

VULNERABILIDADES DO TRABALHO INFORMAL DE RUA

violência, corrupção e clientelismo

LUCIANA ITIKAWA

Resumo: Trabalhadores informais sem licença para o exercício do comércio em espaços públicos são vulneráveis ao oportunismo político, ao clientelismo econômico, à corrupção, e à violência do Estado.

Palavras-chave: Violência. Corrupção. Clientelismo.

Abstract: Street vendors without license to sell goods in Sao Paulo downtown public spaces are vulnerable to political corruption, patronage and violence by some public sector officials.

Key words: Violence. Corruption. Patronage.

A vulnerabilidade é comumente associada à exposição aos riscos que fogem do controle e ameaçam a integridade física de uma pessoa ou grupo. Se este mesmo conceito for estendido para o contexto das grandes cidades, é possível colocá-lo como sinônimo de precariedade urbana: desproteção a riscos ambientais, como contaminação do solo, enchente, deslizamento de terra; riscos sociais, como a violência; e até riscos mais subjetivos, como a extorsão, por exemplo, mencionada neste artigo.

O objetivo da pesquisa foi demonstrar que a precariedade vivida pelos trabalhadores dos espaços públicos do centro de São Paulo está além dos riscos inerentes à atividade na informalidade como, por exemplo, ausência de regulação e desproteção social. Os trabalhadores sem licença para o exercício do comércio na rua estão vulneráveis também ao oportunismo econômico – corrupção; político – clientelismo; e à violência de Estado – repressão.¹

O perímetro de estudo, localizado no centro de São Paulo, está inserido nos distritos Sé e República, cujos vértices são espaços públicos representativos do local e de toda a cidade: Praça da Sé, Praça da República, Terminal Bandeira e início da rua 25 de Março. Este quadrilátero foi escolhido por possuir significativa concentração de trabalhadores de rua e também por ser alvo prioritário do Poder Público Municipal para expulsão sistemática dos mesmos.

A heterogeneidade das atividades comerciais informais realizadas nos espaços públicos do centro de São Paulo era a principal premissa de investigação, mas o fator espaço provou ser determinante para a diferenciação da mesma. A complexidade das estruturas dos grupos de trabalhadores, o emprego da violência pelo Estado e a ocorrência de corrupção e clientelismo possuem diferentes intensidades de acordo com a localização que determinada rua representa comercialmente.

A vulnerabilidade passa a ser vivida não somente em função dos diferentes riscos aos quais os trabalhadores informais de rua estão expostos, mas também em graus diferentes pelo espaço. Este artigo se atém à problematização das vulnerabilidades acima citadas, mas as características espaciais estão detalhadas nos mapas temáticos que compõem o atlas do comércio de rua no centro de São Paulo.²

A Prefeitura de São Paulo acredita que existiam em torno de 10 a 15 mil trabalhadores informais nos espaços públicos da Subprefeitura Sé em 2006; entretanto, destes, apenas 1.244 conseguiram o Termo de Permissão de Uso – TPU no começo de 2003, número reduzido para 954 em 2006. Conseqüentemente, em torno de 90% deles trabalhariam ilegalmente. Contudo, não há um censo preciso de trabalhadores até o presente momento. As reduzidas ofertas de licenças para o exercício do comércio nos espaços públicos no centro de São Paulo resultam na clandestinidade de um grande contingente de trabalhadores.

Ocupar o espaço público sem a licença para o exercício do comércio ou prestação de serviços exige, do trabalhador de rua, o enfrentamento de ao menos duas situações: a fuga da repressão diária, que não raramente é violenta; ou, então, a negociação, econômica ou política, da permanência no espaço público.

O comércio informal de rua é parte da extensa gama de ocupações que compõem o setor informal. Há uma larga literatura internacional e nacional que aponta diferentes razões globais e regionais para a relevância deste setor nas economias modernas. Parte dela relaciona a informalidade com a reestruturação das cadeias produtivas nacionais e internacionais (CASTELLS, 1989; DUPAS, 2004; OIT, 2002; PAM-

PLONA, 2002; PASTORE, 2000; POCHMANN, 2000; SOUZA, 2000); enquanto outra se atém, sobretudo, às especificidades das estruturas socioeconômicas latino-americanas (CAVESTANY, 2001; NORONHA, 2003; OLIVEIRA, 2003; SOTO, 1987; TOKMAN, 2001).

Igualmente, há interesse crescente no Brasil e exterior sobre o impacto do comércio informal de rua na economia urbana. A grande maioria das pesquisas encontradas são estatísticas, e ensaios que mostram o abismo entre a realidade e o aparato regulatório (BALL, 2002; D'ANGELO, 2000; FRÚGOLI Jr., 1999; IBANHEZ, 1999; LAZO, 2000; LOUKAITOU-SIDERIS, 2004; SKINNER, 1999; TINKER, 1997).

Uma porção inferior, no entanto, mostra que diferentes dinâmicas sociais são refratárias à legitimação do comércio na rua, tanto na forma da organização das elites e dos sindicatos quanto nas relações arcaicas entre Estado e sociedade (CROSS, 1993; 1998; 2000; DUNEIER, 2001; GABER, 1993; GUERREIRO, 2000; LUND, 2000; MC GREGOR-MIRGHANI, 1994)

METODOLOGIA DE PESQUISA

O levantamento foi realizado no primeiro semestre de 2002. Foram quantificados dentro do perímetro de estudo 2.618 trabalhadores,³ sendo que 251 foram abordados para responder a variáveis como ganho diário, tipo de mercadoria, aluguel do ponto⁴ pago ao portador da licença, etc. Deste contingente, 22 trabalhadores de rua responderam a um questionário mais detalhado com questões que envolviam idade, escolaridade, relação de parentesco ou amizade com início na rua, horas diárias de trabalho, período na atividade, hierarquia e disputa de poder, reprodução da força de trabalho, filiação à sindicato, etc.

