



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA (UNILA)
INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA (PPGE)**

**ECONOMIA DE PLATAFORMA: ANÁLISE SOBRE INTENSIFICAÇÃO E
PRECARIEDADE DO TRABALHO**

GABRIEL DUTRA FERREIRA DE CASTRO

DISSERTAÇÃO

Foz do Iguaçu
2025

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA (UNILA)
INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA (PPGE)**

**ECONOMIA DE PLATAFORMA: ANÁLISE SOBRE INTENSIFICAÇÃO E
PRECARIEDADE DO TRABALHO**

GABRIEL DUTRA FERREIRA DE CASTRO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Amilton J. Moretto

Foz do Iguaçu
2025

GABRIEL DUTRA FERREIRA DE CASTRO

**ECONOMIA DE PLATAFORMA: ANÁLISE SOBRE INTENSIFICAÇÃO E
PRECARIÉDADE DO TRABALHO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Economia.

BANCA EXMINADORA

Orientador: Prof. Dr. Amilton J. Moretto
(UNILA)

Prof. Dr. Marcelo Weishaupt Proni
(UNICAMP)

Prof. Dra. Jacqueline Aslan Souen
(UNILA)

Foz do Iguaçu, 28 de fevereiro de 2025.

Catálogo elaborado pelo Setor de Tratamento da Informação
Catálogo de Publicação na Fonte. UNILA - BIBLIOTECA LATINO-AMERICANA - CENTRAL

C355

Castro, Gabriel Dutra Ferreira de.

Economia de plataforma: análise sobre intensificação e precariedade do trabalho / Gabriel Dutra Ferreira de Castro. - Foz do Iguaçu, 2025.

64 f.: il.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal da Integração Latino-Americana. Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política. Programa de Pós-Graduação em Economia. Foz do Iguaçu-PR, 2025.

Orientador: Amilton José Moretto.

1. Economia. 2. Aplicativos móveis - Transporte. 3. Setor informal (Economia). 4. Precariedade do trabalho. 5. Uber (Firma). I. Moretto, Amilton José. II. Título.

CDU 331.102.12

Dedico este trabalho a minha mãe, a
minha avó e a minha companheira

AGRADECIMENTO

Gostaria de expressar minha profunda gratidão ao Prof. Dr. Amilton, cuja orientação, paciência e conhecimento foram fundamentais ao longo desta jornada acadêmica. Seu compromisso com o ensino e a pesquisa foi uma grande inspiração para mim. Aos meus amigos, Kalil, Victor, Vinicius, Luiz Fernando, Rachel, Davi, Gustavo, Thiago, Marcos e Giovane, meu sincero agradecimento por todo o apoio, companheirismo e pelos momentos compartilhados ao longo dessa caminhada. A amizade e o incentivo de vocês tornaram essa trajetória muito mais leve e enriquecedora. Um agradecimento especial à minha mãe e à minha avó por todo amor, dedicação e suporte incondicional. Sem seu incentivo e apoio, essa conquista não teria sido possível. E, por fim, à minha companheira Izábia, pelo carinho, paciência e motivação constantes. Sua presença ao meu lado fez toda a diferença, e sou imensamente grato por isso. Te amo! A todos vocês, meu muito obrigado!

*O cérebro eletrônico faz tudo. Faz quase tudo.
Faz quase tudo. Mas ele é mudo.
O cérebro eletrônico comanda. Manda e
desmanda. Ele é quem manda. Mas ele não
anda.*

(Cérebro Eletrônico, Gilberto Gil)

RESUMO

Esta dissertação analisa a economia de plataforma e seus impactos na intensificação e precarização do trabalho, com foco no transporte de passageiros por aplicativos. A ascensão dessas plataformas reflete mudanças estruturais no capitalismo contemporâneo, caracterizadas pela financeirização, hiperterceirização e controle algorítmico. Empresas como a Uber operam sob um modelo enxuto, transferindo custos e riscos aos trabalhadores, ampliando a informalidade e fragilizando a proteção social. O trabalho examina a diferenciação entre Gig Economy e economia de bico, evidenciando o autogerenciamento subordinado, no qual trabalhadores assumem responsabilidades sem autonomia real sob a lógica de “dar um jeito” para complementar renda. A análise comparativa com o Reino Unido destaca experiências regulatórias que reconhecem direitos aos trabalhadores de plataformas digitais. Discute-se a flexibilização das relações laborais e a ampliação da precarização no Brasil, impulsionadas por reformas recentes que reduziram direitos. A pesquisa conclui que a ausência de regulação favorece a exploração e a concentração de poder nas plataformas digitais. Para mitigar esses impactos, políticas públicas devem assegurar direitos trabalhistas, equilibrar as relações de trabalho e estabelecer marcos regulatórios que protejam os trabalhadores.

Palavras-chave: Economia de plataforma. GIG Economia. Economia de bico. precariedade do trabalho

ABSTRACT

This dissertation analyzes the platform economy and its impact on the intensification and precariousness of work, with a focus on passenger transport by apps. The rise of these platforms reflects structural changes in contemporary capitalism, characterized by financialization, hyper-outsourced and algorithmic control. Companies like Uber operate under a lean model, transferring costs and risks to workers, increasing informality and weakening social protection. The paper examines the differentiation between the Gig Economy and the gig economy, highlighting subordinate self-management, in which workers take on responsibilities without real autonomy under the logic of “making do” to supplement income. The comparative analysis with the UK highlights regulatory experiences that recognize the rights of digital platform workers. It discusses the flexibilization of labour relations and the expansion of precariousness in Brazil, driven by recent reforms that have reduced rights. The research concludes that the absence of regulation favors exploitation and the concentration of power on digital platforms. To mitigate these impacts, public policies must guarantee labor rights, balance labor relations and establish regulatory frameworks that protect workers.

Keywords: Platform economy. Gig Economy. Informal economy. Labor precarization. Labor regulation.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Economía de Plataforma.	16
Figura 2 – Gig Economy.	20

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Tipologia dos Instrumentos de Políticas Públicas.	45
Quadro 2 – Principais Pontos da Teoria de Pierre Muller.	50

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução dos Ocupados Segundo Posição na Ocupação. Brasil, 2012-2023 (base 100 = 2015).....	30
Gráfico 2 – Evolução dos Ocupados na Atividade de Transporte, Armazenagem e Correio. Brasil 2012-2023 (Base 100 = 2015).....	31
Gráfico 3 – Distribuição % dos Ocupados em Atividades de Transporte, Armazenagem e Correio por Posição na Ocupação. Brasil, 2012-2023.....	32
Gráfico 4 – Renda Média Mensal (R\$ mil) e Total de Motoristas Autônomos Ocupados no Transporte de Passageiros. Brasil, 2012-2022.....	36
Gráfico 5 – Índice % de Contribuição Previdenciária de Motoristas de Passageiros Autônomos, Trabalhadores por Conta Própria e Empregados Sem Carteira. Brasil, 2012-2023.....	38
Gráfico 6 - Evolução do Emprego Trimestral Total e do Trabalho Autônomo. Reino Unido, 2008-2020.....	58
Gráfico 7 – Emprego Autônomo como Proporção do Emprego Total. Reino Unido, 2008-2020.....	59

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Total de Pessoas Ocupadas e Pessoas por Conta Própria na Atividade de Transporte, Armazenagem e Correio. Brasil, 2012-2023 (Base 100 = 2015).	29
Tabela 2 – Distribuição de Motoristas e Proporção de Formais e Autônomos por Tipo de Atividade (Motoristas de Automóveis). Brasil, anos selecionados.....	34
Tabela 3 – Distribuição de Motoristas e Proporção de Formais e Autônomos por Tipo de Atividade (Proporção de Formais e Autônomos por Tipo de Atividade). Brasil, anos selecionados.....	35
Tabela 4 – Distribuição % dos Motoristas de Passageiros Autônomos Segundo Faixa de Horas Trabalhadas. Brasil, anos selecionados.....	35
Tabela 5 – Renda Média, Jornada de Trabalho de Taxistas e Motoristas por Aplicativo. Brasil, (4º semestre de 2022).....	37
Tabela 6 – Contribuição Previdenciária e Cadastro CNPJ de Taxistas e Motoristas por Aplicativo. Brasil, (4º trimestre de 2022).	39

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF-1988	Constituição Federal de 1988
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNPJ	Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONS	Office for National Statistics
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
TIC	Tecnologias da Informação e Comunicação

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1. O TRABALHO MEDIADO POR PLATAFORMA E PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO.....	14
1.1. Trabalho Mediado por Plataforma - Gig Economia e Economia de Bico.....	15
1.2. Das Empresas Enxutas Às Plataformas Enxutas	21
1.3. Como a Uber se Organiza.....	25
2. O MERCADO DE TRABALHO DO MOTORISTA DE APLICATIVO	28
2.1. Evolução do Mercado de Trabalho no Período 2012 a 2023	28
2.2. O Trabalho de Transporte de Passageiros por Aplicativo.....	33
3. POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL E REGULAÇÃO DO TRABALHO.....	41
3.1. Políticas Públicas e seus Instrumentos de Intervenção	42
3.2. Regulação do Trabalho e a Reforma Trabalhista de 2017	52
3.3. A Regulação do Trabalho no Reino Unido.....	55
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	61
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	63

INTRODUÇÃO

A economia de plataforma tem reconfigurado as relações laborais em diversas partes do mundo, especialmente no setor de transporte de passageiros por aplicativos. Esse modelo de negócios se baseia na intermediação digital entre trabalhadores e consumidores, utilizando algoritmos e grandes volumes de dados para otimizar serviços e maximizar lucros. No entanto, a expansão desse modelo tem sido acompanhada por uma crescente precarização do trabalho, caracterizada pela informalidade, ausência de direitos trabalhistas e intensificação da exploração da força de trabalho.

A transformação do trabalho por meio das plataformas digitais insere-se em um processo histórico de mudanças nos modelos produtivos do capitalismo. Desde o fordismo, que predominou no pós-Segunda Guerra Mundial, até o advento do neoliberalismo e da financeirização da economia, observa-se uma crescente flexibilização das relações laborais. A ascensão das plataformas enxutas, como a Uber, representa a fase mais recente desse processo, caracterizada pela hiperterceirização, onde os custos e riscos operacionais são transferidos integralmente aos trabalhadores, enquanto as empresas detêm o controle algorítmico sobre a prestação de serviços.

A economia de plataforma difere significativamente entre países centrais e periféricos. No Brasil, a informalidade estrutural do mercado de trabalho intensifica a precarização dos trabalhadores plataformizados, os quais assumem um modelo de autogerenciamento subordinado, sem garantias de proteção social. Esse fenômeno aproxima-se da economia de bico, historicamente enraizada na classe trabalhadora brasileira, mas agora reconfigurada por mecanismos digitais que amplificam a dependência dos trabalhadores em relação às plataformas.

O avanço dessas novas formas de trabalho ocorre em um contexto de desregulamentação trabalhista, especialmente após a Reforma Trabalhista de 2017, que enfraqueceu os mecanismos de proteção social e ampliou a flexibilização dos contratos de trabalho. Em contrapartida, experiências internacionais, como no Reino Unido, indicam a possibilidade de regulamentação das plataformas digitais, garantindo direitos aos trabalhadores sem comprometer a inovação tecnológica.

Diante desse cenário, a presente dissertação tem como objetivo analisar os impactos da economia de plataforma na intensificação e precarização do trabalho no

setor de transporte de passageiros por aplicativos no Brasil. A pesquisa busca compreender os mecanismos que contribuem para essa precarização, avaliando as relações entre regulação, proteção social e o papel do Estado na mediação desse novo modelo de trabalho.

A problemática central desta pesquisa consiste em investigar até que ponto a intermediação digital promovida pelas plataformas digitais amplifica a informalidade e compromete a segurança econômica dos trabalhadores. Parte-se da hipótese de que a ausência de uma regulação eficaz favorece a exploração dos motoristas de aplicativos, enquanto um arcabouço normativo adequado poderia equilibrar as relações de trabalho, garantindo melhores condições sem inviabilizar o modelo de negócios das plataformas digitais.

Para responder a essas questões, a dissertação estrutura-se da seguinte forma: inicialmente, discute-se a relação entre o trabalho mediado por plataformas e a precarização das condições laborais. Em seguida, examinam-se dados sobre o mercado de trabalho dos motoristas de aplicativos no Brasil, a fim de mensurar os impactos da digitalização no setor. Posteriormente são analisadas as políticas públicas e os instrumentos regulatórios que impactam o trabalho por aplicativos, com um olhar comparativo entre Brasil e Reino Unido. Por fim, apresentam-se as conclusões do estudo, destacando os desafios e perspectivas para a regulação do trabalho no contexto da economia de plataforma.

1. O TRABALHO MEDIADO POR PLATAFORMA E PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO

A reconfiguração das relações laborais no contexto da economia digital tem sido marcada pela ascensão de modelos de negócios baseados em plataformas, os quais redefinem a organização do trabalho, os direitos dos trabalhadores e as dinâmicas de acumulação capitalista. Este capítulo busca tipificar a economia de plataforma e demonstrar como esse novo modelo de produção amplia a precarização do trabalho. Para tanto, divide-se em três seções interligadas, que exploram as bases conceituais do capitalismo de plataforma.

Na primeira seção, discute-se a tipologia das plataformas digitais. Notadas como infraestruturas intermediárias que conectam usuários que prestam serviços e aqueles que demandam serviços, extraindo valor por meio de dados e algoritmos. Com base em Nick Srnicek (2017), examina-se como essas plataformas operam sob lógicas monopolistas. Na seção inclui-se a diferenciação entre a gig economia nos países centrais e a economia dos bicos no Brasil. Barbosa (2008) destaca que a informalidade e precarização do trabalho no Brasil são resultado da própria expansão do capitalismo, e não um problema desse sistema. Ademais, Abílio *et al.* (2021) e Domingues (2024) destacam que, no contexto do trabalho mediado por plataformas no Brasil, o "jeitinho" surge como uma estratégia adaptativa dos trabalhadores para lidar com a precarização e a falta de garantias. A informalidade estrutural do país faz com que esses trabalhadores recorram a redes alternativas, muitas vezes flertando com a ilegalidade, como empréstimos informais. Por fim, a abordagem de Lins (2022) traz à luz a distinção entre as "gig economies", sendo a "gig economia física" ou "gig work", o termo que remete à famigerada "uberização".

A segunda seção traz um resumo da evolução histórica dos modelos produtivos, destacando a plataforma enxuta (*lean platform*) como o estágio final de um processo de transformação do capitalismo. Nick Srnicek (2017), observa que no pós-guerra (décadas de 1940-1970), prevalecia o fordismo, caracterizado pela produção em massa, forte hierarquia fabril e estabilidade no emprego, com o trabalho organizado segundo os princípios do taylorismo e amparado por sindicatos atuantes.

