

# “Boa Gestão” Urbana e Transporte Clandestino em São Paulo

Daniel Veloso Hirata<sup>1</sup>

**Resumo:** Trata-se de uma pesquisa que procura entender as articulações entre os ilegalismos populares e as formas do controle social a partir de trabalho de campo realizada no setor do transporte clandestino em São Paulo. Para tanto, procurou-se acompanhar as transformações no setor durante o período que se estende à criação da agência reguladora do transporte na cidade (SPTrans) e a regularização dos chamados “perueiros”. Essas transformações, que alteraram significativamente os instrumentos de ação estatal no setor, também reorganizaram a dinâmica dos grupos que disputam e negociam o circuito do transporte na cidade, dentro e fora do ordenamento jurídico.

**Palavras-chave:** ilegalismos – controle social – transporte clandestino – São Paulo

**Abstract:** This is a research that essay to understand the relations between popular ilegalisms and the forms of social control based on a fieldwork accomplished in the sector of transport of São Paulo. To this end, we tried to follow the transformations in the sector during the period that extends to the creation of the regulatory agency of transportation in the city (SPTrans) and the formalization of the irregular workers so-called “perueiros”. Theses transformations, which significantly altered the instruments of State action in the sector, also reorganized the dynamics of the groups that dispute and negotiate the circuit of transportation in the city, inside and outside the legal system.

**Keywords:** ilegalisms – social control – clandestine transport – São Paulo

---

<sup>1</sup> Doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo, com doutorado sanduíche na Universite de Toulouse Le Mirail e na École des Hautes Etudes en Sciences Sociales (EHESS). Possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo (2002), mestrado em Sociologia pela Universidade de São Paulo (2005). Atualmente é pesquisador do NECVU-UFRJ e pesquisa as articulações entre as formas do controle social e os ilegalismos populares.

Hernandes é o apelido de um conhecido perueiro da zona sul de São Paulo, uma liderança destes trabalhadores, que, como veremos mais adiante, perdeu a centralidade na organização dos perueiros quando as condições de trabalho pareciam melhorar. O percurso de Hernandez será o fio condutor desse texto, que procura analisar as tramas políticas do processo de formalização do transporte clandestino na cidade de São Paulo. Estudar esse setor da economia informal é um tema interessante justamente porque o transporte clandestino ou os “perueiros” foram alvo de um conjunto de ações governamentais muito intensas. A descrição desse processo será aqui apresentada a partir de duas perspectivas ou dimensões analíticas das formas de governo<sup>2</sup> intrinsecamente articuladas. Seguindo a sugestão de Beatrice Hibou, poderíamos distinguir a formação e construção das formas de governo, considerando *formação* como “esforço mais ou menos consciente de criar um aparelho de controle” e *construção* como “o processo histórico amplamente inconsciente e contraditório de conflitos, negociações e compromissos entre diversos grupos” (HIBOU, 1998).

Para entender a *formação* das formas de governo é importante a análise de seus instrumentos de ação (LASCOURMES; LE GALÈS 2004), ou seja, o conjunto de dispositivos técnico-sociais que organiza a relação entre governantes e governados. Dessa perspectiva, as transformações nas escolhas dos instrumentos das ações governamentais ajudam a compreender suas formas de legibilidade dos processos (DESROSIÈRES, 2008) e seus efeitos próprios de diferenciações e seletividades (HACKING, 2006). O transporte em São Paulo já foi organizado de muitas maneiras distintas desde o início de sua implementação. Diferentes modalidades de transporte e diversas articulações entre a iniciativa privada e a intervenção pública marcam o percurso histórico desse elemento essencial da infraestrutura urbana: passou de um monopólio estatal a uma concessão junto a empresas estrangeiras no período onde a modalidade prioritária eram os bondes; depois, através de uma série de mudanças que privilegiaram os ônibus e a estrutura rodoviária, o empresariado nacional alterna a exploração deste setor econômico com os poderes públicos de diferentes formas (BRASILEIRO, HENRY; 1999). No período que inicia-se na metade da década de 1990 até o início dos anos 2000, as políticas de transporte passam a ser organizadas de uma maneira diferente: um novo sistema de gestão pública, organizado a partir do modelo das agências regulatórias, substitui a empresa pública que operava a administração do setor. Essa transformação da rede técnica – social é o ponto de partida de um processo que, como será descrito, terminará com a incorporação do transporte clandestino no sistema formal do transporte da cidade. Durante esse processo, a tentativa de análise aqui se concentra essencialmente nas escolhas dos instrumentos de intervenção: sua legibilidade dos fenômenos, seus efeitos produzidos.

A análise da *construção* do governo foi realizada a partir de uma etnografia dos grupos que disputavam o mercado de transportes na cidade. A partir de um campo delimitado pelos instrumentos de ação governamental, a análise procurou trabalhar as dinâmicas de regulação desse mercado, ainda que essas se produzam dentro e fora do ordenamento jurídico legal. Durante a passagem dos anos 1990 e 2000, uma nova modalidade de transporte ganha força em São Paulo, os perueiros. Essa nova forma do transporte se organizou de forma clandestina, em pequenas peruas Kombi que transportavam pequenas quantidades de passageiros no interior

---

2 Sobre a questão do governo, suas diferenças com as abordagens tradicionais de análise do Estado e as duas perspectivas de análise, Foucault diz: “Essa abordagem implica que coloquemos no centro da análise não o princípio geral da lei, nem o mito do poder, mas as práticas múltiplas e complexas da governamentalidade, que supõem, de um lado, as formas racionais, os procedimentos técnicos, as instrumentações através das quais ela se exerce, de outro lado, os jogos estratégicos que tornam instáveis e reversíveis as relações de poder que devem garantir”. FOUCAULT, Michel. *Segurança, Território, População*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

dos bairros. Os motoristas das peruas, os “perueiros”, são personagens urbanos aqui apresentados por meio da trajetória de Hernandes. É possível mostrar através dessa trajetória como as disputas e negociações dos grupos que disputavam as formas de regulação do setor de transporte clandestino se transformaram ao longo de tempo. A partir da trajetória de Hernandes, será feita a descrição desse campo de disputa entre esses diversos grupos e a subsequente estruturação de um mercado de proteção<sup>3</sup> que organiza o setor, regulando-o dentro e fora do ordenamento jurídico.

Em resumo, o processo de regularização, operacionalizado pelos instrumentos de governo, se produz conjuntamente à sobreposição dos grupos que ofertam transporte e proteção, articulando mercados políticos e econômicos (TILLY, 1996). A primeira parte deste artigo trata da privatização da empresa pública de transporte, a antiga CMTC, assim como a estruturação do mercado do transporte clandestino. A segunda parte concentra-se no processo de regularização dos perueiros através da implementação do dispositivo do bilhete único e da criação das cooperativas de vans autorizadas. Entre essas duas partes o interesse é de uma análise das tramas políticas dos ilegalismos populares, prospectando uma topografia das regiões de poder da cidade de São Paulo (TELLES; HIRATA, 2010). De forma mais geral este texto é um convite a certa maneira de conduzir o trabalho etnográfico frente ao poder (HIRATA, 2010). Isto significa a realização de uma pesquisa inscrita nas formas concretas, cotidianas e em permanente reconstrução dos lugares que são considerados “as margens” do Estado (DAS; POOLE, 2004), e seu potencial de compreensão da maneira pela qual o poder governamental é exercido (GUPTA, 2006).

## A privatização da CMTC

O momento em que Hernandes começa a trabalhar como perueiro, na metade dos anos de 1990, coincide com a privatização da empresa de transportes da cidade de São Paulo, a antiga CMTC (Companhia Municipal de Transportes Coletivos). A poderosa empresa pública se transforma em uma agência de regulação do transporte coletivo, a SPTrans, uma empresa ainda pública, mas responsável apenas pela gestão do transporte na cidade. Este capítulo, da longa e complicada história dos transportes coletivos de São Paulo, é fundamental para entender a história recente dos transportes coletivos na cidade até os dias atuais. Segundo os princípios do “*New Public Management*”<sup>4</sup> (HOOD, 1995), a prefeitura tinha por objetivo tornar mais eficaz a gestão do transporte na cidade e reduzir o déficit previsto pela manutenção da administração da CMTC como empresa operadora.

A alteração do perfil da frota, da quantidade de ônibus e de funcionários eram medidas indicadas que exigiriam altos investimentos e não gerariam, necessariamente, redução de custos. Optou-se, então, por encerrar as atividades operacionais da antiga CMTC, através da “privatização” de toda a operação dos 2.700 ônibus e das respectivas garagens, reduzindo o quadro de pessoal de 27 mil para cerca de 1.200 empregados. Esse processo se valeu da flexibilidade do mesmo modelo de gestão estabelecido pela Lei n. 11.037 / 91.

