



Patrocínio Instituto Moreira Salles

A ATIVIDADE INFORMAL DO COMÉRCIO DE RUA  
E A REGIÃO CENTRAL DE SÃO PAULO

João Batista Pamplona

# A ATIVIDADE INFORMAL DO COMÉRCIO DE RUA E A REGIÃO CENTRAL DE SÃO PAULO

João Batista Pamplona\*

## INTRODUÇÃO

O mercado de trabalho na cidade de São Paulo tem sofrido desde o começo da década passada forte impacto negativo decorrente do baixo crescimento da economia brasileira e da reestruturação produtiva. A taxa de desemprego aumentou e se mantém em níveis elevados, a ocupação industrial despencou, os empregos de boa qualidade foram reduzidos, as exigências para a contratação de assalariados cresceram, o salário real médio se contraiu e a auto-ocupação (ou auto-emprego) tem mostrado trajetória ascendente.

Entre os auto-ocupados estão os trabalhadores do comércio de rua, os ambulantes, que em 2001 representavam cerca de 73.000 pessoas trabalhando nas ruas de toda a cidade. Concentrados de forma caótica no centro de São Paulo, os ambulantes têm contribuído para um longo processo de deterioração (desqualificação) dessa área.

Dado este contexto, nossos objetivos principais neste texto são: conhecer o perfil dos trabalhadores e da atividade do comércio de rua na cidade de São Paulo; investigar as implicações da presença de ambulantes na região central; e sugerir princípios e estratégias de ação que possam fundamentar uma política duradoura de regulação da atividade do comércio ambulante que contribua para a requalificação do centro de São Paulo.

\* Professor doutor do departamento de economia da PUC-SP. Agradeço a participação da economista Danielle Franco da Rocha na elaboração deste texto.

Para alcançarmos os objetivos acima, extraímos informações de bases de dados empíricos já existentes e informações da literatura sobre o tema. A principal base empírica que utilizamos foi a Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP)<sup>1</sup>. Como base complementar, usamos dados da Pesquisa do Setor Informal na Região do ABC (PSI/ABC)<sup>2</sup>.

Além disso, dividimos o conteúdo do presente texto em sete itens. O primeiro e o segundo deles tratam de delinear o fenômeno do setor informal e da atividade dos ambulantes, definindo-os. O terceiro item pretende fazer uma sucinta caracterização histórica da presença dos ambulantes na cidade de São Paulo e de como o poder público municipal tentou enfrentá-la. O quarto procura analisar o crescimento da participação do segmento informal do mercado de trabalho na RMSP à luz das transformações na economia brasileira e dimensionar o tamanho e a evolução recente do segmento de comércio de rua no município de São Paulo. O quinto é composto da elaboração de um perfil detalhado dos trabalhadores e da atividade informal do comércio de rua na cidade. O sexto busca apontar as conseqüências da presença dos ambulantes para São Paulo, em especial para a sua área central. Por fim, o sétimo pretende indicar um conjunto de princípios, estratégias e ações para a política de regulação da atividade dos ambulantes.

1. A PED é uma pesquisa mensal amostral domiciliar, realizada pela parceria Fundação SEADE e DIEESE, cujos dados permitem tanto o acompanhamento conjuntural do mercado de trabalho metropolitano como a elaboração de estudos em profundidade de segmentos ou de aspectos particulares desse mercado. Para este estudo, extraímos uma sub-amostra da amostra consolidada para cada ano da PED do período de 1999 a 2001. Essa sub-amostra foi obtida selecionando os casos (as pessoas) que trabalhavam no município de São Paulo na atividade ou negócio do comércio de rua. Essa sub-amostra representou, portanto, o universo a ser estudado nesta pesquisa, ou seja, o universo dos ambulantes que trabalhavam em São Paulo.

2. Patrocinada pelo Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (UN - HABITAT), a pesquisa do setor informal no ABC (PSI/ABC) foi coordenada pela Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC (ADE/GABC) em parceria com o Instituto de Pesquisas do Centro Universitário Municipal de São Caetano do Sul (INPE/IMES). Para efeito deste estudo, extraímos 11 dos 200 casos pesquisados na PSI/ABC e conformamos um grupo de ambulantes que trabalhavam e moravam no ABC. Para aproveitarmos a riqueza de detalhes que a pesquisa oferece sobre este tipo de trabalhador, admitimos que os ambulantes do ABC tenham bastante semelhança com os de São Paulo e que o estudo desses 11 casos possa nos ajudar a construir hipóteses sobre ambulantes no município de São Paulo. Assim, procedemos a um estudo do tipo multicase (sem representatividade estatística) que pode oferecer pistas valiosas para futuras pesquisas de campo sobre os ambulantes em São Paulo.

## 1. CONCEITO DE ATIVIDADE ECONÔMICA INFORMAL OU SETOR INFORMAL

A natureza complexa do setor informal torna seu conceito motivo de grande controvérsia técnica e acadêmica<sup>3</sup>. Simplificando as coisas, é possível identificar duas formas básicas e distintas de conceituar o setor informal.

Uma delas identifica o setor como um conjunto de atividades produtivas realizadas fora da lei (critério da ilegalidade). Para De Soto (1987), principal representante de matiz neoliberal da “abordagem legalista do setor informal”, a economia informal, também chamada neste enfoque de economia subterrânea, seria um conjunto de atividades econômicas não-registradas, não-declaradas ao Estado, extralegais, porém socialmente lícitas. Neste conceito não são considerados fatores de natureza tecnológica, nem tamanho das unidades produtivas, nem interações com os mercados<sup>4</sup>.

A outra forma básica de conceituar o setor informal o considera como o conjunto de unidades de produção não tipicamente capitalistas (critério da forma de organização da produção). É esta forma de conceituar as atividades econômicas informais que norteia este trabalho. Para nós, a forma de organizar a produção define o setor informal. Sendo assim, são informais os trabalhadores das unidades de produção não tipicamente capitalistas no interior do capitalismo. O conjunto destas unidades de produção compõe a economia informal. Nelas, há uma separação reduzida ou nenhuma separação entre trabalho e propriedade dos meios de produção (o proprietário trabalha diretamente na produção com a ajuda freqüente de familiares e, em alguns casos, com poucos assalariados). O trabalho assalariado não constitui a base do funcionamento dessas unidades. As unidades produtivas informais não são plenamente capitalistas também porque a taxa de lucro não é a variável-chave de seu funcionamento e sim o rendimento total de seu dono. A prioridade é a manutenção da família, e só depois vem a

3. Acerca da extensa controvérsia em torno do conceito de informal, ver Pamplona (2001).

4. No critério da “ilegalidade”, um vendedor de dólares no mercado negro, um profissional liberal que não paga corretamente seus tributos ou uma grande empresa que funciona sem patente seriam todos informais. Mas um pequeno comerciante que toca seu negócio com o auxílio de sua família e cumpre as exigências legais não seria informal.

manutenção do negócio ou a preocupação com “retornos de investimento”. O principal objetivo dessas unidades é criar emprego e renda para os envolvidos. Via de regra, não há acumulação. Quando isto ocorre, ela pode deixar de ser informal.

As unidades produtivas informais são de pequena escala, com certo predomínio de unidades unipessoais. O nível tecnológico e a relação capital/trabalho tendem a ser baixos; o processo tecnológico tende a ser simples; o progresso técnico é lento; a tecnologia é intensiva em trabalho; e há limitada divisão do trabalho. As unidades informais atuam normalmente em mercados competitivos ou na “base da pirâmide da oferta de mercados do tipo oligopólio”, onde há facilidade de entrada.

A economia informal não é um eufemismo para pobreza (embora a maioria dos engajados nela tenda a ser pobre). O informal pode ser tanto “espaço de sobrevivência” quanto de “ascensão social”. Na verdade, imensa heterogeneidade marca o informal. As pessoas que participam da economia informal não têm igual acesso aos mercados nem as mesmas dotações de capital técnico e humano. Há grandes diferenças de renda, de perfil ocupacional e de condições de trabalho. No setor informal, há tanto trabalhadores que escolheram tal atividade como outros que não tinham melhor opção.

A economia informal é subordinada (no sentido de ser vinculada e não necessariamente explorada) pelo núcleo capitalista (economia formal), pois seu crescimento é determinado pela dinâmica deste. A produção informal ocupa os interstícios da produção capitalista. Tem funcionalidade ao capital, mas não de forma mecânica, uniforme e necessária. Há casos de simples ocupação dos interstícios por uma força de trabalho que já não representa “exército industrial de reserva”.

As relações da economia informal com a formal (vínculos de subcontratação, por exemplo) permitem perceber que muitas vezes as relações de produção estruturam-se na forma de um continuum, e não de uma forma bipolar formal/informal. No entanto, se há uma clivagem entre formal e informal, ela é econômica e social (estrutural), e não legal. A ilegalidade é uma consequência, e não uma causa da economia informal. As unidades informais não são necessariamente criadas para não pagar impostos ou para não recolher a contribuição previdenciária. Elas são unidades que podem ter real dificuldade para cumprir as normas, já que seu excedente não seria suficiente para isso sem ameaçar sua própria

sobrevivência. A clivagem legal é própria da diferença entre “economia regular” e “economia subterrânea”. Ainda que se sobreponham com freqüência, “economia informal” e “economia subterrânea” são fenômenos distintos.