Nos anos 1970, a crise do fordismo, causada pela saturação dos mercados e pelo crescimento da concorrência internacional, levou à expansão da terceirização e à busca por maior flexibilidade produtiva. Esse movimento se aprofundou nos anos

1980, com a ascensão do neoliberalismo, que promoveu a desregulamentação do mercado de trabalho, a redução da intervenção estatal e a flexibilização das relações empregatícias. Nos anos de 1990, consolidou-se a financeirização da economia e a terceirização extrema, enquanto a globalização e as tecnologias digitais começaram a transformar os processos produtivos. No início dos anos 2000, a economia digital se expandiu, impulsionada pela internet e pelo uso intensivo de dados e algoritmos. Nos anos 2010, emergiram as plataformas enxutas (*lean platforms*), que operam sem infraestrutura própria, terceirizam custos e riscos, e utilizam tecnologias digitais para otimizar serviços e consolidam o rentismo digital. Vázquez *et al.* (2022, *apud* Sadowski, 2020) analisam a Uber como exemplo de financeirização e rentismo digital, destacando que a empresa nunca dependeu de lucros operacionais, mas sim de investimentos especulativos, como os da SoftBank.

Por fim, na última seção, examina-se o caso da Uber para ilustrar a gestão de uma plataforma enxuta. Nick Srnicek (2017), destaca que a Uber utiliza grandes volumes de dados e algoritmos avançados para otimizar suas operações e obter vantagens competitivas. Esses dados são processados para mapear padrões de tráfego, prever demandas e calcular as rotas mais eficientes. Além disso, a empresa ajusta seus serviços conforme fatores externos, essa centralidade dos dados permite que a Uber aumente sua eficiência operacional e consolidando sua posição no mercado global de mobilidade urbana a partir do controle algorítmico sobre motoristas e usuários a estratégia de crescimento baseia-se em subsídios cruzados e o efeito de rede, que consolida monopólios.

Sendo assim, a reconfiguração das relações laborais no contexto da economia digital demonstra como as plataformas transformaram profundamente o mercado de trabalho, promovendo modelos baseados na intermediação de serviços e na extração de valor por meio de dados e algoritmos.

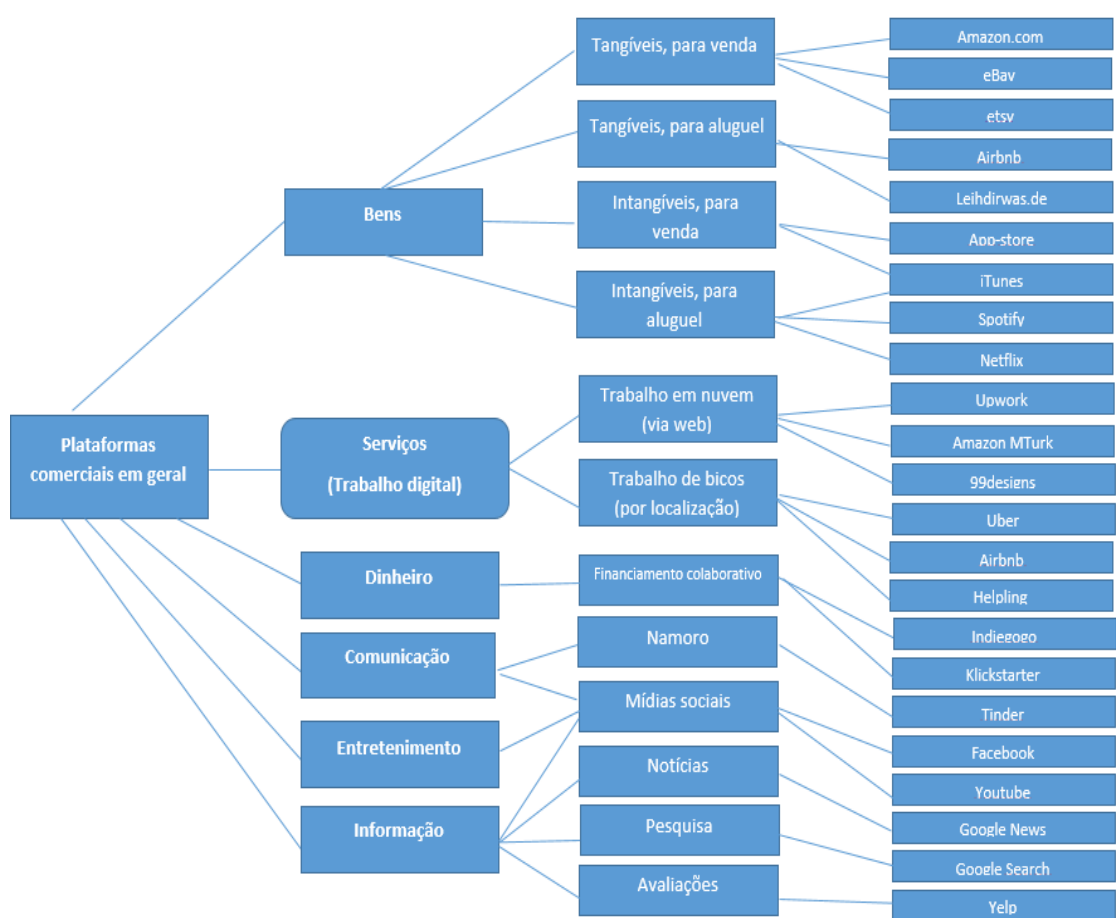
1.1. Trabalho Mediado por Plataforma - Gig Economia e Economia de Bico

O capitalismo de plataforma emerge como um fenômeno central na reestruturação contemporânea do trabalho, caracterizado pela mediação digital de serviços e pela extração de valor via dados e algoritmos. Para melhor compreender e caracterizar esse fenômeno, estudo realizado por Srnicek (2017) buscou tipificar as diferentes formas de uso das plataformas pelas atividades econômicas. O primeiro

esforço feito pelo autor para orientar a classificação das plataformas, foi definir o que se entende por plataformas. No seu estudo, define plataformas como sendo "infraestruturas digitais que permitem que dois ou mais grupos interajam " (SNIRCEK, 2017, p.30). Portanto, nessa definição, as plataformas são consideradas meios digitais através dos quais diferentes grupos de usuários entram em contato entre si para buscar atingir seus interesses/objetivos. Reúne, assim, clientes, anunciantes, prestadores de serviços, produtores, fornecedores e até mesmo objetos.

Como se pode observar pela Figura 1, a classificação de Lins (2022) agrupa as diferentes empresas de plataforma segundo o tipo de bem ou serviço ofertado e as relações que podem ser estabelecidas entre os usuários (ofertantes e demandantes) da plataforma. Assim, as plataformas podem intermediar desde a aquisição de um bem de consumo, um telefone ou livro, até um encontro entre pessoas em busca de companhia. Vale notar que esses intermediários estão em plena expansão.

Figura 1 – Economia de Plataforma.



Fonte: Reproduzido de Lins (2022, p. 19)

Essas plataformas digitais impactam não apenas a forma como as transações comerciais ocorrem, mas também as relações de trabalho. Aquilo que normalmente é chamado de plataforma virtual online tem como seu grande diferencial, i.e., seu ativo mais importante, o controle de dados fornecidos pelos usuários da plataforma. Ao dominar toda a infraestrutura que possibilita construir, desenvolver e executar os aplicativos fornecendo serviços e produtos, permite à plataforma obter um aluguel monopolista pelo seu uso (Srnicek, 2017).

O exercício do poder de monopólio por parte dessas empresas fica latente. Essas empresas operam sob uma nova lógica, com custos de manutenção muito baixos, pois não possuem ativos. As empresas que atuam em plataformas digitais geralmente atuam em mercados altamente regulamentados. Apesar de, em princípio, expressarem uma concorrência pura, i.e., de sua atuação ampliar a concorrência e, portanto, ser vantajoso para os consumidores, na medida em que as regulamentações atuam como uma barreira de entrada, a realidade do poder de monopólio – o poder de ser a única que pode contatar o fornecedor – geralmente leva ao resultado oposto.

Assim, como a escala de muitos negócios de plataforma não depende de infraestrutura preexistente e ter baixos custos marginais, há poucos limites naturais para o crescimento dessas plataformas. Ou seja, o crescimento de muitas plataformas é facilitado por não precisar construir fábricas ou adquirir equipamentos. Para crescer basta somente alugar mais serviços.

O resultado dessa nova lógica expressa-se pela individualização do trabalhador. Mas não só, pois o capital fixo é individualizado, assim como os custos de manutenção e o treinamento.

Outro conceito central é o de "gig economia" e sua diferenciação em relação à "economia de bico", para isso devemos compreender essas duas dinâmicas que estão presentes no trabalho mediado por plataformas. Segundo Woodcock e Graham (2019) *apud* Abílio *et al.* (2021) o termo "gig economia" vem sendo amplamente utilizado para mapear dinâmicas laborais nos países do Norte Global, referindo-se ao trabalho subordinado mediado por plataformas. Contudo, em mercados de trabalho de países periféricos como o Brasil, atividades semelhantes à "economia de bicos" são estruturais e historicamente enraizadas na vida da classe trabalhadora desde muito tempo. Essa diferença revela a necessidade de adaptações conceituais para descrever modos de vida típicos desses contextos.

Historicamente, o mercado de trabalho brasileiro é marcado pela informalidade e pela exploração da mão de obra. No período pré-industrial (antes de 1930), o trabalho assalariado era um fenômeno marginal, e muitos trabalhadores eram submetidos a formas de subordinação indireta ao capital (BARBOSA, 2008). A industrialização, iniciada em São Paulo, intensificou a transição do campo para a cidade, criando um mercado de trabalho segmentado entre empregados domésticos e operários assalariados. Enquanto os primeiros eram vistos como trabalhadores não especializados, os operários representavam a classe economicamente privilegiada dentro de uma sociedade marcada por desigualdades estruturais.

Essa precariedade não era resultado de um capitalismo fraco, mas de sua expansão vigorosa, que ampliava a oferta de mão de obra, comprimia os salários e gerava acumulação de capital. Barbosa (2008) aponta que, no último quartel do século XIX, o trabalho livre no Brasil ocupava apenas espaços fragmentados e regionais. Nas áreas rurais do Nordeste, por exemplo, predominavam relações de trabalho repressivas e autoritárias, enquanto no Sul, pequenos proprietários rurais e imigrantes assalariados atuavam em setores específicos. Essa combinação resultou em baixos salários, insegurança ocupacional e uma magnitude expressiva do setor não organizado.

Outra característica estrutural do contexto brasileiro é o chamado “jeitinho”. Segundo Abílio *et al.* (2021), o conceito de “jeitinho” pode ser analisado a partir das estruturas sociais, econômicas e culturais descritas. Assim, no caso brasileiro, o contexto de um país periférico e a presença de informalidade estrutural tornam-se o pano de fundo para práticas adaptativas e não formalizadas, que os trabalhadores utilizam para sobreviver à precarização do trabalho. Nesse sentido, as estratégias informais dos trabalhadores são entendidas como táticas criativas para lidar com as regras opacas, utilizando o “jeitinho”, saberes locais e competências adaptadas. Essas práticas fazem parte do que os autores chamam de autogerenciamento subordinado, característico do trabalho precarizado e informalizado (ABÍLIO *et al.*, 2021).

Na relação entre o trabalhador e as plataformas, o conceito de autogerenciamento subordinado é central para entender como os trabalhadores internalizam responsabilidades, tais como a gestão de seus horários, os custos e as estratégias de trabalho, sem, contudo, terem o controle real sobre essas decisões. A

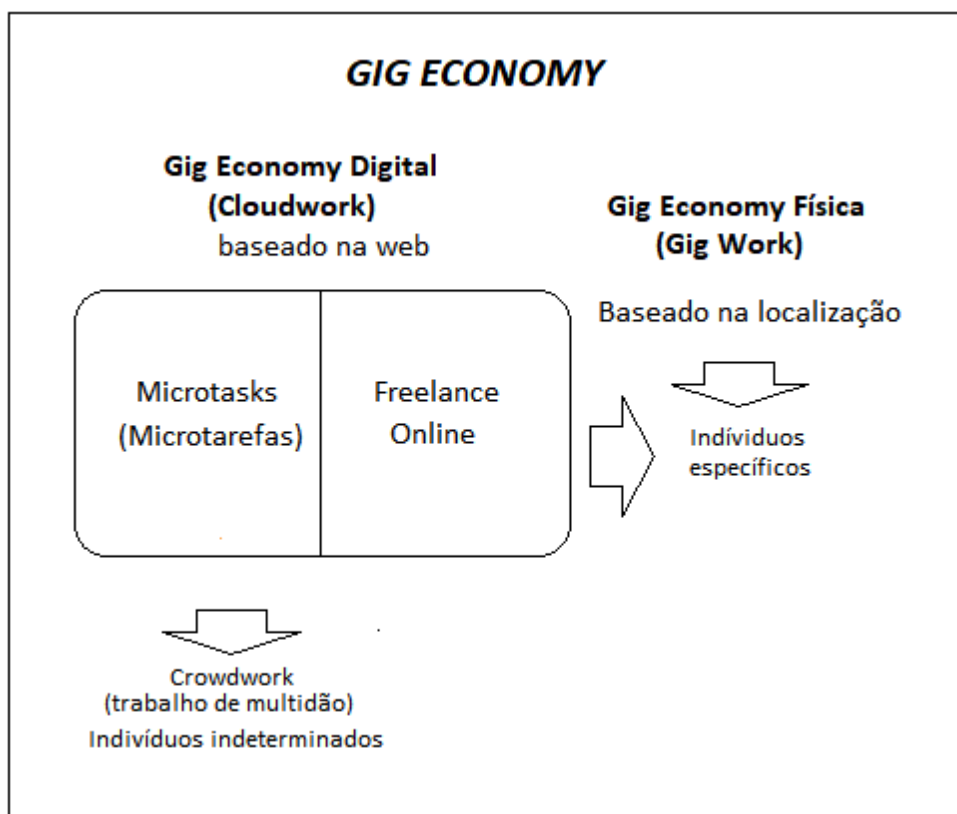
relação com o "jeitinho" está na necessidade de improvisar soluções práticas para superar desafios impostos pela falta de clareza nas regras das plataformas. Por exemplo, o trabalhador precisa entender intuitivamente como o algoritmo opera, ou então, utilizar redes informais para suprir necessidades, como reparos de veículos ou acesso a capital, recorrendo, muitas vezes, à ilegalidade (ABÍLIO *et al.*, 2021).

Domingues (2024) descreve que trabalhadores de países periféricos transitam constantemente entre atividades formais, informais e até mesmo ilegais. Essa dinâmica reflete um gerenciamento de oportunidades em um contexto de alta vulnerabilidade econômica. Redes locais e informais são fundamentais para o trabalhador lidar com a falta de suporte formal. Por exemplo, a prática de recorrer a agiotas ou empréstimos informais é comum, visto que as plataformas transferem os custos do trabalho aos prestadores de serviços, que muitas vezes não têm acesso a crédito regular. No imaginário da cultura neoliberal, o "empreendedorismo de si" é uma construção que mascara a exploração, levando os trabalhadores a acreditar que o sucesso ou o fracasso depende exclusivamente de seus esforços.

