

ECONOMIA INFORMAL E A FUNÇÃO SOCIAL DAS OPERADORAS DE TRANSPORTE METROFERROVIÁRIO

Danilo César de Moura Maranhão e Valença (IC) e Túlio Augusto Tayano Afonso (Orientador)

Apoio: PIBIC Mackenzie

RESUMO

Este artigo analisa a economia informal no transporte metroferroviário brasileiro, destacando o papel das operadoras (públicas e privadas) na promoção da função social da empresa e alinhamento aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS 11). Mediante revisão bibliográfica interdisciplinar e análise de casos jurídicos, demonstra-se que a rigidez regulatória tradicional marginaliza trabalhadores informais (ambulantes, limpadores), violando princípios constitucionais como a dignidade humana e a livre iniciativa. Propõe-se um modelo de governança híbrida, combinando Teoria dos Jogos e Matching Theory, para integrar informais ao sistema formal através de registros estruturados, parcerias com organizações locais e programas de capacitação. Discute-se a tensão entre abordagens teóricas: a Teoria da Economia Subterrânea (formalização como solução) e o Estruturalismo (reformas sociais profundas). Conclui-se que a informalidade é sintoma de falhas estruturais, exigindo políticas públicas que equilibrem eficiência econômica e equidade, em conformidade com o Estado Democrático e Ecosocial de Direito.

Palavras-chave: Economia Informal. Função Social da Empresa. Governança Corporativa.

ABSTRACT

This article examines the informal economy within Brazil's metro-railway transport sector, emphasizing the social role of operators (public and private) in aligning with Sustainable Development Goal 11 (SDG 11 ONU). Through interdisciplinary literature review and legal case analysis, it demonstrates that traditional regulatory rigidity marginalizes informal activities, violating constitutional principles such as human dignity. A hybrid governance model is proposed, combining Game Theory and Matching Theory to integrate informal workers into the formal system via structured registries, partnerships with local organizations, and training programs. The study contrasts theoretical approaches: the Underground Economy Theory (formalization as a solution) and Structuralism (deep social reforms). It concludes that informality reflects structural gaps, demanding public policies that balance economic efficiency and equity, in line with the Democratic and Eco-Social Rule of Law.

Keywords: Shadow Economy. Corporate Social Obligation. Corporate Governance.

1- INTRODUÇÃO

A informalidade pode ser entendida como um sistema microeconômico onde atos individuais de agentes - tais como ambulantes, consumidores, funcionários, empresas públicas e/ou privadas - interagem em mercados insuficientemente ou não regulamentados. Apesar do escopo da microeconomia se relacionar melhor com os fundamentos da Teoria da Economia Subterrânea (SOTO, 1987), o estruturalismo - viés adotado no presente artigo - também reflete a autonomia, heterogeneidade e mutação do fenômeno global. (PORTES; HALLER, 2005). Ademais, relacionar a Teoria da Função Social da Empresa com a economia informal demandam *discrimen* teórico-metodológico referenciado pela microeconomia aplicada, baseado nos escólios de Ferguson e Gould (2003), Varian (2015) e Pindyck e Rubinfeld (2018).

De fato, a economia informal ostenta caráter intersticial e estruturante do circuito do capital-industrial, intrinsecamente relacionada ao capitalismo global e ao processo produtivo. (CACCIAMALI, 2007). Nesse sentido, o Fundo Monetário Internacional (FMI) estimou que, em países de baixa renda, o setor informal representa 35-40% do Produto Interno Bruto (PIB), e em países em desenvolvimento como o Brasil, por volta de 25% do PIB. Em um comparativo regional, África Subsaariana, Sudeste Asiático e América Latina somam, nesta ordem, as mais representativas contribuições da economia informal na produção de riqueza. (DELÉCHAT; MEDINA, 2021, p. 21). Dados de 2019 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) informam, do total de empregos, a informalidade representava 89% nos países de baixa renda, e 82%, 50% e 16%, respectivamente, nos países de renda média-baixa, média-alta e alta.

Posto que os agentes econômicos informais gerenciam recursos, estabelecem relações das mais diversas ordens, influenciam na precificação de variados itens, respondem a incentivos, concorrência e distorções de mercado (SCHNEIDER, 2009), enfim, agem de acordo com o que a Teoria da Escolha Racional de Becker (1976) chama de maximização de utilidade - representando vultoso montante da economia global - por que a economia informal ainda representa um dilema jurídico e econômico? Qual o papel da economia formal na interlocução com a informalidade? O que leva ao poder político e econômico de diversas localidades a olvidar normas supraconstitucionais e/ou convencionais, e constitucionais de proteção aos agentes hipossuficientes?

Para debelar estas questões, é necessário perquirir não só as normas jurídicas aplicáveis - muitas das quais de eficácia contida e/ou limitada - como também as cadeias de regulação, regulamentação e autorregulação próprias de cada setor econômico e localidade. Assim, o recorte de pesquisa recai sobre a atividade informal empreendida nas linhas de trens

urbanos e metrô, com ênfase no interesse socioeconômico das operadoras, sejam elas públicas ou privadas, à luz da Teoria da Função Social da Empresa.

A pesquisa compreende avaliações qualitativas do conteúdo de normas jurídicas, do ciclo de políticas públicas e da autorregulação, supervisão e *enforcement* empresariais, inclusive em perspectiva comparada, para demonstrar como as empresas metroferroviárias podem cumprir sua função social no contexto da economia informal e da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas (ONU). Para tanto, lança mão de revisões integrativas da literatura técnica de escol sobre os marcos epistemológicos da economia informal.