---

3 O conceito de mercadoria política, fundamental para a análise dos grupos que compõem o campo de forças da política, dentro e fora do ordenamento legal foi amplamente discutido por Michel Misse. Ver: MISSE, Michel. *Crime e Violência no Brasil Contemporâneo*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Júris, 2006.

4 Sobre os princípios da doutrina do “New public Management” ver: HOOD, Christopher. The “New Public Management” in the 80’s. Variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, v.20, n.2-3,1995. p. 93-109. Especificamente sobre a transformação da administração via empresas públicas em agências reguladoras, uma das transformações mais importantes dos modos de ação do Estado contemporâneo. Ver : DESROSIÈRES, Alain. *Historiciser l’action publique : L’État, le marché et les statistiques*. In: LABORIER, Pascal; TROM, Danny. *Historicités de l’action publique*. Paris: PUF, 2003. p. 207-221.

A forma de remuneração dos serviços prestados pelas empresas contratadas foi inovada, alterando-se o critério anterior de pagamento, calculado pelo custo do quilômetro rodado, por um valor-limite por passageiro transportado. A antiga CMTC foi então transformada na São Paulo Transporte S.A. – SPTrans, nova denominação adotada a 8 de março de 1995 para a empresa que ficou voltada somente à gestão do sistema de transporte da cidade.<sup>5</sup>

A alteração no modo de calcular os custos de “remuneração dos serviços prestados”, feitos a partir dos instrumentos da “*New Public Management*”, como a implementação da estatística de contabilidade, a construção dos indicadores de performance e a criação dos *rankings*<sup>6</sup>, provocou redução da oferta de ônibus e corte expressivo dos quadros de funcionários<sup>7</sup>. A renovação da frota realizada pela Prefeitura, benefício suplementar que as empresas obtiveram no negócio e ainda fazia a publicidade da “eficiência da gestão”, não encobria a deficiência do sistema, mas serviu para justificar o aumento da tarifa e a alta dos subsídios municipais a cada ano. O que deveria ser um programa de aumento da eficácia da gestão dos transportes urbanos produziu efetivamente um momento de grave distúrbio no sistema de transportes e de circulação na cidade, atingindo, claro, as pessoas que dependiam dele.

É neste momento, por uma decisão do poder municipal de transformar a organização dos transportes na cidade via privatização, que a explosão dos perueiros se torna uma realidade em São Paulo. A redução da oferta de ônibus provocou uma carência que abriu espaço para um sistema “auxiliar” informal, os perueiros, que assumiram a cobertura de um serviço público fragilizado e que há muito já era precário. O transporte clandestino já existia na cidade de São Paulo há muito tempo, mas é no decorrer do ano de 1995 e no período subsequente à desmontagem da CMTC, concomitante à criação da SPTrans, que os perueiros começam a se multiplicar pelas ruas da cidade em um crescimento acelerado. Do ponto de vista da oferta de serviços que o setor de transporte clandestino se desenvolve, o ponto central diz respeito à abertura de oportunidades que o processo de privatização possibilitava.

Se houve abertura ao serviço de transporte para os clandestinos, isso não se deve apenas à renúncia ou abandono estatal no setor, mas sim à decisão de mudar o sistema de transportes a partir dos princípios do “*New Public Management*”. Esse modelo de boa gestão urbana não é uma retirada pura e simples do governo de suas funções públicas, mas sim uma reorientação da racionalidade governamental para práticas experimentais, analisadas em cada momento segundo as oscilações de variáveis - chave isoláveis em um meio controlado, moduláveis conforme a avaliação dos impactos produzidos<sup>8</sup>. Governo a distância (ROSE, 2008; EPSTEIN, 2005), mas com uma incidência governamental, que não necessariamente é menor por isto. O leque de variáveis que compunham o sistema de transportes, contudo, era conflitivo e explosi-

---

5 Disponível em: <<http://www.sptrans.com.br>>. Acesso em: 2010.

6 Esses são os três principais instrumentos do “*New Public Management segundo Desrosières*”. Ver: DESROSIÈRES, Alain. Le rôle du nombre dans le gouvernement de la cité néolibérale. Comunicação no *Seminaire l’informazione prima Dell’informazione conoscenza e scelte pubbliche*, Università de Milan Bicocca, 27 de maio de 2010.

7 Evidente que este cenário é polêmico nas suas duas pontas. Primeiro, em relação à redução da oferta do transporte, não há consenso entre os especialistas, se o problema foi a diminuição da frota ou se a relação passageiro/ônibus é que foi reduzida, por pressão por novas linhas, sobrepostas, das empresas junto à SPTrans, mas o fato é que o sistema de transportes apresentava um declínio do número de passageiros por dia. BRASILEIRO, Anísio; ETIENNE, Henry. *Viação Ilimitada*. São Paulo: Cultura Editores Associados, 1998. VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara. *Transporte Urbano, Espaço e Equidade*. São Paulo: Annablume, 2001. ZARATTINI, Carlos. *Circular (ou não) em São Paulo*. *Revista Estudos Avançados da USP*, vol.17, n. 48, 2003.

8 Trabalhei o caráter experimental e modular como “racionalidade de governo” em minha tese de doutorado. Ver: HIRATA, Daniel Veloso. *Sobreviver na Adversidade: entre o mercado e a vida*. Tese de doutorado apresentada no programa de pós-graduação em sociologia da Universidade de São Paulo, 2010.

vo, fato que teve que ser considerado nos cálculos dos técnicos da prefeitura após o recrudescimento do transporte clandestino. Esta é uma das hipóteses que vou trabalhar. As conseqüências deste quadro são o objeto central desta pesquisa, mas primeiro cabe considerar dois pontos.

Primeiro, o momento de explosão dos perueiros deve ser sempre circunstancializado, para não se incorrer em simplificações. Alguns autores apontam uma convergência entre os empresários donos das empresas de ônibus e os nascentes proprietários das peruas (BRASILEIRO, HENRY; 1998). O caráter oligopolista do transporte na cidade tendeu sempre a se concentrar em poucas pessoas, que souberam muito bem se adaptar às inconstâncias do setor. Assim, o grupo dominante permitiu a entrada de outros grupos no setor no momento das privatizações, mas que logo depois entram em declínio, abrindo espaço para a sua retomada posteriormente.

Segundo, a abertura desta oportunidade dada pela prefeitura mantém também relação com os trabalhadores demitidos<sup>9</sup>. Não se pode afirmar com certeza que os trabalhadores que compunham o sistema de transporte clandestino tiveram em sua totalidade origem nos antigos funcionários da CPTM. Mas, é impressionante a quantidade de perueiros que tiveram passagem pela CMTC, fato que pode ser constatado em um levantamento sobre os trabalhadores do setor. Com base nas entrevistas, pode-se inferir que os trabalhadores demitidos nunca mais conseguiram um trabalho melhor ou igual ao da CMTC, mesmo os que foram incorporados nas empresas privadas de transporte da SPTrans. Os ex-funcionários, no entanto, conheciam muito bem os percursos que os ônibus realizavam, os buracos da malha de cobertura, sabiam como organizar a linha e suas falhas, conheciam os meandros do que chamam de “sistema”, portanto, tinham competência para realizar o mesmo trabalho de maneira informal.

Poderíamos mesmo afirmar que a racionalização da gestão pública dos transportes municipais incitou o crescimento deste segmento do mercado informal, o transporte clandestino. Se o objetivo desse artigo fosse uma avaliação das políticas públicas de mobilidade, o argumento seria que o processo foi mal conduzido, ou que não foi realizado como deveria, que, um processo “verdadeiramente eficaz”, não teria produzido esta situação contraditória. Mas o que poderia ser visto como uma decalagem entre o programa e sua execução, pode talvez indicar a maneira como a gestão municipal funciona, não apenas enquanto programa, mas também a partir da ação e efeitos de seus instrumentos e de sua racionalidade de governo. Parece-me que o “*New Public Management*” pode ser pensado em uma dupla perspectiva: é ao mesmo tempo um conjunto de técnicas provenientes da administração privada aplicada a gestão pública, e, nesse caso, a estatística de contabilidade, os indicadores de performance e a criação dos rankings são seus instrumentos concretos de ação; mas também trata-se de uma nova racionalidade governamental, cuja atualidade reside em pensar a atuação pública como um conjunto de práticas experimentais em um meio controlado visando a modulação de suas formas<sup>10</sup>. Na perspectiva de análise defendida nesse texto a pesquisa deve articular o programa e a execução das políticas, e, dessa forma, a relação entre racionalidade governamental, seus instrumentos de ação e os grupos de poder que atuam dentro e fora do aparelho estatal. Essa última dimensão será explorada na próxima parte, a partir das disputas e negociações ao redor das mercadorias políticas.