Ainda segundo a autora, há uma oscilação entre aceitação e oposição às condições impostas pelas plataformas. Os prestadores de serviços por aplicativos apresentam percepções e posicionamentos ambíguos em relação às plataformas digitais. Alguns prestadores de serviço defendem as plataformas por razões estruturais e subjetivas, como a flexibilidade de horários, oportunidades de geração de renda e autonomia percebida, enquanto criticam a precarização, a falta de transparência e os custos transferidos aos trabalhadores (DOMINGUES, 2024). Isso reforça a lógica do "jeitinho", pois o trabalhador assume que precisa "se virar" para atender às demandas, mesmo que isso envolva práticas informais ou até mesmo ilegais.

No Brasil, onde a cultura do "fazer bicos" já faz parte da história da classe trabalhadora, a problemática das plataformas se torna ainda mais acentuada devido às fragilidades estruturais do mercado de trabalho. As empresas de plataformas se apropriaram do contexto de países de baixa renda, operando como mediadoras de serviços, muitas vezes, se isentando de suas responsabilidades legais nesses países em que se inserem. A contrapartida é uma condição de insegurança para o conjunto desses trabalhadores.

Figura 2 – Gig Economy.



Fonte: Reproduzido de Lins (2022, p.30).

De acordo com Lins (2022), a "gig economia" é um termo geral que abrange todo o trabalho mediado por plataformas digitais, envolvendo arranjos flexíveis nos quais os trabalhadores são prestadores de serviço contratados como autônomos ou consultores para realizar tarefas específicas ou por tempo limitado. Nesse sentido, o autor distingue dois tipos de trabalhadores, de um lado, um contingente de indivíduos que trabalham de qualquer lugar, pois sua tarefa está baseada na atividade da web, e de outro, outro grupo de trabalhadores que precisam ser específicos, i.e., que estejam no espaço local onde o serviço será prestado. A este último, Lins chama de "gig economia física" ou "gig work" para se referir à provisão de bens e serviços de forma local, mediada por plataformas.

Esse fenômeno redefine a categoria de emprego, expande a informalidade e transfere os riscos do trabalho para o próprio trabalhador, contribuindo para o desmonte de garantias de trabalho (ABÍLIO *et al.* 2021). Os autores chamam esse processo, no qual o trabalhador é consolidado como um profissional sob demanda, gerenciado por algoritmos, de "uberização". Esse modelo de contratação se insere em uma tendência global de informalização e precarização das relações de trabalho,

alterando não apenas as transações comerciais, mas também a organização do trabalho em escala global, com tendências ainda mais acentuada para países com estruturas de proteção frágeis (ABÍLIO *et al.* 2021).

Destaque-se que esse modelo de produção baseado em plataformas digitais evidencia a flexibilidade do sistema capitalista e suas características imutáveis, como a busca pelo aumento da produtividade do trabalho e da acumulação capitalista. Embora o capitalismo seja altamente adaptável, ele mantém aspectos constantes, especialmente relacionados à exploração produtiva do trabalho e acumulação capitalista.

1.2. Das Empresas Enxutas Às Plataformas Enxutas

O surgimento das plataformas digitais “enxutas” é o resultado de um longo processo histórico de transformações econômicas, tecnológicas e sociais que acompanhou a evolução do sistema capitalista no século XX e nessas duas décadas do século XXI. Quando se observa o contexto no imediato pós-guerra, verifica-se a organização produtiva tinha como paradigma o fordismo. O modelo fordista de produção era caracterizado pela produção em massa, grandes fábricas hierarquicamente organizadas e estoques “*just in case*”, que permitiam atender a aumentos imprevistos de demanda.

Nesse contexto, a organização do trabalho seguia os princípios tayloristas, que fragmentavam as tarefas em partes menores para maximizar a eficiência. A força de trabalho estava concentrada em fábricas, o que favorecia a criação de uma identidade coletiva entre os trabalhadores, representados por sindicatos fortes que asseguravam aumentos salariais e benefícios, enquanto o Estado de bem-estar social, nos países desenvolvidos, redistribuía recursos aos que estavam fora do mercado de trabalho. No entanto, a partir dos anos 1970, esse modelo começou a enfrentar uma crise estrutural, causada pela saturação dos mercados e pelo aumento da concorrência internacional, principalmente com a emergência de Japão e Alemanha como fortes produtores industriais (SRNICEK, 2017).

O esgotamento do modelo de desenvolvimento do pós-guerra, colocou em tela de juízo as políticas econômicas inspiradas na obra keynesiana. Diante disso, a crítica monetarista ganhou destaque frente à estagnação econômica e elevação dos preços. Ganha força, especialmente com os governos conservadores de Ronald Reagan nos

EUA e de Margaret Thatcher no Reino Unido de políticas que privilegiaram a estabilidade monetária e o ajuste fiscal, buscando a redução do tamanho do Estado na economia, esse modelo teve impacto direto sobre o mercado de trabalho, resultando no aumento do desemprego, na precarização das relações laborais e no enfraquecimento das políticas públicas de proteção ao trabalhador (MORETTO, 2007).

A partir da inflexão no pensamento econômico a partir dos anos 1980, com a emergência da crítica monetarista, que reelabora o pensamento neoclássico, torna hegemônico no plano da política econômica a defesa de um estado menos interventor e de maior protagonismo das forças de mercado, o que passou a ser denominado, genericamente, de neoliberalismo. As ideias disseminadas por essa visão hegemônica baseiam-se em princípios como a desregulamentação do mercado de trabalho, a redução da intervenção estatal na economia e a flexibilização das relações empregatícias. Essas mudanças resultaram em um mercado mais volátil e competitivo, onde a responsabilidade pelo emprego e sustento recai sobre o indivíduo, e não mais sobre o Estado ou os empregadores. (MORETTO, 2007)

O avanço das políticas neoliberais teve consequências significativas para o mercado de trabalho. Com a perda do compromisso com o pleno emprego, a ênfase recaiu na estabilidade monetária e na disciplina fiscal, gerando um cenário de desemprego elevado e ampliação da informalidade. Essa abordagem também levou à substituição das políticas de proteção social por medidas ativas que responsabilizam o trabalhador pela sua própria empregabilidade, sem considerar os desafios estruturais da economia.

A flexibilização das relações de trabalho, impulsionada pela abertura comercial e pelas reformas neoliberais, resultou em um mercado de trabalho marcado pela rotatividade, pela redução de direitos trabalhistas e pela informalidade. No Brasil, tais transformações foram ainda mais severas, uma vez que o mercado de trabalho historicamente apresentava características de desigualdade e exclusão. O enfraquecimento das garantias trabalhistas levou ao crescimento de formas atípicas de contratação e à redução da segurança no emprego.

A terceirização se consolidou na década de 1970, quando os empregos que envolviam bens comercializáveis foram os primeiros a serem terceirizados, seguidos pelos trabalhos impessoais. Na década de 1990, a Nike se tornou um emblema da

empresa enxuta: a marca e o design eram gerenciados nas economias de alta renda, enquanto a fabricação e a montagem eram terceirizadas para fábricas de exploração nas economias de baixa renda. A Nike deslocou grande parte de sua mão de obra para terceiros, mantendo um pequeno núcleo de *designers*, ao externalizar a fabricação de seus produtos para outras empresas. Isso acelerou a tendência de terceirização, iniciada na década de 1970, quando o custo de coordenação foi drasticamente reduzido à medida que a comunicação global e as cadeias de suprimentos se tornaram mais fáceis de construir e gerenciar. As empresas empurravam cada vez mais seus componentes para o exterior (SRNICEK, 2017).

Como resposta à crise, houve a transição para o pós-fordismo, que adotou práticas inspiradas no modelo toyotista, predominante no Japão. Este modelo priorizava a produção flexível, com estoques mínimos (*just in time*) e uma maior dependência de fornecedores externos, promovendo a personalização dos produtos e a eficiência operacional. As empresas também começaram a adotar práticas de terceirização, transferindo tarefas a fornecedores e reduzindo custos com mão de obra e infraestrutura (SRNICEK, 2017).

No final dos anos 1990, com a expansão da internet e das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), emergiu a economia digital, que transformou as formas de produção e consumo ao permitir a coleta e o uso de dados como matéria-prima essencial. As plataformas digitais surgiram como intermediárias que conectavam consumidores, produtores e outros atores, utilizando dados para otimizar serviços, personalizar experiências e monopolizar mercados. Exemplos como Google, Amazon, Facebook e eBay ilustram esse novo modelo de negócios, que dependia de redes para extrair valor de forma centralizada e eficiente (SRNICEK, 2017). Esse modelo ganhou ainda mais força na década de 2010, com o surgimento das plataformas enxutas (*lean platforms*), que representam uma evolução extrema na economia de plataforma. As plataformas enxutas diferenciam-se por minimizarem ativos físicos e transferirem custos e riscos operacionais para terceiros (hiperterceirização). Empresas como Uber exemplificam esse modelo, operando sem possuir veículos, propriedades ou infraestrutura física, enquanto dependem de trabalhadores autônomos para oferecer serviços. Essas plataformas utilizam algoritmos e grandes volumes de dados para gerenciar operações, prever demandas

e otimizar processos, ao mesmo tempo em que terceirizam responsabilidades, como manutenção e seguros, para seus trabalhadores ou parceiros.

O impacto das plataformas enxutas no trabalho é significativo, com a criação de empregos precários e instáveis para trabalhadores que são classificados como autônomos, sem acesso a direitos trabalhistas ou benefícios. Esse modelo representa a culminação de um processo histórico de flexibilização do trabalho e redução de custos, iniciado com o pós-fordismo e intensificado pela economia digital. As plataformas enxutas, portanto, simbolizam uma nova etapa do capitalismo, marcada pela dependência de dados e pela precarização das relações de trabalho (SRNICEK, 2017).

Além disso, Srnicek (2017) nota que a financeirização dos anos 1990 e início dos anos 2000, impulsionado pelo surgimento da internet como nova fronteira econômica, faz surgir uma bolha: A bolha ponto-com (*dot-com*). Esse período foi de euforia especulativa, pois empresas de tecnologia, muitas sem modelos de negócios sólidos ou lucratividade, atraíram investimentos maciços baseados em expectativas exageradas de crescimento. Especuladores e capital de risco injetaram recursos em *startups* que prometiam revolucionar o comércio e a comunicação online, mas que, em muitos casos, não tinham receita comprovada. Quando as expectativas não se materializaram, a bolha estourou (2000-2002), levando à falência empresas como Pets.com e Webvan, além de desvalorizar ações de gigantes como Amazon e Cisco. Esse fenômeno foi marcado por excesso de otimismo, avaliações irrealistas e dependência de capital especulativo, características típicas da financeirização — processo em que o setor financeiro ganha predominância sobre a economia real, priorizando retornos de curto prazo em detrimento de investimentos produtivos.

Na mesma toada, atualmente, Vázquez *et al.* (2022, *apud* Sadowski, 2020) notam que a Uber nunca dependeu de lucros operacionais para se sustentar. Desde seu início, a empresa foi financiada por investidores de risco, como a SoftBank (dona de 90% do mercado global de transporte via aplicativo em 2022), que injetaram bilhões de dólares em troca de expectativas de ganhos futuros, onde o valor das ações não corresponde à geração real de riqueza, mas às projeções de domínio de mercado e monopolização. Entre 2016 e 2021, a Uber acumulou prejuízos de US\$ 25 bilhões, mas manteve alta valorização na bolsa, demonstrando como a financeirização prioriza a acumulação via especulação, não via produção. Assim, a Uber encarna o rentismo

digital, em que a propriedade de plataformas e dados substitui a posse de terras como fonte de renda (Sadowski, 2020, *apud Vázquez et al.*, 2022).

A transformação tecnológica e a terceirização global têm sido utilizadas como ferramentas para reduzir custos, desqualificar trabalhadores e enfraquecer o poder sindical, resultando em uma reconfiguração substancial das relações de trabalho. Esse processo histórico revela a contínua luta entre capital e trabalho, refletindo tanto os avanços quanto os desafios presentes na era da Economia de Plataforma.

1.3. Como a Uber se Organiza

O algoritmo da Uber é central para o funcionamento de sua plataforma e baseia-se em uma coleta massiva de dados para otimizar a experiência de motoristas e passageiros. A empresa utiliza esses dados para aprimorar sua eficiência operacional, superando concorrentes no mercado de transporte. Todas as corridas realizadas pela plataforma são registradas, incluindo informações sobre o comportamento dos motoristas, mesmo quando não estão transportando passageiros. Esses dados são processados por algoritmos que mapeiam padrões de tráfego, preveem demandas e calculam as rotas mais eficientes. Além disso, a plataforma monitora diversos aspectos do ambiente onde atua, como protestos em determinadas regiões, para ajustar suas operações conforme necessário (SRNICEK, 2017).

A Uber exemplifica o modelo de plataforma enxuta (*lean platform*), que opera terceirizando a maior parte dos custos fixos. A empresa não possui frota própria de veículos nem contrata motoristas como empregados formais, o que reduz consideravelmente os custos trabalhistas. Essa estratégia é sustentada pelo controle sobre a plataforma digital, que utiliza dados e algoritmos para criar vantagens competitivas. O controle exercido pela plataforma inclui a implementação de sistemas de avaliação e reputação para motoristas e passageiros, o que permite um nível de governança sobre as interações realizadas no ambiente digital (SRNICEK, 2017).

A empresa adota o modelo de "crescimento antes do lucro", em que opera com prejuízos significativos para assegurar sua posição no mercado. Além disso, a competição no setor é intensa, e a empresa investe pesadamente em marketing, lobby e, em alguns casos, estratégias controversas, como a sabotagem de concorrentes.

A capacidade da Uber de coletar, processar e aplicar grandes volumes de dados é o que diferencia sua operação. Essa centralidade dos dados permite à

empresa ajustar preços dinamicamente, prever demandas em tempo real e oferecer um serviço mais ágil, características que são fundamentais para a manutenção de sua competitividade no mercado global de mobilidade urbana (SRNICEK, 2017).

A tecnologia vem sendo usada para desqualificar trabalhadores e enfraquecer o poder dos trabalhadores qualificados. Essas tecnologias permitem que trabalhadores mais baratos e flexíveis substituam os qualificados, transferindo os processos mentais de trabalho para a gerência (SRNICEK, 2017). As plataformas digitais desempenham um papel crucial na organização desse tipo de trabalho, destacando a necessidade de compreender a centralidade dessas plataformas na economia global.

Plataformas como Uber operam reforçando práticas de informalidade e precariedade, enquanto se beneficiam de estruturas tecnológicas para organizar e gerenciar trabalhadores sob demanda. Isso resultou na amplificação da informalidade e na consolidação de relações laborais marcadas pela ausência de regulação no mercado de trabalho.