2- **ECONOMIA INFORMAL: LIBERDADE ECONÔMICA VS. TRABALHO DIGNO**

Preliminarmente, com o fito de esclarecer as diferentes terminologias – as quais, apesar de muito próximas e prosaicamente confundidas, possuem definições *stricto sensu* a muito estabelecidas pela doutrina (MEDINA; SCHNEIDER, 2019) - deve-se comparar as noções de (i) informalidade, (ii) atividade informal, (iii) setor não estruturado, (iv) setor informal, (v) economia informal, (vi) economia subterrânea e (vii) trabalho informal.

A "Informalidade" é o fenômeno socioeconômico genérico associado ao capitalismo global, envolvendo atividades pouco ou não regulamentadas sem barreiras de entrada, organizadas em pequena escala com o uso de recursos locais. Daí extrai-se a definição de "atividade informal": atos econômicos individualmente considerados sem registro legal ou proteção institucional, envolvendo desde autoemprego até a subocupação e a marginalidade social (KREIN; PRONI, 2010), é dizer, a concretização da informalidade a partir de ações específicas, *in casu*, os vendedores ambulantes das linhas urbanas de trem e metrô.

Por sua vez, "setor não estruturado" foi o primeiro termo técnico empregado à informalidade; consolidando-se no *Relatório de Missão ao Quênia* (1972) e aperfeiçoado nas diretrizes da 15ª Conferência Internacional de Estatística do Trabalho (CIET) de 1993, e resolução sobre estatísticas de trabalho no setor informal (2000) e foi definido pela OIT (2006b) como unidades de produção familiares ou individuais que operam à margem da regulação sem intenção deliberada de fraude. (CACCIAMALI, 2007). Já "setor informal" comporta duas acepções distintas: uma intercambiável com a expressão *retro*, com a nuance interpretativa da subsidiariedade do setor informal ao setor formal, e outra relacionada à precarização do trabalho, o subemprego (BARBOSA, 2011).

Da evolução dos estudos do setor informal, adveio a 90ª Conferência Internacional do Trabalho com o tema "O Trabalho Digno e a Economia Informal", onde a OIT mudou seu posicionamento sobre a matéria, adotando a expressão "economia informal" no lugar de "setor

informal". As principais justificativas foram a extrema diversidade de trabalhadores, empresas e empresários - todos dotados de características específicas e perfis identificáveis - abarcados pela informalidade e a afetação direta dos mais variados setores da atividade econômica. (KREIN; PRONI, 2010).

Tendo por base essas premissas, ainda que a expressão "economia informal" admita em si os argumentos da Teoria da Economia Subterrânea, esta não se confunde com a economia subterrânea propriamente dita, porquanto a noção atual da terminologia "economia subterrânea" ou "paralela" abarca as atividades com fins ilícitos, deliberadamente não reportadas ao Estado, a exemplo, trabalho análogo à escravidão, receptação de mercadorias roubadas, sonegação fiscal etc. (ETCO/FGV, 2021).

Ainda mais contrastivo é o conceito de trabalho informal. Apesar de ser partícipe da economia informal, o trabalho informal é um fenômeno socioeconômico distinto da informalidade, conceituado como as relações de trabalho não contempladas pelas leis trabalhistas, seguridade social ou políticas institucionais como renda mínima. O ponto fulcral é que o trabalho informal também existe na economia formal, estando associado à precarização do trabalho, aí incluídos a terceirização, a subocupação, o desemprego disfarçado e o autoemprego de sobrevivência. (KREIN; PRONI, 2010).

Estabelecidos os principais conceitos que encabeçam as controvérsias da economia informal, é salutar traçar uma breve digressão entre os principais embates teóricos da questão, a maioria deles quanto à etiologia da informalidade. Hernando de Soto (1987) aponta que a burocracia excessiva do Estado e a falta de acesso a direitos básicos legitimam as regras informais; neste sentido, a economia informal seria uma espécie de anomalia regulatória aceitável. Em crítica a esta perspectiva de informalidade como defeito das normas legais exarado da Teoria da Economia Subterrânea, autores como Tokman (2004) introduziram o estruturalismo; nele, a informalidade seria estrutural ao capitalismo periférico, perfazendo todas as fases do capital-industrial na esfera de circulação: capital monetário, capital produtivo e capital mercantil, todos paramentados pela exploração sistêmica de mão de obra precarizada.

Ainda no bojo estruturalista, mas metodologicamente diversa, Portes e Haller (2005) introduzem a abordagem institucional-estrutural, se afastando de elementos excessivamente economicistas para privilegiar as redes sociais, relações de poder, falhas institucionais e estruturas econômicas desiguais, defendendo que as atividades informais são baseadas em redes étnicas de confiança e reciprocidade que emergem em alternativa às assimetrias do capitalismo global. (KREIN; PRONI, 2010).

A doutrina econômica apresenta, ainda, três perspectivas para o fenômeno: a velha

informalidade, a informalidade neoclássica e a nova informalidade ou informalidade pós-fordista. Do ponto de vista jurídico e social, tem-se a informalidade pobre, a informalidade jurídica e a informalidade da globalização, como respectivas correspondentes a cada uma das vertentes doutrinárias supramencionadas. Em caráter supletivo, estudos hodiernos enfatizam a linha da Teoria Decolonial. (QUIJANO, 2005).