As situações ocupacionais que conformam o setor informal ou a economia informal são “os conta própria”, os pequenos empregadores (até cinco empregados – corte mais comum na literatura) e os seus trabalhadores (familiares, aprendizes e assalariados). Devem também ser incluídos aqui os trabalhadores assalariados domésticos, já que estão empregados numa unidade não econômica, não capitalista, que é a família.

O setor informal representa uma forma de produzir caracterizada fundamentalmente pela existência do auto-emprego<sup>5</sup>. A unidade produtiva informal funciona fundamentalmente para garantir um emprego e, obviamente, uma renda para seu proprietário, que nela trabalhará diretamente e controlará seu próprio processo de trabalho. Valorizar o capital não é o principal objetivo. O negócio informal é, antes de tudo, uma forma de criar o próprio emprego do seu proprietário.

## 2. DEFINIÇÃO DE ATIVIDADE INFORMAL DO COMÉRCIO DE RUA (OS AMBULANTES)

A expressão “ambulante”<sup>6</sup> designa trabalhador normalmente auto-empregado, que vende diretamente ao consumidor (varejo) produtos diversos (normalmente miudezas e mercadorias de mais

---

5. O auto-emprego é uma situação de trabalho na qual o trabalhador independente: controla seu processo de trabalho; fornece a si próprio seu equipamento, o que permite que o proprietário dos meios de produção participe diretamente da atividade produtiva; não tem renda previamente definida; tem por objetivo primordial prover seu próprio emprego (meio de subsistência), e não valorizar seu capital (acumulação de capital) (Pamplona, 2001, p.78).

6. Aqui neste estudo, as expressões “ambulantes”, “camelôs”, “auto-empregados no comércio de rua” e “comerciante de rua” são usadas de forma equivalente. Vale lembrar que a expressão “camelô” tende a não ser bem-aceita pelos ambulantes, segundo depoimentos colhidos por D’Angelo (2000, p.41), e também que a expressão “marreteiro” designa um tipo especial de “ambulante”, ou seja, aquele associado a práticas necessariamente ilícitas, que se utiliza da burla da lei, da esperteza e da vigarice para exercer sua atividade.

baixo valor) ou que presta serviços (normalmente de alimentação) em vias e logradouros públicos (ruas, calçadas, praças, jardins, etc.), com ou sem permissão oficial.

Oficialmente, de acordo com a Lei n.11.009, de 23 de agosto de 1991, os ambulantes na cidade de São Paulo são definidos da seguinte forma: “Considera-se vendedor ou prestador de serviços nas vias e logradouros públicos, reconhecido como ambulante, a pessoa física, civilmente capaz, que exerça atividade lícita por conta própria ou mediante relação de emprego, desde que devidamente autorizado pelo poder público competente” (São Paulo, Município, 1991).

É oportuno destacar que a legislação municipal considera como ambulante apenas aqueles trabalhadores devidamente autorizados pelo poder público. Essa mesma legislação também classifica os ambulantes de acordo com a forma em que a atividade é exercida. Os ambulantes podem ser: a) efetivos – são os ambulantes propriamente ditos, pois exercem sua atividade carregando junto ao corpo seus produtos ou equipamento e estão em circulação; b) de ponto móvel – são aqueles que exercem a atividade com a ajuda de veículos automotores, ou outros veículos, ou, ainda, que apresentam equipamento desmontável e removível; c) de ponto fixo – são os que exercem sua atividade em barracas não removíveis em locais previamente designados.

Os ambulantes possuem os mais diversos equipamentos para realizar seu trabalho (barracas removíveis ou não, trailers, veículos automotivos e à propulsão humana, tabuleiros ou simplesmente um plástico estendido no chão). Eles comercializam produtos também de diversas origens (de atacadistas legalmente estabelecidos ou não, de fabricantes formais e informais, de fabricação própria, de fruto do roubo ou contrabando, de fruto da pirataria e de varejistas legalmente estabelecidos). A atividade pode ser feita com autorização ou não do poder público, como já vimos, e pode contar com o auxílio de ajudantes, empregados ou familiares, muito embora a situação mais comum seja a atividade por conta própria. A atividade também é exercida em ambiente de acirrada concorrência e de condições tecnológicas precárias.

Os trabalhadores ambulantes são tipicamente auto-empregados, pois trabalham diretamente no seu negócio, fornecem a si próprios seus equipamentos, controlam seu processo de trabalho, sua

renda não é previamente definida e seu objetivo principal é prover o seu próprio sustento e não valorizar (acumular) seu capital.

### 3. BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA

Por volta do ano de 1900 a cidade de São Paulo possuía cerca de 239.820 habitantes, sendo que apenas 50.000 formavam a população operária (Pinto, 1994). Nesse período, a maioria da população pobre era composta por trabalhadores que viviam à base das pequenas ocupações independentes, do trabalho temporário de baixa remuneração e de funções marginais. A metrópole paulistana não era capaz de ocupar em trabalhos fixos a população desempregada que para lá afluía. Com isso, tornou-se crescente o desenvolvimento de pequenos ofícios autônomos, exercidos em geral pelo próprio dono, com baixo capital para iniciá-lo. Utilizando mão-de-obra doméstica, não assalariada, o pequeno artesão, ou simplesmente vendedor, barateava ao máximo os custos de sua atividade.

Assim, o engajamento dos trabalhadores pobres no pequeno comércio ambulante aliviava a sociedade do mal-estar causado pelo grande número de desocupados, sem recursos para sobrevivência. Consta que em 1904 o número desse tipo de trabalhadores era de, aproximadamente, 1.400 e chegou a 3.483 em 1915 (Guerreiro, 2000, p.29). Os ambulantes não tinham nenhuma qualificação ou habilitação específica, e a decadência de indústrias estáveis era sempre seguida pela expansão do seu número. Eles procuravam explorar as necessidades mais prementes do consumo doméstico cotidiano. Muitos deles se especializavam em fornecimento de utensílios e de ferramentas, e havia também os vendedores de balaios, cestos de vime, espanadores, tecido, aviamentos, alimentos etc.

Estes comerciantes moviam-se de um ponto a outro da cidade percorrendo os bairros populares de habitação mais densa, como Brás, Belenzinho, Mooca, Barra Funda, Bexiga, onde moravam italianos, espanhóis, portugueses, alemães e outros imigrantes e descendentes, e Higienópolis, Vila Buarque, Campos Elíseos e avenida Paulista, onde habitava a classe alta. Preferiam limitar-se ao triângulo



central, nas proximidades da rua do Rosário, largo da praça Antônio Prado, da praça do Patriarca, largo da Sé, largo da Misericórdia (junção entre as ruas Direita e Álvares Penteado), viaduto do Chá, ruas Barão de Itapetininga, Conselheiro Crispiniano e Dom José de Barros em direção à Praça da República, onde transitava maior número de pedestres.

O primeiro regulamento específico para o comércio ambulante de São Paulo foi estabelecido em 1898. Esta regulamentação veio como consequência de um relatório elaborado pelo então presidente da Intendência Municipal (antecedeu ao cargo de prefeito), que avaliou a situação do comércio ambulante e o fracasso da experiência de implantação de quiosques nas ruas.

O regulamento de 1898 proibiu o comércio ambulante na região central e nas imediações das estações ferroviárias, condicionou sua presença em outras áreas e determinou as dimensões dos equipamentos em 1 m<sup>2</sup> para tabuleiros ou 2 m<sup>2</sup> para carroças (Guerreiro, 2000, p.27). Já a licença era intransferível e renovada anualmente; no entanto o número de comerciantes sem licença aumentava a cada ano. A resposta veio em 1903, quando o prefeito Antônio Prado aumentou ainda mais os impostos e a vigilância dos não regulamentados. O resultado foi um aumento do problema.

Em 1926, o prefeito Pires de Rio anunciou a proibição do comércio de produtos comestíveis e nova repressão. Já em 1936, Fábio Prado tentou conferir maior rigor na concessão da licença: incluiu a necessidade de apresentação de atestado de saúde, elevou os impostos e proibiu a comercialização de medicamentos, bebidas alcoólicas, material inflamável, entre outros.

Em 1953, no governo Jânio Quadros, houve uma primeira tentativa de estabelecer critérios sociais para aqueles que seriam beneficiados com a licença de trabalhador do comércio de rua. Foi estabelecido um sistema de pontuação para concessões de locais. Pela ordem, tinham prioridade os portadores de deficiências físicas, depois os idosos, os que tivessem famílias numerosas e, por fim, solteiros que fossem arrimo de família. Em 1954, definiu-se a obrigatoriedade de venda de dois terços de produtos nacionais sobre o total de mercadorias. Em 1960, Ademar de Barros criou 1.300 novos pontos de comércio no centro da cidade, porém a denúncia de corrupção fez com que fosse vetado o comércio de rua até o fim da década de 60 (Guerreiro, 2000, p.31-33).