Historicamente, o taxista tinha um “ponto” fixo concedido pelo poder público municipal, que estabelecia o valor mínimo e o valor do quilômetro rodado (taxímetro), e o valor da viagem era definido ao final. Porém, o advento das plataformas digitais mudou essa dinâmica. Em vez de criar um mercado desde o início, uma plataforma fornece a infraestrutura básica para fazer a mediação entre diferentes grupos: O aplicativo de transporte da Uber permite que motoristas e passageiros troquem caronas por dinheiro. Esse é o segredo de sua vantagem em relação aos modelos de negócios tradicionais. Ao deter dados, uma plataforma se posiciona entre os usuários e o local em que suas atividades ocorrem, o que lhe dá acesso privilegiado para registrá-las, e assim dando maior praticidade para seus usuários. Sendo assim, essa intermediação visa obter vantagens competitivas, extrair valor e estabelecer monopólios.

Srnicek destaca que essas empresas contam com o efeito de rede, essa lógica acontece quando um bem ou serviço aumenta à medida que mais usuários da plataforma o utilizam. Dessa forma, as empresas podem crescer muito rápido. A importância do efeito de rede impõe que mais usuários vão usar as plataformas, utilizando subsídios cruzados. Estes são expressos quando uma empresa possui vários segmentos (caso das maiorias das plataformas). Isso é feito quando um braço

da empresa reduz o preço de um dado serviço ou bem (até mesmo fornecendo-o gratuitamente), enquanto outro braço aumenta os preços para compensar as perdas, ou seja, a empresa não sairá perdendo nunca. A Uber, como plataforma para táxis, utiliza dados de tráfego e as atividades de motoristas e passageiros. À medida que mais e mais setores transferem suas interações para o ambiente on-line (por exemplo, a Uber transformando o setor de táxis em um formato digital), mais e mais empresas estarão sujeitas ao desenvolvimento de plataformas. Sendo assim, as plataformas são muito mais do que empresas de internet ou empresas de tecnologia, pois podem operar em qualquer lugar, onde quer que haja interação digital. (SRNICEK, 2017).

O “molde de aparência de mercado” representa o controle de dados, onde a Uber prevê onde estará a demanda por motoristas e aumenta os preços antes da demanda real, além de criar táxis fantasmas para dar a ilusão de maior oferta. Isso se dá através das regras de desenvolvimento de produtos e serviços, bem como as interações no mercado são definidas pelos proprietários da plataforma. A Uber, apesar de se apresentar como um recipiente vazio para as forças do mercado, molda a aparência de um mercado. Além da Uber ser uma intermediária, as plataformas obtêm não apenas acesso a mais dados, mas também controle sobre as regras do jogo. O principal desafio de manter as plataformas é, em parte, revisar os vínculos de subsídios cruzados e as regras da plataforma para manter o interesse do usuário. A propriedade essencial das plataformas digitais são seu software (linhas de código) e hardware (infraestrutura física como servidores, data centers, dispositivos móveis, etc.) (SRNICEK, 2017).

2. O MERCADO DE TRABALHO DO MOTORISTA DE APLICATIVO

Este capítulo tem como objetivo analisar a evolução do mercado de trabalho no Brasil assim como o dos motoristas de aplicativo no Brasil e discutir as condições de trabalho enfrentadas pela categoria. Para tanto, divide-se em duas seções principais. A abordagem combinou análise quantitativa de dados e indicadores socioeconômicos, utilizando fontes como a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e dados secundários do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). O período analisado abrangeu 2012 a 2023.

A primeira seção examina as mudanças no mercado de trabalho brasileiro e especificamente no setor de transporte, armazenagem e correios. A análise considera um aumento de trabalhadores por conta própria, e a diminuição de outras categorias ocupacionais. Essa seção investiga o impacto da recessão política e econômica de 2015 (como base de comparação aos outros anos).

Já na segunda seção aprofunda-se a análise a partir da metodologia de Silva *et al.* (2024). A metodologia leva em conta o recorte setorial dos motoristas de aplicativos, em que são divididos em quatro grupos. Serão discutidos indicadores que explicitam a jornada de trabalho, a remuneração e a baixa contribuição previdenciária dos motoristas plataformizados.

2.1. Evolução do Mercado de Trabalho no Período 2012 a 2023

O mercado de trabalho no Brasil passou por transformações significativas na última década, particularmente no setor de transporte, armazenagem e correios. Essas mudanças refletem não apenas fatores econômicos e políticos, mas também transformações estruturais impulsionadas pelo avanço tecnológico e pelo crescimento de plataformas digitais de transporte e entrega. Além disso, a partir da análise dos dados entre 2012 e 2023, observa-se uma redução no número de trabalhadores formais e um crescimento expressivo do trabalho por conta própria, indicando uma possível precarização no mercado de trabalho brasileiro.

Ao longo do período entre 2012 e 2023, conforme se pode verificar a partir dos dados da PNAD Contínua, o mercado de trabalho brasileiro incorporou cerca de 10 milhões de pessoas, em um ritmo de crescimento de cerca de 0,8% ao ano. Os dados da Tabela 1 destacam a evolução do total das pessoas ocupadas em comparação ao

das pessoas que trabalham por conta própria com base no ano de 2015. O ano de 2015, foi escolhido para fins comparativos por apresentar um crescimento do número de ocupados em relação ao ano anterior, ainda que tenha sido um ano de recessão econômica.

Ao analisar os dados, evidencia-se que o ritmo de crescimento dos ocupados por conta própria (CP) no setor de transporte, armazenagem e correios cresceu 25,4% a mais do que o total da população ocupada nesse setor. Em números absolutos, o grupo passou de 20,1 milhões em 2012 para 25,6 milhões em 2023. Isso destaca a concentração de trabalhadores por conta própria (CP), o aumento no percentual de trabalhadores autônomos pode ser explicado pelo crescimento das plataformas no setor de transporte.

Tabela 1 – Total de Pessoas Ocupadas e Pessoas por Conta Própria na Atividade de Transporte, Armazenagem e Correio. Brasil, 2012-2023 (Base 100 = 2015).

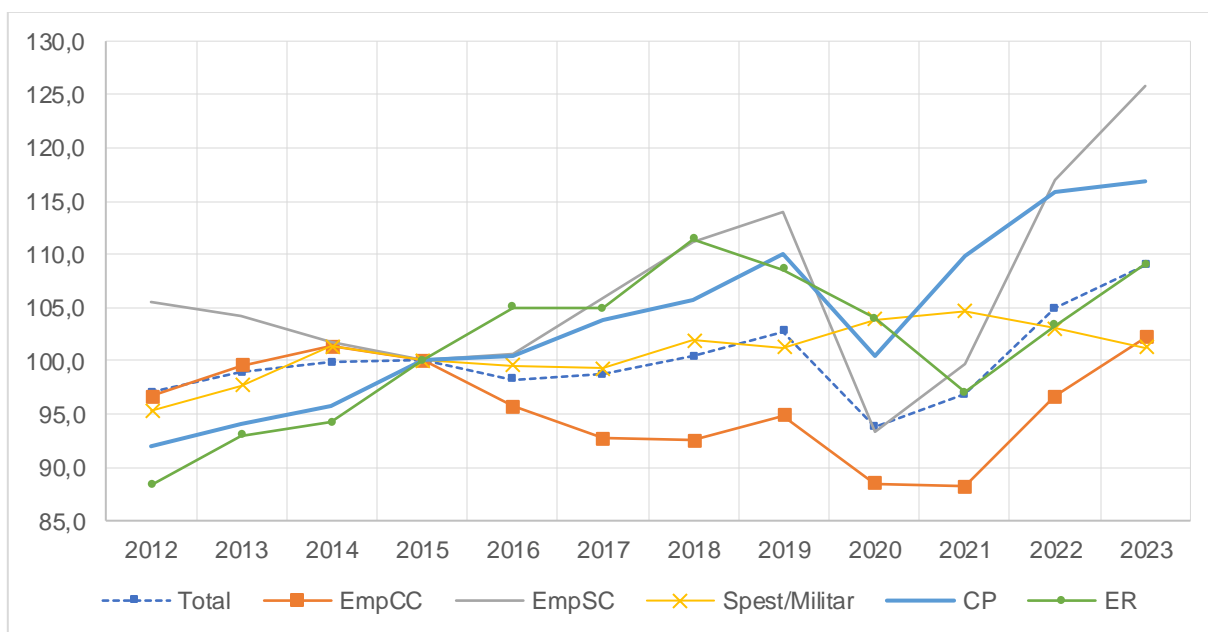
Ano	Total de Ocupados		Conta Própria		Participação (%)
	População	Índice base 100=2015	População	Índice base 100=2015	
2012	89.695.299	97,1	20.125.610	92,0	22,4
2013	91.358.685	98,9	20.566.303	94,0	22,5
2014	92.248.325	99,8	20.938.495	95,7	22,7
2015	92.400.258	100,0	21.879.277	100,0	23,7
2016	90.750.040	98,2	21.987.303	100,5	24,2
2017	91.204.674	98,7	22.725.078	103,9	24,9
2018	92.771.358	100,4	23.133.157	105,7	24,9
2019	94.956.159	102,8	24.091.888	110,1	25,4
2020	86.673.387	93,8	21.988.299	100,5	25,4
2021	89.495.237	96,9	24.017.295	109,8	26,8
2022	96.981.915	105,0	25.349.390	115,9	26,1
2023	100.690.273	109,0	25.565.728	116,8	25,4

Fonte: IBGE - PNAD Contínua (acumulado de primeiras visitas), vários anos. Síntese de Indicadores Sociais. Elaboração própria.

Partindo da evolução dos ocupados no Brasil (geral) entre os anos de 2012 e 2023, considerando diferentes posições na ocupação, com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) do Instituto

Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O índice de referência utilizado é o ano de 2015, estabelecido como base 100, sendo possível fazer uma comparação ao momento de instabilidade econômica e política da economia brasileira.

Gráfico 1 – Evolução dos Ocupados Segundo Posição na Ocupação. Brasil, 2012-2023 (base 100 = 2015).



Fonte: IBGE - PNAD Contínua (acumulado de primeiras visitas), vários anos. Síntese de Indicadores Sociais. Elaboração própria.¹

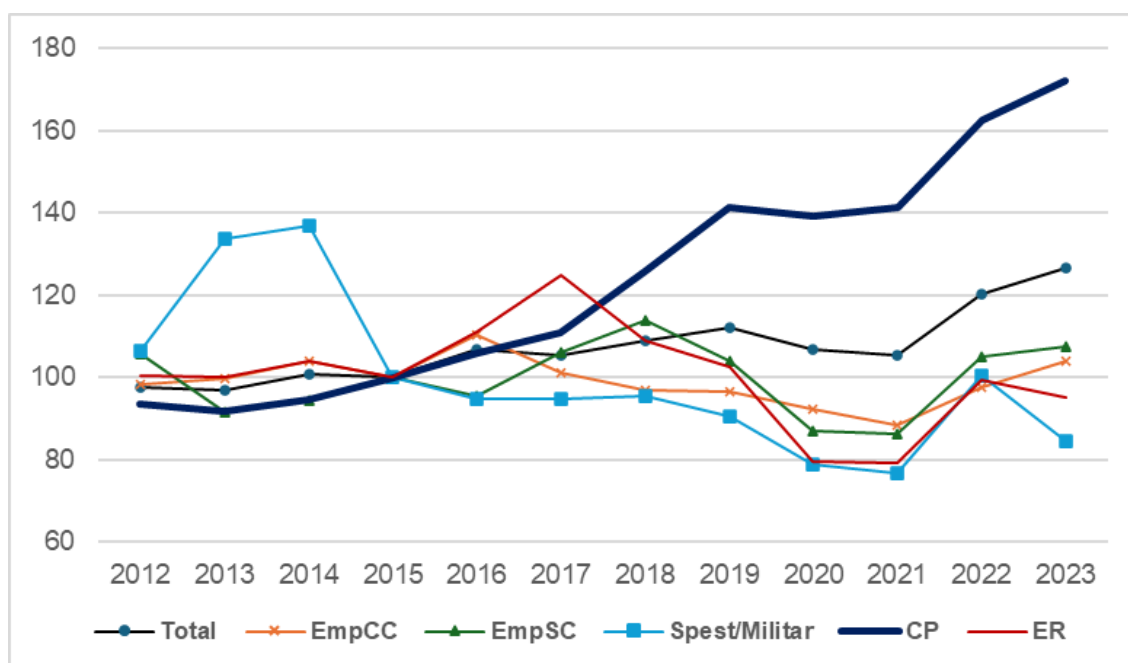
Os resultados do Gráfico 1 indicam mudanças estruturais no mercado de trabalho brasileiro. A categoria dos empregados com carteira assinada (EmpCC) apresentou uma trajetória de queda contínua desde 2015, representando cerca de 36 milhões de trabalhadores em 2015 e caindo para aproximadamente 31,3 milhões em 2021, uma redução de 11,8%. Em 2023, houve uma recuperação parcial para 36,8 milhões, mas ainda sem um crescimento sustentável. Em contrapartida, os empregados sem carteira assinada (EmpSC) passaram de 10,5 milhões em 2015 para 13,2 milhões em 2023, um aumento de 25,8%, evidenciando o avanço da informalidade. Os servidores públicos e militares (Spest/Militar) mantiveram-se relativamente estáveis ao longo do período, variando de 11 milhões em 2015 para 11,1 milhões em 2023, oscilando dentro de pequenas margens. Já a categoria dos trabalhadores por conta própria (CP) apresentou um crescimento preocupante, saindo

¹ EmpCC: empregados com carteira assinada; EmpSC: empregados sem carteira assinada; Spest/Militar: Servidor Público/Forças Armadas; CP: conta própria; ER: empregadores

de 22 milhões em 2015 para 25,7 milhões em 2023, um aumento de 16,8%. Os empregadores (ER), que representavam 4 milhões em 2015, passaram por oscilações, caindo para 3,9 milhões em 2021, mas recuperando-se para 4,36 milhões em 2023 (9,1% de crescimento em relação à base).

O crescimento dos empregados sem carteira assinada (EmpSC) e o os conta própria (CP) reflete dificuldades no acesso ao emprego formal, levando mais indivíduos a buscar alternativas sem garantias trabalhistas. Haja vista que a desregulação do mercado de trabalho pautado pela Reforma Trabalhista de 2017, somado à criação de novos postos de trabalho vindo da economia de plataforma.

Gráfico 2 – Evolução dos Ocupados na Atividade de Transporte, Armazenagem e Correio. Brasil 2012-2023 (Base 100 = 2015).



Fonte: IBGE. PNAD Contínua (acumulado de primeiras visitas), vários anos. Síntese de Indicadores Sociais. Elaboração própria.

Adentrando especificamente o setor de transporte, armazenagem e correio por cada ocupação, nota-se mudanças expressivas na composição dos empregos. Ao utilizar a base referente a 2015. O Gráfico 2 demonstra o crescimento dos trabalhadores por conta própria (CP), em relação a diminuição de todas as outras posições de ocupação. Os trabalhadores por conta própria passaram de 100% em 2015 para 172,1% pp, em 2023, um crescimento de 72,1% pp.