O reduzido número de entrevistados não representa o fenômeno da informalidade nas ruas na cidade de São Paulo como um todo, mas, no entanto são significativos da complexidade e heterogeneidade que esta atividade alcançou, além de revelarem os conflitos diários entre o Poder Público e a categoria.

Dada a impossibilidade de conferir os dados, restava confiar no pacto, ainda que precário, estabelecido com os trabalhadores para disponibilizar as informações.

Nesse sentido, a função das entrevistas é mais ilustrar que contabilizar, complexificar mais que delimitar.

Partindo do pressuposto de que há muitas “informalidades”, a vulnerabilidade do comércio informal de rua descrita neste texto não indica necessariamente enfraquecimento quanto à organização e ao potencial da atividade. O levantamento revelou diferenças nas formas de organização e complexidade dos expedientes para trabalhar na clandestinidade.

O desconhecimento do comércio informal de rua enquanto produção do espaço urbano origina um tipo de conduta equivocada por parte do Poder Público, cujo intuito é tão somente expulsar ou isolar a atividade da vida urbana.

A intenção de investigar a exploração da clandestinidade de comerciantes de rua é dar tonalidade política a um aspecto muitas vezes desprezado por planejadores e gestores. As gestões municipais têm se limitado a enxergar a utilização do espaço público pelo comércio informal somente como valor de uso – daí a regulamentação da atividade restringir-se à determinação dos locais onde pode ser realizada.

A modificação dos atributos espaciais pelos trabalhadores informais não acontece somente como mercantilização da terra urbana (aluguel do ponto, por exemplo), mas também na divisão do espaço, loteando-o segundo regras específicas de poder. Existe uma delimitação de áreas de influência por parte de lideranças de trabalhadores para a venda organizada, dentro de uma hierarquia específica de distribuição, comercialização e comunicação.

O Poder Público Municipal, ao ignorar as relações entre o comércio de rua e as atividades e fluxos urbanos, bem como as relações de dependência para o exercício do comércio na clandestinidade, não conseguiu, até o presente momento, colocar termos definitivos para a ocupação ilegal nas ruas. O uso da repressão para controle da atividade passa a ser, portanto, o recurso mais utilizado.

De um lado, temos um histórico de mais de um século de leis que regulamentam e restringem a atividade na cidade de São Paulo. Em outro extremo, temos a presença freqüente de trabalhadores sem licença que permanecem à revelia da tentativa de controle por parte do Estado. A expulsão, em última instância,

tem eficácia nula, porque os trabalhadores acabam retornando aos mesmos locais e burlando a fiscalização. Veremos, a seguir, como a violência é parte da injusta – e ineficiente – “gestão” da informalidade.

Neste texto são abordados três aspectos da vulnerabilidade do comércio informal de rua: clientelismo, como ganho político sobre os trabalhadores; corrupção, como lucratividade por meio de extorsão; e violência, como repressão indiscriminada dos comerciantes de rua.

O clientelismo e a corrupção não são exclusividades brasileiras. Segundo Silva (2002), a diferença de um país para outro está no controle maior das instituições para coibirem tais práticas. No Brasil, em oposição, foi truncada a evolução da legislação que regulamenta a ação dos agentes públicos e privados com relação à *res publica*, o que permitiu brechas para que tais práticas se consolidassem (SILVA, 2002).

Silva (2002) demonstra que o impacto do clientelismo e da corrupção na economia urbana produz considerável regressão do funcionamento da máquina pública, uma vez que funcionam como investimento nulo aos cofres internos. O autor nomeia estas duas relações entre o cidadão e as instituições como “deseconomias de escala”, ou seja, “custos gerenciais crescentes associados à gestão de governos em termos orçamentários”.

Em seguida, a violência é colocada dentro do âmbito do *marketing* urbano, construído no contexto da chamada “revitalização” de perímetros exclusivos, que promove formas ambivalentes de cidadania pela articulação de agências governamentais e não-governamentais (ARANTES, 2004).

A criação de um consenso sobre quem são os sujeitos de qualificação ou desqualificação dos centros urbanos, revela matizes ideológicos que se manifestam diferentemente nas ações e nos discursos dos agentes de produção desses espaços. A violência passa a ser a afirmação desse planejamento urbano excludente.

VULNERABILIDADE AO CLIENTELISMO

A herança histórica do patrimonialismo e do clientelismo no Brasil tem sido investigada, sobretudo, a partir da contradição entre as estruturas de domina-

ção e exploração, consideradas pré-modernas por alguns autores, e o desenvolvimento do capitalismo e da democracia modernos no Brasil. A persistência de tais estruturas anacrônicas no país só pode ser explicada porque estão fortemente imbricadas nas engrenagens de produção da riqueza e do poder internos (BOSI, 1995; FURTADO, 1989; SCHWARZ, 2000).

No entanto, é possível desmistificarmos o conceito tradicional de clientelismo no Brasil, ao sugerirmos que este pode conviver com modernos arranjos político-institucionais. Para Farias (2000), a barganha político-eleitoral não é incompatível com a democracia capitalista no Brasil: “O clientelismo, longe de ser um desvio (disfunção), é um fato normal (funcional) ao interior de tal democracia”.