No início dos anos 70, Figueiredo Ferraz, ao substituir Paulo Maluf, declarou que combateria os ambulantes como parte do Plano de Manutenção e Limpeza da cidade. Na gestão de Olavo Setúbal, em 1975, foi projetada nova implantação de barracas padronizadas e feita a remoção de artesãos que ocupavam a praça da Sé e a rua Barão de Itapetininga para a praça da República. Na década de 80, a gestão Mário Covas abandonou a proposta de padronização e concentrou esforços na repressão à atividade.

Já a gestão de Luíza Erundina marcou um período em que a questão foi tratada de forma diferente. Simultaneamente a uma contagem das áreas de ocupação, foi discutida com os envolvidos uma proposta de regulamentação, a qual incluía a criação de comissões permanentes de ambulantes. Em 1991, aprovou-se a Lei 11.039, que estabeleceu a divisão dos ambulantes em três categorias: os portadores de deficiência física de natureza grave, os portadores de deficiência física de capacidade reduzida e sexagenários e fisicamente capazes. Dois terços dos pontos foram destinados aos dois primeiros grupos, e o tempo mínimo de sete anos de residência em São Paulo foi fixado como critério para obtenção do Termo de Permissão de Uso (TPU).

No governo seguinte, Paulo Maluf proibiu o comércio nas proximidades de avenidas, estações ferroviárias e hospitais. De 1993 a 1998 não houve expedição de TPUs conforme a lei. O resultado foi o retorno dos conflitos. A partir de maio de 1998, Celso Pitta instituiu bolsões padronizados, para onde foram redirecionados os ambulantes. Em agosto daquele ano, aconteceram novos protestos, desta vez motivados pela falta de fluxo de pessoas nas áreas delimitadas, os quais mostraram o fracasso desta política (Guerreiro, 2000, p.34-39).

Na gestão Marta Suplicy, o marco legal da política para o comércio ambulante é o Decreto 42.600, de 11 de novembro, que regulamenta a Lei 11.039, de 1991. Com esse decreto, a atribuição de definir a forma com que os ambulantes exercem suas atividades passa das antigas administrações regionais para as novas subprefeituras. O decreto regulamenta a atuação e define as atribuições da Comissão Permanente de Ambulantes, prevê a instalação de Bolsões de Comércio (shopping popular), estabelece os critérios para a concessão de TPUs, que passam a ser expedidas novamente e com

preferência para os deficientes físicos e atribui à Secretaria do Planejamento e às subprefeituras a tarefa de definir os locais nos quais não será permitida em hipótese nenhuma a atividade do comércio ambulante.

#### **4. CRESCIMENTO DO SETOR INFORMAL NA RMSP E SUAS RAZÕES**

Na década de 90, na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), verificou-se uma evolução dos ocupados no setor informal. A participação da ocupação informal na RMSP passou de 25% para 33% entre o biênio 1988-1989 e o biênio 1998-1999<sup>7</sup>. Houve uma elevação absoluta estimada de 761 mil pessoas e uma relativa de 48% no contingente de trabalhadores informais metropolitanos.

Com relação aos auto-empregados, a trajetória de crescimento continuou nos anos mais recentes na RMSP. Os auto-empregados (autônomos, pequenos empregadores e donos de negócio familiar), que representavam cerca de 18% da ocupação no biênio 1988-1989, passaram a representar 24% no ano de 2001. Segundo dados da PED, foram 600 mil pessoas a mais, elevando o contingente estimado de auto-empregados em 2001 para algo como 1.800.000 pessoas (Pamplona, 2000, e Fundação Seade, 2002).

No Brasil, a tradicional existência do setor informal esteve associada a uma insuficiente, ainda que dinâmica, geração de emprego no setor formal. A existência do setor informal foi também consequência do incremento da população em idade ativa, resultante do crescimento vegetativo e das migrações. Com a acentuada redução do dinamismo econômico do setor formal em termos de geração de empregos na última década, especialmente do emprego industrial, a informalidade está se tornando uma alternativa duradoura para muitos trabalhadores, sejam eles assalariados desempregados do

---

7. Estes dados foram extraídos de Pamplona (2000), que considerou em seu estudo como componentes do setor informal os seguintes grupos de trabalhadores: autônomos (ou conta própria); assalariados em empresas com até cinco empregados; empregadores com até cinco empregados e donos de negócio familiar; e trabalhadores familiares.

setor formal, sejam eles trabalhadores que fizeram sua inserção ocupacional no setor informal e daí têm pouca chance de sair. Em outras palavras, diante da manutenção de taxas de desemprego aberto mais altas e da permanente escassez de boas ofertas de emprego, os trabalhadores demitidos e/ou novos ingressantes no mercado de trabalho tendem a se acomodar de forma mais definitiva em pequenas empresas ou como conta-própria, normalmente no setor terciário (comércio e serviços). A baixa renda da maioria da população brasileira e, portanto, sua pouca riqueza acumulada, além de programas de seguro-desemprego tímidos e políticas sociais insuficientes, fazem com que a situação de desemprego aberto por muito tempo seja uma alternativa pouco viável para grande parte da força de trabalho (Pamplona, 2001). Assim, estes trabalhadores rapidamente trocam a situação de desemprego aberto por uma ocupação no setor informal.

O crescimento recente das ocupações do setor informal no Brasil, e em particular na RMSP, pode ser explicado pelas grandes mudanças estruturais e pela instabilidade macroeconômica que compeliram as empresas a um grande esforço de reestruturação e geraram expressivas mudanças no mercado de trabalho. As transformações estruturais dos anos 90 estão associadas à intensa abertura comercial e às mudanças na forma de atuação do Estado na economia. Tais transformações aumentaram a concorrência externa e induziram a indústria brasileira a um processo de reestruturação produtiva (terceirização, *dowsizing* etc.). Já o quadro macroeconômico de instabilidade está caracterizado predominantemente por sobrevalorização cambial, taxas de juros elevadíssimas, deterioração das finanças públicas e baixo crescimento econômico.

Num contexto de reestruturação produtiva e baixo crescimento, no qual aumentam as taxas de desemprego aberto, escasseiam os bons postos assalariados, reduzem-se fortemente os ganhos dos assalariados menos qualificados, redefinem-se qualificações, aumentam as exigências para contratação, aumenta o desemprego do chefe do domicílio e diminuem as chances de retomar a vaga perdida, a ocupação informal, enfim, passa a ser uma alternativa cada vez mais definitiva.

Nessa mesma direção, Cacciamali argumenta que a ampliação do trabalho por conta própria (núcleo de setor informal) no Brasil tem sido induzida pelo menos por quatro motivos: limitação dos

empregos assalariados e ausência de políticas públicas compensatórias; oportunidade de ganhos maiores àqueles dos empregos assalariados de média e baixa qualificação; crescimento de atividades de serviços; e estratégia de sobrevivência levada a cabo por indivíduos que apresentam dificuldades de reemprego ou de inserção no mercado de trabalho, que freqüentemente poderão exercer trabalhos de baixa produtividade (Cacciamali, 2000). Esses são alguns dos motivos pelos quais a economia brasileira assistiu nos anos da década de 90 a um processo de informalização do mercado de trabalho sem precedentes após sua industrialização.

Como não poderia deixar de ser, já que se trata da maior cidade e do núcleo econômico do país, o mercado de trabalho em São Paulo vem sofrendo nos últimos 14 anos forte impacto negativo resultante da reestruturação produtiva e do baixo crescimento da economia brasileira. De acordo com dados da Fundação Seade (2002), a taxa de desemprego não só se elevou para níveis expressivamente mais altos do que as do final dos anos 80, como vem se mantendo nestes níveis. A ocupação industrial, normalmente de qualidade superior, sofreu intensa redução no período, despencando de algo como 30% no final da década de 80 para cerca de 18% recentemente. A proporção de autônomos que trabalham para o público – entre os quais estão incluídos os ambulantes – na cidade de São Paulo mostrou tendência claramente crescente nos anos 90. Em julho de 1989, esses autônomos representavam 10,2% da ocupação total; em julho de 2002, eles já significavam 12,1% .

A tabela 1 mostra a evolução da estimativa do número de pessoas que trabalhavam no comércio de rua no município de São Paulo<sup>8</sup>. A informação mais recente disponível indica que, em 2001, havia cerca de 73.000 pessoas trabalhando nas ruas da cidade no comércio varejista e que eles representavam aproximadamente 1,5% do total de ocupados em São Paulo. Os dados revelam também que o número e a proporção de ambulantes sofre variações significativas ao longo do três anos analisados. Embora seja uma série muito curta, de apenas três anos, é possível supor uma relação entre o número

---

8. Foram considerados como trabalhadores do comércio de rua aqueles que responderam na PED que a atividade do negócio ou da empresa onde exerciam seu trabalho principal era “comércio varejista realizado em vias públicas, postos móveis, etc.”

e a proporção de ambulantes com as taxas de crescimento do PIB em cada ano. A expansão econômica verificada em 2000 (o PIB brasileiro cresceu 4,5%) teria feito com que cerca de 24 mil ambulantes deixassem as ruas de São Paulo. Da mesma forma, quando a economia voltou a apresentar baixo crescimento econômico em 2001 (quando o PIB cresceu 1,5%), o número de ambulantes cresceu em 16 mil. É possível presumir que há uma resposta anticíclica do número de ambulantes em São Paulo. Dito em outras palavras, quando o ciclo econômico está em sua fase de expansão, há diminuição do número de ambulantes; quando o ciclo está em sua fase de contração, há aumento de ambulantes.