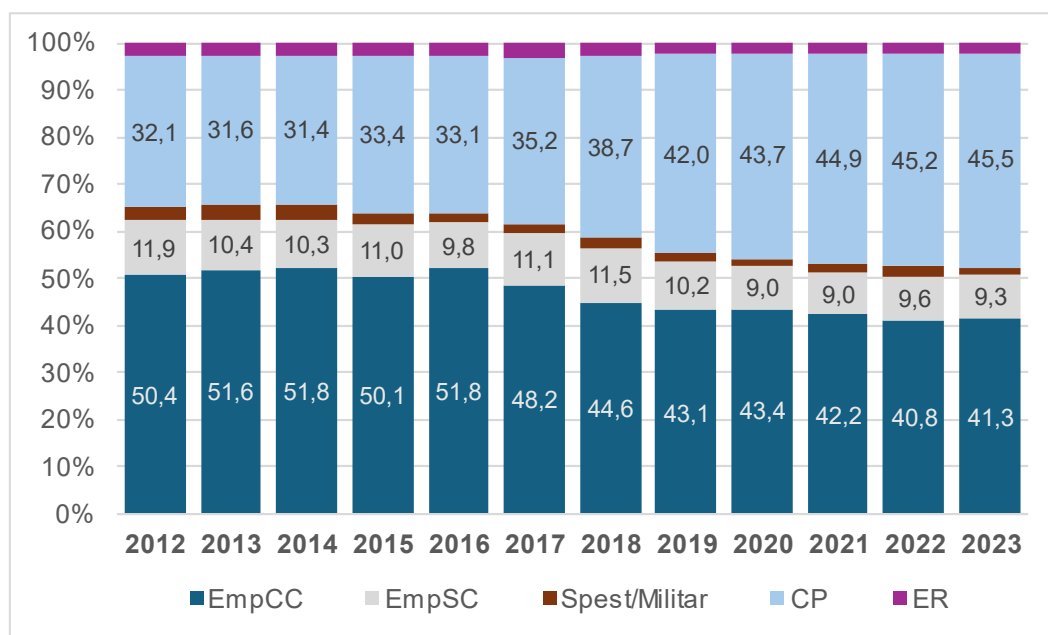
Os empregados com carteira assinada (EmpCC), sofreram uma redução

expressiva, atingindo 88,5% em 2021, refletindo a perda de empregos formais no setor. Nos anos seguintes, houve uma recuperação gradual, alcançando 104,1% em 2023 em relação a 2015, indicando um crescimento modesto.

Por outro lado, os empregados sem carteira assinada (EmpSC), que representam uma forma mais precária de ocupação, também oscilaram ao longo do período. Apesar de terem alcançado 107,4% em 2023, esse crescimento reflete um aumento da informalidade, o que pode indicar uma piora na qualidade dos empregos disponíveis em comparação a 2015 (100%).

Os servidores públicos e militares (Spest/Militar) caíram para 84,4% em 2023, enquanto os empregadores (ER) recuaram para 95,3%, ambos com menor impacto no setor.

Gráfico 3 – Distribuição % dos Ocupados em Atividades de Transporte, Armazenagem e Correio por Posição na Ocupação. Brasil, 2012-2023.



Fonte: IBGE - PNAD Contínua (acumulado de primeiras visitas), vários anos. Síntese de Indicadores Sociais. Elaboração própria.

Com base no Gráfico 3 podemos notar a distribuição dos ocupados em atividades de transporte, armazenagem e correio por posição na ocupação no Brasil. Esse gráfico demonstra em quais posição de ocupação estão concentrados os trabalhadores de transporte, armazenagem e correio. Um dos aspectos notáveis do setor é a redução da formalização do emprego, evidenciada pela queda na participação dos empregados com carteira assinada (EmpCC), que passaram de 50,4% em 2012 para 41,3% em 2023. Paralelamente, os trabalhadores por conta

própria (CP) cresceram de 32,1% para 45,5% no mesmo período, indicando uma reconfiguração das relações de trabalho no setor.

O número de empregados sem carteira assinada (EmpSC) variou de 11% para 9%, caindo para 3% a ocupação nesse setor.

O período de 2016 a 2019 foi particularmente relevante para essa transição, com o percentual de trabalhadores por conta própria subindo rapidamente de 33,1% para 42,0%. Em 2021, o trabalho por conta própria atingiu 44,9% do total de ocupados no setor.

Outras categorias apresentaram menor variação no período. Os militares ou funcionários públicos estatutários (Spes/Militar) reduziram sua participação de 2,6% em 2012 para 1,6% em 2023. A categoria dos empregadores (ER) também teve pouca variação, mantendo-se entre 2% e 3% do total de ocupados.

Majoritariamente a distribuição sempre esteve concentrada nos trabalhadores com carteira assinada (EmpCC) e os conta própria (CP), porém, com o passar dos anos houve uma redução para os trabalhadores com carteira assinada (EmpCC) e um aumento nos conta própria (CP)

2.2. O Trabalho de Transporte de Passageiros por Aplicativo

Nesta seção concentra-se a análise na atividade de transporte de passageiros, como taxistas e motoristas de aplicativo. Utiliza-se, basicamente para apresentação dos dados o estudo produzido por Silva *et al.* (2024), que apresenta um levantamento sobre o trabalho dos motoristas no transporte de passageiros a partir dos dados produzidos pelo IBGE captados na PNAD Contínua. A metodologia categoriza os trabalhadores em quatro grupos, conforme classificação adaptada do IBGE: taxistas tradicionais (regulamentados, sem uso de aplicativos), taxistas por aplicativo (vinculados a plataformas digitais específicas), motoristas por aplicativo de transporte (como Uber e 99) e motoristas multitarefa (que alternam entre plataformas de táxi e transporte particular).

Silva *et al.* (2024), observa um padrão claro de precarização do trabalho no setor de transporte no Brasil. A expansão do trabalho mediado por plataformas digitais contribuiu para o aumento da informalidade e a diminuição da proteção social. Apesar de possibilitar a ampliação de oportunidades de trabalho, esse modelo intensificou desafios, como a ausência de direitos trabalhista. A análise demonstra a necessidade

de políticas públicas que equilibrem flexibilidade e proteção, promovendo condições de trabalho dignas para os trabalhadores autônomos no Brasil.

A metodologia também capta um aumento de trabalhadores por conta própria, sobretudo em atividades como transporte de passageiros e entregas. Os dados da Tabela 2 revelam um aumento expressivo no número de motoristas atuando no transporte de passageiros, que cresceu de 572 mil trabalhadores em 2012 para 1,1 milhão em 2022. Por outro lado, houve uma diminuição no transporte de cargas e estabilidade relativa nas demais atividades. Em termos absolutos, o total de motoristas passou de 1,4 milhão em 2012 para 1,8 milhão em 2022, um crescimento de 27% em uma década.

Tabela 2 – Distribuição de Motoristas e Proporção de Formais e Autônomos por Tipo de Atividade (Motoristas de Automóveis). Brasil, anos selecionados.

Ano	Transporte de passageiros		Transporte de cargas		Malote e entregas		Demais setores	
	Formal	Autônomo	Formal	Autônomo	Formal	Autônomo	Formal	Autônomo
2012	10,7	74,1	31,8	55,4	55,9	16,4	79,2	0,0
2015	12,7	73,0	30,8	56,8	30,6	59,9	80,0	0,0
2018	6,6	81,6	15,3	72,9	38,8	54,4	77,0	0,0
2020	4,4	89,0	19,4	71,2	10,9	77,6	76,2	0,0
2022	4,4	88,9	21,2	65,5	10,9	80,2	73,4	0,0

Fonte: Adaptado de Silva (2024).

A Tabela 3 indica que a proporção de motoristas autônomos aumentou significativamente no transporte de passageiros, passando de 74,1% em 2012 para 88,9% em 2022. Isso evidencia a consolidação de modelos de trabalho flexíveis e informais, impulsionados pela popularidade dos aplicativos. No transporte de cargas houve um aumento de 55,4% para 65,5%. O setor de malote e entregas, por sua vez, apresenta o maior aumento na informalidade, com autônomos representando 80,2% em 2022, em comparação com 16,4% em 2012.

Tabela 3 – Distribuição de Motoristas e Proporção de Formais e Autônomos por Tipo de Atividade (Proporção de Formais e Autônomos por Tipo de Atividade). Brasil, anos selecionados.

Ano	2012	2015	2018	2020	2022
Total de motoristas	1.440.918	1.421.678	1.746.174	1.730.711	1.828.302
Transporte de passageiros	572.879	596.522	947.575	984.386	1.109.578
Transporte de cargas	112.594	121.185	196.969	197.345	107.066
Malote e entregas	6.259	8.395	6.570	17.348	60.937
Demais setores	749.186	695.575	595.060	531.633	550.722
%					
Total de motoristas	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Transporte de passageiros	39,8	42,0	54,3	56,9	60,7
Transporte de cargas	7,8	8,5	11,3	11,4	5,9
Malote e entregas	0,4	0,6	0,4	1,0	3,3
Demais setores	52,0	48,9	34,1	30,7	30,1

Fonte: Adaptado de Silva (2024).

A análise da jornada de trabalho é um fator crucial para se compreender as condições laborais enfrentadas por motoristas de passageiros autônomos. Silva *et al.* (2024), apresenta a distribuição dos motoristas de passageiros autônomos segundo as faixas de horas trabalhadas semanalmente por esses profissionais em anos selecionados entre 2012 e 2022, na Tabela 4. A evolução dos padrões de jornada permite avaliar o impacto da plataformização e das mudanças econômicas sobre o volume de trabalho e o equilíbrio entre vida profissional e pessoal.

Tabela 4 – Distribuição % dos Motoristas de Passageiros Autônomos Segundo Faixa de Horas Trabalhadas. Brasil, anos selecionados.

Ano	Até 14 horas	De 15 a 39 horas	De 40 a 44 horas	De 45 a 48 horas	De 49 a 60 horas	Mais de 60 horas
2012	3,2	20,9	18,4	14,9	21,8	20,8
2015	2,7	18,9	24,0	14,7	23,2	16,4
2018	2,5	20,4	31,8	11,1	23,8	10,4
2020	2,4	18,1	31,0	10,7	28,4	9,4
2022	2,4	17,9	32,2	10,6	27,3	9,6

Fonte: Adaptado de Silva (2024, p.8).

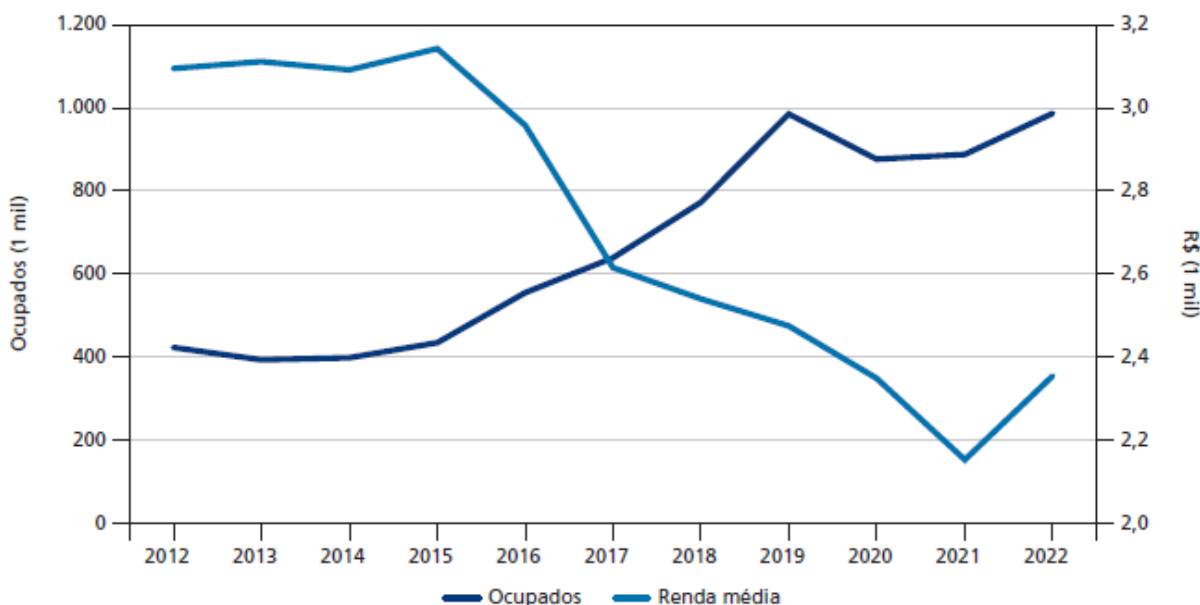
A Tabela 4 divide a jornada semanal de trabalho em seis faixas: até 14 horas, de 15 a 39 horas, de 40 a 44 horas, de 45 a 48 horas, de 49 a 60 horas e mais de 60 horas. Verifica-se que em 2012, somente 18,4% dos motoristas de passageiros autônomos trabalhavam de 40 a 44 horas por semana, ou seja, a jornada padrão

estabelecida. Essa proporção cresceu para 32,2% em 2022, enquanto nas faixas de até 14 horas, de 15 a 39 horas e de 60 horas ou mais, ocorreu uma redução.

Por outro lado, enquanto a proporção de jornadas extremamente longas diminuiu, houve um aumento na faixa de 49 a 60 horas. pode-se observar que em 2022 27,3% tinham uma jornada de trabalho nesta faixa. Ainda que essa proporção tenha apresentado uma redução em relação ao ano de 2020, a proporção de motorista que cumpriam essa jornada era 5,5% pp, superior àquela registrada em 2012 (21,8%). Isso sugere que, embora muitos motoristas tenham reduzido suas jornadas extremas, eles ainda enfrentam uma carga horária elevada. Essa tendência, de que cerca de 32,2% (2022) dos motoristas autônomos têm uma jornada semanal de trabalho superior a 40 horas, pode ser um indicativo que a atividade que poderia ser uma atividade complementar a uma outra ocupação principal, pode estar se tornando a principal para um maior contingente de trabalhadores.

O Gráfico 4, abaixo, analisa-se a evolução do número de trabalhadores ocupados como motoristas autônomos, bem como a evolução do rendimento recebido por esse contingente de trabalhadores.

Gráfico 4 – Renda Média Mensal (R\$ mil) e Total de Motoristas Autônomos Ocupados no Transporte de Passageiros. Brasil, 2012-2022.



Fonte: Reproduzido de Silva (2024, p.7).

Observa-se que o total de motoristas autônomos quase triplicou no período analisado, passando de cerca de 400 mil trabalhadores em 2012 para cerca de 1

milhão de trabalhadores em 2022. Esse crescimento acentuado está diretamente relacionado à expansão de plataformas de transporte, que reduziram as barreiras de entrada no mercado, tornando a atividade acessível a mais pessoas.