---

9 Os dados concretos são inexistentes, mas acredita-se que “a maior parte” dos antigos funcionários públicos foi incorporada pelas empresas privadas, embora essa informação não seja totalmente comprovada. ZARATTINI, Carlos. Circular (ou não) em São Paulo. *Revista Estudos Avançados da USP*, vol.17, n. 48, 2003.

10 MAGALHÃES, José César de. Normalização Social e o Neoliberalismo. Tese de Doutorado defendida no Programa de pós Graduação em Sociologia da USP, 2011.

## **Mercadoria Política 1 - Associações e cooperativas**

Por isso a história de Hernandes pode ser bem elucidativa e significativa: ele costumava tomar cerveja em um bar próximo à favela da Colina e ficava observando as dificuldades dos trabalhadores do bairro com a falta de transportes. Não havia transporte próximo à favela da Colina que fosse em direção ao subcentro de Santo Amaro, ponto de convergência para a maioria dos trabalhadores. Ele também percebia que os moradores da região e adjacências dependiam muito do comércio e dos serviços que, na época, só eram disponíveis no centro de Santo Amaro: mercados, correio, banco, comércio. Neste momento “ir para o centro” queria dizer ir até ao sub centro regional da zona sul, em torno da qual este comércio cresceu. No entanto, não havia nenhuma linha de ônibus que servisse a esta população. Para chegar lá, as pessoas tinham que andar um longo trecho a pé, até uma avenida maior, para então pegar um ônibus. Daí surgiu a ideia de começar a trabalhar com um transporte alternativo: comprar uma perua para percorrer aquele trecho. Nesse momento em que Hernandes decidiu trabalhar como perueiro, a espera pelo ônibus era ainda maior que em épocas anteriores; havia só alguns poucos perueiros, provenientes de outras regiões, que faziam esse trajeto e um taxista, que os moradores solicitavam, às vezes, quando tinham mais pressa, ou em alguma emergência. Mas a escolha entre essas duas opções não era muito interessante: ou incômodo de caminhar muito e esperar demoradamente um ônibus ou o alto custo do táxi. Hernandes vislumbrou a possibilidade de uma linha local, de maior proximidade com os moradores. Percebeu que a necessidade dos moradores poderia ser uma oportunidade para ganhar algum dinheiro. Decidiu, então, começar o negócio, mas, por sugestão dos amigos, antes de comprar a perua, foi procurar uma associação informal de perueiros que funcionava no largo Treze de Maio.

Os primeiros meses foram os mais difíceis para Hernandes. As pessoas ainda não sabiam dessa linha no bairro, logo o número de passageiros era muito pequeno. Chegou até em pensar em desistir, mas como já havia dado a entrada em uma perua Kombi nova, resolveu insistir um pouco mais. Ele acordava cedo, antes do horário de saída para o trabalho, fazia viagens à tarde, que era o período de menor movimento, e depois, no final do dia, conseguia ainda realizar mais algumas viagens no sentido contrário. Aos poucos conseguiu se estabilizar e, passado algum tempo, já ganhava um bom dinheiro com o negócio. Pensou então em ampliar a linha, a partir do extremo sul da cidade, próximo da represa de Guarapiranga, até Santo Amaro, no largo Treze de Maio. Este é o itinerário que até hoje faz a linha.

Nesse meio tempo, outras peruas começaram a fazer o mesmo percurso com Hernandes. Como a demanda era realmente grande, não havia problema em dividir o espaço com outras pessoas; de fato, Hernandes achava que isto poderia fortalecer a instalação definitiva do trecho. Cada perueiro que começava a trabalhar nessa linha se entendia com ele antes mesmo de procurar a associação, e, feitos os acordos de repartição dos custos operacionais e organizados os intervalos de tempo o novo membro era incorporado. Hernandes começou a se tornar uma pessoa importante na linha. Então, o presidente da associação lhe fez uma proposta. Como pretendia candidatar-se a vereador, faria o trabalho necessário entre os perueiros e moradores dos bairros em que a linha passava, e Hernandes ocuparia o seu lugar de presidente. Coincidentemente, na mesma época, a associação se transformava em cooperativa, porque a regularização concedida pela prefeitura passava pelo estatuto de cooperativas, não mais de associação. A cooperativa aproveitava a infraestrutura e os funcionários da associação, inclusive mantendo a antiga diretoria e o mesmo prédio.

Nesse momento é que Hernandez começou a entender de forma mais clara como funcionava o esquema do transporte em São Paulo. Como novo chefe da cooperativa, tinha três atribuições a mais do que os outros associados: Primeiro, organizar as relações junto à prefeitura, ou seja, conduzir os trâmites das solicitações de regularização dos associados. Em seguida, resolver os casos de peruas apreendidas nas fiscalizações, negociando diretamente os preços para a sua liberação. Finalmente, controlava junto com o tesoureiro o fundo de caixa, constituído com a contribuição dos associados, e que era usado para pagar os funcionários da cooperativa, mas, principalmente, para o pagamento da proteção da linha.

Vale a pena nos retermos um pouco mais nos detalhes de funcionamento da nova cooperativa, pois eles são reveladores da maneira como os grupos de poder ao redor do transporte clandestino funcionavam de forma mais ampla. Apesar da entidade de Hernandez ser uma das primeiras a operar em São Paulo sob este novo estatuto de cooperativa, os seus associados não conseguiram se regularizar e integrar o sistema formal de transportes. Mesmo seguindo as determinações da prefeitura, não apenas em relação ao estatuto jurídico, mas também à organização de todos os documentos necessários, que variavam de um momento a outro, e a descrição das áreas de atuação, a SPTrans não concedeu a permissão para que pudessem circular formalmente na cidade naquele momento. Para Hernandez, isso aconteceu não por falhas nos protocolos de pedidos ou na organização da cooperativa, mas por interesse de que outros grupos de perueiros ganhassem a permissão. As cooperativas escolhidas, segundo ele, não eram as maiores, as mais antigas ou as mais estruturadas, e, sim, as que tinham uma relação mais próxima com o grupo governista. Hernandez sabia do esquema porque, no caso da sua cooperativa, o antigo presidente da associação, que tentava se tornar vereador tinha como padrinho político um dos líderes governistas da época. Só que, nas negociações políticas internas, por não ser considerado um candidato com potencial de conseguir muitos votos, acabou ficando em um grupo de “espera” em relação aos pedidos de regularização. O número total de regularizações era muito baixo, continua, “apenas para dizer que estavam fazendo alguma coisa em relação a isto”, os membros da cooperativa não conseguiram se formalizar. Realmente, a regularização foi muito reduzida no final dos anos 1990, foram pouquíssimas as cooperativas que conseguiram o benefício, se contabilizada a estimativa total de perueiros, aproximadamente dez por cento do total.

Em relação à outra função que Hernandez exercia junto à prefeitura, a liberação das peruas apreendidas, o esquema estruturava-se no escalão mais baixo da hierarquia dos poderes públicos. Tratava-se, na verdade, de todo um mercado de extorsão organizado a partir da apreensão de peruas. Podia-se negociar os preços pagos aos fiscais da prefeitura no momento das temidas *blitz* ou por uma “tabela” de preços, mais altos, na garagem da SPTrans. Havia ainda mais um elemento neste mercado de extorsão: os fiscais da EMTU, uma empresa do governo do estado, que deveriam se ocupar somente dos trajetos intermunicipais. Os fiscais, por vezes competiam pelo mercado de extorsão e, por vezes, cooperavam. Como a cooperativa de Hernandez operava tanto em trechos intra como intermunicipais, era obrigada a negociar com os dois tipos de fiscais. Hernandez narra um episódio em que os fiscais do governo do estado tentaram apreender a sua perua, que fazia um percurso dentro do município. Mesmo a perua estando irregular, não cabia a estes fiscais a fiscalização nem apreensão do veículo. Houve tanta discussão, que as pessoas que faziam a proteção da linha, os patrões do tráfico local, os fiscais e até policiais militares foram parar na delegacia, onde, finalmente, o preço para a liberação foi acordado.