Embora haja concentração de ambulantes em vários subcentros da cidade de São Paulo, é para a região central<sup>9</sup> que eles tendem a convergir, particularmente para os distritos Sé e República,

TABELA 1

Evolução do número estimado e da proporção de pessoas que trabalham no município de São Paulo (MSP) no comércio de rua (ambulantes) e residem na RMSP

| Ano  | Total de ocupados na RMSP (1) | Total de ocupados na RMSP que trabalham no MSP (2) | Trabalhadores do comércio de rua no MSP |         |                 |
|------|-------------------------------|--|---|---------|-----------------|
|      |                               |  | Número (3)                              | % (3/2) | Índice relativo |
| 1999 | 7.170.000                     | 4.840.000  | 91.000                                  | 1,88    | 136             |
| 2000 | 7.450.000                     | 4.977.000  | 67.000                                  | 1,35    | 100             |
| 2001 | 7.596.000                     | 4.975.000  | 73.000                                  | 1,47    | 109             |

**Fonte:** Elaboração própria a partir dos microdados da PED - SEADE/DIEESE

9. A região central de São Paulo é entendida neste texto como sendo composta por dez distritos (Consolação, Santa Cecília, Bom Retiro, Pari, Brás, Cambuci, Liberdade, Bela Vista, República e Sé). O número total e exato de ambulantes nesta região não é conhecido. Fala-se em algo como 15% do total de ambulantes da cidade (em torno 10 mil). Em reportagem do jornal *Folha de S. Paulo* (FSP, 2003), o número de ambulantes legalizados no centro foi avaliado em 1.244 e os não legalizados em cerca de 4.000. Em reportagem de *O Estado de São Paulo* (OESP, 2003), o número total de ambulantes no centro foi estimado em 8.000 pessoas, sendo que somente 1.244 possuíam o Termo de Permissão de Uso (TPU), ou seja, eram ambulantes regulares.

considerados aqui como o centro histórico da cidade. Os centros históricos das cidades da América Latina são locais altamente atrativos para o comércio ambulante. De acordo com Tokman, os centros históricos estão situados em locais estratégicos, onde se concentram vias de trânsito obrigatório, serviços públicos, instituições diversas e o setor financeiro (Tokman, 2001, p.125). Tudo isso atrai uma ampla faixa de pessoas, em especial as de média e de baixa renda, as quais formam a demanda principal do comércio de rua.

No caso do centro de São Paulo, a acessibilidade resultante das intervenções públicas teve um papel primordial em transformar o centro histórico em um local especialmente vantajoso à atividade ambulante. De acordo com Nakano, Campos e Rolnik (2003)<sup>10</sup>, o abandono do centro pelas camadas de mais alta renda tem favorecido a ocupação pelo comércio direcionado à população de baixa renda. No entanto, esta popularização da região central não pode ser reduzida a um evento de ocupação espontânea, já que ela também se origina de políticas e intervenções públicas direcionadas a favorecer o acesso à região por meio de transporte coletivo e a desestimular o uso do automóvel<sup>11</sup>. Além de estimular a presença de segmentos de mais baixa renda e de desestimular a presença de segmentos de mais alta renda no centro histórico, essas intervenções criaram intenso fluxo de pessoas nesta área da cidade. Ainda segundo os autores acima, a integração entre as diversas formas de transporte coletivo é deficiente em São Paulo, o que exige transbordos a pé, criando intenso fluxo de pessoas em torno e entre os terminais, estações e pontos finais. No viaduto do Chá e nas ruas Direita, São Bento, Xavier de Toledo e Barão de Itapetininga o número de pedestres é maior do que 6.000 pessoas por hora.

---

10. Ver Nakano, Campos e Rolnik neste livro.

11. Exemplos dessas intervenções: o caso do metrô (ao cruzar suas principais linhas na Sé, o metropolitano elegeu como foco principal o centro histórico); o caso dos corredores de ônibus (Santo Amaro – Bandeira; Cachoeirinha – Rio Branco); a consolidação dos terminais de ônibus na praça da Bandeira, na praça Princesa Isabel e no parque Dom Pedro II; a pedestrianização, com os calçadões; as vias exclusivas de ônibus e de táxi; as mãos únicas, limitando a circulação de veículos particulares. Estas últimas intervenções dificultaram ainda mais o acesso de automóveis ao centro histórico, já prejudicado pela falta de garagens nos prédios e pela escassez de estacionamentos (Nakano, Campos e Rolnik, 2003, p.16-23).

A estruturação do sistema de transporte e do sistema viário no centro de São Paulo, ao favorecer o intenso fluxo de pedestres de mais baixa renda, induziu à ocupação do espaço público por ambulantes. É preciso dizer também que o centro histórico (Sé e República) continua oferecendo uma quantidade expressiva de empregos<sup>12</sup>, especialmente na Administração Pública, que ajudam a manter um grande fluxo de pessoas de média e de baixa renda. O centro histórico de São Paulo torna-se, portanto, um local onde há profusão do segmento da população potencialmente cliente dos ambulantes (pessoas de baixa e de média renda). Fica, assim, mais fácil entender a resistência dos ambulantes em deixar as ruas do centro histórico da cidade<sup>13</sup>.

## 5. O PERFIL DOS TRABALHADORES E DA ATIVIDADE INFORMAL DO COMÉRCIO DE RUA EM SP

Quando comparados com o total de ocupados na cidade, os trabalhadores do comércio de rua de São Paulo (em 2001), como mostra a tabela 2, são: mais do sexo masculino; mais velhos; mais chefes de domicílio; mais de cor não-branca (ainda que a maioria dos ambulantes tenha sido identificada como de cor branca); mais de origem nordestina (embora a maioria dos ambulantes tivesse nascido no sudeste); mais migrantes, mas, da mesma forma que o total de ocupados, não tendiam a ser migrantes recentes (quase 80% dos trabalhadores do comércio de rua residiam havia mais de dez anos na RMSP). Ademais, os ambulantes tinham renda familiar mais baixa e apresentavam escolaridade destacadamente mais baixa se comparados ao total de trabalhadores ocupados.

Das variáveis apresentadas, três delas merecem destaque por diferenciar de forma mais expressiva os ambulantes do total dos ocupados: o sexo, a idade e a escolaridade.

12. Em 2000, os distritos Sé e República somavam cerca de 213 mil empregos formais, sendo 36% deles na Administração Pública (Comin *et al.*, 2002, p.17).

13. Os ambulantes afirmam que, nos centros históricos das cidades, eles vendem em média duas ou três vezes mais do que em outros distritos (Tokman, 2001, p. 122).



Nossos dados mostram que a grande maioria dos trabalhadores do comércio de rua no município de São Paulo em 2001 era composta de homens (cerca de 3/4)<sup>14</sup> e que nos últimos três anos esta proporção mostrou leve tendência para crescer. Proporção muito semelhante a essa foi encontrada também por D'Angelo para sua amostra de 248 ambulantes que trabalhavam no centro histórico de São Paulo em 1997<sup>15</sup>: aproximadamente 80% deles eram homens (D'Angelo, 2000).

Para o Rio de Janeiro, Tokman chegou a números semelhantes: 75% dos ambulantes eram homens e 25% eram mulheres (Tokman, 2001, p.124). Tokman também apresenta dados para três outras cidades latino-americanas (Bogotá, Santiago, Lima) e verificou que a participação dos homens variava de 54% a 60% nessas cidades. Portanto, a fração masculina de trabalhadores do comércio de rua é muito maior no Brasil. Uma possível explicação para isto pode estar no maior risco da atividade no Brasil, com maior disputa por pontos, com maior chance de assaltos e outras ocorrências violentas, com ação mais enérgica de fiscais.

A tabela 2 revela também que a maioria dos ambulantes de São Paulo (62%), em 2001, estava na faixa de 24 a 55 anos. Na comparação com o total de ocupados, verifica-se que os ambulantes tendiam a ser mais velhos: na faixa dos 40 anos ou mais estavam 34% dos ocupados e 44% dos trabalhadores do comércio de rua<sup>16</sup>. Em 2001, a média, a mediana e a moda da idade dos ambulantes eram, respectivamente, de 37, 36 e 42 anos; já a média, a mediana e a moda do total de ocupados eram, respectivamente, de 35, 33 e 24 anos. A maior diferença está entre as modas. Nota-se que a idade mais freqüente entre os ambulantes é 18 anos maior que a idade mais freqüente entre o total de ocupados. Embora sejam mais velhos que o total dos ocupados, isto não significa que os ambulantes sejam compostos em sua maioria por velhos e aposentados (apenas 15% dos trabalhadores do comércio de rua tinham

---

14. Proporção de homens muito semelhante à da tabela 2 (73,3%) foi por nós encontrada nos 11 casos de ambulantes estudados na Região do Grande ABC em 2001 (72,7%).