A liberdade econômica, consagrada no art. 170 da CRFB/1988 como princípio instituidor da ordem econômica, assegura o direito à livre iniciativa condicionando-o à função social da propriedade e à dignidade da pessoa humana. Contudo, a realidade da economia informal expõe o paradoxo da liberdade de fazer negócios: enquanto a Lei n. 13.874/2019 (Lei da Liberdade Econômica) busca reduzir entraves burocráticos para formalização, milhões de trabalhadores permanecem à margem do ordenamento jurídico, sem acesso a direitos fundamentais.

É neste limbo que se encontra a proteção ao trabalho digno, conceito cunhado pela OIT em 1999. Pressupõe condições laborais que respeitem as Convenções n. 122 (política de emprego) e 144 (consulta tripartite), internalizadas pelo Brasil. A Constituição Federal, em seu art. 7º, enumera direitos dos trabalhadores como salário-mínimo, seguro-desemprego e lazer, mas passados 35 anos da promulgação da Constituição Cidadã, estas conquistas não se concretizaram, e a economia informal pode ser entendida como um sintoma da negligência do poder político e econômico. Como alerta a OIT (2006b), a informalidade é incompatível com o trabalho digno, pois perpetua ciclos de pobreza e exclusão. (BARBOSA, 2011).

A tensão entre liberdade econômica e trabalho digno gera uma dicotomia entre a defesa da desregulamentação de setores econômicos – inspiradas em na Teoria da Economia Subterrânea – e na necessidade de ampliar o alcance do bem-estar social. Enquanto a primeira defende a redução da burocracia e o acesso a direitos patrimoniais, a segunda exige mecanismos de fiscalização e inclusão, conforme o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) da Organização dos Estados Americanos (OEA), que em seu art. 6º assegura o acesso a condições equitativas e satisfatórias de trabalho.

3- REGULAÇÃO DO SISTEMA METROFERROVIÁRIO BRASILEIRO

A *fortiori*, a economia informal permanece um dos maiores dilemas do Direito e da Economia porque desafia, a um só tempo, os modelos jurídicos e econômicos hegemônicos, e o ordenamento jurídico interno da maioria dos Estados modernos, mesmo nas regiões mais desenvolvidas. (PORTES; HALLER, 2005). Assim, a principal diferenciação que se pode traçar na regulação do modal ferroviário de passageiros em cada localidade é a rigidez regulatória - tipicamente ocidental - e a informalidade enquanto norma.

No que diz respeito à rigidez ocidental, o Brasil - em especial, a Região Metropolitana de São Paulo - é um claro exemplo da manifestação dos conceitos teóricos ora abordados, e por isto, a regulação do modal ferroviário no Estado de São Paulo será tomada por paradigma. Hodiernamente, vigem dois marcos legais regulatórios do modal ferroviário: a Lei das Ferrovias – Lei n. 14.273/2021 - e a Lei n. 12.379/2011 que criou o Sistema Nacional de Viação (SNV) e o Subsistema Ferroviário Federal (SFF), os quais estabelecem uma complexa cadeia de normas para a exploração do setor, mas são omissas no que tange à economia informal. Enquanto o legislador estabelece regras privilegiando o poder econômico que opera esse modal, a dura realidade da população que se vê despojada das condições mínimas de subsistência cria regras autônomas, os chamados enclaves étnicos onde a informalidade é a norma. (PORTES; HALLER, 2005).

Não é de agora; a evolução regulatória do modal ferroviário paulista revela que este equipamento público sempre foi moldado por políticas que buscavam alinhar infraestrutura, segurança e controle estatal aos interesses econômicos dominantes. Quando a região central de São Paulo iniciou a sua expansão econômica em 1836 e a imigração cresceu vertiginosamente, elevando a densidade habitacional dessas áreas, José Evangelista de Souza - o Barão de Mauá - construiu, a partir de 1860, a primeira ferrovia de São Paulo denominada *The São Paulo Railway*. Vertiginosamente expandida para todas as regiões do Estado, nas frentes abertas pelos produtores cafeeiros. (STEFANI, 2007, p. 37).

Este primeiro empreendimento foi autorizado por decreto imperial que concedia ao Barão de Mauá e ao Marquês de Monte Alegre (Conselheiro Antônio Pimenta Bueno), o direito de construir a ferrovia e explorá-la pelo prazo de 90 anos. A autorização se deu ainda na vigência da primeira regulação do transporte ferroviário no Brasil, a Lei Geral n. 101/1835, sancionada por Diogo Antônio Feijó no período da primeira regência, que dispunha sobre a ligação das províncias com a capital imperial (Rio de Janeiro) pelo modal ferroviário. (FEPASA, 1991).

Da sua fundação até 1936, esta ferrovia concentrou o maior volume de cargas do Brasil e monopolizou o ramo ferroviário em São Paulo até a inauguração da Estrada de Ferro Sorocabana, com os ramais Mairinque-Santos e Presidente Altino-Santo Amaro. Em 1946, findada a concessão, o Governo Federal, por meio do Ministério dos Transportes, então Ministério de Viação e Obras Públicas, encampou todo o seu leito ferroviário na denominada Estrada de Ferro Santos a Jundiaí. Fato curioso é que no dia anterior ao término da concessão, um incêndio criminoso de grandes proporções atingiu a sede da *The São Paulo Railway* na estação da Luz, destruindo quase toda a documentação da companhia. (STEFANI, 2007, p. 45).