Finalmente, sua última atribuição estava ligada ao mercado de proteção. O mercado para

proteção das linhas tinha como objetivo resolver dois tipos de problemas: garantir a segurança da linha e coibir a entrada de novos perueiros na linha já estabelecida. Hernandes aprendeu que esses problemas poderiam ser resolvidos por meio das relações que o antigo presidente herdara de seu padrinho político. O esquema funcionaria através de uma biqueira, um ponto de vendas de drogas muito conhecido na região. É importante detalharmos mais esse assunto. O acordo que passavam pelo ponto de venda de drogas, porosidade entre o transporte informal e o mercado do ilícito, existia para garantir a segurança dos veículos e dos passageiros de possíveis roubos. Garantia-se também a proteção em relação ao outro problema, que acontecia nas avenidas principais, onde muitos grupos de perueiros, de várias procedências, se encontravam. Aqueles já instalados, irregulares e alguns poucos regularizados, não gostavam que outras peruas “atravessassem” o trecho em que trabalhavam. Em troca da proteção garantida pelos traficantes em relação a estes dois tipos de litígios possíveis, os perueiros pagavam certa quantidade em dinheiro no final de cada semana.

Embora esta pesquisa não possa fazer afirmações sobre este assunto em relação a toda a cidade de São Paulo, era dessa maneira que os mercados de proteção funcionavam no caso da cooperativa informal que Hernandes organizava. Nesse caso, tudo era improvisado e funcionava com base nos acordos verbais, a palavra empenhada organizando os acertos. Cabe dizer que o mesmo tipo de acerto também era feito, em outras cooperativas, através de um acordo com policiais que realizavam a ronda na região. Pequenos acertos entre conhecidos em uma linha de peruas de bairro, tudo muito improvisado, pouco articulado, quase horizontal, pouco estruturado, com grande margem de negociação entre as partes. De toda maneira, tratava-se de um terceiro mercado de extorsão a que estavam submetidos os trabalhadores do transporte informal, não mais ligado diretamente à prefeitura via políticos (regularização) ou fiscais (através das *blitz*), mas, indiretamente, via um representante eleito e suas ligações com o tráfico de drogas para garantir a proteção da linha.

A questão mais importante, que articula as três atribuições de Hernandes como presidente da cooperativa, é justamente o ponto em que esses três mercados de extorsão compõem um mesmo esquema de funcionamento do sistema de transporte clandestino. Cada um desses mercados ilumina níveis distintos das relações dos poderes oficiais com mercado informal de transportes. As alianças particulares que cada cooperativa mobiliza são os diferenciais na competição por espaços nesse mercado. Hernandes conta que, como a cooperativa se tornava maior e mais importante a cada dia, pessoas tentaram “tomar” a linha de sua cooperativa. A estratégia que utilizavam era sobrepor uma linha no mesmo trecho que operava a cooperativa de Hernandes, a partir da promessa aos perueiros de que teriam menos problemas com os fiscais e que a regularização seria mais rápida e efetiva. Segundo Hernandes, isto se dava por pessoas com outras alianças com políticos, fiscais, e outros grupos de traficantes ou policiais, que garantiriam, assim, uma melhor negociação “dos benefícios” junto à prefeitura. Certa vez, Hernandes sofreu uma grande pressão de outro grupo.

*No domingo...eu tinha saído com a minha mulher pra fazer compras. Quando eu voltei tava cheio de perueiro na frente da minha casa, cheio de perua de lotação, tudo armado. Essa mulher chamou a linha dela e os caras de uma outra linha... veio tudo na porta da minha casa, aí “a gente tem que conversar com você”. Eu falei, “aqui não, vamo pro ponto final”. “Cê vai ver”. Aí os cara “cê vai?”. Aí eu falei, “tem que ir, senão é pior...vai pensar que eu to com medo”. Chama os perueiros de sua linha e os aliados, armas na mão, “vô te matar”. Eles estavam em maioria, então eu disse, “você podem até me matar, matar todo mundo, mas alguém vai correr atrás de você, de você e de todo mundo”. Mas alguém disse, “cês sabem quem é o cara, vai ser ruim...”*



A partir da constatação do equilíbrio de forças que ambos os grupos possuíam, foi aberta a negociação. De um lado, os grupos de proteção de policiais e traficantes, e, de outro, o “apadrinhamento político”, ambos poderosos e sem interesse de iniciar um conflito pela linha, que poderia desgastar os dois lados e seus esquemas de funcionamento. Decidem, então, unir as duas cooperativas.

O que esta história revela é o modo de funcionamento desse mercado, que articula diferentes mercados de proteção dentro e fora dos poderes oficiais. A relação entre eles, contudo, é sempre diferente, dependendo da composição das alianças de cada grupo. Neste caso, os padrões do tráfico de drogas, como a polícia, aparecem apenas como parte da coerção ou da violência potencial que pode ser mobilizada, mas completamente submissos às vantagens que a regulação do mercado, organizada pelos funcionários do poder público, poderiam manipular. Trata-se de um quadro complexo que, muito provavelmente, será diferente em cada região da cidade, dependendo sempre dos acordos e negociações que ocorrem segundo uma história local própria. Contudo, pelos dados organizados sobre os perueiros no bairro e na região e pela história local das atividades criminosas<sup>11</sup>, é possível dizer que, de maneira geral, os acordos que permitiam o funcionamento do mercado do transporte clandestino eram fragmentados, difusos e muito circunscritos localmente. Não havia nenhum grupo que pudesse estabelecer uma hegemonia completa sobre os outros. Nada que indicasse uma organização de maior envergadura, com ligações sólidas e estruturadas, que pudesse ser pensada sob o título de “crime organizado”. De outro lado, nos níveis superiores dos mercados de extorsão, ligados diretamente aos políticos e sua influência em relação aos fiscais, traços mais generalizáveis pareciam ganhar contornos mais claros. A fragmentação e o improvisado dos acordos nos níveis mais baixos do mercado de proteção contrastam com a maior articulação, em nível metropolitano, da organização partidária.

O mercado de proteção das linhas é um procedimento que alimenta as chamadas “ligações perigosas” (MISSE, 2006), constitutivas das soluções violentas que ocorrem nas periferias. Mas as relações com o tráfico, por acordos de palavra entre pessoas que moravam no mesmo bairro, não parecem ser exatamente o centro do problema da violência constitutiva deste mercado. As negociações que se passavam entre os fiscais e a política partidária, estas sim, realmente perigosas, explicam muito mais como este mercado do transporte clandestino se estruturava e poderia produzir desfechos violentos.

As considerações feitas na introdução podem aqui ser demonstradas concretamente, ou seja, uma analítica do poder feita a partir de uma descrição da formação e construção dos poderes de governo, mais precisamente, pensando as margens e suas práticas como produto de um campo de poder e disputa dado pela incidência dos instrumentos da gestão pública. Em primeiro lugar, o processo de metamorfose da CMTC em SPTrans; em segundo, as atividades das entidades associativas dos trabalhadores do transporte clandestino, tudo sendo feito no campo produzido pela ação da prefeitura. No centro, a produção de uma demanda do transporte clandestino via a privatização da antiga empresa pública. De um lado a regularização da categoria junto à SPTrans por meio de acordos clientelísticos e a negociação da liberação das peruas apreendidas através da corrupção dos fiscais; de outro, a proteção organizada pela associação de membros da Câmara municipal com o tráfico de drogas ou a polícia. Nada disso se faz paralelamente ao poder municipal, mas, sim, em convergência e no raio de ação delimitado

---

11 Em minha tese exploro a análise da do tráfico local. Ver : HIRATA, Daniel Veloso. Sobreviver na Adversidade: entre o mercado e a vida. Tese de doutorado apresentada no programa de pós graduação em sociologia da Universidade de São Paulo, 2010.

por este. Se estes pontos não são suficientes para convencer o leitor das proposições contidas na introdução, talvez a clareza em que isto ocorre no caso do processo de regularização total deste segmento, a sua formalização, possa satisfazer os mais exigentes.

## **O processo de regularização do transporte clandestino**

### **A “guerra contra a máfia dos perueiros”**

Na primeira parte, procuramos mostrar como a escolha de novos instrumentos da ação governamental e a criação de uma nova rede técnica – social, transformou a CMTC em SPTrans e produziu um campo de práticas em que o transporte clandestino figura como elemento central; agora pretendemos demonstrar como esse mesmo campo é reconfigurado novamente no momento da formalização do setor, uma segunda etapa de um mesmo movimento de transformação da atuação governamental frente ao setor de transportes coletivos.

