alerj.rj.gov.br/>>. Acesso em: 5/05/2009.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Lei nº 2.851*, de 03/12/1997. Disponível em: <<http://www.alerj.rj.gov.br/>>. Acesso em: 5/05/2009.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Lei nº 3.302*, de 30/11/1999. Disponível em: <<http://www.alerj.rj.gov.br/>>. Acesso em: 5/05/2009.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Lei nº 4.642*, de 17/11/2005. Disponível em: <<http://www.alerj.rj.gov.br/>>. Acesso em: 5/05/2009.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Lei nº 4.779*, de 23/06/2006. Disponível em:  
<<http://www.alerj.rj.gov.br/>>. Acesso em: 5/05/2009.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. *Consolidação de Posturas Municipais (1976)*. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Fazenda, 1976.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. *Decreto nº 1.601*, de 21/06/1978. *Consolidação de Posturas Municipais (1978)*. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Fazenda, 1978.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. *Decreto nº 6.229*, de 24/10/1986. Disponível em:  
<<http://www.rio.rj.gov.br/pgm>>. Acesso em: 5/05/2009.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. *Decreto nº 11.380*, de 24/09/1992. Disponível em:  
<<http://www.rio.rj.gov.br/pgm>>. Acesso em: 5/05/2009.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. *Decreto nº 11.612*, de 11/11/1992. Disponível em:  
<<http://www.rio.rj.gov.br/pgm>>. Acesso em: 5/05/2009.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. *Decreto nº 13.100*, de 27/07/1994. Disponível em:  
<<http://www.rio.rj.gov.br/pgm>>. Acesso em: 5/05/2009.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. *Decreto nº 13.500*, de 15/12/1994. Disponível em:  
<<http://www.rio.rj.gov.br/pgm>>. Acesso em: 5/05/2009.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. *Decreto nº 13.753*, de 15/03/1995. Disponível em:  
<<http://www.rio.rj.gov.br/pgm>>. Acesso em: 5/05/2009.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. *Decreto nº 14.019*, de 10/07/1995. Disponível em:  
<<http://www.rio.rj.gov.br/pgm>>. Acesso em: 5/05/2009.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. *Decreto nº 14.513*, de 03/01/1996. Disponível em:  
<<http://www.rio.rj.gov.br/pgm>>. Acesso em: 5/05/2009.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. *Decreto nº 14.740*, de 22/04/1996. Disponível em:  
<<http://www.rio.rj.gov.br/pgm>>. Acesso em: 5/05/2009.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. *Decreto nº 17.225*, de 11/12/1998. Disponível em:  
<<http://www.rio.rj.gov.br/pgm>>. Acesso em: 5/05/2009.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. *Decreto nº 17.385*, de 10/03/1999. Disponível em:  
<<http://www.rio.rj.gov.br/pgm>>. Acesso em: 5/05/2009.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. *Decreto nº 18.594*, de 09/05/2000. Disponível em:  
<<http://www.rio.rj.gov.br/pgm>>. Acesso em: 5/05/2009.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. *Decreto nº 18.873*, de 17/08/2000. Disponível em:  
<<http://www.rio.rj.gov.br/pgm>>. Acesso em: 5/05/2009.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. *Decreto “n” nº 18.989*, de 25/09/2000. Disponível em:  
<<http://www.jusbrasil.com.br>>. Acesso em: 5/05/2009.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. *Decreto nº 19.306*, de 22/12/2000. Disponível em:

<<http://www.rio.rj.gov.br/pgm>>. Acesso em: 5/05/2009.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. *Decreto nº 23.440*, de 22/09/2003. Disponível em:  
<<http://www.fiscosoft.com.br>>. Acesso em: 5/05/2009.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. *Decreto nº 26.215*, de 09/02/2006. Disponível em:  
<<http://www.leismunicipais.com.br>>. Acesso em: 5/05/2009.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. *Decreto nº 26.258*, de 09/03/2006. Disponível em:  
<<http://www.rio.rj.gov.br/pgm>>. Acesso em: 5/05/2009.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. *Lei nº 1.876*, de 29/06/1992. Disponível em:  
<<http://www.rio.rj.gov.br>>. Acesso em: 5/05/2009.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. *Lei nº 3.425*, de 22/07/2002. Disponível em:  
<<http://www.leismunicipais.com.br>>. Acesso em: 5/05/2009.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. *Portaria nº 242*, de 05/01/1995, emitida pela Secretaria Municipal de Fazenda/Coordenação de Licenciamento e Fiscalização, publicada no Diário Oficial do Rio de Janeiro em 06/01/1995, p. 11. Disponível em:  
<<http://www.rio.rj.gov.br/pgm>>. Acesso em: 5/05/2009.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. *Projeto de Lei nº 1.515*, de 29/08/1991. Disponível em:  
<<http://www.rio.rj.gov.br/pgm>>. Acesso em: 5/05/2009.