Dada a importância do modal ferroviário para o desenvolvimento socioeconômico, a segurança e integridade do território nacional e a mobilidade no interior do país, entre 1940 e 1960, as vias férreas paulistas chegaram à sua maior configuração (TOPIK, 1987), culminando na edição do Decreto n. 10.410/1971, que criou a Ferrovia Paulista S.A. (FEPASA). De 1971 a 1998, a FEPASA operou com 5 mil km, até ser substituída pela Companhia de Trens Metropolitanos de São Paulo (CPTM). Neste ínterim, houve a operação da Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU), sociedade de economia mista criada pelo Decreto-Lei n. 89.396/1984. A CBTU substituiu a Rede Ferroviária Federal S. A. (RFFSA) até 1994, quando sua estrutura foi incorporada à CPTM, por força da Lei n. 7.861/1992. (STEFANI, 2007, p. 191).

Ao longo do séc. XX, acompanhando a mutação da operação ferroviária em São Paulo, as normas foram se adaptando aos diferentes momentos institucionais. O Decreto n. 109/1892, expedido pelo Marechal Floriano Peixoto, fixou a competência de estabelecer vias de comunicação fluvial e terrestre. As primeiras disposições amplas sobre segurança, polícia e tráfego das estradas de ferro brasileiras foram introduzidas pelo Decreto n. 15.673/1922, substituído pelo Decreto do Conselho de Ministros n. 2.089/1963. Na evolução legislativa, surge o Decreto n. 35.530/1959, estabelecendo no Estado de São Paulo o Estatuto dos Ferroviários e das Estradas de Ferro de Propriedade e Administração do Estado. (FEPASA, 1991).

Até então a regulação do transporte ferroviário não fazia qualquer menção à informalidade ou às atividades informais. Adveio, então, o Decreto n. 90.959/1985 que, em seu art. 64, abordava tacitamente a questão dos ambulantes, aumentando os poderes de repressão da administração ferroviária. A política institucional em relação à economia informal ganha novos contornos com o Regulamento dos Transportes Ferroviários - Decreto n. 1.832/1996 - que dispõe:

Art. 40. É vedada a negociação ou comercialização de produtos e serviços no interior dos trens, nas estações e instalações, exceto aqueles devidamente autorizados pela Administração Ferroviária.

Parágrafo único. É proibida também a prática de jogos de azar ou de atividades que venham a perturbar os usuários.

Art. 41. A Administração Ferroviária poderá impedir a entrada ou permanência, em suas dependências, de pessoas que se apresentem ou se comportem de forma inconveniente. (BRASIL, 1996).

Atualmente o transporte metroferroviário na Região Metropolitana de São Paulo é integrado pela Companhia do Metropolitano de São Paulo (METRÔ), autarquia do Estado de São Paulo; pela ViaQuatro - concessionária privada controlada pelo Grupo CCR; pela ViaMobilidade, concessionária privada pertencente ao mesmo grupo econômico da ViaQuatro; e pela CPTM - autarquia do Estado de São Paulo.

Saliente-se que as linhas de trem metropolitano e as de metrô são distintas em estrutura pelo seu objetivo, o metrô segue padrões internacionais de normas técnicas priorizando eficiência e tecnologia para áreas urbanas altamente adensadas, já os trens metropolitanos focam em conectividade regional, geralmente aproveitam a infraestrutura antiga e compartilham trechos com trens de carga. (STEFANI, 2007). Estas diferenças operacionais refletem na regulação criando regras específicas aplicáveis a cada modalidade de transporte de passageiro, mas em suma, não há modificações expressivas, principalmente para o problema da economia informal. A Lei n. 6.149/1974 dispõe sobre a segurança específica do transporte metroferroviário; foi a forma que o legislador encontrou de suprir no sistema metroviário as atribuições da Polícia Ferroviária Federal (PFF). Já o Decreto n. 15.012/1978 do Município de São Paulo inaugurou o Regulamento de Transporte, Tráfego e Segurança do Metrô, o qual proíbe expressamente a atividade informal:

Art. 8º Toda atividade que não consistir no trânsito do usuário através das dependências da Companhia do Metropolitano de São Paulo - METRÔ, para utilização dos trens, e entrada e saída das estações pelas vias normais, poderá ser proibida, em benefício do serviço de transporte.

[...].

Art. 13 É proibido, nos trens e dependências da Companhia do Metropolitano de São Paulo - METRÔ:

[...].

XVI - colocar cartazes, anúncios e avisos, apregoar, expor ou vender qualquer espécie de mercadoria, ou agenciar freguesia, salvo quando houver autorização da Companhia do Metropolitano de São Paulo - METRÔ, e nos locais por esta previamente determinados. (SÃO PAULO (Município), 1978).

Em contraste a hostilização da atividade informal, as operadoras do transporte metroferroviário costumam manter em suas dependências um modelo de comercialização de bens de consumo que somam aos segmentos de inovação, negócios imobiliários e publicidade para estabelecer as receitas acessórias ou não-tarifárias. (FRANCO, 2018). Tais receitas representam uma complementação financeira para os repasses do governo estadual.