São inúmeras as definições de clientelismo. A mais comum trata da relação de dependência entre cidadão e agentes do Poder Público no acesso aos recursos do Estado. O “patrão” oferta assistência ao “cliente” em troca de algum tipo de favor ou fidelidade (SILVA, 2002). Segundo Gay (2001), no Brasil, há gradações neste tipo de relação: “semi-clientelismo é baseado não na ameaça ou uso da força, mas em trocas entre o Estado e a sociedade, caracterizadas como acordos não-impostos”. Em outras palavras, significa que, “ao invés de ameaçar, eles dizem: se fizerem isto, conseguirão o que querem”.

O direito à posse da terra e o acesso às infra-estruturas urbanas, negociados e intermediados por parlamentares, mostrou-se uma conduta recorrente como forma de controle da periferia precária e ilegal, segundo Cardoso (2000). A manutenção da informalidade é, portanto, funcional para a reprodução de relações arcaicas:

Em nossa tradição política, os vereadores não são vistos pela população como “parlamentares” no sentido próprio da expressão. São encarados como verdadeiros “intermediários” entre o Executivo e Legislativo. Na verdade, são “despachantes de luxo” que viabilizam as demandas concretas e específicas da população junto ao prefeito (CARDOSO, 2000).

O comércio informal de rua está inserido no contexto da informalidade urbana como um todo, que inclui diferentes acessos às infra-estruturas da cidade por meios não institucionalizados. Há uma larga tra-

dição nos estudos urbanos e sociais que investigam a relação entre o acesso à moradia e serviços urbanos – água, esgoto, luz; e o clientelismo (MARICATO, 2002; MARICATO; VAINER, 2000; ROLNIK, 1997; VILLAÇA, 2005).

No caso do trabalho informal de rua, negocia-se a licença como mercadoria política. A intermediação é feita não só por um parlamentar, mas também pelas lideranças dos próprios trabalhadores que, teoricamente, deveriam representá-los nos poucos canais de interlocução com o governo.⁵ Adiante, veremos exemplos da distorção do papel dos sindicatos na representação dos interesses dos trabalhadores em alguns países da América Latina e no Brasil.

Os testemunhos colhidos no perímetro de estudo mostram que os “protegidos” de determinados parlamentares têm maior possibilidade de permanecerem nos espaços públicos, mesmo não possuindo a licença.

CLIENTELISMO COMO COOPTAÇÃO DOS SINDICATOS

Os registros de clientelismo no comércio de rua em cidades de outros países podem esclarecer sobre o contexto existente no centro de São Paulo. Em geral, há concordância acerca da importância da inclusão das lideranças da categoria, por meio dos sindicatos, para elaboração e gestão dos programas direcionados ao comércio de rua.

A realidade, no entanto, nos mostra que nem sempre a participação dos sindicatos representa a legítima aspiração de grande parcela dos trabalhadores de rua, visto que não estão institucionalmente isentos de cooptação por parte do Estado.

Um estudo bastante aprofundado sobre o papel dos sindicatos e sua ingerência na regulação do comércio de rua na Cidade do México foi feito por Cross (2000), que se debruçou particularmente sobre a organização da categoria e sua relação com o Poder Público. Seu testemunho dá poderosas ferramentas para a compreensão das esferas de influência e dependência das associações de trabalhadores e seus afiliados.

O aspecto mais decisivo para ilustrar a importância do papel das associações é a exigência de afiliação dos trabalhadores para obter a licença municipal. O governo da Cidade do México, ao obrigar os comer-

cientes a se afiliarem às associações da categoria, deu carta branca para que estas aumentassem sua lucratividade política, na proporção em que crescia o número de afiliados.

Teoricamente, a função dessas associações na Cidade do México é mediar os conflitos mais imediatos e recolher dos trabalhadores uma taxa que cubra custos administrativos e limpeza do espaço público. Na prática, algumas delas têm influência decisiva, atuando como uma espécie de “máfia” em conluio com funcionários do Poder Público (CROSS, 2000).

Tokman (2001) também investigou relações clientelistas entre o Estado e os comerciantes de rua em estudo comparado entre algumas cidades latino-americanas – Rio de Janeiro, Santiago e Bogotá. Segundo o autor, algumas das maiores associações acumularam poder suficiente para contrabalancear o poder do governo local, na medida em que conseguiram configurar uma grande massa eleitoral, com saldo suficiente para perpetuar as relações clientelistas. Essas engrenagens, ao contrário de permitir a participação dos trabalhadores na condução das políticas, frustraram ainda mais a tentativa do governo na intenção de controlá-los.

No centro de São Paulo, foram verificadas duas associações vinculadas a dois diferentes sindicatos: a Trabalhadores Ambulantes de São Paulo – TASP, vinculada à Força Sindical; e o Sindicato da Economia Informal, ligado à Central Única dos Trabalhadores – CUT. Verificou-se, pelo menos em dois momentos das campanhas eleitorais municipais de 2000 e 2004, que as associações de trabalhadores de rua invariavelmente foram chamadas pelos candidatos para angariarem votos dos afiliados, em troca de promessas de benefícios à categoria (até 2006, tais promessas não haviam sido cumpridas).

Essa distorção sobre a real representatividade de sindicatos é emblemática nos casos nos quais há um dos conflitos mais perversos gerados pelo associativismo: a disputa entre afiliados e legalizados contra os não-afiliados e ilegais (CASTEJON, 1995).