PREFEITURA DA CIDADE DE SÃO PAULO. *Lei nº 10.072*, de 09/06/1986. Disponível em:  
<<http://www.sindjorsp.com.br>>. Acesso em: 5/05/2009.

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. *Promoção PG/PSE nº 23/91/KPGS*, em 16/09/1991 (ofícios GP-461 de 06/09/1991 e PG/GAB nº 630 de 23/09/1991). Disponível em:  
<<http://www.rio.rj.gov.br/pgm>>. Acesso em: 5/05/2009.

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. *Processo 04/245.149/97* (fls 50 e 51), em 20-25/05/1998, e *Promoção PG/PSE nº 34/98-DACF*, em 20/05/1998. Disponível em:  
<<http://www.rio.rj.gov.br/pgm>>. Acesso em: 5/05/2009.

## **b) obras gerais**

BOYD, danah. *Streams of content, limited attention: the flow of information through social media*. Disponível em:  
<<http://www.danah.org>>. Acesso em: 26/11/2009.

BURKE, Peter; BRIGGS, Asa. *Uma história social da mídia: de Gutenberg à Internet*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006. (Interface.)

CASTELLS, Manuel; PORTES, Alejandro. *World Underneath: the origins, dynamics, and effects of the informal economy*. In: \_\_\_\_\_ (orgs.) **The informal economy: studies in advanced and less developed countries**. Baltimore: John Hopkins University Press, 1989.

CHAGAS, Viktor. *Liberdade de imprensa e legislação sobre bancas de jornais: o capital político e o capital midiático de Chagas Freitas*. (inédito)



DINES, Alberto. *O Rei está morto, viva o Rei: notas sobre O Dia, Ary de Carvalho e Chagas Freitas*. In: **Observatório de Imprensa**, ano 14, nº 033. 5/11/1997. Disponível em: <<http://www.observatoriodaimprensa.com.br>>. Acesso em: 11 de julho de 2009.

FIX, Mariana. *São Paulo cidade global: fundamentos financeiros de uma miragem*. São Paulo: Boitempo, 2006.

HARVEY, David. *The right to the city*. Disponível em: <<http://www.davidharvey.org>>. Acesso em: 24/09/2009.

HEROD, A. *Workers, space and labor geography*. In: **International labor and working-class history**, n. 64. 2003.

MOLLIER, Jean-Yves. *O camelô: figura emblemática da comunicação*. São Paulo: Edusp, 2009.

PARK, Robert. *A cidade: sugestões para a investigação do comportamento humano no meio urbano*. In: VELHO, Otávio. **O fenômeno urbano**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

\_\_\_\_\_. *The natural history of newspaper*. In: PARK, Robert; BURGESS, Ernest W. MCKENZIE, Roderick D. **The city**. Chicago (EUA) e Londres (Inglaterra): The University of Chicago Press, 1984.

REBELLO, Gilson. *O Rio de banca em banca: a história dos jornaleiros no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: O Dia, 1987.

ROY, Ananda; ALSAYYAD, Nezar. *Urban informality: crossing borders*. In: \_\_\_\_\_ (orgs.) **Urban informality: toward an epistemology of planning**. Journal of American Planning Association, vol. 71, n. 2, 2005.

SODRÉ, Nelson Werneck. *História da imprensa no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966. (Retratos do Brasil, vol. 51.)

ZALUAR, Alba; ZETTEL, Jayme; ERLANGER, Luís; CARVALHO, Maria Alice Rezende de; DIAS, Maurício. *Quem é César Maia: política e ciência*. Rio de Janeiro: Revan, s.d.