15. Embora o levantamento de campo feito por D'Angelo (2000) seja restrito em termos de seus fundamentos metodológicos e do número de variáveis investigadas, ele apresenta a vantagem de ser um levantamento de campo feito em 1997 com 248 ambulantes que trabalhavam especificamente no centro de São Paulo.

16. Dos 11 casos de ambulantes da Região do ABC que estudamos, cerca de 63% deles tinham 40 anos ou mais.

mais de 55 anos). Por outro lado, a idade mais avançada dos ambulantes reforça as dificuldades que esses trabalhadores teriam se desejassem buscar uma ocupação assalariada no setor formal.

TABELA 2

Perfil pessoal dos ambulantes e do total de ocupados que residem na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) e trabalham no Município de São Paulo (MSP)

Em porcentagem

| Indicadores                 | 2001         |                 | 2000         |                 | 1999         |                 |
|-----------------------------|--------------|-----------------|--------------|-----------------|--------------|-----------------|
|                             | Ambulantes   | Ocupados no MSP | Ambulantes   | Ocupados no MSP | Ambulantes   | Ocupados no MSP |
| <b>Total</b>                | <b>100,0</b> | <b>100,0</b>    | <b>100,0</b> | <b>100,0</b>    | <b>100,0</b> | <b>100%</b>     |
| <b>Sexo</b>                 |              |                 |              |                 |              |                 |
| Feminino                    | 26,7         | 44,2            | 30,8         | 43,9            | 32,4         | 44              |
| Masculino                   | 73,3         | 55,8            | 69,2         | 56,1            | 67,6         | 56              |
| <b>Idade</b>                |              |                 |              |                 |              |                 |
| Até 23 anos                 | 23,4         | 20,3            | 21,6         | 20,6            | 21,9         | 20,1            |
| 24 a 39 anos                | 32,9         | 45,3            | 38           | 44,9            | 36           | 45,4            |
| 40 a 55 anos                | 29,0         | 27,3            | 27,3         | 27,5            | 27,8         | 27,6            |
| Mais de 55 anos             | 14,7         | 7,1             | 13,1         | 7,1             | 14,3         | 7               |
| <b>Posição no domicílio</b> |              |                 |              |                 |              |                 |
| Chefe de família            | 52,4         | 45,6            | 50,9         | 45,9            | 52           | 28,5            |
| Cônjuge                     | 14,5         | 19,5            | 17           | 18,9            | 17,1         | 19,6            |
| Filho                       | 22,6         | 26,2            | 21,6         | 25,7            | 19,3         | 41,6            |
| Outro Parente               | 8,5          | 6,4             | 8,5          | 6,8             | 9,7          | 9,1             |
| Outros                      | 2,1          | 2,3             | 2            | 2,7             | 1,7          | 1,2             |
| <b>Cor</b>                  |              |                 |              |                 |              |                 |
| Branca                      | 58,4         | 65,6            | 57,9         | 68,7            | 55,2         | 67,8            |
| Preta                       | 7,2          | 6,7             | 5,9          | 6,1             | 6,8          | 5,7             |
| Parda                       | 31,9         | 25,8            | 28,2         | 22,6            | 32,9         | 24              |
| Amarela                     | 2,5          | 1,9             | 8,1          | 2,5             | 5,2          | 2,5             |
| <b>Região onde nasceu</b>   |              |                 |              |                 |              |                 |
| Norte                       | 0,2          | 0,4             | 0,6          | 0,2             | 0,2          | 0,3             |
| Nordeste                    | 40,0         | 27,6            | 40,4         | 26,8            | 34,4         | 26,5            |

(continua)

TABELA 2

Perfil pessoal dos ambulantes e do total de ocupados que residem na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) e trabalham no Município de São Paulo (MSP)

Em porcentagem

| Indicadores                       | 2001       |                 | 2000       |                 | 1999       |                 |
|-----------------------------------|------------|-----------------|------------|-----------------|------------|-----------------|
|                                   | Ambulantes | Ocupados no MSP | Ambulantes | Ocupados no MSP | Ambulantes | Ocupados no MSP |
| Sudeste                           | 53,4       | 66,2            | 51,5       | 57,3            | 58,9       | 67              |
| Sul                               | 2,3        | 3,8             | 2,9        | 13              | 3,4        | 3,7             |
| Centro Oeste                      | 0,8        | 0,7             | 1,7        | 0,7             | 0,6        | 0,8             |
| Outro país                        | 2,5        | 1,4             | 2,8        | 1,9             | 2,5        | 1,8             |
| <b>Tempo de residência</b>        |            |                 |            |                 |            |                 |
| 1 ano ou menos                    | 3,7        | 3,1             | 4,6        | 2,8             | 3,1        | 3,1             |
| Mais de 1 até 5 anos              | 8,7        | 6,4             | 7          | 7,1             | 7,9        | 7,1             |
| Mais de 5 até 7 anos              | 5,0        | 3,3             | 3,9        | 2,7             | 1,7        | 2,4             |
| Mais de 7 até 10 anos             | 4,8        | 4,9             | 5,7        | 4,7             | 5          | 5               |
| Mais de 10 anos                   | 77,8       | 82,2            | 78,8       | 82,7            | 82,2       | 82,2            |
| <b>Renda familiar total (R\$)</b> |            |                 |            |                 |            |                 |
| Até 400                           | 14,5       | 7,9             | 15,3       | 8,2             | 19,2       | 9,3             |
| Mais de 400 até 800               | 18,2       | 14,7            | 21,2       | 15,7            | 21,5       | 16,4            |
| Mais de 800 até 1.200             | 12,0       | 13,1            | 14,8       | 12,9            | 11,2       | 12,5            |
| Mais de 1.200 até 2.000           | 9,7        | 14,5            | 12,4       | 14,9            | 9,6        | 15,2            |
| Mais de 2000                      | 9,5        | 20,2            | 6,3        | 20,9            | 8,5        | 21,1            |
| Sem declaração                    | 36,0       | 29,6            | 29,9       | 27,3            | 30         | 25,4            |
| <b>Grau de instrução</b>          |            |                 |            |                 |            |                 |
| Analfabeto                        | 7,2        | 3,6             | 7,7        | 3,3             | 8,2        | 3,6             |
| 1º Grau incompleto                | 53,0       | 32,7            | 57         | 32,8            | 54,4       | 34,2            |
| 1º Grau completo                  | 16,1       | 12,2            | 12,9       | 12              | 10,8       | 11,8            |
| 2º Grau incompleto                | 6,8        | 7,2             | 6,1        | 7               | 8,8        | 7,2             |
| 2º Grau completo                  | 12,0       | 24,4            | 12,4       | 22,7            | 13,8       | 21,4            |
| Superior incompleto               | 1,2        | 5,8             | 1,3        | 6,1             | 1,6        | 5,7             |
| Superior completo                 | 3,3        | 14,0            | 1,3        | 15,5            | 1,7        | 15,8            |
| Sem declaração                    | 0,2        | 0,3             | 1,3        | 0,4             | 0,6        | 0,3             |

**Fonte:** Elaboração própria a partir dos microdados da PED - SEADE/DIEESE

**Nota:** Foram considerados ambulantes os trabalhadores classificados no setor de comércio varejista em vias públicas, postos móveis, etc.

No que concerne à escolaridade dos ambulantes, os dados mostram que ela era baixíssima em 2001. Ao passo que o total de ocupados apresentava uma proporção de 48,5% de pessoas com até primeiro grau completo, nos ambulantes essa proporção atingia 76,3%. Cerca de 60% dos ambulantes na cidade de São Paulo, em 2001, não tinham sequer o primeiro grau completo<sup>17</sup>. Para os camelôs do centro histórico de São Paulo, D'Angelo encontrou situação praticamente idêntica: 60,5% deles não tinham nem ao menos o primeiro grau completo (D'Angelo, 2000, p.114).

Com um perfil pessoal predominante de homens, chefes de domicílio, em idade madura (próximos de 40 anos ou mais), com baixíssima escolaridade e com as restrições contemporâneas do mercado de trabalho, é difícil imaginar alternativas para esses trabalhadores que não sejam no setor informal.

A tabela 3 mostra que apenas uma parte muito pequena (cerca de 13%) dos trabalhadores no comércio de rua do município de São Paulo contribuía em 2001 para a Previdência Social. Na passagem do ano de 1999 para o de 2000, essa proporção cresceu 57% (de 9,9% para 15,5%), revelando que, em anos de crescimento econômico, há uma maior disposição dos ambulantes para regularizar sua situação previdenciária. Por outro lado, mesmo com crescimento econômico, a parte contribuinte continuou muito pequena. A situação de desamparo desses trabalhadores contra adversidades futuras relacionadas ao trabalho é nítida.