Os legalizados lutam pela expulsão dos ilegais e pedem ao governo que “limpe a rua dos novos invasores”. Segundo Castejon (1995),

[...] *As lideranças dos trabalhadores formalizados, na medida em que resumem suas demandas com o argumento: ‘Deixe-nos trabalhar’, ao mesmo tempo defendem que esse direito não seja estendido aos ilegais, ao menos em sua área de influência.*

Esse mesmo conflito foi verificado também no perímetro de estudo no centro de São Paulo. Algumas associações trabalham no sentido de dificultar a expedição de novas licenças para que outros trabalhadores não atuem como concorrentes dos seus afiliados no comércio de rua. Essa disputa pela pouca oferta de espaço e, conseqüentemente, pelo reduzido número de licenças, é alimento fecundo para o clientelismo.

Além disso, o porte de licença nem sempre constitui garantia para que o comerciante de rua não seja molestado pela fiscalização. Nesse sentido, uma regulação que compreenda apenas pequena parcela da realidade existente nas ruas coloca em risco não só os trabalhadores ilegais, vulneráveis à corrupção, como também os próprios legalizados. Estes, para garantir a futura permanência nas ruas, em alguns casos, também pagam propina.

Para Alonso et al. (1989), essas associações

estão muito longe de serem consideradas sindicatos. Estão mais próximas das organizações empresariais e câmaras de comércio, porque competem no mercado político. Não é uma expressão do proletariado e sim mais uma estratégia de marketing.

VULNERABILIDADE À CORRUPÇÃO

Segundo Silva (2002), corrupção é a transferência de renda que se dá fora das regras do jogo econômico *stricto sensu*. Diferentes ações, porém, são nomeadas genericamente na sociedade, como atos de corrupção. De acordo com a legislação brasileira, a corrupção pode ser passiva ou ativa, ambas reputadas pelo Código Penal como crimes contra a administração pública:

A corrupção passiva se verifica sempre que um funcionário público (compreendendo-se aqui não apenas o servidor público propriamente dito, mas também as autoridades dos poderes

Executivo, Legislativo e Judiciário) solicita ou efetivamente recebe para si mesmo ou para um terceiro, em razão da função pública que exerce uma certa vantagem indevida, ou então quando simplesmente aceita a promessa de tal vantagem.

A corrupção atina ocorre quando uma pessoa oferece ou promete uma vantagem indevida a um funcionário público, objetivando que este pratique, omita ou retarde ato que deveria realizar em decorrência de sua função (CARDOZO, 2000).

O Código Penal ainda especifica outras formas de corrupção:

Peculato (apropriar-se de dinheiro público ou desviá-lo), prevaricação (quando o funcionário público retarda ou deixa de praticar seu dever por interesses privados), facilitação de contrabando, emprego irregular de verbas ou rendas públicas, concussão (uso do cargo para extorquir, entre outras) (JORDÃO, 2000).

Para Silva (2002), a separação constitucional – e real – entre o público e o privado, bem como a imposição eficaz de um sistema fiscalizador e punitivo, são condições básicas para a delimitação entre o que é e o que não é corrupção. Para o autor, algumas nações passaram por evoluções institucionais que conduziram à limitação, ao controle e à criminalização da corrupção, como os Estados Unidos e Inglaterra. Mesmo nestas, no entanto, a corrupção ainda se faz presente. No Brasil, vários fatores contribuem para sua persistência:

- Centralismo estatal próprio das sociedades latino-americanas;
- Excesso de regulamentação, que facilita a propina;
- Estrutura da clientela montada na máquina estatal;
- Existência de assimetrias de informação;
- Baixa capacidade de mobilização coletiva dos cidadãos na reivindicação dos seus direitos sobre a coisa pública e no controle do comportamento dos agentes privados e públicos (SILVA, 2002).

A corrupção compromete significativamente o orçamento público:

Segundo cálculos do Ministério Público paulista, por exemplo, o total de ações envolvendo corrupção e outros atos ilegais

na cidade de São Paulo entre 1992 e junho de 2000, chega a R\$ 11,5 bilhões – o equivalente a dois anos de orçamento do município de São Paulo. (JORDÃO, 2000).

Dois momentos recentes revelaram com clareza como essa lógica opera sobre o comércio de rua no centro de São Paulo. Apesar do escândalo que culminou no pedido de *impeachment* do prefeito Celso Pitta (1996-2000), a corrupção permaneceu na gestão Marta Suplicy (2000-2004), segundo investigação realizada pela Ouvidoria do Município.

Apesar da forte pressão da opinião pública que resultou na cassação política de alguns parlamentares na gestão Pitta, não foram destruídas as raízes da corrupção no centro de São Paulo durante a gestão seguinte. Não cabe aqui investigar com profundidade as causas históricas da existência do clientelismo e da corrupção no Brasil, mas, sobretudo, entender quais suas especificidades no perímetro estudado.

A Ouvidoria do Município de São Paulo realizou investigação no mandato municipal entre os anos de 2000 a 2004, e concluiu que havia um esquema por ela denominado “máfia da propina”. Esse esquema era coordenado por agentes fiscais da Subprefeitura Sé, responsáveis pela fiscalização do comércio de rua irregular. Eles extorquiam dinheiro dos trabalhadores em troca da permanência ilegal no espaço público. O Legislativo chegou a abrir uma Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI e alguns servidores foram afastados.

De acordo com levantamento realizado dentro do perímetro de estudo, em conjunto com informações fornecidas pela Ouvidoria do Município de São Paulo, em 2002, cerca de R\$ 1 milhão eram extorquidos por mês de trabalhadores de rua sem licença pelos agentes fiscais no centro de São Paulo. A soma não só impressiona pela dimensão dos recursos desviados como pela consciência de que estes recursos poderiam ser investidos em benefício dos próprios trabalhadores.