Nas linhas operadas pela CPTM, o Código de Conduta e Integridade com destino a Fornecedores, Prestadores de Serviços e Parceiros estruturou ao longo de 3 edições esse tipo de serviço. Para se estabelecer um ponto comercial, existem dois tipos de contratos: um temporário, de até 18 meses, realizado um cadastro no sítio eletrônico da empresa, passando por um sorteio e cumprindo com os demais requisitos descritos no Regulamento para a exploração de áreas e equipamentos da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos, destinado à realização de ações comerciais e de serviços, mediante credenciamento; e no segundo, de longo prazo, a CPTM disponibiliza regularmente editais, tendo em vista os procedimentos licitatórios a serem observados neste tipo de avença. (CPTM, 2024).

Já o Metrô estabeleceu o RECEMPE: regulamento para a exploração de áreas de propriedade da companhia do Metrô destinadas à realização de ações promocionais, comerciais e de serviços mediante credenciamento e a concessão de uso das áreas para exploração comercial mediante remuneração e encargos de administração, implantação, operação e manutenção, nas estações de propriedade da Companhia do Metropolitano de São Paulo. No regulamento:

[...] sempre que atender conveniente, a Companhia Metrô fará publicar "Aviso de Credenciamento", mantendo a periodicidade máxima de um ano. Assim, os interessados – pessoas jurídicas – em solicitar credenciamento junto à Companhia poderão fazê-lo a qualquer tempo, respeitando as condições previstas no documento.

Feito o credenciamento, é necessário realizar um Solicitação de Uso, podendo ser Comum ou Específica, de acordo com a disponibilização dos espaços pela Companhia do Metrô e, após avaliação, poderá ser emitida uma Carta de Autorização de Uso (CAU) à pessoa jurídica. Dessa maneira, deixa de ser credenciada para se tornar autorizada (FRANCO, 2018, pg. 76).

Conforme depreende-se das normas de regulação e informações publicadas pelas próprias companhias, o processo de estabelecer comércio no sistema metroferroviário é demasiadamente burocrático e demanda o cumprimento de muitos requisitos se tornando, consequentemente, excludente para a população em geral. Em detrimento do interesse público, o único critério avalizador das atividades econômicas nos equipamentos metroferroviários é o econômico. (FRANCO, 2018, pg. 76).

Quanto ao fato da atividade informal no transporte metroferroviário envolver potencialmente o cometimento de ilícitos tais como a receptação, contrabando e descaminho, condutas tipificadas, respectivamente, nos arts. 180, 334-A e 334, todos do Código Penal (CP), a economia informal não envolve o desrespeito deliberado à lei, conforme já demonstrado nesta pesquisa. Sobre esta questão, o juiz substituto Everton Pereira Santos do Tribunal de Justiça de Goiás (TJGO) decidiu nos autos do processo n. 200900171736 pelo relaxamento da prisão de um estudante preso em flagrante por atuar como ambulante. Assim ponderou o magistrado:

[...] por crimes muito mais graves e que geram desigualdade social, criminosos do primeiro escalão estão soltos e comemorando mais um ano de impunidade. No fim do ano enquanto as classes mais favorecidas festejam o Natal e ano novo, a outra - dos desempregados e menos favorecidos - busca na venda desses produtos piratas e de outras atividades informais uma forma de conseguir o pão para a família. Na primeira classe encontramos senadores, deputados federais, prefeitos e muitos outros absolutamente imunes a cautelar de natureza pessoal que pesa sobre o requerente. A reprimenda deveria partir contra aqueles que fabricam e não somente contra os que ganham míseros reais com a venda de alguns exemplares. (Poder Judiciário do Estado de Goiás, 2024).

À época a decisão teve grande repercussão midiática e forte apelo popular. O magistrado conseguiu sintetizar em poucas linhas o embate entre a economia informal e a regulação tangenciando as bases empíricas da visão estruturalista.

4- FUNÇÃO SOCIAL DAS EMPRESAS DE TRANSPORTE METROFERROVIÁRIO

O interesse público nas empresas em geral vem se acentuando a partir da década de 1990 pela disjunção entre crescimento econômico e acúmulo de capital e a geração de emprego e distribuição de renda. Quanto à responsabilidade das grandes empresas por este desequilíbrio econômico, Henderson pugnou:

A fórmula dos economistas para o progresso industrial, a produtividade e a competitividade global reestruturam inicialmente a sociedade tradicional, deslocando trabalhadores de áreas rurais para áreas urbanas, do trabalho agrícola para o trabalho fabril. À medida que as fábricas se automatizam, as forças de trabalho são deslocadas para o setor de serviços: a vangloriada sociedade da informação dos dias de hoje, onde os trabalhadores devem ser continuamente retreinados para tarefas novas e mais sofisticadas, as quais, conforme supõem os manuais, aumentarão continuamente de modo a absorver os demitidos. As pessoas migram de comunidades rurais sustentáveis para metrópoles transbordantes à procura de empregos. Esse cenário está atualmente se desdobrando num estágio global, com resultados horrendamente inesperados: os setores de serviços também estão se automatizando em todo o mundo, e as grandes empresas, a fim de permanecerem competitivas, agora vagueiam pelo mundo à procura de mão-de-obra mais barata e de recursos não protegidos para explorar (HENDERSON, 2007, p. 112).

Para a doutrina, esse interesse público está encartado na Teoria da Função Social da Empresa, decorrente da função social da propriedade e do contrato. Comparato (2020) assevera que a função social da empresa consiste na obrigação de o empresário, no exercício de sua atividade, contribuir para o bem-estar da coletividade, superando a mera busca do lucro individual. derivada da função social da propriedade, exigindo que a atividade empresarial atenda a interesses coletivos. da empresa é derivada da função social da propriedade, exigindo que a atividade empresarial atenda a interesses coletivos.