Tabela 5 – Renda Média, Jornada de Trabalho de Taxistas e Motoristas por Aplicativo. Brasil, (4º semestre de 2022).

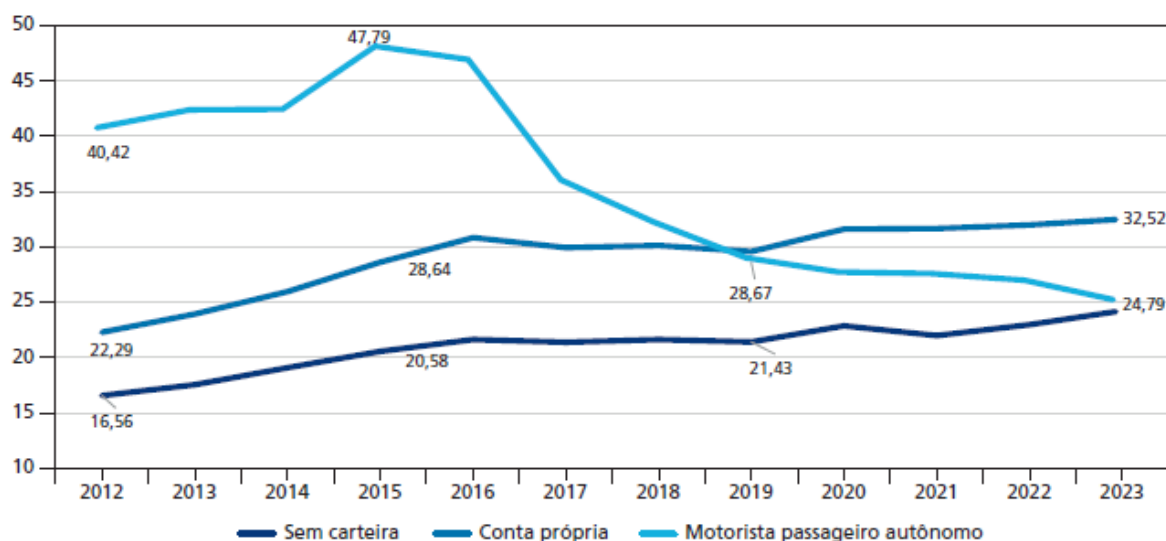
Categoria	Total de ocupados	Renda média (R\$ nov./2022)	Jornada semanal (horas)
Táxi comum	462.745	2.417,20	40,7
Táxi por aplicativo	69.619	2.688,00	45,4
Motorista por aplicativo	526.322	2.428,70	48,3
Motorista e taxista por aplicativo	124.864	2.429,20	47,4
Média nacional	-	2.726,70	39,3

Fonte: Adaptado de Silva (2024, p. 15).

Os dados apresentados na Tabela 5 revelam que os motoristas de aplicativo auferem rendimentos médios inferiores aos taxistas convencionais e, concomitantemente, apresentam jornadas de trabalho mais extensas. Enquanto a renda média dos taxistas comuns foi estimada em R\$2.417,20, a dos motoristas que atuam exclusivamente por aplicativos registraram uma média de R\$2.428,70. Contudo, quando se considera a jornada de trabalho para obter essa renda média, verifica-se os motoristas de aplicativo têm uma jornada significativamente maior, alcançando 48,3 horas semanais, em contraste com 40,7 horas dos taxistas convencionais, ou seja, 7,6 horas a mais por semana. Dessa forma, quando se calcula o rendimento por hora trabalhada, constata-se que o motorista de aplicativo com auferir uma renda inferior ao motorista de taxi.

Assim, considerando a remuneração por hora trabalhada verifica-se que os motoristas de aplicativo recebem, em média, 15% menos por hora em relação aos taxistas. Além disso, um percentual expressivo desses trabalhadores está submetido a jornadas extremamente longas: 32,5% dos motoristas por aplicativo trabalham entre 48 e 60 horas semanais, enquanto apenas 15,7% dos taxistas apresentam essa carga horária. Adicionalmente, 13% dos motoristas por aplicativo ultrapassam 60 horas semanais, ao passo que somente 4,5% dos taxistas atingem essa marca.

Gráfico 5 – Índice % de Contribuição Previdenciária de Motoristas de Passageiros Autônomos, Trabalhadores por Conta Própria e Empregados Sem Carteira. Brasil, 2012-2023.



Fonte: Reproduzido de Silva (2024, p.10).

Outro indicador de fundamental importância a ser considerado para avaliar o nível de proteção social dos trabalhadores é a contribuição previdenciária. No Brasil, o índice de contribuição previdenciária dos motoristas de passageiros autônomos, trabalhadores por conta própria e empregados sem carteira fornece pistas sobre as condições laborais e a inclusão social desses grupos. O Gráfico 5 explora a evolução desses índices entre 2012 e 2022, destacando os impactos da plataformação no setor de transporte.

Como se pode observar pelo Gráfico 5, em 2012, 40,4% dos motoristas de passageiros autônomos contribuíam para a previdência social, número que subiu para 47,8% em 2015. A partir de 2016, houve uma queda acentuada, atingindo apenas 24,8% em 2022.

Já entre os trabalhadores por conta própria no seu conjunto, pode-se verificar que houve um aumento na proporção de contribuintes, porém inferior ao seu crescimento comparado as vagas de trabalhos que foram criadas nessa atividade.

Os empregados sem carteira assinada apresentaram as menores taxas de contribuição previdenciária, variando de 20,6% em 2012 para 16,5% em 2022. Essa categoria, por estar formalmente excluída da proteção trabalhista, depende de iniciativas individuais para contribuir com a previdência.

Nos dados da Tabela 6, a seguir, pode-se verificar a contribuição para a previdência social e a inscrição no CNPJ como autônomos, ou seja, pode-se verificar a proporção de formalização entre os motoristas de aplicativo e taxistas.

Tabela 6 – Contribuição Previdenciária e Cadastro CNPJ de Taxistas e Motoristas por Aplicativo. Brasil, (4º trimestre de 2022).

Categoria	Total de ocupados	Contribuição previdenciária (%)	CNPJ autônomos (%)
Táxi comum	462.745	44,2	21,9
Táxi por aplicativo	69.619	27,3	12,2
Motorista por aplicativo	526.322	22,2	13,9
Motorista e taxista por aplicativo	124.864	24,3	15,9
Média nacional	-	64,6	27,1

Fonte: Adaptado de Silva (2024, p.15).

No que concerne à contribuição previdenciária, os dados indicam que 44,2% dos taxistas comuns contribuem para a Previdência Social, enquanto a proporção entre motoristas de aplicativo é inferior, praticamente a metade do observado entre os taxistas, com 22,2% realizando contribuições. Esse declínio da cobertura previdenciária está diretamente relacionado ao modelo de vínculo trabalhista adotado pelas plataformas digitais, que classificam os motoristas como autônomos, eximindo-se de obrigações empregatícias formais e pelo fato de a maior parte desses trabalhadores não contribuir de forma espontânea para a previdência.

A Tabela 6 revela que a porcentagem de motoristas autônomos formalizados, i.e., com CNPJ, é significativamente menor entre os motoristas por aplicativo em comparação com os taxistas convencionais. Apenas 13,9% dos motoristas de aplicativo possuem CNPJ, enquanto 21,9% dos taxistas comuns estão formalizados dessa maneira. Esse dado reforça a precarização do trabalho plataformizado, já que a abertura de um CNPJ poderia ser um indicativo de maior formalização e acesso a benefícios como a contribuição previdenciária.

Outro ponto relevante é que os motoristas que atuam tanto como taxistas quanto por aplicativo possuem uma taxa de inscrição no CNPJ um pouco maior (15,9%), o que sugere que esses trabalhadores podem estar buscando uma estratégia para manter certa formalização, mas ainda assim estão abaixo dos taxistas comuns. Os taxistas que utilizam aplicativos também apresentam uma taxa de formalização inferior (12,2%) em comparação aos taxistas convencionais. Isso sugere que mesmo

dentro da categoria de taxistas, o uso de plataformas pode estar reduzindo a adesão à formalização por meio do CNPJ.

Por fim, ao compararmos esses valores com a média nacional (27,1%), percebemos que todos os motoristas analisados possuem um nível de formalização inferior à média nacional de inscrição no CNPJ que inclui os trabalhadores por conta própria e empregadores. Esse cenário indica que a plataformização do transporte não tem incentivado a formalização via CNPJ, tornando esses trabalhadores mais vulneráveis à falta de garantias trabalhistas e previdenciárias.

3. POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL E REGULAÇÃO DO TRABALHO

A regulação do trabalho em meio à expansão das plataformas digitais impõe desafios aos Estados nacionais em uma perspectiva global. Em países em desenvolvimento, como o Brasil, a instabilidade institucional e a dificuldade de consolidar coalizões tornam desafiadora a implementação de políticas públicas de longo prazo. Crises econômicas e polarização social fragmentam agendas, enquanto políticas redistributivas enfrentam resistência de grupos privilegiados. Por outro lado, medidas distributivas de curto prazo perpetuam desigualdades sem resolver questões estruturais. A falta de consenso sobre prioridades gera disputas em diferentes esferas de poder, minando a ação coletiva e reforçando a competição por recursos limitados. A partir disso, este capítulo examina as tipologias de uma política pública e seus desdobramentos, o histórico da proteção trabalhista no Brasil e por fim, a experiência do Reino Unido quanto a regulação da atividade.

Na primeira seção, aborda-se a tipologia das políticas públicas a partir de diferentes autores. Celina Souza (2006) e Lowi (1964, 1972) classificam as políticas públicas em distributivas, regulatórias, redistributivas e constitutivas, conforme seu impacto e as disputas envolvidas. Para Lowi, as arenas políticas são espaços de disputa entre governos, partidos e sociedade. Souza (2006) observa que, na América Latina, a fragmentação política dificulta a formação de coalizões estáveis, impactando principalmente as políticas redistributivas. Salamon (2002) identifica diferentes instrumentos de políticas públicas, utilizados para a implementação das ações governamentais. Já Mény e Thoenig (1989) destacam a necessidade de avaliar se determinada ação governamental pode, de fato, ser considerada uma política pública, fornecendo critérios para essa distinção. O enfoque sequencial de Jones (1970) estrutura a formulação e implementação das políticas públicas em etapas. No entanto, Muller (1998) avança a partir dessa visão linear, enfatizando que a realidade política é dinâmica e não segue uma sequência rígida. Monnier (1992) reforça essa ideia ao afirmar que a implementação ocorre em um ambiente de fluxos turbulentos, onde múltiplos atores interagem de forma imprevisível. Após isso, nota-se a ideia agenda política, segundo Padioleau (1982). Por fim, Muller (1998) destaca que um problema político é um construto social, influenciado pelo campo cognitivo, ou seja, pelas

informações e percepções que moldam as decisões e políticas governamentais. Por fim, finaliza-se com a teoria principal de Pierre Muller sobre operadores de transação.

A segunda seção traz um resumo da evolução histórica da regulação trabalhista no Brasil, que vai desde a intensificação da legislação trabalhista na década de 1930 até as mudanças promovidas pela Reforma Trabalhista de 2017. Com base em Campos (2015) analisa a evolução da regulação trabalhista no Brasil, destacando seu desenvolvimento a partir da década de 1930, quando o Estado passou a intervir nas relações de trabalho para estabelecer direitos e controlar sindicatos. Esse modelo autoritário e corporativista limitou a autonomia sindical e persistiu em diferentes períodos políticos. Gonzales *et al.* (2009) analisam a influência da Constituição Federal de 1988 na regulação do mercado de trabalho no Brasil. A CF-1988 representou um marco importante ao ampliar os direitos trabalhistas. Krein e Colombi (2019) analisam os impactos da Reforma Trabalhista de 2017 na regulação do trabalho no Brasil. Os autores argumentam que a reforma, ao flexibilizar as normas trabalhistas, enfraqueceu a proteção social e aumentou a precarização das relações de trabalho. A mudança reduziu o papel das instituições públicas e sindicais, individualizou os riscos para os trabalhadores e permitiu novas formas de contratação com menor segurança.

Por fim, na terceira seção, discute-se o sistema público de emprego do Reino Unido e sua evolução. Partindo da metodologia de Adams-Prassl *et al.*, (2021) que utilizam os dados do ONS (Office for National Statistics) para mensurar o aumento do trabalho autônomo no decorrer dos anos no Reino Unido. Examina-se o caso emblemático da Suprema Corte britânica (2021), que reconheceu motoristas da Uber como trabalhadores, garantindo-lhes salário-mínimo e férias.

Ao articular perspectivas teóricas, históricas e comparativas, este capítulo busca elucidar as limitações e possibilidades da regulação estatal em um contexto de transformações tecnológicas aceleradas. A reflexão sobre experiências nacionais e internacionais busca destacar a importância da implementação de políticas públicas.

3.1. Políticas Públicas e seus Instrumentos de Intervenção

Segundo Celina Souza (2006), de uma maneira ampla, pode-se definir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o

governo em ação” e/ou analisar essa ação e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações.

Theodor Lowi (1964; 1972) *apud* Souza (2006, p. 28), num artigo clássico do campo de políticas públicas, desenvolveu uma tipologia bastante conhecida sobre política pública, elaborada a partir da ideia de que a política pública faz a política. A partir disso, cada tipo de política pública irá encontrar diferentes formas de apoio e de rejeição, as disputas em torno de sua decisão passam por diversas arenas. As políticas públicas podem assumir quatro formatos (SOUZA, 2006, p. 28):

- O primeiro é o das políticas distributivas, decisões tomadas pelo governo, que desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões, em detrimento do todo.
- O segundo é o das políticas regulatórias, que são mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse.
- O terceiro é o das políticas redistributivas, que atinge maior número de pessoas e impõe perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais, e ganhos incertos e futuro para outros; são, em geral, as políticas sociais universais, o sistema tributário, o sistema previdenciário e são as de mais difícil encaminhamento.
- O quarto é o das políticas constitutivas, que lidam com procedimentos.

Celina Souza (2006), nota que nos países latino-americanos em desenvolvimento ou recém democratizados, as ações dos governos estariam caracterizadas nas estruturas, já que carregariam consigo dificuldades maiores, em comparação aos países desenvolvidos, diante das disputas nas arenas políticas para viabilizarem apoio às políticas públicas capazes de o desenvolvimento e a inclusão social, consolidando-se a institucionalidade:

na maioria desses países, em especial os da América Latina, ainda não se conseguiu formar coalizões políticas capazes de equacionar minimamente a questão de como desenhar políticas públicas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e de promover a inclusão social de grande parte de sua população (SOUZA, 2006, p.21).