Como foi discutido acima, a explosão do transporte clandestino poderia ser explicada pela concorrência com o sistema formal, dada a maior eficiência daquele em quatro pontos fundamentais. Primeiro porque estas empresas privadas não conseguiam ou não se interessavam em garantir uma oferta de ônibus suficiente para a demanda de passageiros, o que ocasionava a superlotação dos ônibus que circulavam em algumas linhas e carência em outras. Segundo, as linhas criadas pelos perueiros eram mais cômodas para os passageiros, porque circulavam em trechos mais próximos de suas moradias. O fato de ter transporte a poucas quadras de casa era vista como grande vantagem, considerando que, anteriormente, tinham de andar alguns quilômetros até a avenida principal mais próxima. Terceiro, o transporte clandestino oferecia itinerários alternativos muito mais rápidos e vantajosos para a circulação pela cidade. Os perueiros transitavam por caminhos que muitas vezes contornavam as grandes avenidas e os congestionamentos, percorrendo trajetos mais curtos e viagens menos demoradas. Ainda existia uma prática impensável em relação ao sistema de ônibus: o motorista podia improvisar caminhos mais rápidos, de acordo com o interesse do passageiro, ou, no caso de lotação máxima da perua, evitar pegar outros passageiros. Quarto, a passagem era vendida a quase metade do preço da do ônibus. O custo do transporte, item importante, já que equivale a uma grande parte do orçamento familiar. Esses elementos são, dentro deste conjunto de fatores que compõem a oferta de transporte, as causas da queda do número de passageiros por veículo nas empresas formais, de mais de 800.000 em 1990 (momento em que a CMTC era ainda a empresa operadora), para menos de 400.000 em 2000, dez anos depois (ZARATTINI, 2003).

O primeiro momento da reação dos empresários dos ônibus e da prefeitura, agora transformados em aliados estratégicos, foi o início de uma disputa conflituosa pelo transporte da cidade, que transformou o sistema em um caos e a cidade em um campo de batalha. Pressionada pelos empresários dos transportes, a prefeitura então lançou uma campanha, apoiada por grande parte da mídia, contra o transporte clandestino. O argumento principal dos empresários era que os perueiros praticavam uma “concorrência desleal”, pois não estavam submetidos a nenhum tipo de regulamentação, o que lhes permitia praticar preços mais baixos e, o que é interessante, serem mais “flexíveis” nos serviços prestados. A prefeitura, juntamente com a imprensa, denunciou outro aspecto da questão, a constituição de uma “organização criminosa” formada a partir do transporte clandestino. O transporte clandestino nunca foi bem visto pelos empresários de ônibus, pela prefeitura e pela grande imprensa, mas, anteriormente, fora razoavelmente tolerado. Nesse momento, contudo, estava no centro das preocupações destes poderosos atores da produção da cidade, sendo considerado o problema central na regulação

do transporte urbano dado o seu “vínculo evidente” com a chamada criminalidade organizada. Hernandez conta que os interesses dos empresários dos ônibus, da prefeitura e da grande imprensa produziam uma imagem ruim dos perueiros, que não conseguiam competir com esses poderosos.

**Hernandes** – *A gente tentava organizar politicamente os perueiros para pedir a regularização, isso que era os quebra-quebra as reivindicações. Todo mundo apanhava mesmo da policia na época. E depois diziam que a gente que era perigoso. No dia seguinte saía no jornal que a gente tinha feito isso e aquilo, que a gente era bandido. Só falavam isso.*

**Autor** – *Por que você acha que perueiro ficou com essa fama ruim?*

**Hernandes** – *Pela mídia. Os empresários pagam a matéria. Perueiro não tem condições de pagar matéria nenhuma. Qualquer coisa que acontece com perua é jornal, televisão, é tudo. Teve uma perseguição em Santo Amaro e o cara bateu numa árvore. Morreram dois, bastante gente se machucou. Só que era uma perseguição, o cara perdeu o controle bateu e levou a culpa sozinho. Cerca de 20, 30 dias atrás um ônibus entrou no terminal sem perseguição, sem nada, na Vila Mariana. Matou duas pessoas no ponto de ônibus. O motorista falou que o ônibus estava sem freio há mais de uma semana e que estava freando só um lado. Quando freou o ônibus, foi para cima do ponto e matou dois.*

*Ninguém falou nada no jornal, televisão.... Ninguém veio fazer um escarcéu. Se fosse perueiro! Porque perueiro é isso, aquilo, que o cara estava drogado, que tinha cheirado farinha, fumado maconha, é amigo de traficante, um monte de coisa. Eles vão lá e falam o que querem, faz propaganda para eles jogando o povo contra nós. Eles quer fazer a propaganda para os empresários e jogar o povo contra o pessoal da lotação. Isso não funciona. Quando a gente vê qualquer coisa errada, pode ser em qualquer linha, nós vamos atrás para saber o quê aconteceu. Se o cara tratou mal e se tratou mal a gente dá um gancho no cara e deixa ele 2, 3 dias sem trabalhar para aprender a respeitar o povo.*

Os conflitos, iniciados no correr da década de 1990, realmente começavam a se tornar violentos na segunda metade da década. Nos anos de 2000 e 2001, uma grande operação para reprimir o transporte clandestino, que mobilizava fiscais e policiais (novos atores que entravam em cena), acirrou ainda mais a disputa pelas linhas e cria uma tensão muito grande. Nesse período, que coincidia com uma nova mandatária municipal, os perueiros se tornam realmente figura pública portadora da “ameaça à cidade”, sendo então declarada a “guerra contra o transporte clandestino na cidade”. Nesse momento, foi engendrada a imagem dos perueiros como poder paralelo, com o que se chamou “a máfia dos perueiros”, que sustentava a ideia de que esse grupo ameaçava a ordem instituída da cidade, com supostos vínculos com o dito crime organizado e justificava a atuação direta e imediata da polícia no setor. Os respeitáveis empresários dos ônibus, a prefeita, o secretário de transportes e boa parte dos jornalistas dos dois principais jornais do país, pronunciavam-se incansavelmente contra os perueiros. De outro lado, as organizações de perueiros fizeram grandes manifestações, bloqueando ruas e queimando ônibus, além de carreatas e passeatas em diversos pontos da cidade, na sede da prefeitura e na Assembléia municipal. Na mesma proporção em que a prefeitura realizava operações cada vez mais violentas, com fiscais e policiais, os perueiros respondiam por meio de grandes manifestações, criando um clima de tensão em toda a cidade. São Paulo se torna palco da disputa entre a prefeitura, os empresários dos ônibus e o transporte clandestino<sup>12</sup>.

12 Foram muitos os capítulos de confrontos entre os perueiros e os fiscais da SPTrans e da polícia. Um desses confrontos, durante uma manifestação em frente à sede da prefeitura, acabou com alguns feridos, entre perueiros e policiais, assim como outros incidentes similares nos bairros, onde muitas vezes a passagem dos ônibus era

A “guerra contra o transporte clandestino” mobilizou recursos estatais diferentes daqueles do “New Public Management”, principalmente com o uso da força coercitiva policial, instrumento do poder soberano estatal. Trata-se aqui de uma composição de dois instrumentos da ação pública heterogêneos entre si, um de gestão e outro de coerção, mas que parecem articular-se de maneira precisa. Nesse momento de uso da coerção, todos os esquemas de extorsão foram muito desestabilizados e, de modo geral, já não havia mais nada que pudesse garantir seu equilíbrio de forma mais duradoura. O jogo da proteção estava submetido à decisão de mudar radicalmente a forma de organização deste mercado. A reestabilização, agora sobre outras bases, foi realizada em grande parte ao processo de regularização, capítulo final do confronto entre perueiros e prefeitura. Aqui também, o quadro será descrito e analisado pensando a formação e construção do Estado, ou seja, o uso de novos instrumentos da ação pública e a sobreposição dos mercados de oferta dos serviços prestados e de proteção, articulação de dimensões econômicas e coercitivas.

## **Mercadoria política 2 - Partidos e o Partido**

Nesse momento, conjugada com a política de repressão da “guerra contra o transporte clandestino”, o poder municipal lança mão do “Novo Sistema de Transporte”, primeira grande ação da nova agência reguladora do transporte, a SPTrans<sup>13</sup>. Trata-se de três medidas estruturais: a implantação definitiva do dispositivo da catraca eletrônica, através do chamado bilhete único; a operação em redes locais, estruturais e centrais a partir da divisão da cidade em oito áreas; e a formação das cooperativas formais de *vans* cadastradas na prefeitura, formalização do setor clandestino. Estas três medidas completam a criação de todo um novo sistema de transportes rodoviário da cidade. Entre a criação da SPTrans e a regularização dos perueiros, todos os critérios do modelo de bom transporte urbano terão sido completados, e os instrumentos de ação neste setor passam a funcionar de maneira em perfeita sintonia com a doutrina do “New Public Management”. A relação desse fato e a dos grupos de poder que passaram à condição de hegemônicos na cidade é o objeto dessa segunda parte.