Para Grau (2020), a função social da empresa é um princípio que condiciona a liberdade de iniciativa aos interesses difusos, como a proteção ao consumidor, ao trabalhador e ao meio ambiente. Na proteção aos blocos de direitos homogêneos da coletividade, o art. 170 da CRFB aduz:

art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

- I - soberania nacional;
- II - propriedade privada;
- III - função social da propriedade;
- IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995)

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei. (BRASIL, Constituição (1988)).

Por imperativo constitucional, a função social das operadoras do transporte metroferroviário vai além da prestação dos serviços formais do sistema que gerenciam. O transporte metroferroviário tem impacto direto na mobilidade urbana, na inclusão social e no desenvolvimento sustentável, e é um ator relevante da ODS 11 da Agenda 2030 ONU.

Como já se fez demonstrar, o modelo regulatório tradicional, voltado apenas para a segurança e eficiência do transporte metroferroviário, ignora a complexidade da economia informal, restringindo a atuação dos agentes informais sem alternativas de integração econômica com as empresas que lucram com a prestação de serviço público. A marginalização desses agentes viola os princípios constitucionais da função social e compromete a eficácia das políticas públicas voltadas à mobilidade e ao desenvolvimento urbano.

O Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 11 da ONU, que visa tornar as cidades e comunidades mais inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis, traça como meta proporcionar acesso a sistemas de transporte seguros, acessíveis e sustentáveis, com atenção especial para pessoas em situação de vulnerabilidade. Dessa forma, a regulação do setor metroferroviário deve estar alinhada a esses princípios, e não é só. As operadoras do transporte metroferroviário devem adotar sistemas de autorregulação, supervisão e *enforcement* empresariais que abordem a economia informal de forma conjunta com a proteção que o setor demanda. Para Ferreira e Moraes (2015), a função social da empresa consiste na obrigação de direcionar sua atividade econômica não apenas à obtenção de lucro, mas também à promoção do desenvolvimento sustentável, à observância dos direitos dos trabalhadores e ao respeito aos interesses da comunidade em que está inserida, exatamente nos termos do ODS 11.

Nesse mesmo fôlego, aventa-se a solução a partir do modelo híbrido de governança combinando mecanismos de formalização parcial, inclusão social e cooperação estratégica, estruturado nos pilares da: (i) identificação e registro de trabalhadores informais associados a

suas operações, facilitando sua inclusão em programas de proteção social; emparelhamento, de acordo com a Teoria do *Matching* (DIAMOND, 1982), conectando trabalhadores informais a oportunidades formais ou capacitação, otimizando recursos e reduzindo falhas de mercado; e equilíbrio cooperativo via Teoria dos Jogos, modelando interações estratégicas entre empresas e trabalhadores e identificando cenários de cooperação mutuamente benéfica. O Equilíbrio de Nash ocorre, em tese, quando empresas oferecem suporte e trabalhadores aderem a programas de integração, gerando benefícios recíprocos: redução de conflitos, aumento da produtividade e cumprimento de metas do ODS 11. (OSBORNE, 1994). Vejamos possíveis ações concretas:

- Levantamentos sistemáticos em estações e trens para catalogar atividades informais, alinhados à Lei da Liberdade Econômica, simplificando exigências burocráticas para os trabalhadores informais;
- Parcerias com organizações locais (OSCs, sindicatos) para construir pontes de confiança;
- Banco de dados centralizado para rastrear habilidades e necessidades dos trabalhadores, permitindo políticas direcionadas (ex.: acesso a lazer, habilitações técnicas), em consonância com o art. 205 da CF/1988, que vincula desenvolvimento nacional à erradicação da pobreza;
- Programas de transição, como o modelo filipino TUPAD (2020) , que oferece qualificação e crédito a informais, adaptado à realidade brasileira;
- Acompanhamento contínuo para ajustar estratégias, garantindo alinhamento com a função social das empresas.

5- CONSIDERAÇÕES FINAIS

A conciliação entre liberdade econômica e trabalho digno demanda modelos de governança híbrida capazes de integrar agentes informais ao sistema formal sem asfixiar sua dinâmica. A criação de zonas econômicas regulamentadas em estações de transporte, aliada à simplificação tributária (Lei da Liberdade Econômica), pode mitigar conflitos. Contudo, tal avanço exige conformidade com o art. 205 da CRFB/1988, que vincula o desenvolvimento nacional à "erradicação da pobreza e redução das desigualdades". Em última análise, a economia informal não é um desvio, mas um sintoma de falhas estruturais que exigem respostas tão complexas quanto o fenômeno que as origina. (KREIN; PRONI, 2010).

A doutrina econômica oferece visões distintas sobre as causas e soluções para a informalidade, cada uma refletindo a abordagem teórica adotada. Em síntese, a Teoria da Economia Subterrânea enxerga a economia informal como uma resposta racional a Estados burocráticos e excludentes; a solução mais adequada seria a formalização dos agentes

econômicos com o acesso a direitos de propriedade (CALDAS, 2013). *Contrario sensu*, o Estruturalismo aborda a informalidade como um suporte ao capitalista periférico, a resposta mais adequada seria a adoção de políticas públicas de emprego e proteção social, conforme defendido por Tokman (2004). Na abordagem estrutural-institucional, há ênfase na criação de empregos formais via industrialização dirigida pelo Estado, com a economia informal funcionando como um "colchão amortecedor" devido à incapacidade do capitalismo global de absorver mão de obra, sugerindo proteção social universal decorrente da ampliação de direitos trabalhistas e previdenciários, fortalecimento do setor público com investimento em educação e saúde para qualificar a força de trabalho, e regulação estatal, como controle de setores estratégicos como o transporte metroferroviário para evitar marginalização. (PORTES; HALLER, 2005).