A relação do comércio de rua com as atividades e fluxos urbanos é determinante para a intensidade da ocorrência da corrupção no espaço público. Nesse sentido, é possível dizer que há relação, nem sempre direta, entre a lucratividade do comércio de rua e a lucratividade da extorsão.

O decreto n. 42.600 de novembro de 2002, que normatiza o comércio informal nos espaços públicos, determina a proibição da ocupação perto de equipamentos públicos como hospitais, escolas, estações de metrô, trem, rodoviárias, etc. Na prática, a proibição gerou um mecanismo de facilitação da ocupação clandestina por meio de propina.

Outro aspecto inoperante determinado pelo decreto é a qualificação dos trabalhadores em três categorias: deficientes físicos, com capacidade reduzida e os fisicamente capazes. A realidade mostra que a maioria dos deficientes aluga seu ponto para os fisicamente capazes por até 30 vezes o valor anual da cobrança pela licença, segundo informaram alguns trabalhadores entrevistados.

CORRUPÇÃO NO CENTRO DE SÃO PAULO: A “MÁFIA DA PROPINA”

A investigação de corrupção no comércio de rua, no entanto, começou em dois mandatos municipais anteriores: do prefeito Paulo Maluf (1992-1996) e do prefeito Celso Pitta (1996-2000).

A “máfia da propina” era, na gestão de Celso Pitta, um esquema cujos integrantes pertenciam ao Executivo, ao Legislativo e à parte das lideranças dos próprios trabalhadores de rua. Na gestão seguinte à de Celso Pitta, a Ouvidoria do Município de São Paulo constatou que os mesmos agentes fiscalizadores do Executivo, bem como membros do Legislativo, continuavam a extorquir os trabalhadores (FISCAIS..., 2002).

Os acusados na CPI de 1999 sobre a “máfia da propina” na Regional da Sé foram os mesmos investigados pela CPI ocorrida em 1995. Como nada havia sido provado durante a gestão de Paulo Maluf (1992-1996), os fiscais, com ironia, ainda diziam nos depoimentos: “Pois é, vereador, olha eu aqui de novo” (CARDOZO, 2000).

Após a CPI de 1995, modificou-se a conduta da extorsão. Em 1995, o dinheiro era tomado dos trabalhadores de rua pelos próprios fiscais. As investigações os forçaram, no entanto, a mudar a estratégia de recolhimento da propina. A CPI de 1999 revelou que um representante dos próprios trabalhadores, cooptado pelos fiscais, era quem recolhia a propina. (CAMELÔS..., 1999).

A tradição do recolhimento da propina em determinadas áreas no centro de São Paulo, segundo a Ouvidoria do Município, resultou em aprimoramento do esquema: os trabalhadores de rua cooptados tornaram-se detentores do conhecimento necessário para “exportar o procedimento” da corrupção para outros perímetros. Essa “assessoria” para a corrupção é emblemática, do ponto de vista da sofisticação dos arranjos para burlar a legislação e explorar a clandestinidade dos trabalhadores sem licença.

A regulamentação da atividade distanciada da realidade nas ruas facilitou a expansão do esquema de corrupção e o crescimento da propina. Na gestão de Paulo Maluf (1992-1996), a atividade chegou a ser terminantemente proibida no espaço público, com exceção de alguns bolsões de feiras regularizadas. A atitude, notadamente populista e destinada a agradar setores da classe média, dos proprietários de imóveis e dos lojistas, na prática, resultou na cobrança indiscriminada de propina.

Na gestão seguinte, de Celso Pitta (1999-2000), o esquema na Administração Regional da Sé tornou-se ainda mais profissional ao incluir o primeiro escalão do Executivo, representado pelo secretário das administrações regionais, Alfredo Mário Savelli (MÁFIA..., 2003).

O segundo e terceiro escalões da administração municipal também integravam a hierarquia. O Legislativo concedeu, por indicação do prefeito, o controle da Regional da Sé ao vereador Hanna Garib, um dos mentores do esquema que, mais tarde já como deputado, teve seu mandato cassado após o resultado das investigações (JUSTIÇA..., 2004).

Uma representante dos trabalhadores de rua também compunha o esquema, responsabilizando-se pelo recolhimento da propina entre seus pares e mantendo um depósito onde eram guardados os carinhos dos trabalhadores no período da noite. A CPI de 1999 revelou que

os camelôs pagavam R\$ 600,00 para instalar a banca, R\$ 80,00 por mês para guardar a mercadoria com a família e R\$ 50,00 para serem avisados sobre as possíveis blitzes (CARDOZO, 2000).

Em 2002, o esquema, investigado pela Ouvidoria do Município de São Paulo revelou-se um pouco mais complexo, com divisão de poderes entre as áreas da então Subprefeitura da Sé.

O centro era dividido em seis regiões de fiscalização, onde atuavam 21 fiscais: dez para o Centro Velho; sete para o Centro Novo; oito para a região da Rua 25 de Março; um para o Brás; um para a Liberdade e um para a Luz. Dados da Ouvidoria em 2002 indicavam que a propina chegava a R\$1.210.640,00 por mês.

A partir do registro da quantidade de trabalhadores clandestinos no espaço público multiplicado pelo valor da propina em um mês (período de levantamento), foi possível ter uma dimensão dos recursos que vão para as mãos de poucos. Os números, de fato, impressionam: só na região da rua 25 de Março, segundo a Ouvidoria em 2002, cada um dos oito fiscais embolsaria R\$58.500,00 por mês.

VULNERABILIDADE À VIOLÊNCIA

Acreditava-se que o comércio de rua era uma prática isolada e frágil, do ponto de vista de sua organização e dimensão econômica, e que a clandestinidade no espaço público fosse fácil de ser controlada. Esta crença ainda persiste e é revelada pelas condutas repressivas adotadas pela maioria das administrações municipais brasileiras.