Quanto à posição na ocupação, a tabela 3 revela que havia, em 2001, participação significativa de mão-de-obra familiar nas atividades do comércio de rua e que parte expressiva (aproximadamente 23%) dos trabalhadores considerados ambulantes eram na verdade empregados, muito provavelmente de outros ambulantes<sup>18</sup>. É relevante assinalar que no ano de expansão da atividade econômica (2000), houve aumento da proporção de empregados e de empregadores e diminuição de autônomos. É

17. A baixíssima escolaridade também é revelada nos 11 casos de ambulantes da Região do ABC que estudamos: cerca de 90% tinham somente até o primeiro grau incompleto

18. Há relatos de que comerciantes da região central de São Paulo contratariam pessoas para ocuparem como ambulantes as proximidades de suas lojas. Não há dados disponíveis que indiquem qual seria a dimensão desse fenômeno.

TABELA 3

Perfil ocupacional dos ambulantes e do total de ocupados que residem na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) e trabalham no Município de São Paulo (MSP)

Em porcentagem

| Indicadores   | 2001         |                 | 2000         |                 | 1999         |                 |
|---|--------------|-----------------|--------------|-----------------|--------------|-----------------|
|   | Ambulantes   | Ocupados no MSP | Ambulantes   | Ocupados no MSP | Ambulantes   | Ocupados no MSP |
| <b>Total</b>  | <b>100,0</b> | <b>100,0</b>    | <b>100,0</b> | <b>100,0</b>    | <b>100,0</b> | <b>100%</b>     |
| <b>Ocupações</b>  |              |                 |              |                 |              |                 |
| Vendedores (CBO452)                                       | 47,8         | 7,8             | 36,9         | 7,5             | 39,5         | 7,7             |
| Doceiros, Sorveteiros, Fruteiros, Feirantes, etc (CBO490) | 45,5         | 1,1             | 56,3         | 1,1             | 56,4         | 1,3             |
| Outras ocupações  | 6,6          | 91,1            | 6,8          | 91,4            | 4,1          | 91              |
| <b>Contribuição previdenciária</b>                        |              |                 |              |                 |              |                 |
| Contribuintes   | 12,8         | 60,4            | 15,5         | 61              | 9,9          | 62,3            |
| Não contribuintes   | 87,2         | 39,5            | 84,5         | 38,9            | 90,1         | 37,7            |
| Sem declaração  | 0,0          | 0,1             | 0            | 0,1             | 0            |                 |
| <b>Posição na Ocupação</b>                                |              |                 |              |                 |              |                 |
| Autônomo  | 53,6         | 16,2            | 47,6         | 16,5            | 60,5         | 16,2            |
| Empregador  | 5,2          | 4,4             | 4,6          | 4,8             | 2,2          | 5,1             |
| Dono de negócio familiar                                  | 10,6         | 2,2             | 13,8         | 2,6             | 12,4         | 2,6             |
| Assalariado   | 22,8         | 75,7            | 25,5         | 74,7            | 17           | 74,5            |
| Trabalhador familiar                                      | 7,9          | 1,4             | 8,5          | 1,4             | 7,9          | 1,7             |
| <b>Renda bruta no trabalho principal (R\$)</b>            |              |                 |              |                 |              |                 |
| Até 400   | 49,9         | 34              | 57           | 36              | 56,6         | 37,5            |
| Mais de 400 até 800                                       | 16,6         | 24,7            | 14,8         | 23,7            | 16,4         | 23,3            |
| Mais de 800 até 1.200                                     | 4,8          | 9,8             | 6,3          | 9,4             | 5            | 9,4             |
| Mais de 1.200 até 2.000                                   | 4,8          | 7,5             | 2            | 7,6             | 1,9          | 7,6             |
| Mais de 2.000   | 1,4          | 6,5             | 9            | 7,1             | 1,1          | 7               |
| Sem declaração  | 22,6         | 17,4            | 19           | 16,2            | 19           | 15,3            |

**Fonte:** Elaboração própria a partir dos microdados da PED - SEADE/DIEESE

**Nota:** Foram considerados ambulantes os trabalhadores classificados no setor de comércio varejista em vias públicas, postos móveis, etc.

possível imaginar que nesse tipo de período parte dos ambulantes autônomos deixe o comércio de rua assim que surjam condições mais favoráveis no mercado de trabalho e que parte dos autônomos fique na atividade e passe a contratar pessoas como empregados.

Uma outra variável importante apresentada na tabela 3 é a renda bruta no trabalho principal. Podemos notar que a renda dos ambulantes era mais baixa do que a renda do total dos ocupados na cidade de São Paulo. Cerca de 50% dos ambulantes declararam que recebiam até R\$ 400 por mês em 2001, ao passo que essa proporção era de apenas 34% entre o total dos ocupados.

No topo superior dos rendimentos (mais de R\$ 2.000), havia, em 2001, apenas 1,4% dos ambulantes e 6,5% do total de ocupados. A situação muda em 2000, ano de expansão econômica. Em 1999 (ano recessivo), 7% do total de ocupados tinham rendimentos na faixa de mais de R\$ 2.000 e para os ambulantes esta percentagem era de apenas 1,1%. Em 2000, o total de ocupados permaneceu praticamente com a mesma participação do ano anterior, mas os ambulantes subiram expressivamente sua participação para 9%. Isso provavelmente indica que a renda dos ambulantes tenha um comportamento ainda mais pró-cíclico do que a renda do total dos ocupados, ou seja, a renda dos ambulantes cresceria mais rapidamente do que a renda dos ocupados em conjunturas favoráveis.

A tabela 4 aponta as condições em que a atividade do comércio de rua é exercida. A maioria dos ambulantes (cerca de 63%) trabalha sozinha ou com a família, em barracas (cerca de 66%) e cumpre jornada de mais de 43 horas semanais (60%). É importante afirmar que a jornada de trabalho dos ambulantes tende a ser mais longa do que a do total dos ocupados. Em 2001, cerca de 40% dos ambulantes trabalhavam mais de 54 horas por semana e apenas 18% do total de ocupados faziam o mesmo.

Um outro fato relevante é a ocorrência em 2001 de quase 19% de ambulantes trabalhando sem instalação e sem equipamento. E mais relevante ainda é o fato de que esta participação dobra no ano recessivo de 1999. Na recessão, há provavelmente uma grande entrada no comércio de rua de pessoas desprovidas de qualquer capital que vão aí tentar a sorte e formam o que podemos chamar de “inchaço do comércio ambulante”.

TABELA 4

Perfil da atividade dos ambulantes e do total de ocupados que residem na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) e trabalham no Município de São Paulo (MSP)

Em porcentagem

| Indicadores                         | 2001         |                 | 2000         |                 | 1999         |                 |
|-------------------------------------|--------------|-----------------|--------------|-----------------|--------------|-----------------|
|                                     | Ambulantes   | Ocupados no MSP | Ambulantes   | Ocupados no MSP | Ambulantes   | Ocupados no MSP |
| <b>Total</b>                        | <b>100,0</b> | <b>100,0</b>    | <b>100,0</b> | <b>100,0</b>    | <b>100,0</b> | <b>100%</b>     |
| <b>Tamanho da Empresa</b>           |              |                 |              |                 |              |                 |
| Trabalha sozinho                    | 42,7         | 10,8            | 38,9         | 10,7            | 48,7         | 10,6            |
| Trabalha com a família              | 20,7         | 4,5             | 25,1         | 4,8             | 23,9         | 4,8             |
| De 1 a 5 empregados                 | 29,0         | 12,7            | 28,6         | 13              | 20,8         | 13,2            |
| Mais de 5 empregados                | 5,2          | 43,4            | 5,3          | 43,2            | 2,9          | 45,2            |
| Não sabe                            | 2,5          | 28,5            | 2,2          | 28,4            | 3,8          | 26,2            |
| <b>Local de estabelecimento</b>     |              |                 |              |                 |              |                 |
| Residência adaptada                 | 0,8          | 1,9             | 0,2          | 2,1             | 0,5          | 1,9             |
| Residência não adaptada             | 0,6          | 2,5             | 0,4          | 2,4             | 1,3          | 2,5             |
| Fora da residência                  | 2,9          | 69,8            | 5,9          | 69,4            | 3,6          | 69,2            |
| Barracas                            | 65,6         | 1,4             | 62,2         | 1,2             | 43,4         | 1,1             |
| Equipamento automotivo              | 6,2          | 1,8             | 5,9          | 1,8             | 8,5          | 1,9             |
| Sem instalação com equipamento      | 5,0          | 3,5             | 5,5          | 3,5             | 4,2          | 3,4             |
| Sem instalação e sem equipamento    | 18,8         | 2,4             | 19,9         | 2,2             | 38,5         | 2,3             |
| Outro                               | 0,0          | 0,1             | 0            | 0,1             | 0            | 0,1             |
| Sem declaração                      | 0,0          | 16,6            | 0            | 17,3            | 0            | 17,5            |
| <b>Horas trabalhadas por semana</b> |              |                 |              |                 |              |                 |
| Até 20 horas                        | 15,9         | 11,9            | 18,1         | 11,5            | 17,3         | 11,8            |
| Mais de 20 até 43 horas             | 23,6         | 41,7            | 26,4         | 41,1            | 28,5         | 43,2            |
| Mais de 43 até 54 horas             | 21,5         | 28              | 19,7         | 29              | 17,3         | 27,7            |
| Mais de 54 até 65 horas             | 14,9         | 9               | 12,4         | 9,4             | 17,8         | 8,8             |
| Mais de 65 horas                    | 24,0         | 9,3             | 23,4         | 9,1             | 19,2         | 8,4             |

**Fonte:** Elaboração própria a partir dos microdados da PED - SEADE/DIEESE

**Nota:** Foram considerados ambulantes os trabalhadores classificados no setor de comércio varejista em vias públicas, postos móveis, etc.