O bilhete único, implementado em 2004, é um cartão eletrônico que permite a livre circulação entre os ônibus e as recém-criadas *vans* regularizadas (que vieram a substituir as peruas) por um período de duas horas pelo preço de uma única passagem. Esse dispositivo tecnológico acabava com as vantagens do transporte clandestino: de um lado, retirava, o benefício dos trajetos mais curtos das peruas, porque criava outras estratégias de circulação pela cidade, na medida em que o passageiro passa a circular de acordo com seu interesse pessoal, utilizando as linhas da maneira que lhe for mais vantajoso. Isso se dava, não pela ampliação da rede, mas via uma melhor integração das linhas já existentes, que o bilhete permitia, no limite dessas duas horas. Por outro lado, a concorrência de preços do transporte clandestino cai por terra, porque estas estratégias reduziam o custo por viagens realizadas. Se, antes, as peruas tinham vantagem no custo da viagem unitária, agora, podendo circular em diversos ônibus com o valor

---

bloqueada nos terminais. Hernandez conta um caso em que um perueiro foi perseguido por policiais que atiraram contra a perua, que acabou colidindo contra um muro, e muitos outros, de perueiros mortos em perseguições. Como ele relata, os policiais “na frente de todo mundo” colocavam um revólver calibre 38 na perua e diziam que o perueiro é que tinha atirado primeiro. Em 2002, o clima de desordem e violência resultou na morte de três fiscais da SPTrans em circunstâncias ainda pouco conhecidas, fato noticiado com muito destaque durante semanas nos jornais. Além de toda essa violência, o que talvez seja mais grave, é ter sido os perueiros associados com o crime, o que justificou uma intervenção por parte da polícia no conflito.

13 Disponível em : <http://www.sptrans.com.br>. Acesso em: 2010.

unitário de um único bilhete, o custo total era reduzido consideravelmente. Mas o efeito mais importante do bilhete único foi de obrigar a regularização do transporte clandestino, porque, para usufruir desse benefício, os passageiros só poderiam utilizar veículos com a catraca eletrônica, dispositivo tecnológico de que somente a frota regular dispunha.

Isto significava fazer parte de alguma cooperativa autorizada pela Prefeitura. De fato, com a implementação do dispositivo eletrônico, e a quebra das vantagens na concorrência dos perueiros com o transporte oficial, todas as pequenas cooperativas informais começaram a disputar qual seria a cadastrada oficial da prefeitura. A cidade foi dividida em oito áreas, cada qual com a sua cooperativa cadastrada, e, ainda que o discurso dos técnicos da prefeitura anunciasse a descentralização do transporte, com a divisão em oito áreas, as muitas cooperativas informais foram reduzidas a oito. A cooperativa de Hernandez, apesar de ser antiga e ter muitos associados, foi preterida pela licitação na região da zona sul de São Paulo. Ele foi então obrigado a entrar na cooperativa escolhida, que a partir da incorporação de perueiros de diversas cooperativas que desapareceram, se tornou a maior da cidade, com quase 1350 vans e cobrindo a maior parte da Zona Sul de São Paulo.

A estrutura dessas grandes cooperativas é muito diferente das antigas cooperativas informais. Ainda que o estatuto jurídico de cooperativa suponha igualdade entre os associados, na prática, os antigos perueiros agora são apenas funcionários de uma empresa que avalia a sua performance. O presidente da cooperativa não é mais um líder que centraliza as relações dos associados com a prefeitura, como no caso de Hernandez, mas sim um empresário que tem o controle da empresa, sendo mesmo superior aos outros membros da diretoria. O que isto mudou em um primeiro momento para esses trabalhadores? Em primeiro lugar, foi preciso comprar um micro-ônibus credenciado pela prefeitura. Para isso, a prefeitura, em parceria com uma montadora, abriu uma linha de crédito para a compra de veículos novos, a chamada “renovação da frota”. Hernandez conta:

Os bancos já estavam facilitando pra nós, já podiam acreditar na gente. Quando você prova que é legal mostrando o cadastro, o financiamento sai na hora. Eu fui num dia na concessionária e no outro o meu crédito já tinha sido aprovado, eu nem acreditava... Foi esse acordo deles com a prefeitura aí...

O veículo já vinha equipado com a catraca eletrônica, e, com ele, uma nova maneira de operar se impunha aos motoristas dos micro-ônibus. O improvisado das rotas e a negociação com os passageiros foram substituídos por um sistema muito mais eficaz de controle de cada veículo. As negociações com os fiscais também deixaram de existir, porque o sistema eletrônico prescindia de acordos, que poderiam causar mal-entendidos entre os funcionários. De fato, não havia como negociar com o sistema computadorizado.

**Hernandes:** *O que a prefeitura pensou? Já que é um mal necessário, vamos pelo menos controlar estes caras. Agora a prefeitura sabe onde está todo mundo. Hoje eu faço parte do sistema de transporte de São Paulo, o prefeito sabe que eu estou trabalhando lá. Não é mais que ninguém sabe que a gente tá aqui, hoje a gente está legalizado: tem validador, tem um número na SPTrans, ela vai te achar lá, te fiscaliza, te prende, te lacra a catraca, vistoria o teu carro, hoje a gente faz parte mesmo do transporte de São Paulo, a gente se incorporou na cidade.*

**Autor –** *Mas você acha isso melhor?*

**Hernandes –** *É... Antes você fazia o que você queria. Hoje a SPTrans, ela sabe, ela tem o seu carro, tá cadastrado, e eletronicamente eles sabem cada bilhete que entra em cada linha.*

**Autor** – Mas como eles sabem isso?

**Hernandes** – Esse validador é um computador, cara, é via satélite, ele localiza a perua. Eu não sei, mas dizem que tem até um sistema GPS aí dentro.

**Autor** – Ah, mas vocês nem sabem como funciona isso aí na verdade?

**Hernandes** – Não é que agente não sabe, a gente não tem certeza se ele consegue localizar o carro na rua, tava nos planos do que eles disseram. Mas o controle do dinheiro eles sabem. Hoje o que você faz é descoberto, pra cada lugar que você trabalha tem que programar isso aí...

De fato, pouco importa se o mecanismo funciona como prometido pela prefeitura ou como especulam os motoristas. Já é muito bem conhecida esta estratégia, em que o visível e verificável produz um controle muito eficaz: imaginando-se vigiado, quase não há necessidade de sê-lo efetivamente. Mas uma coisa os motoristas têm certeza: independente da maneira como o sistema controla as suas ações, o volume de dinheiro que um micro-ônibus arrecada é muito superior ao das antigas peruas, e o salário que recebem é muito inferior ao que ganhavam como autônomos. Segundo Hernandez, cada micro-ônibus consegue transportar, por dia, oitenta pessoas em cada viagem, que confere uma média de setecentas pessoas. Do montante arrecadado, uma porcentagem (cerca de 50 %) é retida na SPTrans, para as obras viárias necessárias; o restante é repassado para a cooperativa. A cooperativa desconta uma tarifa de administração e a taxa de associado. O que sobra, é repassado para os motoristas, donos dos veículos, que ainda têm que arcar com os custos de manutenção, eventuais consertos do automóvel, combustível, além da parcela da compra do automóvel financiada. Hernandez diz que, apesar de arrecadar mais agora do que quando clandestino, o custo de operar legalmente faz com que ele ganhe menos que antes.

Na verdade, a gente faz mais dinheiro agora, o meu micro-ônibus carrega 80 pessoas! Mas, proporcionalmente, a gente ganha muito menos. E ainda tem a cooperativa, tem taxa de adesão, mensalidade, isso dá quase 1.000 reais por mês. O nosso custo hoje é muito alto.

Todos os custos do carro ficam para os perueiros. Tem colega nosso que é motorista, gente que tinha carro. Imagina quantos fios, lâmpadas, válvulas pneumáticas, o quanto a gente paga de diesel... A gente carrega muita gente. O pior é que os cálculos não são claros, a gente sabe... é complicado.

A cooperativa, por sua vez, realiza investimentos suntuosos em sua garagem. Segundo contam os perueiros, o terreno custou cinco milhões de reais, e a construção de todos os prédios e a infraestrutura, mais de sete milhões. Considerando essas condições em que esses trabalhadores são submetidos, era difícil entender como, os antes combativos perueiros, que muitas vezes, enfrentaram prefeitos diversos, agora se conformavam com tal situação. É verdade que o estatuto de cooperativas não configura uma relação trabalhista, portanto, a diretoria e o presidente não poderiam ser denunciados na justiça do trabalho. Apesar de este enquadramento jurídico ser estratégico, quando os perueiros eram clandestinos, o enfrentamento com a prefeitura também não podia ser organizada na forma convencional das disputas sindicais, logo, eles também não estavam amparados pela lei e pelo direito. Suas reivindicações nunca se manifestaram pela forma de greve, mas, sim, por pressão de manifestações e bloqueios do sistema de transporte. Em uma conversa com Hernandez essas circunstâncias foram esclarecidas.