A violência é reconhecidamente enraizada nas diversas formas de subordinação e de exercício do poder na sociedade como um todo, mas é a violência institucionalizada pelo Poder Público o exemplo mais claro da contradição nas sociedades capitalistas democráticas.

Diretamente, o Poder Público atua expulsando ou deslocando grupos sociais das áreas valorizadas ou de futura valorização, confinando ou controlando aqueles que “põem em risco” a ordem no espaço público ou privado. Isso é verificado particularmente no Brasil, onde ainda há pesada tradição de autoritarismo político no enfrentamento de conflitos, prova de que não estão consolidados instrumentos democráticos em governos de diferentes orientações políticas. Marilena Chauí (2000) vê este componente autoritário

como poderoso instrumento de manutenção das desigualdades e, portanto, segregador:

As diferenças e assimetrias são sempre transformadas em desigualdades que reforçam a relação mando-obediência. O outro não é reconhecido como sujeito de direitos, jamais é reconhecido como subjetividade nem como alteridade. As relações entre os que julgam iguais são de “parentesco”, isto é, de cumplicidade ou de compadrio; e entre os que são vistos como desiguais o relacionamento assume a forma de favor, da clientela, da tutela ou da cooptação. Enfim, quando a desigualdade é muito marcada, a relação social assume a forma nua da opressão física e/ou psíquica (CHAUÍ, 2000).

Adorno (2002) argumenta que o Poder Público tem o monopólio da violência física porque se apóia em três fundamentos legítimos de dominação: a tradição, o carisma e a legalidade. Dentro desta lógica, podemos dizer que a utilização de expedientes violentos pelo Poder Público contribui, sobretudo, para os trabalhadores clandestinos criarem artifícios cada vez mais sofisticados para burlar o controle, a repressão e a fiscalização.

A construção da intolerância nos espaços públicos e privados frequentemente está articulada a interesses na valorização de perímetros urbanos em processo de revitalização. O uso da força para limpeza social⁶ no centro de São Paulo é uma das características mais perversas da atuação direta do Poder Público na segregação de diferentes grupos sociais.

A recuperação de edifícios públicos importantes, a reforma de praças, parques e avenidas, o combate aos crimes e a tentativa de atrair investimentos da iniciativa privada não estão sendo acompanhados de políticas públicas que incluam os grupos marginalizados que vivem ou trabalham na região central da cidade.

A violência, decorrente do absoluto isolamento institucional dos trabalhadores sem licença, é certamente um dos principais fatores que precarizam o comércio informal de rua. Essa condição sempre foi recorrente, independentemente do perfil de mandato municipal ou estadual.

A expulsão dos trabalhadores sem licença até 2002 foi sempre a combinação da repressão da Polícia Civil

do Estado de São Paulo com a Guarda Civil Metropolitana na retaguarda. A partir de 2002, a Prefeitura de São Paulo articulou também a Polícia Federal, compondo o que ela chamou de Força Tarefa, para coibir o contrabando não só no comércio de rua como nas lojas estabelecidas (FORÇA-TAREFA..., 2002).

A partir do decreto n. 13.866 de 1º de julho de 2004, a Guarda Civil passou a protagonizar não só a fiscalização como também a repressão propriamente dita, uma vez que a lei lhe concedeu o direito, até então negado, de porte de arma de fogo. Foram criadas, nesse mesmo decreto, a Superintendência de Fiscalização do Comércio Ambulante e Atividades afins, Mediação de Conflitos e Gerenciamento de Crises – Sufime, assim como a Inspeção de Fiscalização do Comércio Ambulante e Atividades afins. O número de guardas dobrou em 2006, passando de 750 a 1.500 na Subprefeitura Sé.

Na prática, o despreparo dos guardas civis em relação ao comércio informal de rua revelou-se em um episódio emblemático ocorrido em 10 de fevereiro de 2006, que resultou na morte de um trabalhador de rua. Segundo a versão da Guarda Civil, neste dia, o trabalhador teria sacado a arma de um dos guardas e iniciado o tiroteio, deixando ferido um dos guardas. Apesar de ter saído vivo do local, seus companheiros acreditam que ele teria sido executado pelos guardas, pois os conflitos diários e tensos, e a ausência de comunicação entre ambas as partes teria culminado em um tipo de vingança e colocado a morte do trabalhador como exemplo (GCM INVESTIGA..., 2006).

CONCLUSÃO

As vulnerabilidades descritas resultam em pelo menos uma consequência direta: a exploração da clandestinidade dos trabalhadores de rua cria uma relação de dependência perversa que anula as possibilidades de legitimação da atividade.

As arbitrariedades e explorações descritas são resultados, sobretudo, da falta de reconhecimento da atividade e da ausência de bases institucionais modernas que promovam o acesso universal às oportunidades ou recursos do Estado.

Vale dizer que *oportunidade* significa, aqui, o incipiente número de licenças para o exercício do comércio nos espaços públicos do centro. A licença, como mercadoria rara, passa a ser moeda de troca valiosa, negociada por meio de disputas nas quais o que vale é a influência política que tal sindicato, associação ou o próprio trabalhador tem em relação ao Poder Público.

Dos trabalhadores de rua clandestinos é retirada qualquer possibilidade de serem responsáveis pela formulação das políticas, e protagonistas na discussão dos avanços e na conquista de direitos. Ao depender frequentemente de um mediador, cuja representatividade nem sempre é legítima, o trabalhador de rua torna-se refém de um destino que não lhe pertence. Somados à repressão, o clientelismo e a corrupção manifestam a distorção da relação das instituições públicas com o cidadão.