Na via neoclássica, a informalidade é fruto de diversas falhas institucionais, principalmente os custos elevados de formalização; portanto, a solução não poderia ser outra senão a redução de trâmites burocráticos para registro de empresas, a exemplo da Lei da Liberdade Econômica, a tributação simplificada para empreendedores e incentivos à formalização, como o subsídio estatal para pequenos negócios aderirem à legalidade (BARBOSA, 2011). É salutar sugerir que nenhuma abordagem é suficientemente isolada; é preciso combinar regulação inteligente, inclusão social e reconhecimento das dinâmicas globais da precarização do trabalho.

A economia informal no setor de transporte metroferroviário envolve trabalhadores socialmente desprotegidos, como ambulantes, limpadores e outros que operam em torno de estações e sistemas. Esses trabalhadores são essenciais para a economia circular, mas enfrentam a degradação social com a falta de direitos trabalhistas e proteção social. Dados do IBGE (2021) indicam que, em 2021, 38,5% da população empregada era informal, com taxas mais altas em regiões como o Norte, 61,8% no Estado do Pará; refletindo a necessidade de intervenções que protejam esses trabalhadores, especialmente no contexto metroferroviário, onde a informalidade pode incluir atividades como venda informal de bilhetes ou serviços em estações.

Pesquisas, como *"A review on the socio-economic impacts of informal transportation and its complementarity to address equity and achieve sustainable development"* (TUCHO, 2022), destacam o papel da informalidade na equidade e sustentabilidade, enquanto estudos como os dados do FMI (DELÉCHAT; MEDINA, 2021) mostram que reduzir a informalidade pode diminuir desigualdades, um objetivo central do ODS 11 da ONU. No entanto, o modelo regulatório tradicional, voltado apenas para o lucro das operadoras metroferroviárias, ignora a complexidade da economia informal, restringindo a atuação dos agentes informais sem

alternativas de integração econômica, violando princípios constitucionais da função social e comprometendo políticas públicas de mobilidade urbana.

Para fins de compreender a problemática jurídico-social para além dos abstracionismos que as correntes dogmáticas impõem, interessante a reflexão proposta pelo diplomata e jurista português José Maria Eça de Queirós, na sua obra literária "A Relíquia". Nela, os personagens Teodorico e Topsisius transitam pela área externa do Palácio de Herodes, na Jerusalém contemporânea a Cristo. Topam num velho magro que lhes oferece uma placa oval de alabastro. Conversando com o vendedor, este lhes revela que era um pedreiro em Naim, trabalhara nas construções de Ântipas Herodes em Bezetha até, de tanto ser açoitado pelos intendentos, ficar completamente inválido. Desde então, para sobreviver e alimentar sua família, procurava pedras raras – nos montes – e gravava nelas nomes santos, sítios santos; nas festas, subia ao Templo, oferecia preces ao Senhor, e estendia a sua esteira junto à porta de Susa, diante do Pórtico do Rei, para vender aos fiéis.

O pobre vendedor discorrera que sabia que não tinha tal direito, mas como poderia alugar do Templo um côvado de lajedo, sendo os que apregoavam debaixo do pórtico, ricos mercadores. Vez ou outra era empurrado, ou batiam-lhe com bastões na cabeça, porém os soldados da Torre Antônia diziam-lhe – ‘está bem, ficai, contanto que não apregoeis alto’.

No entanto, um certo Rabi da Galileia ergueu sobre ele o chicote, bradando que aquela era “a casa de seu pai, e que eles a poluíam” e reclamando a severa lei do Templo. Contra os mercadores ricos, porém, o Rabi nada podia dizer: tinham pago. E os personagens se indignaram por Jesus ter ignorado esta desgraça, que, na violência do seu espiritualismo, suas mãos misericordiosas tinham involuntariamente criado. E assim como Teodorico, o protagonista de "A Relíquia", lançara a esse sujeito dracmas, crisos gregos de Felipe e áureos romanos de Augusto; também esta pesquisa pretende lançar as luzes do Estado Democrático e Ecosocial de Direito sobre uma população tão vulnerável quanto os trabalhadores da economia informal.

1- REFERÊNCIAS

BARBOSA, Alexandre de Freitas. **O conceito de trabalho informal, sua evolução histórica e o potencial analítico atual: para não jogar a criança fora junto com a água do banho. Marchas e contramarchas da informalidade do trabalho.** João Pessoa: Editora Universitária, 2011. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/002243637/> Acesso em: 28 mar. 2025.

BECKER, Gary S. **The Economic Approach to Human Behavior.** Chicago: University of Chicago Press, 1976.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em:

https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf. ISBN: 978-85-7018-698-0. Acesso em: 28 de mar. 2025.

BRASIL. Decreto n. 1.832, de 4 de março de 1996. **Regulamento dos Transportes Ferroviários**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/d1832.htm. Acesso em: 28 de mar. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019. **Lei da Liberdade Econômica**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13874.htm. Acesso em: 28 de mar. 2025.