**Autor** – Naquela época vocês brigavam muito mais...

**Hernandes** – É, porque antigamente todo mundo era unido. Se você trabalhava no transporte coletivo é porque você precisava trabalhar. Não tinha outra coisa pra você fazer. Todo mundo se conhecia e todo mundo trocava ideia com todo mundo, então, todo mundo falava e sabia quem era legal, o que aconteceu. Então começou a colocar muita gente pra trabalhar e começou a se afastar do sistema, entendeu?

**Autor** – Não.

**Hernandes** – Depois que começou a regularização os caras se afastaram. Quando começou a licitação tudo bem, mas as coisas foram mudando. Aí podia colocar motorista pra trabalhar, foi se afastando. Foi saindo os caras e foi sobrando só... O pessoal daquele tempo foi saindo.

**Autor** – E aí?

**Hernandes** – Foram montando o sistema em outras cidades, mas, como começou? Porque começou? O pessoal agora não sabe a história, não sabe que podia ser diferente...

**Autor** – Mas não receber o dinheiro do trabalho podia ser motivo pra não aceitar, porra, porque não consegue tirar os caras que tão aí, agora, eu não entendo...

**Hernandes** – Não consegue porque ninguém se une, porque é o que eu tô falando pra você, os cara que tão aí, tão por tar..

**Autor** – Porque naquela época os caras se uniam e agora não?

**Hernandes** – É porque os caras acham que o negócio é só trabalhar e os caras até esquece, os cara acham que trabalhar é o suficiente. Hoje tem muito mais carros, é só fazer reunião e ver o que tem que fazer, mas ninguém tá aí pra nada.

**Autor** – Mas não dói no bolso deles?

**Hernandes** – É, no meu dói pra caramba.

**Autor** – Mas então não é trabalho, porra, tá pegando no bolso dos caras, como é que é isso?

**Hernandes** – É, os caras sabem, mas agora ninguém tem mais coragem... por mim eu teria feito alguma coisa, deixa o carro parado, já tinha resolvido a parada.

**Autor** – Pra mim ainda é muito estranho essa historia.

**Hernandes** – Porque é estranho?

**Autor** – Porque no momento que era mais difícil, todo mundo irregular, era unido. E hoje, que tá regularizado... não é estranho?

**Hernandes** – É... mas os cara têm medo. Mas é que tem duas coisa, ou os caras te queima e te tiram do sistema, porque agora é um consórcio, a gente é empregado da cooperativa. Quem ganhou a licitação foi a cooperativa, antes era individual, agora só a diretoria ganha, o pandora foi mais esperto, entendeu?

**Hernandes** – Ele é o dono da linha, antes o coordenador não era dono da linha, e tem mais...

**Autor** – Então, mas aí eu quero saber mais uma coisa. Na época que todo mundo era irregular tinha já essa história de bandidagem, você mesmo quase morreu duas vezes, então, não é isso que faz as pessoas terem medo, não é?

**Hernandes** – Lógico que é, porque agora o dinheiro é recolhido em uma mão só, é muito mais dinheiro, então é mais perigoso, entendeu? O carro é maior, é mais difícil tudo isso entendeu?

(Desligo o gravador e ele começa a falar sobre o PCC.)

A transformação das cooperativas vai muito além de sua estrutura empresarial, como apontado desde o início do texto, o interesse é a relação entre a nova gestão dos transportes e os grupos de poder que estruturam o mercado. De fato, “novos personagens entram em cena”, sendo dois muito importantes: a “nova esquerda” de São Paulo e o PCC<sup>14</sup>.

Hernandes afirma que a licitação das cooperativas oficiais ocorreu sob circunstâncias um tanto quanto obscuras, sendo realizada a partir de critérios “políticos”, ou seja, a partir da ligação de cada cooperativa com pessoas ligadas ao grupo da prefeitura da cidade. Dentre as muitas cooperativas existentes na área de Hernandez, a escolhida foi a de um amigo de um vereador do partido da prefeita e do então secretário de transportes, cuja influência na região sul é muito conhecida. Este grupo de vereadores e administradores ligados à mandatária municipal na época mantinha influência de uma ponta à outra da linha de Hernandez: na região mais ao sul, ao lado da represa da Guarapiranga, eram poderosos grileiros de terras localizadas em áreas de mananciais; na outra ponta, junto ao subcentro da zona sul, em Santo Amaro e no largo Treze de Maio, concentrava-se um dos maiores efetivos eleitorais do partido da prefeita, isto já consolidado historicamente através da atuação deste grupo de vereadores, que na verdade eram a base do governo. Esse grupo, que nos últimos dez anos se consolidou como o mais forte do partido em São Paulo, conseguiu esta hegemonia, em grande parte, graças a práticas diferentes das do grupo antigo, cujo representante mais poderoso, pela direita clientelista, era o vereador que apoiava a cooperativa de Hernandez, como, também, pela esquerda militante, pessoas oriundas das mobilizações dos anos oitenta, cujo trabalho de base foi sempre importante nesta região da cidade.

Essa disputa foi interna ao partido, já que este grupo surgiu dentro da própria esquerda. Não é o caso aqui de se estender acerca dos episódios, durante toda década de 1990 que se desenvolveram internamente ao partido, mas seria importante destacar as duas principais. Em primeiro lugar, este grupo ‘assediou’ de forma insistente os principais assessores da antiga liderança da esquerda do bairro, conseguindo convencer esses a se transferirem para o grupo deles em troca de uma remuneração fixa. É sabido que, uma das dificuldades da militância sempre foi a falta de remuneração que prejudicava a dedicação integral aos assuntos do partido. Com uma remuneração fixa, a possibilidade de atuação exclusiva estava aberta para estes assessores. Em conversas com alguns destes assessores, muito confessavam estarem cansados de não conseguirem manter as despesas domésticas e, como o grupo da prefeita ganhava importância e fazia parte do mesmo partido, não hesitaram muito em mudar, apesar de preferirem continuar com o líder dos professores. Em outro momento, nas eleições para o diretório zonal, o grupo ainda utilizou uma estratégia mais ousada. Mobilizaram uma grande quantidade de pessoas para se filiarem ao partido algum tempo antes da eleição e, garantiam o transporte destas pessoas com as peruas. Ao discutir com algumas pessoas que faziam parte do grupo de esquerda do bairro, muitos me contaram que não era desprezível a quantidade de pessoas que não votavam nas eleições do diretório zonal por não terem dinheiro para chegar até o lugar da votação. O fato é que uma das pessoas do novo grupo acabou eleita como presidente da zonal.

Se o grupo ligado à esquerda foi quase inteiramente vencido pela aplicação volumosa de dinheiro dentro das redes partidárias já existentes, as práticas do velho clientelismo foram vencidas com as novas redes profissionais que mobilizavam o crime, especificamente o PCC, grupo que, na época, já predominava nas prisões do estado de São Paulo e iniciava uma organização no lado de fora do sistema prisional. Em primeiro lugar, as cestas básicas que or-

---

14 A relação com os partidos políticos e os grupos criminosos não é central para o argumento desse artigo. Uma descrição mais detalhada desses atores pode ser encontrada em minha tese. Ver: HIRATA, Daniel Veloso. Sobreviver na Adversidade: entre o mercado e a vida. Tese de doutorado apresentada no programa de pós-graduação em sociologia da Universidade de São Paulo, 2010.



ganizavam parte das atividades clientelistas da direita passaram agora a ser organizadas por parentes dos integrantes do PCC em suas áreas de influência. É verdade que na maior parte das vezes, foram as mesmas as pessoas que realizam a distribuição, assim como grande parte das famílias que recebem o benefício. Na verdade, houve até um acréscimo das famílias beneficiadas. Quanto às ajudas eventuais prestadas pelas peruas, passam a ser utilizadas, agora, de forma mais constante e contínua. Principalmente em programas de fim de semana, como visitas ao Sesc e a alguns parques municipais, lugares mais apropriados para as crianças se divertirem do que os disponíveis no bairro. As equipes de futebol também utilizam essas peruas quando vão jogar em lugares distantes do bairro.

Da mesma maneira, a pessoa responsável pela cooperativa que ganhou a licitação era uma figura muito conhecida em toda a região pelas suas ligações com o PCC. As informações sobre o presidente dessa cooperativa são muito difíceis de serem levantadas, assim como seus vínculos com o PCC, mas, pode-se afirmar com certeza, que, sob a sua presidência, o grupo começou a fazer parte do mercado de transporte coletivo. Pelo que foi possível apurar, isso ocorreu porque o PCC seria a única organização capaz de oferecer proteção em nível metropolitano. Com o sistema local de transportes dividido em oito regiões, os pequenos pontos de drogas não teriam mais condições de oferecer o serviço, porque o seu raio de atuação era muito circunscrito. O PCC, como única organização em escala metropolitana, pela abrangência de seu poder na cidade, conseguiria realizar esta função.