A expulsão sistemática dos trabalhadores de rua fora dos perímetros reabilitados para as áreas reservadas ao comércio popular de rua cria inúmeras dificuldades para a própria continuidade da atividade, uma vez que, na maioria dos casos, o lugar escolhido pelo Poder Público não tem interesse comercial para os trabalhadores.

A arbitrariedade e intensidade da repressão ao comércio informal de rua refletem peso e influência desiguais das diferentes camadas da população nos canais decisórios. Em relação aos trabalhadores de rua, a forte repressão para retirada dos mesmos não é acompanhada de alternativas de políticas públicas. Não há espaços de negociação ou pacto em larga escala. Ao contrário, há um investimento maciço no controle, monitoramento e repressão, em detrimento de políticas de inclusão.

Notas

1. Este artigo apresenta parte dos resultados colhidos no levantamento de campo realizado em função da tese de doutorado da autora na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.
2. Mapas temáticos: tipo de mercadoria, zoneamento do comércio informal, relação com as atividades no espaço privado, articulação com os fluxos de transporte coletivo, ganho diário, propina, vetores de repressão e fuga, topografia temporal de ocupação, entre outros.
3. Este número, levantado no primeiro semestre de 2002, é um retrato congelado no horário de pico do comércio de rua (das 12h às 18h); porém, não corresponde a um número diário fixo. Após o semestre inteiro elaborando os mapas temáticos sobre a atividade, verificou-se que as lideranças de determina-

das ruas não permitem a entrada de “forasteiros” para a ocupação das ruas mais lucrativas. Dessa forma, a variação não é representativa do fenômeno, por influência política dentro da própria categoria.

4. Ponto é o local determinado para ocupação no espaço público por um permissionário, que é portador da licença onerosa emitida pela Prefeitura de São Paulo.
5. Canais de interlocução com o governo: Audiências Públicas promovidas na Câmara Municipal ou nas Comissões Permanentes de Ambulantes – CPAs em cada Subprefeitura. A representatividade dos trabalhadores nas CPAs não é democrática, uma vez que somente os sindicatos de trabalhadores com licenças (apenas 10% do total existente) podem participar.
6. Termo utilizado por diversas entidades sociais atuantes no centro de São Paulo, como os Movimentos de Moradia, Sem-Teto e Catadores de Materiais Recicláveis.

Referências Bibliográficas

- ADORNO, S. O monopólio estatal da violência na sociedade brasileira contemporânea. In: MICELI, S. (Org.). *O que ler na ciência social brasileira 1970-2002*. São Paulo: Anpocs: Ed. Sumaré; Brasília, DF: Capes, 2002. v. IV.
- ALONSO, I.; IWASAKI, F.; GHERSI, E. *El comercio ambulatorio en Lima*. Lima: Instituto Libertad y Democracia, 1989.
- ARANTES, PF. O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades latino-americanas. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.
- BALL, J. Street vending: a survey of ideas and lessons for planners. *Planning advisory service*. Report n. 509. Boston, Graduate School of Design/Harvard University, 2002.
- BOSI, A. *Dialética da colonização*. São Paulo: Edusp, 1995.
- CAMELÔS dizem que máfia está ativa. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 8 dez. 1999.
- CARDOZO, J.E. *A máfia das propinas: investigando a corrupção em São Paulo*. São Paulo: Perseu Abramo, 2000.
- CASTEJON, G. Déjennos trabajar! Los buhoneros de la zona central. *Debate*, Guatemala, Flacso, n. 28, 1995.
- CASTELLS, M. A economia informal: o mundo subjacente – origens, efeitos e dinâmicas da economia informal. In: PORTES, A.; CASTELLS, M.; BENTON, L. (Org.). *The informal economy: studies in advanced and less developed countries*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1989.
- CAVESTANY, F.B. Economía informal ou economía de proximidad. La creación de empleos y la satisfacción de nuevas necesidades sociales. Universidad Nacional de México. In: CENTRO DE MIGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA UNIVERSIDADE DE PRINCETON. *Seminário Out of Shadow*. New Jersey: 2001.
- CHAUÍ, M. *Brasil: mito fundador e sociedade autoritária*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.
- CROSS, J. Street vendors, modernity and post modernity: conflict and compromise in the global economy. *International Journal of Sociology and Social Policy*, Parkington, v. 21, n. 1/2, 2000.
- _____. *Informal politics: street vendors and the State in Mexico City*. Stanford: Stanford University Press, 1998.
- _____. *The politics of street vending in Mexico City: the other resistance*. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Departamento de Sociologia da Universidade da Califórnia, Los Angeles, 1993.
- D'ANGELO, H. *Camelô, trabalho informal e sobrevivência: levantamento, caracterização e análise no centro de São Paulo*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2000.
- DUNEIER, M. *Sidewalk*. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2001.
- DUPAS, G. *Renda, consumo e crescimento: biblioteca valor*. São Paulo: Publifolha/Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais, 2004.
- FARIAS, F.P. Clientelismo e democracia capitalista: elementos para uma abordagem alternativa. *Revista de Sociologia e Política*, n. 15, p. 49-65, nov. 2000.
- FISCAIS corruptos arrecadam R\$ 1,2 milhão com ambulantes. *O Estado de S.Paulo*, São Paulo, ago. 2002.