Souza (2006) conclui que “definições sobre políticas públicas são, em uma democracia, questões de ação coletiva e de distribuição de bens coletivos e, na

formulação da escolha racional” (SOUZA, 2006, p.37). Além disso, outra importante condição para se obter uma política pública relevante está na metodologia, que deve ter perspectiva multidisciplinar:

Assim, do ponto de vista teórico-conceitual, a política pública em geral e a política social em particular são campos multidisciplinares, e seu foco está nas explicações sobre a natureza da política pública e seus processos. Por isso, uma teoria geral da política pública implica a busca de sintetizar teorias construídas no campo da sociologia, da ciência política e da economia. As políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí por que qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade. Tal é também a razão pela qual pesquisadores de tantas disciplinas – economia, ciência política, sociologia, antropologia, geografia, planejamento, gestão e ciências sociais aplicadas – partilham um interesse comum na área e têm contribuído para avanços teóricos e empíricos (SOUZA, 2006, p.23).

Diante disso, os procedimentos metodológicos que buscam a simplicidade e a elegância de modelos nem sempre são os mais recomendáveis ou aplicáveis nas análises de políticas públicas. Torna-se importante, a partir dos argumentos da autora, a capacidade de incorporar na análise diferentes ângulos de visão, ou seja, a capacidade de considerar as dimensões da economia, da ciência política, da sociologia, gestão, enfim, de múltiplas disciplinas, para se poder abarcar toda a complexidade da realidade social.

Detalhando cada instrumento prático de política pública no Brasil, podem-se facilmente identificar 14 instrumentos, a partir de Salamon (2002) *apud* Leila Ollaik e Janann Medeiros (2011), conforme o Quadro 1.

Quadro 1 – Tipologia dos Instrumentos de Políticas Públicas.

Tipologia	Exemplos no governo federal brasileiro
1. Gestão direta	Onde é preciso uso legítimo da força (ex.: polícia), quando não se pode correr riscos (ex.: controle epidemiológico, bombeiros, tráfego aéreo), questões de equidade (ex.: previdência e assistência), onde não há mercado (ex.: educação em áreas rurais), onde é preciso manter capacidade governamental (ex.: pesquisa).
2. Corporações governamentais	Estatais (atuam principalmente em transportes, comunicações, energia elétrica, seguros e correios).
3. Regulação econômica	Para eliminar barreiras à entrada e prevenir comportamento monopolístico.
4. Regulação social	Regulação ambiental, de segurança no trabalho, de uso da terra.
5. Seguros governamentais	Indenizar empresas ou indivíduos por perdas provocadas por eventos específicos, tais como desastres naturais ou quebra de instituições financeiras.
6. Publicidade de utilidade pública	Rótulos que informam sobre danos causados pelo consumo de cigarro ou de bebidas alcoólicas.
7. Impostos corretivos e taxas	Tributos sobre cigarros e bebidas alcoólicas.
8. Contratação	Contratação de serviços de segurança, de manutenção de computadores, de limpeza de vias públicas, de construção de prédios públicos.
9. Aquisição de serviço contratado	Programas de ensino profissionalizante, de aconselhamento para dependentes de drogas, de cuidado a idosos e doentes mentais.
10. Assistência financeira	Convênios, Bolsa Família, Pontos de Cultura etc.
11. Empréstimos e garantia de empréstimos	Programas como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).
12. Renúncia fiscal	Simples (tributação diferenciada para micro e pequenas empresas), Rouanet (para incentivo na área cultural).
13. Vales	Vale alimentação, vale transporte, vale cultura etc.
14. Legislação de perdas e danos	Legislação para evitar perdas, como o Código de Defesa do Consumidor.

Fonte: Adaptado de OLAIK E MEDEIROS (2011).

Sendo assim, esses instrumentos seriam escolhidos conforme o contexto institucional, a capacidade governamental, os recursos fiscais, o apoio político, a informação disponível e as escolhas passadas (OLAIK: MEDEIROS, 2011).

Pode-se concluir que todo instrumento constitui uma forma condensada de conhecimento sobre poder social e formas de exercer esse poder. Eles produzem efeitos específicos, independentemente dos objetivos da política em ação.

Para Yves Mény e Jean Claude Thoenig (1989) *apud* Pierre Muller (1998) é preciso estar atento, primeiramente, se se está, verdadeiramente, diante de uma política pública para depois se avançar. Para tanto, sugere uma estrutura que reflete os principais critérios para reconhecer e distinguir uma política pública, considerando sua complexidade e variação conforme uma série de medidas concretas, tais como:

- 1) Decisões e alocação de recursos com natureza mais ou menos autoritária, esse autoritarismo pode ser explícito ou latente, porém a coerção está sempre presente;
- 2) Enquadramento geral de ação: nesse caso podemos distinguir de algo meramente isolado. Ou seja, a sua natureza nunca é dada e sim objeto de investigação;
- 3) Outro ponto de identificação é se a política pública é destinada a um público ou vários públicos (indivíduos, grupos ou organizações);
- 4) A partir de metas e objetivos (normas e valores) a política pública é alcançada;
- 5) Políticas explícitas/implícitas: o significado de uma política pública pode ser diferente do que foi declarado;
- 6) Decisão e não decisão: assim como pode decidir em fazer, pode ser decidido em não se fazer nada;
- 7) Nem toda política pública tem custo elevado ou proporcional ao seu impacto.

Outro importante marco é o enfoque sequencial, conforme exposto por Jones (1970, *apud* Pierre Muller, 1998). O enfoque sequencial diz respeito às etapas de análise de uma política pública, a qual são divididas em:

- 1) Identificação do problema: integração do problema ao trabalho governamental.
- 2) Desenvolvimento do programa: formulação de métodos e soluções, além de legitimidade política.
- 3) Implementação do programa: aplicação das decisões e organizações dos meios necessários.
- 4) Avaliação do programa: medição de resultados e formulação de recomendação.

5) Encerramento do programa: finalização da ação ou início de uma nova.

Apesar de ser uma importante contribuição deve-se considerar os limites do enfoque sequencial, pois nem sempre uma política pública segue uma ordem linear. Como por exemplo, decisões podem preceder a formulação do problema ou algumas etapas podem ser omitidas. Sendo então difícil a identificação do momento específico da decisão e implementação. Se isso ocorrer a abordagem pode tornar-se simplista (MULLER, 1998).

Assim como é notado por Jones (1970), reconhecendo as limitações de seu esquema, deve-se tomar algumas precauções, como:

A) A ordem das etapas pode ser inversa ou perturbada. Onde, as decisões podem ser tomadas sem a definição do problema

B) Algumas etapas, as vezes são muito difíceis de se identificar. Pois, é muito difícil definir qual o momento exato que uma decisão foi tomada. Foi o momento da sua aprovação pelo conselho de ministros? Ou no voto do congresso? Ou na promulgação pelo presidente?

Ademais, algumas fases institucionais geralmente não fazem mais do que ratificar procedimentos de negociações informais. É necessário ter cuidado com uma abordagem excessivamente jurídica, que pode levar a ignorar o peso das fases preparatórias da decisão sobre a própria decisão.

Outro ponto, é que a fase de implementação não é mais fácil de delimitar. Se admitirmos que o objetivo de uma política pública consiste em modificar o ambiente ou as condições dos atores envolvidos, a percepção que esses atores tem sobre ela e, suas condutas sociais, então tomar uma decisão já seria o equivalente a implementar uma política. Jones chama isso de efeito afixação ou efeito anúncio. E o encerramento é puramente teórico, Jones (1970) afirma que os problemas políticos nunca são resolvidos.

Adensando a estrutura de Jones, Pierre Muller (1998) considera o marco sequencial mais valioso pelas perguntas do que pelas respostas. Suas perguntas (além das de Jones) são:

A) Por que a formulação do problema foi feita dessa maneira? (antes, depois ou fora da decisão)?

B) Em que momento pode considerar que uma decisão foi tomada?

C) Onde a implementação começa e como ocorre? Assim o autor nos alerta para que o sequencial não seja usado de forma mecânica, já que as políticas públicas não são sucessivas, mas sim um conjunto paralelo que interage entre si e que se modificam continuamente. A realidade das políticas públicas exige flexibilidade analítica e atenção às interações complexas entre os diferentes momentos e atores envolvidos no processo.

Segundo Monnier (1992, *apud* Muller, 1998), percebe-se que, os fluxos turbulentos da política, especificamente para implementação de uma política pública são compostas por três elementos:

- 1) A formulação da ação (teoria da ação): trata-se de um esboço para resolução de um problema.
- 2) A implementação da ação (conduta de ação): durante a implementação governos, organizações, comunidades e outros stakeholders interagem, reagindo uns aos outros, o que gera ajustes contínuos.
- 3) A observação dos efeitos: refere-se as avaliações, levam em conta as hipóteses iniciais ou até mesmo reformá-las, dependendo da mudança no ambiente.

Pierre Muller (1998) destaca que, para compreender a gestão da agenda política, é essencial primeiro entender o que constitui um problema político. No seu entender, um problema político não existe "per se", mas é um construto social que depende de como a sociedade e o sistema político o percebem e definem.

Nesse sentido, a agenda política, é definida por Padioleau (1982, *apud* Muller, 1998), como sendo o conjunto de problemas percebidos que exigem um debate público ou até mesmo a intervenção das autoridades. Percebe-se que a noção de agenda é fundamental para analisar como as diferentes questões se tornam objeto de políticas públicas e definir o que um problema precisa para ser colocado na agenda:

- A) Ser percebido como problemática.
- B) Ser etiquetado como pertencente à esfera pública.
- C) Ser objeto de expectativa da intervenção política, inclusive na opção de não agir.

Padioleau (1982), então afirma que um problema é constituído em quatro fases:

- 1) Fase inicial: surgimento de um problema. O problema é reconhecido, mas sua

formulação ainda é genérica.

2) Especificação de um problema: o debate subsequente gera um movimento de especificação do problema. Projetos que definem a política pública e sua implicação.

3) Disseminação do problema: antecede ou acompanha a difusão do problema entre o público.

4) Entrada formal no sistema de decisão.

Pierre Muller (1998), complementa:

A) O acesso a agenda política não é natural nem automática: a inclusão é objeto de controvérsia social e política.

B) A transformação de um problema em objeto de investigação política e o resultado de um trabalho específico realizado por atores políticos identificáveis, podem variar de caso a caso. Esses atores trabalham para definir e enquadrar o problema como relevante para o sistema político. Podem ser grupos de interesse, movimentos sociais, partidos políticos ou até mesmo instituições governamentais. Variam conforme o contexto, a natureza do problema e a força dos atores envolvidos.

C) Em todos os casos, o papel fundamental desses atores é traduzir o discurso da sociedade para o discurso da ação política. Isso envolve enquadrar o problema em uma linguagem acessível e aceitável pelas elites políticas. Usar o "código" da ação política para transformar demandas sociais em propostas concretas.

O conceito de campo cognitivo, atribuído por Pierre Muller (1998), diz respeito ao conjunto de informações que um indivíduo acha relevante. Para a agenda política essa noção parte do processo que os atores políticos analisam e percebem o mundo, mas dois fatores limitam a autonomia de decisão por parte dos decisores:

1) A liberdade de escolha do decisor é fictícia: A solução escolhida pelo decisor é predeterminada pela forma como as diferentes opções são formuladas. Por exemplo, cada serviço ou departamento responsável por preparar um documento sobre a questão em voga constrói uma imagem do problema com base da sua própria visão e em seus interesses corporativos.

2) A percepção dos atores sobre o sistema a ser regulado é crucial. O maior

desafio é lidar com incoerência e complexidade do mundo.

Sendo assim, Pierre Muller (1998), propõe que construir uma política pública é construir uma representação ou uma imagem da realidade sobre a qual se deseja intervir. Com base nessa imagem cognitiva, os atores organizam sua percepção do sistema, confrontam suas soluções e definem sua proposta de ação. Esse conjunto de imagens é o que define a política pública (referencial da política pública).

O referencial de uma política pública pode ser desmembrado em três componentes;

1) Referencial global: representação geral que organiza e hierarquiza as representações setoriais. É composta por normas fundamentais que refletem as crenças básicas de uma sociedade em um dado momento. Embora nem sempre seja perfeitamente coerente, define o campo intelectual dentro do qual os conflitos sociais são organizados.

2) Referencial setorial: Imagem específica de um setor ou profissão que delimita suas fronteiras e papéis na sociedade. Assim como no referencial global, há conflitos internos.

3) Operador de transição: os algoritmos que conectam o referencial global ao referencial setorial. Constituem a base de uma política pública. O estudo da política pública examina continuamente essa conexão.

Quadro 2 – Principais Pontos da Teoria de Pierre Muller.

Categoria	Descrição
Referencial Global	Representa a visão geral sobre como determinados temas devem ser tratados, definindo os valores fundamentais e as normas que guiam a ação política.
Referencial Setorial	É como um ator da sociedade interpreta e aplica os valores do referencial global.
Operadores de Transação	Os operadores de transação atuam como pontes entre Referencial Global e Referencial Setorial, traduzindo valores universais em ações concretas em setores específicas.

Fonte: Pierre Muller (1998). Elaboração própria.

Pierre Muller destaca que a construção do referencial de uma política pública envolve dois processos. um primeiro refere-se à decodificação da realidade, i.e., a invenção de instrumentos intelectuais que permitam tornar o mundo menos opaco,

criando novos pontos de apoio para gerir. Um segundo processo diz respeito à recodificação da realidade ou a definição de modos operacionais capazes de delinear um programa de ação política.

Para unificar o campo cognitivo, o processo de construção do referencial pode ser dividido em três operações simultâneas:

- 1) Classificação das informações conforme um modelo de percepção da realidade: É criado um modelo expectativa das mudanças que afetam a relação setorial-global tornando o campo cognitivo compreensíveis.
- 2) Construção de algoritmos operacionais: definir instrumentos intelectuais que permita a ação e transformação do sistema cuja evolução foi reconhecida.
- 3) Integração com valores e normas: Conectar as ações planejadas aos valores fundamentais da sociedade para garantir legitimidade e aceitação.

Em países em desenvolvimento, como o Brasil, a dinâmica das arenas políticas é marcada por instabilidade institucional e dificuldades crônicas para consolidar coalizões capazes de articular interesses divergentes. Períodos conturbados — como crises econômicas, polarização social ou fragilidade democrática — amplificam a fragmentação de agendas, tornando desafiador implementar políticas públicas de longo prazo. Nesses contextos, políticas redistributivas ou regulatórias frequentemente enfrentam resistência de grupos privilegiados, enquanto iniciativas distributivas de curto prazo perpetuam desigualdades, sem resolver questões estruturais. A falta de consenso sobre prioridades (como desenvolvimento versus equidade) reflete-se em disputas em múltiplas esferas de poder, onde a ação coletiva é minada pela desconfiança nas instituições e pela competição por recursos limitados.

Para equilibrar tecnologia, regulação econômica e social — especialmente na economia de plataforma —, é essencial adotar instrumentos que combinem flexibilidade e controle. A regulação adaptativa, por exemplo, pode permitir inovação sem abrir mão de salvaguardas trabalhistas, como mecanismos que ajustem normas conforme o impacto das plataformas na sociedade. Modelos de fiscalização estatal podem fazer essa função. Tributação corretiva e incentivos fiscais também emergem como ferramentas para compensar externalidades negativas.