Ainda na tentativa de entender a natureza da atividade do comércio ambulante, é importante salientar a sua heterogeneidade no que diz respeito às mercadorias comercializadas<sup>19</sup>, aos rendimentos, às diferentes formas de operação da atividade e aos desiguais níveis de aceitação social para os diferentes tipos de comércio ambulante.

Também é relevante ter presente que nem toda atividade do comércio de rua é necessariamente fruto da crise econômica conjuntural ou da pobreza e da desigualdade. Há pelos menos três grupos distintos que marcam a heterogeneidade presente no comércio de rua: 1) grupo de situação precária (sem recursos); 2) grupo de situação sustentável (com recursos); 3) grupo com atividade socialmente condenável.

Uma parte expressiva dos ambulantes está no primeiro grupo. São normalmente aqueles trabalhadores que procuram o comércio de rua para fugir da pobreza crônica ou das adversidades da conjuntura econômica. De acordo com a tabela 3, aproximadamente 50% dos trabalhadores no comércio de rua na cidade de São Paulo tinham em 2001 rendimentos de até R\$ 400, que podem ser considerados baixos, já que a mediana dos rendimentos do total de ocupados na cidade era de R\$ 500. A tabela 4 revela que cerca de 19% dos ambulantes nem sequer dispunham de instalações e equipamento de trabalho em 2001.

No segundo grupo, está uma parte dos ambulantes que detém recursos (capital, habilidades, qualificações) que lhes conferem possibilidades reais de que sua atividade seja bem-sucedida e socialmente aceita. A tabela 3 indica que 15% de ambulantes na cidade de São Paulo eram empregadores ou donos de negócio familiar; que 13% deles eram contribuintes da Previdência Social; que pelo menos 11% deles (já que cerca de 23% não declararam sua renda) tinham rendimentos superiores a R\$ 800 por mês. Para o centro histórico de São Paulo, D'Angelo constatou que cerca de

---

19. Os ambulantes em São Paulo comercializam roupas, produtos eletrônicos, alimentos, passes de ônibus e de metrô, calçados, cigarros, produtos de higiene, CD's, fitas cassete, programas de computador, óculos, relógios, artigos de papelaria, artesanato, mercadorias sazonais, como enfeites natalinos, brinquedos, etc. (Ibanhes, 1999, p. 308). Para a amostra de ambulantes do centro histórico de São Paulo, D'Angelo constatou que os principais produtos vendidos eram: artigos de vestuário (34%), artigos de couro (13,5%), relógios (9,5%), aparelhos eletrônicos (8,4%), alimentos (7%), outros (27,6%) (D'Angelo, 2000, p. 134).



65% dos ambulantes eram de fato donos de suas barracas e que 50% deles não pensavam em deixar a atividade<sup>20</sup> (D'Angelo, 2000, p.117).

Há ainda um terceiro grupo de ambulantes que claramente sobrevive, muitas vezes com rendimentos considerados elevados, em decorrência de atividades ilegais (contrabando, pirataria, venda de produtos roubados etc.)<sup>21</sup>.

É evidente, portanto, que as estratégias para lidar com esses três grupos devem ser diferenciadas. O primeiro grupo muito provavelmente terá seu problema de sobrevivência resolvido saindo da atividade de ambulante, seja através de vagas geradas pela retomada do crescimento econômico, seja pelos efeitos de políticas de emprego. O terceiro grupo é evidentemente um caso que transcende a esfera do poder público municipal. Deve sair da atividade ambulante e, nesse caso, a ação policial é indispensável. Já o segundo grupo deve contar com o apoio e a regulação públicos para que a atividade possa ser exercida de forma aceitável tanto para os ambulantes quanto para os outros segmentos da população.

## **6. IMPLICAÇÕES ECONÔMICAS E EXTRA-ECONÔMICAS DA ATIVIDADE DO COMÉRCIO DE RUA**

A população de São Paulo encara com ambivalência o trabalho dos ambulantes. Ora ela aceita o comércio de rua, argumentando que ele oferece preços mais baratos, fácil acesso às mercadorias e é exercido por chefes de domicílio que realmente precisam e que a política econômica não deu outra alternativa de sobrevivência. Ora ela rejeita o comércio de rua, apontando a sujeira na cidade, os danos estéticos, os prejuízos ao comércio estabelecido, os obstáculos à circulação, a

---

20. Em nosso estudo dos 11 casos do Grande ABC, foi possível verificar que 73% deles afirmaram que as condições de vida da família melhoraram com o início da atividade ambulante. É relevante apontar que quase todos os ambulantes estudados no ABC tinham sido anteriormente empregados assalariados não especializados, segmento da força de trabalho especialmente afetado com as mudanças econômicas dos anos 90. A troca da situação de assalariamento de baixa qualificação pela situação de ambulante parece ter sido vantajosa para a maior parte dos casos. Isto reforça a idéia de que nem todo trabalhador do comércio de rua tem uma situação de trabalho precária que não oferece oportunidade de melhora.

21. Segundo o secretário municipal da Segurança Urbana do Município de São Paulo, cerca de 50% dos produtos dos camelôs têm origem duvidosa (OESP, 2003).

falta de garantia nas mercadorias vendidas, a presença de aproveitadores e indivíduos desonestos entre os ambulantes.

A população de forma geral não tem uma posição claramente contrária ou claramente a favor do comércio de rua. Silvério ilustra bem essa situação: “O povo é como rádio, é como político, vai na on-da. Compra barato hoje, amanhã reclama da confusão. Comove-se com o velhinho vendedor de bonecas, mas se incomoda com a falta de espaço para andar na calçada. Ora deglute um cachorro-quente ambulante, ora se arrepia com a idéia de engolir um pastel de carne de gato” (Costa, 1989, p.121).

Deixando o plano da percepção que a população tem dos ambulantes, devemos ter claro que o comércio de rua desempenha uma importante função “absorvedora de choques” (*shock absorber*) no mercado de trabalho. Muitas vezes jovens com baixa escolaridade e sem experiência profissional só encontram no setor informal, como o comércio de rua, uma forma de inserção no mercado de trabalho. Na mesma situação, estão trabalhadores mais velhos com baixa escolaridade e deslocados do assalariamento pela crise econômica, por mudanças tecnológicas, pelos baixos salários com grandes exigências ou por problemas de saúde, os quais encontram na condição de ambulante uma forma de reinserção no mundo do trabalho.

Há relevantes interações entre o comércio de rua na cidade de São Paulo e outros segmentos da economia. Os ambulantes da região central, por exemplo, fazem suas compras em atacadistas e produtores, em grande medida formalmente estabelecidos na própria região<sup>22</sup>. Há também

---

22. Cerca de 78% dos ambulantes do centro histórico, em 1997, tinham como principal forma de compra aquela direta com o atacadista ou com o produtor. Ademais, quase 25% dos produtos negociados pelos ambulantes tinham origem na própria área central, outros 25% em outras regiões do município de São Paulo, outros 25% no Paraguai e o restante em outros locais (D’Angelo, 2000, p.130 e p.136). Como uma parte expressiva dos produtos vendidos pelos ambulantes da região central está na cadeia têxtil (vestuário e calçados), é muito provável que as compras sejam feitas direta ou indiretamente de produtores dessa cadeia estabelecidos nos distritos Bom Retiro, Brás e Sé. É interessante notar que o município abastece também ambulantes da RMSP. Nos casos estudados no ABC, 64% deles tinham seu principal fornecedor localizado na cidade São Paulo.

comerciantes estabelecidos que sublocam parte de suas lojas para a guarda de mercadorias dos ambulantes<sup>23</sup>.

Por outro lado, a presença descontrolada de ambulantes estimula a fuga de camadas de mais alta renda do centro histórico de São Paulo e alimenta o processo de desvalorização imobiliária, acentuando a deterioração da região. A presença descontrolada de ambulantes deixa lixo nas ruas, facilita a ação de marginais, dificulta a ação da polícia e de bombeiros em casos urgentes. Os ambulantes obviamente não cumprem, na sua esmagadora maioria, obrigações fiscais e trabalhistas e uma parte deles está envolvida, como já vimos, com contrabando, venda de mercadorias roubadas e corrupção<sup>24</sup>.