- FORÇA-TAREFA usa táticas antiterrorismo. *Jornal da Tarde*, São Paulo, 22 jun. 2002.
- FRÚGOLI JR., H. A questão dos camelôs no contexto da revitalização do centro da metrópole de São Paulo. In: SOUZA, M.A.A. (Org.). *Metrópole e Globalização*. São Paulo: Cedesp, 1999.
- FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1989.
- GABER, J. *Manhattan's 14th street vendors market: an analysis of the informal economy*. Tese (Doutorado em Filosofia) – Departamento de Filosofia da Escola de Graduação em Artes e Ciências, Universidade de Columbia, Nova Iorque, 1993.
- GAY, R. A mais difícil transição: do clientelismo para a cidadania: experiências no Brasil. Connecticut College. CENTRO DE MIGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA UNIVERSIDADE DE PRINCETON. *Seminário Out of Shadow*. New Jersey: 2001.
- GCM INVESTIGA morte de camelô. *O Estado de S.Paulo*, São Paulo, 11 fev. 2006.
- GUERREIRO, A. *Pop Center do Brás: de comerciantes nas ruas a estabelecidos no comércio popular*. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2000.
- IBANHEZ, L. *O setor informal urbano: a organização e as condições de saúde de um grupo de vendedores ambulantes*. 1999. 349 f. Tese (Doutorado em Saúde Pública) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.
- JORDÃO, R.P. *Crime (quase) perfeito: corrupção e lavagem de dinheiro no Brasil*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.
- JUSTIÇA condena Garib a 20 anos de prisão. *O Estado de S.Paulo*, São Paulo, 26 maio 2004.
- LAZO, P. *Comércio informal na América Latina: mercadotecnia global*. Cidade do México: Pequena Y Mediana Empresa, 2000.
- LOPES, J.R. Terceiro setor: a organização das políticas sociais e a nova esfera pública. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, Fundação Seade, v. 18, n. 3, jul./set. 2004.
- LOUKAITOU-SIDERIS, A.; BLUMENBERG, E.; EHRENFUCHT, R. Sidewalk democracy: municipalities and regulation of public space. Los Angeles. In: BEN-JOSEPH, E.; SZOLD, T. (Ed.). *Regulating place: standards and the shaping of urban America*. New York: Routledge, 2004.
- LUND, F.; NICHOLSON, J.; SKINNER, C. *Street trading*. Durban: School of Development Studies/University of Natal – Durban, 2000.
- MÁFIA dos fiscais: Savelli condenado a 17 anos. *O Estado de S.Paulo*, São Paulo, 2 abr. 2003.
- MARICATO, E. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: ARANTES, O.; MARICATO, E.; VAINER, C. *A cidade do pensamento único*. Desmanchando consensos. São Paulo: Edusp, 2000.
- MARICATO, E.; FERREIRA, J.S.W. Operação urbana consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade? In: OSÓRIO, L.M. (Org.). *Estatuto da cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.
- MCGREGOR-MIRGHANI, L. *The informal street vendors market on 125th street in Harlem*. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano) – Departamento de Planejamento Urbano da Faculdade de Arquitetura e Planejamento, Universidade de Columbia, Nova Iorque, 1994.
- NORONHA, E. Informal, ilegal e injusto: percepções do mercado de trabalho no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, Edusc, v. 18, n. 53, out. 2003.
- OIT. *Decent work and the informal economy*. Report IV. International Labor Conference. 90th session. Geneve: OIT, 2002.
- OLIVEIRA, F. *Crítica a razão dualista*. O ornitorrinco. São Paulo: Boitempo, 2003.
- PAMPLONA, J.B. *Erguendo-se pelos próprios cabelos: auto-emprego e reestruturação produtiva no Brasil*. São Paulo: Germinial/Fapesp, 2002.
- PASTORE, J. *Como reduzir a informalidade?* Mercado de trabalho. Conjuntura e análise. São Paulo, Ipea, p. 9-12, 2000.
- POCHMANN, M. O excedente de mão de obra no Município de São Paulo. In: FUNDAÇÃO SEADE/CUT. *Mapa do trabalho informal no Município de São Paulo*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.
- ROLNIK, R. *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Fapesp/Studio Nobel, 1997.
- SANTOS, M. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo: Hucitec, 1996.
- SCHWARZ, R. *Ao vencedor as batatas*. São Paulo: Duas cidades/ Editora 34, 2000.
- SILVA, M.F. *A economia política da corrupção no Brasil*. São Paulo: Senac, 2002.
- SKINNER, C. *Local government in transition – a gendered analysis of trends in urban policy and practice regarding street trading in five South African cities*. Research report n. 18. Durban: School of Development Studies/University of Natal – Durban, 1999.
- SOTO, H. de. *Economia subterrânea*. Rio de Janeiro: Globo, 1987.

SOUZA, M.C.C. Globalização e processo de informalidade: economia e sociedade. *Instituto de Economia*, Campinas, Unicamp, n. 14, jun. 2000.

TINKER, I. *Street foods: urban food and employment in developing countries*. New York: Oxford University Press, 1997.

TOKMAN, V. (Ed.). *De la informalidad a la modernidad*. Santiago: Oficina Internacional del Trabajo, 2001.

VILLAÇA, F. *Espaço intraurbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel, 2005.

LUCIANA ITIKAWA

Arquiteta, doutoranda da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP, bolsista Fapesp.
(itikawa@usp.br)

Artigo recebido em 30 de janeiro de 2006.

Aprovado em 30 de março de 2006.

Como citar o artigo:

ITIKAWA, L. Vulnerabilidades do trabalho informal de rua: violência, corrupção e clientelismo. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, Fundação Seade, v. 20, n. 1, p. 136-147, jan./mar. 2006. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br>>; <<http://www.scielo.br>>.