Mas a questão mais importante, que explica a entrada desses “novos personagens” era o enorme volume de dinheiro arrecadado pelas cooperativas, mais precisamente, pela maneira como o repasse é realizado. Antes da catraca eletrônica, as passagens eram pagas em espécie ou em vale-transporte. Como o vale-transporte era trocado por dinheiro na prefeitura, esse pagamento tinha como único destino os proprietários das peruas. Após a criação do bilhete único, o dinheiro se tornou um informação, que é recolhida na prefeitura, e, apenas uma parte, cerca de cinquenta por cento, é repassada às cooperativas, via SPTrans. Por sua vez, as cooperativas pagam aos perueiros uma parte desse dinheiro, já que a outra é retida para o funcionamento da sua estrutura. O fato é que os perueiros dizem receber muito menos do que quando eram autônomos e o montante retido na cooperativa não tem um controle transparente, podendo ser utilizado livremente. Nesse negócio, o PCC e os vereadores negociam a parte desviada do dinheiro para campanhas eleitorais ou atividades criminosas<sup>15</sup>. A divisão dos lucros proveniente das cooperativas passou a ser realizada entre estes dois grupos poderosos<sup>16</sup>. O que é importante destacar é que a regularização acabou por reestruturar todos os agenciamentos locais, que agora não mais passam pelo improvisado, mas, sim, por acordos muito mais organizados e com ligações ainda mais perigosas. A partir do momento em que todos os perueiros foram obrigados a se filiar a esta cooperativa para continuar a trabalhar, foram obrigados também a se submeter a uma estrutura diferente. O partido ganha, o presidente da cooperativa ganha, o PCC ganha, mas os perueiros, agora, apenas sobrevivem.

---

15 Essas denúncias são lugar comum entre os perueiros e, um antigo diretor da cooperativa me relatou que chegou a ver os “pacotes de dinheiro” sendo desviados do caixa da cooperativa e entregues a políticos e pessoas que supostamente faziam parte do PCC.

16 É o lugar onde recentemente estourou o chamado “escândalo da garagem 2”, onde que o dinheiro das peruas supostamente teria sido usado para promover o resgate de um líder do PCC em Santo André, cidade da grande São Paulo. As suspeitas de financiamento eleitoral não ganharam muito destaque nos jornais, sendo uma atividade que aparece de forma mais discreta nas reportagens.

## Considerações finais

Talvez seja uma das estratégias políticas mais bem elaboradas na história da cidade. Para se ter uma idéia, o volume de passageiros locais registrados passa de 109 milhões em 2001 (antes de regularização) para 964 milhões em 2005 (depois da regularização) (ZARATTINI, 2003). Isto porque, ao incorporar, por meio das cooperativas oficiais, o efetivo do transporte clandestino, a oferta de transporte oficial passou a cobrir a demanda de passageiros de maneira mais efetiva, inclusive a demanda local, onde os perueiros atuavam mais fortemente. Do ponto de vista da eficácia de uma política de mobilidade urbana, os resultados são incontestavelmente positivos. De outro lado, a transformação dos instrumentos governamentais de regulação dos serviços de transporte na cidade reorganizou também as formas pelas quais a apropriação da renda ligada as necessidades de deslocamento se realizavam: a formalização reconfigurou os grupos que disputam a extração dessa renda dentro e fora do ordenamento estatal, concentrando e centralizando o mercado dos bens políticos em dois grandes grupos.

Do ponto de vista sociológico, o que interessa aqui é menos a denúncia desses fatos e mais a percepção de todo um mundo social que vai sendo construído e se transformando nestas interfaces do mundo legal/ilegal, informal/formal, regulações estatais e extralegais (TELLES; HIRATA, 2007). Concretamente, a passagem dos perueiros da condição de informalidade para a formalidade intensificou a articulação entre essas dimensões, concentrando o poder em grandes grupos situados dentro e fora do ordenamento legal. O impacto do processo de regularização se apresenta, neste caso, com maior clareza. A profissionalização do setor, incitada por meio de técnicas e doutrinas da “New Public Management”, visava o controle e eficiência do sistema, mas tem como desdobramento a profissionalização dos esquemas de proteção, corrupção e extorsão e a desmobilização dos combativos perueiros. De toda maneira, são as duas faces da profissionalização do setor: centralização e concentração dos mercados de oferta dos serviços prestados e dos esquemas de proteção. É nesse sentido que é possível retomar e enfatizar a importância da distinção analítica da *formação* e da *construção* do Estado tal qual foi definido na introdução do texto (HIBOU, 1998), ou seja, a formação de um aparelho de controle e regulação dos serviços urbanos e as negociações e disputas dos grupos que constroem o Estado são as duas dimensões que me parecem fundamentais para uma antropologia política do Estado. A tentativa desse texto foi esboçar, em linhas gerais, as transformações das formas de regulação urbana do transporte através da utilização de novas técnicas de gestão pública, assim como a dinâmica dos grupos que disputam e negociam o poder estatal e as formas de extração da riqueza desse setor específico. Dessa maneira, o objetivo foi destacar os efeitos e conseqüências sociais, econômicas e políticas dessa contínua construção e formação do que chamamos “O Estado”.

Nesse sentido, e, para concluir, a idéia de “poder paralelo”, “mafioso” ou do “crime organizado”, poderia ser substituída pela de “poder convergente”, se considerarmos a maneira pela qual o mundo oficial e as suas regulações extralegais estão imbricadas e estruturam o funcionamento de todo esse mercado de serviços e de proteção ligadas ao transporte. A regularização, que em seu programa visava combater a “máfia dos perueiros”, na prática um conjunto de grupos desorganizados e informais, pouco articulados, efetivamente ajudar a criar algo mais estruturado em grandes organizações legais e ilegais, integradas formalmente no ordenamento estatal, e com grande concentração econômica a política. Paradoxalmente, o que se propunha combater foi, efetivamente, o que se produziu.

## Referências

- BRASILEIRO, Anísio; HENRY, Etienne. *Viação Ilimitada*. São Paulo, Cultura Editores Associados: 1999.
- DAS, Veena ; POOLE, Deborah. *Antropology in the margins of the State*. Oxford, Santa Fe: James Currey, School of American Research Press, 2004.
- DESROSIÈRES, Alain. Historiciser l'action publique : L'État, le marché et les statistiques. In: LABORIER, Pascal ; TROM, Danny. *Historicités de l'action publique*. Paris : PUF, 2003. p. 207-221.
- DESROSIÈRES, Alain. *Gouverner par les nombres*. Paris: Presses de l'École de Mines, 2008.
- EPSTEIN, Renaud. Gouverner à distance: quand l'État se retire des territoire. *Revue ESprit*, novembro, 2005. p.96-111.
- FOUCAULT, Michel. *Segurança, Território, População*. São Paulo, Martins Fontes, 2008.
- GUPTA, AKhil; SHARMA, Aradhana. *The Anthropology of the State*. Oxford, Blackwell Publishing: 2006.
- HACKING, Ian. Making up people. *London Review of books*, v. 28, n. 16, p.161-171, 2006.
- HIBOU, Beatrice. Retrait ou réploiement de l'État. *Critique Internationale*. v.1, p. 151-168, 1998.
- HIRATA, Daniel Veloso. *Sobreviver na Adversidade: entre o mercado e a vida*. Tese de doutorado, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, USP, 2010.
- HOOD, Christopher. The "New Public Management" in the 80's. Variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, v. 20, n.2-3, p. 93-109, 1995.
- LASCOUMES, Pierre; LE GALÉS, Patrick. *Gouverner par les instruments*. Paris : Presses de la fondation nationale de sciences politiques, 2004.
- MISSE, Michel. *Crime e Violência no Brasil Contemporâneo*. Rio de Janeiro, Editora Lumen Júris, 2006.
- TELLES, Vera; HIRATA, Daniel Veloso. Cidade e práticas urbanas: nas fronteiras incertas entre o ilegal, informal e o ilícito. *Revista Estudos Avançados*, v. 21, n.61, p. 171-191, 2007.
- \_\_\_\_\_. Ilegalismos e jogos de poder em São Paulo. *Tempo Social*, v. 22, n. 2, p.39-59, 2010.
- TILLY, Charles. *Coerção, Capital e Estados Europeus*. São Paulo: Edusp, 1996.
- ROSE, Nicolas; MILLER, Peter. *Governing the present*. Cambridge: Polity Press, 2008.
- ZARATTINI, Carlos. Circular (ou não) em São Paulo. *Revista Estudos Avançados da USP*, v.17, n. 48, p. 185-201, 2003.