## **7. PRINCÍPIOS, ESTRATÉGIAS E AÇÕES NA POLÍTICA DE REGULAÇÃO DO COMÉRCIO DE RUA NA CIDADE DE SÃO PAULO**

Quando se pensa na solução do problema do comércio ambulante em São Paulo, é preciso considerar que os governos municipais estão há mais de cem anos usando as mais diversas estratégias para lidar com o problema. Não se deve ter a pretensão de que soluções de curto prazo, definitivas e únicas, serão encontradas. Visões do tipo únicas e definitivas já falharam, como “varrer os ambulantes do centro da cidade” (visão higienista predominante no começo do século) ou “liberar completamente o comércio ambulante no centro” (visão que argumenta que a cidade deve ser respeitada como ela é, com sua dimensão confusa e contraditória). Pode-se supor que a maioria da população deseja, na verdade, que o poder público mantenha sua capacidade de regular e de controlar o comércio de rua, mas não de forma despótica a ponto de reprimir generalizadamente a atividade ambulante. É preciso saber conciliar o direito ao espaço público e o direito ao trabalho.

---

23. Isto foi constatado por Ibanhes (1999, p.135) ao analisar a atividade de ambulantes na região de Santana na cidade de São Paulo.

24. Acerca das críticas que organizações de empresários do centro de São Paulo fazem aos ambulantes, ver Ramires (2001, cap. 2).

Sendo assim, é necessário estabelecer princípios e estratégias que norteiem a formulação e a implantação de políticas públicas duradouras para solucionar o problema dos ambulantes em São Paulo<sup>25</sup>.

São eles: não é possível tolerar o uso e o aproveitamento desregulados do espaço público por agentes privados e com fins lucrativos, ou seja, é preciso resguardar o espaço público para a função para a qual ele está destinado; é preciso que a imagem e o princípio de autoridade do poder público estejam sempre preservados e que suas ações sejam transparentes (ausências de sanções para normas claramente estabelecidas e não cumpridas debilitam a autoridade); a mudança constante dos critérios de seleção para os pontos fixos e a ausência de fiscalização permanente dificultam o cumprimento das normas; a participação dos ambulantes e de outros atores envolvidos na criação de soluções é fundamental para que os resultados sejam alcançados; as medidas devem ter continuidade assegurada, já que os períodos de negociação, aprendizagem e avaliação podem exigir mais de uma gestão; deve-se superar o jogo de enfrentamento e de ações de curto prazo por ações de longo prazo num contexto de planejamento e de desenvolvimento urbano; para modernizar a atividade ambulante e facilitar sua formalização, é preciso oferecer acesso a espaços próprios<sup>26</sup> e seguros, com instalações adequadas, com apoio em termos de crédito e assessoria de mercado<sup>27</sup>; as ações de desestímulo ao comércio de rua devem estar integradas a outros programas governamentais, como programas sociais de apoio à

---

25. Tokman (2001) analisou a experiência de algumas cidades latino-americanas no que se refere à política de regulação do comércio de rua e deu destaque para a experiência exitosa de Santiago (Chile).

26. Guerreiro (2000) analisou a experiência do “Pop Center do Brás”, uma tentativa de implantar um “shopping popular”. Esse projeto começou a funcionar em outubro de 1998 na rua Barão de Ladário, no Brás, e teve como parceiros a Secretaria Municipal de Planejamento, o Sindicato dos Trabalhadores em Economia Informal, o Serviço Brasileiro de Apoio às Pequenas e Médias Empresas (SEBRAE) e a Mart Brás, empresa especializada na administração de empreendimentos comerciais em que se alugam pequenos boxes para vários comerciantes que trabalham conjuntamente (os chamados *outlets*). O projeto fracassou, segundo Guerreiro, em virtude da incapacidade de se criar um fluxo de pessoas na área, seja pela escolha inadequada do local, seja pela falta de publicidade, seja pela falta de acesso.

27. Em nossos 11 casos de ambulantes estudados no ABC, as ações do poder público que poderiam ter maior importância para estimular seu negócio, segundo os entrevistados, eram: acesso a crédito de instituições públicas e estímulo à criação de cooperativas de compra.

família e combate à pobreza e programas de geração de empregos; nas ações de remoção de ambulantes, para evitar o retorno ou novas invasões, é preciso iniciar imediatamente a remodelação da área.

Um outro aspecto a ser salientado diz respeito à necessidade de o governo municipal considerar a situação macroeconômica do país e a situação particular dos diferentes grupos que integram o comércio de rua na cidade de São Paulo. Em uma fase recessiva da economia, a entrada de pessoas no comércio de rua tende a ser muito expressiva, como vimos anteriormente. Nessa situação, a capacidade de regulação do poder público municipal acaba ficando reduzida e os conflitos com os ambulantes crescem. O uso de políticas de emprego e renda, especialmente dirigidas a homens em idade madura e com baixa escolaridade, e que possam reduzir esse fluxo de novos entrantes no comércio de rua, é fundamental.

No caso dos diferentes grupos de ambulantes, como já havíamos assinalado, há o grupo que terá seu problema de sobrevivência resolvido saindo da atividade de ambulante pelos efeitos do crescimento econômico e/ou das políticas de emprego. Há um outro grupo cujo problema transcende a esfera do poder público municipal, pois é um problema policial. E há um grupo expressivo que deve contar com o apoio e a regulação públicos para que a atividade possa ser exercida de forma aceitável.

Existe ainda uma dimensão do problema do comércio ambulante específica do centro da cidade que merece destaque. É preciso repensar o padrão de acessibilidade (sistema de transporte e sistema viário) da área central. Se ele continuar a oferecer as condições ideais para o comércio ambulante, é muito difícil que outras ações possam conter o interesse de segmentos da população com desvantagens no mercado de trabalho de usufruir as vantagens de ser ambulante no centro de São Paulo.

**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- CACCIAMALI, M.C. "Globalização e processo de informalidade". *Economia e Sociedade*, nº 14, jun, 2000.
- COMIN, A. et al. *Estratégias de desenvolvimento econômico para a área central do município de São Paulo. Diagnóstico da situação atual (1º relatório)*. São Paulo: Emurb/Cebrap/CEM. 2002 (mimeo).
- COSTA, E. *Anel, cordão, perfume barato: uma leitura do comércio ambulante na cidade de São Paulo*. São Paulo, EDUSP, 1989.
- D'ANGELO, H. *Camelô, trabalho informal e sobrevivência: levantamento, caracterização e análise no centro da cidade de São Paulo*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2000.
- DE SOTO, H. *Economia subterrânea: uma análise da realidade peruana*. Rio de Janeiro, Editora Globo, 1987.
- FSP. "Comerciantes querem 'confinar' camelôs". *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 9 de maio, 2003.
- FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS (SEADE). Pesquisa de Emprego de Desemprego (PED), 2002. Disponível em: [www.seade.gov.br](http://www.seade.gov.br) .
- GUERREIRO, A. A. D. *Pop Center do Brás: de comerciantes nas ruas a estabelecidos no comércio popular*. São Paulo, 2000. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.
- IBANHES, L. C. *O setor informal urbano: a organização e as condições de saúde de um grupo de vendedores ambulantes*. Tese (Doutorado em Saúde Pública) - Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo. São Paulo, 1999.
- NAKANO, K.; CAMPOS, C. M.; ROLNIK, R. "Dinâmicas dos sub-espacos da área central de São Paulo". *Estratégias de desenvolvimento para a área central do município de São Paulo*. São Paulo: Emurb/Cebrap/CEM, 2003. Versão reduzida publicada neste livro.
- OESP. "Crime organizado abastece camelôs da capital". *O Estado de São Paulo*. São Paulo, 22 abril, 2003.
- PAMPLONA, J. B. *Erguendo-se pelos próprios cabelos: auto-emprego e reestruturação produtiva no Brasil*. São Paulo: Germinal, São Paulo: FAPESP, 2001.
- \_\_\_\_\_. *O setor informal na região do Grande ABC paulista*. Santo André: Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC, 2000. Disponível em: [www.agenciagabc.com.br](http://www.agenciagabc.com.br) .

PINTO, M. I. *Cotidiano e Sobrevivência*. São Paulo. EDUSP, São Paulo, 1994.

RAMIRES, F. J. *Severinos na metrópole: a negação do trabalho na Cidade de São Paulo*. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

SÃO PAULO (Município). Lei n. 11.039, de 23 de agosto de 1991. Disciplina o exercício do comércio ou prestação de serviços ambulantes nas vias e logradouros públicos do Município de São Paulo.

SÃO PAULO (Município). Decreto n. 42.600, de 11 de novembro de 2002. Regulamenta a Lei n. 11.039, que disciplina o exercício do comércio ou prestação de serviços ambulantes nas vias e logradouros públicos do Município de São Paulo. Diário Oficial do Município de São Paulo, São Paulo, 12 nov. 2002.

TOKMAN, V.E. *De la informalidad a la modernidad*. Santiago, OIT, 2001