BRASIL. Poder Judiciário do Estado de Goiás. **Processo n. 200900171736**. Disponível em: projudi.tjgo.jus.br/BuscaProcesso?PaginaAtual=4. Acesso em: 28 mar. 2025.

CACCIAMALI, Maria Cristina. **(Pré-) Conceito sobre o setor informal, reflexões parciais embora instigantes**. *Revista Econômica*, v. 9, n. 1, 2007. DOI: <https://doi.org/10.22409/reuff.v9i1.34899>.

CALDAS, Sielen Barreto. **Direito ao trabalho na rua**. Belo Horizonte, 2013. Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade de Minas Gerais. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1843/BUOS-993G6X>. Acesso em: 28 mar. 2025.

DELÉCHAT, C.; MEDINA, L. **The global informal workforce: priorities for inclusive growth**. Washington: Fundo Monetário Internacional (FMI), 2021. DOI: <https://doi.org/10.5089/9781513575919.071>.

DIAMOND, Peter A. Wage **Determination and Efficiency in Search Equilibrium**. *The Bell Journal of Economics*, v. 13, n. 2, p. 362-371, 1982.

DOLE, Department of Labor and Employment of Philippines. **TUPAD - Program Guidelines**. Manila: DOLE, 2020. Disponível em: <https://www.dole.gov.ph/tupad/>. Acesso em: 28 de mar. 2025.

ETCO; Ibre/FGV. **Índice de Economia Subterrânea**. São Paulo: Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial (ETCO), 2021.

FEPASA. **Relatório Anual - 1991**. São Paulo: Imprensa Oficial, 1991.

FERREIRA, Carolina Iwancow; DE MORAIS, Jean Carlos. **Função social da empresa na teoria geral do direito**. *Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas*, v. 31, n. 1, 2015.

FERGUSON, C. E.; GOULD, J. P. **Teoria microeconômica**. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003. ISBN : 8521802447.

FILGUEIRAS, L.; DRUCK, G.; DO AMARAL, M. F. **O Conceito de Informalidade: Um Exercício de Aplicação Empírica**. *Caderno CRH*, [S. l.], v. 17, n. 41, 2006. DOI: <https://doi.org/10.9771/ccrh.v17i41.18490>.

FRANCO, Jessica Vaz. **Comercialização de alimentos em estações de metrô da cidade de São Paulo na perspectiva da segurança alimentar e nutricional**. São Paulo, 2018. Tese (Mestrado em Saúde Pública). DOI: <https://doi.org/10.11606/D.6.2018.tde-30082018-142305>.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2022.

HENDERSON, Hazel. **Construindo um mundo onde todos ganhem: a vida depois da guerra da economia global**. 2. ed. São Paulo: Cultrix, 2006.

KREIN, J. D.; PRONI, M. W. **Economia informal: aspectos conceituais e teóricos**. Brasília: OIT, v. 1, 2010.

MEDINA, P. R.; SCHNEIDER, F. **The Shadow Economy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.

MILLIET, Sergio. **Roteiro do café e outros ensaios**. São Paulo: Hucitec – Instituto Nacional do Livro - Fundação Pró-memória, 1982.

NORONHA, C. M. **Direito Econômico e Informalidade**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Women and men in the informal economy: a statistical update**. 3. ed. Genebra: OIT, 2023. 120 p. Disponível em: https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_234413/lang--en/index.htm. Acesso em: 24 mar. 2025.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **A OIT e a economia informal**. Genebra: OIT, 2006b. ISBN 972-99783-2-8. Disponível em: https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@europe/@ro-geneva/@ilo-lisbon/documents/publication/wcms_714564.pdf. Acesso em: 28 de mar. 2025.

OSBORNE, M. J.; RUBINSTEIN, A. **A Course in Game Theory**. Cambridge. Boston: MIT Press, 1994.

PINDYECK, Robert S.; RUBINFELD, Daniel L. **Microeconomia**. 8. ed. São Paulo: Pearson, 2018.

PORTES, Alejandro; HALLER, Willian. **The informal economy**. 2. ed. Handbook of Economic Sociology (pp. 403-425). Nova York: Russell Sage Foundation, 2005.

QUIJANO, Aníbal. **Colonialidade do Poder, Globalização e Democracia**. Lima: CLACSO, 2005. Disponível em: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/sur-sur/20100624103322/12_Quijano.pdf. Acesso em: 28 de mar. 2025.

SOTO, Hernando de. **A economia subterrânea**. Rio de Janeiro: Editora Globo, 1987.

SCHNEIDER, Friederich. **Economia subterrânea – uma visão contemporânea da economia informal no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

(STEFANI, 2007): STEFANI, Celia Regina Baider. O sistema ferroviário paulista: um estudo sobre a evolução do transporte de passageiros sobre trilhos. São Paulo, 2007. Tese (mestrado em geografia). DOI: <https://doi.org/10.11606/D.8.2007.tde-12022008-102649>.

TOKMAN, V. **Integração Social dos Trabalhadores Informais**. Santiago: CEPAL, 2004.

TUCHO, Gudina Teref. **A review on the socio-economic impacts of informal transportation and its complementarity to address equity and achieve sustainable development goals**. Londres: Journal of Engineering and Applied Science, v. 69, n. 28, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1186/s44147-022-00074-8>.

Contatos: danilo.valenca@mackenzista.com.br e tulioaugusto.afonso@mackenzie.br.