Nesse cenário, a teoria de Pierre Muller sobre operadores de transação oferece um caminho para conciliar valores universais com realidades setoriais. Os operadores

atuam como pontes que conectam princípios gerais (direitos trabalhistas) a ações concretas em setores específicos (regulação das plataformas). Por exemplo, a criação de marcos regulatórios que definam responsabilidades compartilhadas entre plataformas e Estado pode ser um operador eficaz, garantindo proteção aos trabalhadores sem ignorar o avanço tecnológico.

3.2. Regulação do Trabalho e a Reforma Trabalhista de 2017

No que diz respeito a regulação trabalhista no Brasil, Campos (2015) destaca que essa questão se desenvolve com maior intensidade a partir da década de 1930, quando o Estado passou a legislar de maneira detalhada sobre as condições trabalhistas e a instituir direitos individuais relacionados à contratação, uso e remuneração da força de trabalho. Além disso, foram estabelecidos alguns direitos sociais, ainda que de forma limitada, em áreas como previdência, saúde e educação. Esse movimento foi, em parte, uma resposta às reivindicações dos trabalhadores, influenciados por ideais anarquistas, socialistas e, mais tarde, comunistas, que começaram a se organizar no final do século XIX.

Após a Revolução de 1930, o Estado adotou um controle rigoroso sobre essas demandas, buscando regular de maneira abrangente e minuciosa, com o objetivo de evitar conflitos entre trabalhadores e empresários que pudessem comprometer o desenvolvimento do país, em um contexto de urbanização e industrialização. Esse modelo de regulação refletia o caráter autoritário, orgânico e corporativo do Estado durante o Governo Provisório e o Estado Novo. No entanto, a legislação sindical que surgiu nesse período, embora declarasse proteger os trabalhadores, na prática, serviu como meio de controle. A organização sindical foi fragilizada por fatores como a unicidade sindical obrigatória, a divisão setorial e territorial imposta pelo Estado, o financiamento compulsório e a pouca representatividade nos locais de trabalho. Essas restrições limitaram o papel dos sindicatos como garantidores da regulação laboral (CAMPOS, 2015). Além disso, Campos (2015), observa que há uma ambiguidade na regulação do trabalho, notado em diversos períodos da história política brasileira, incluindo o Governo Provisório (1930-1937), o Estado Novo (1937-1945), a Redemocratização e o período Desenvolvimentista (1945-1964), e o Regime Militar (1964-1985). Esse ciclo de regulação sofreu uma interrupção mais significativa apenas na década de 1980, durante a chamada Nova República, que culminou com

a promulgação da Constituição de 1988. Este documento representou um marco importante na regulação do trabalho no país, sinalizando mudanças que passaram a moldar o cenário a partir de então.

A Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) foi instituída no Brasil em 1943, durante o governo de Getúlio Vargas, representando um marco na legislação trabalhista nacional. A aprovação da CLT ocorreu por meio do Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, assinado nessa data, o qual estabeleceu que a nova codificação entraria em vigor em 10 de novembro daquele ano (BRASIL, 1943). Esse diploma legal unificou diversas leis trabalhistas já existentes e incorporou novas disposições para regulamentar as relações de trabalho, sistematizando direitos e deveres de empregadores e empregados em um único documento normativo.

Assim, a CLT reuniu a legislação dispersa e assegurou diversos direitos básicos aos trabalhadores, em consonância com as lutas sociais da época. Dentre os direitos consolidados e garantidos pela CLT, destacam-se a obrigatoriedade do registro do contrato de trabalho em carteira profissional, a instituição do salário mínimo nacional, a fixação da jornada máxima de trabalho de oito horas diárias, o direito ao repouso semanal remunerado e a garantia de férias anuais remuneradas, entre outros benefícios previstos. A promulgação da CLT, portanto, fortaleceu a proteção jurídica dos trabalhadores brasileiros ao consolidar em lei direitos até então previstos de forma esparsa ou incipiente, contribuindo para relações laborais mais equilibradas e condições de trabalho mais dignas no país.

A Constituição Federal de 1988 (CF-1988), aparece como uma inovação para a regulação do mercado de trabalho no Brasil, sendo um marco bastante importante aos agentes econômicos. Ela incorporou e ampliou os direitos dos trabalhadores, promoveu uma mudança, ainda que limitada, na interferência estatal sobre a representação sindical, e lançou as bases para a criação de um sistema público de emprego, estabelecendo um fundo para financiar as políticas voltadas ao mercado de trabalho (GONZALES *et al.*, 2009).

Houve, de fato, uma tentativa de ampliar a regulação pública do mercado de trabalho no Brasil, principalmente no que diz respeito aos padrões de contratação, demissão, uso e remuneração da força de trabalho, entre outros aspectos. Essas mudanças refletiam o desejo de grande parte da sociedade brasileira, que vivia em condições de baixos salários e com pouca proteção social. No entanto, quando a

Constituição Federal de 1988 foi promulgada, já era evidente que a economia brasileira havia perdido dinamismo, em razão dos limites enfrentados pelo processo de industrialização iniciado na década de 1930, pela hiperinflação e pela crise da dívida externa, o que levou ao abandono do projeto nacional-desenvolvimentista e à adoção de políticas econômicas voltadas para a transferência de recursos ao exterior.

Esse contexto econômico adverso intensificou a reação do setor empresarial contra o aumento da regulação pública do trabalho, algo já presente durante as discussões na Assembleia Nacional Constituinte. O discurso que ganhou força nos anos seguintes afirmava que, embora bem-intencionada, a CF-1988 teria imposto maior rigidez e custos na gestão do trabalho, o que resultaria em maior desemprego e informalidade. Contudo, a realidade tem mostrado ser mais complexa, sugerindo que outros fatores também influenciam a relação entre a regulação do mercado de trabalho, a criação de empregos e a formalização das relações de trabalho. Oliveira e Silva (2018) afirmam que o marco regulatório introduzido pela Constituição de 1988 não foi, nem é, um obstáculo para o dinamismo e a inclusão no mercado de trabalho brasileiro. A análise comparativa dos autores demonstra o comportamento do mercado de trabalho ao longo das últimas três décadas e reforça essa visão, destacando as diferentes orientações das políticas econômicas e de desenvolvimento adotadas no período.

Desde sua promulgação, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) passou por diversas modificações para se adequar às mudanças no cenário econômico e social do país. Dentre as alterações mais relevantes, destaca-se a Reforma Trabalhista de 2017, estabelecida pela Lei nº 13.467 (BRASIL, 2017). A lei promoveu mudanças significativas na legislação trabalhista, abrangendo temas como flexibilização de contratos, jornada de trabalho e novas formas de negociação entre empregadores e empregados. Atualmente, o processo de precarização foi amplamente impulsionado pela Reforma Trabalhista de 2017. A Lei nº 13.467/2017, que modificou a legislação trabalhista brasileira, introduziu mudanças significativas com o objetivo de “modernizar” as relações de trabalho e estimular a economia. No entanto, a reforma tem sido criticada por enfraquecer a proteção social dos trabalhadores. Segundo analistas, a reforma promoveu maior flexibilização das normas trabalhistas, enfraqueceu as instituições públicas e sindicais e aumentou a vulnerabilidade social dos trabalhadores, ao individualizar o risco e reduzir as

garantias trabalhistas (KREIN E COLOMBI, 2019). A reforma facilitou o trabalho desregulado e precário, ao permitir novas modalidades de contratação que não oferecem proteção adequada aos trabalhadores.

Portanto, nesse processo, o que se verifica é que a implementação da reforma trabalhista atuou como instrumento que facilitou o trabalho desregulado ao permitir novas modalidades de contratação que não oferecem proteção adequada aos trabalhadores. O resultado disso, é uma ampliação da precariedade no mercado de trabalho (PASSOS E LUPATINI, 2020).

3.3. A Regulação do Trabalho no Reino Unido

O Reino Unido apresenta um sistema público de emprego com longa trajetória de evolução, estruturado para atender às demandas de um mercado de trabalho dinâmico e desafiador. Essa experiência é referência para países como o Brasil, que buscam consolidar políticas eficazes de inserção e regulação do mercado de trabalho. Os estudos que tratam da experiência inglesa, como mostra a análise de Moretto (2007) indicam que, no Reino Unido, as reformas realizadas buscaram a integração de políticas de mercado de trabalho, a modernização dos serviços e a ênfase na ativação dos trabalhadores e que essas foram cruciais para reduzir as taxas de desemprego e fortalecer a empregabilidade.

Desde a criação do sistema nacional de intermediação de mão-de-obra em 1909, o Reino Unido procurou implementar políticas públicas voltadas para o mercado de trabalho que combinassem a oferta de serviços aos trabalhadores e a melhoria das condições para os empregadores. Nas reformas mais recentes, como a implementação do *Jobcentre Plus*, verifica-se um esforço para atualizar os serviços ofertados e a operacionalização do serviço público de emprego diante das mudanças ocorridas no mercado de trabalho, especialmente nos anos 1980 e 1990. Buscou-se consolidar em uma única estrutura os serviços de intermediação de mão-de-obra, benefícios de desemprego e qualificação profissional. Essa integração buscou eliminar redundâncias e facilitar o acesso do público a informações e o suporte oferecido. Porém houveram desafios operacionais, principalmente para grupos vulneráveis, com maiores dificuldades (MORETTO, 2007).

Outro exemplo é o programa *Restart*, iniciado em 1986, que introduziu um sistema de entrevistas obrigatórias para beneficiários de longo prazo do seguro-

desemprego. Essas entrevistas tinham o objetivo de reavaliar as condições de empregabilidade, identificar barreiras ao emprego e propor ações concretas para reinserção no mercado de trabalho. Além disso, foi estabelecido um monitoramento rigoroso das obrigações dos beneficiários, garantindo que a busca por emprego fosse ativa e constante (PRICE, 2000, *apud* MORETTO, 2007). Essa abordagem simboliza a transição para um modelo de gestão de mercado mais orientado para resultados, em linha com as políticas ativas defendidas pela OCDE (OCDE, 1994, *apud* MORETTO, 2007). Em países com baixo dinamismo econômico, como o nosso, isso seria um desafio.

A introdução das *Employment Zones* também representa um exemplo relevante. Essas zonas, implementadas em áreas de alto desemprego, transferiram parte da responsabilidade dos serviços de intermediação para o setor privado. O objetivo era aumentar a eficiência por meio de parcerias público-privadas, permitindo maior flexibilidade e customização das ações para atender demandas específicas de empregadores e trabalhadores locais. Finn *et al.* (2005) destacam que, embora essa abordagem tenha gerado controvérsias, ela demonstrou resultados positivos em termos de aumento da empregabilidade e redução do desemprego de longa duração (FINN *et al.*, 2005, *apud* MORETTO, 2007,).

Além disso, o sistema público britânico incluiu iniciativas para incentivar a empregabilidade de grupos vulneráveis, como jovens, idosos e trabalhadores com deficiência. Programas personalizados, como o *New Deal*, buscaram oferecer apoio intensivo aos beneficiários, envolvendo conselheiros pessoais que acompanhavam cada caso e promoviam a transição para o emprego (THUY; HANSEN; PRICE, 2001, *apud* MORETTO, 2007). Essa personalização dos serviços mostrou-se eficaz na redução das barreiras à inserção no mercado de trabalho.

No Brasil, o mercado de trabalho enfrenta desafios estruturais que dificultam a implementação de um sistema público de emprego eficiente. A informalidade elevada, a fragmentação das políticas e a falta de integração entre os níveis de governo são obstáculos significativos. Além disso, em momentos de baixo dinamismo econômico que limitam a capacidade de criação de empregos formais, ganha importância a necessidade de se ter uma abordagem estruturada e proativa no enfrentamento das questões do mercado de trabalho (MORETTO, 2007).

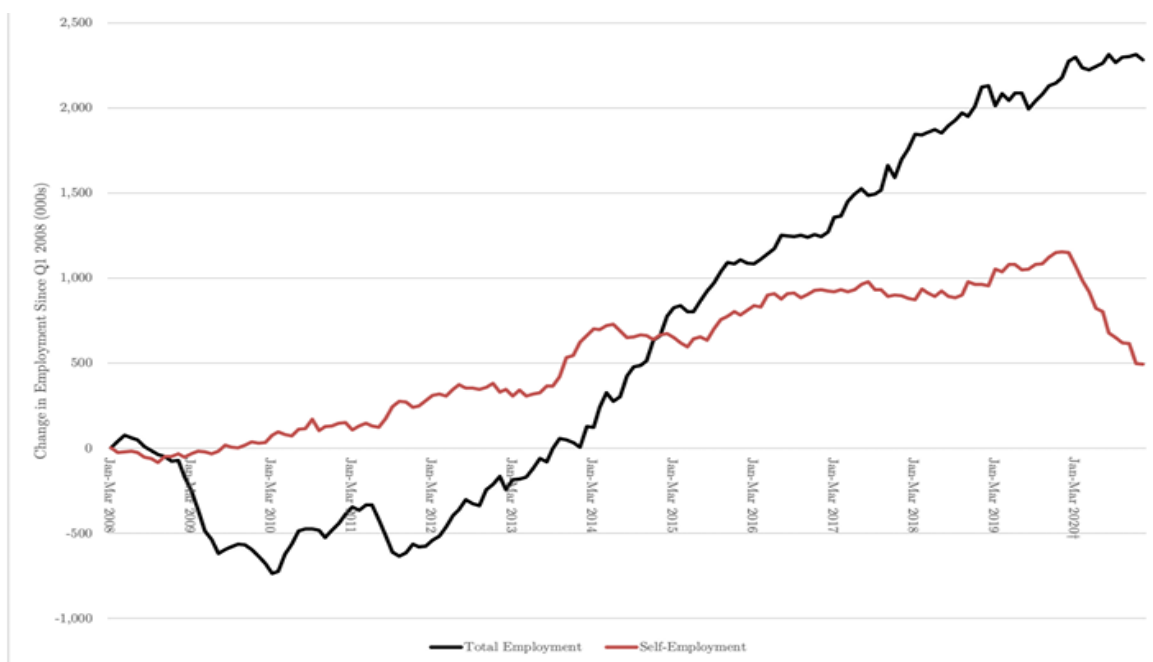
A experiência britânica é analisada como referência crítica, não como modelo ideal. Moretto (2007) enfatiza que a eficácia das políticas depende de um crescimento econômico sustentado e de mecanismos de regulação social, elementos ausentes no Brasil nos últimos dez anos. Em outros termos, defende-se a necessidade de um sistema público de emprego integrado a políticas macroeconômicas, e não apenas voltado à gestão de desemprego.

Porém, a adoção de sistemas de monitoramento e acompanhamento dos trabalhadores, semelhante ao modelo de entrevistas periódicas do *Restart*, poderia ser um instrumento a ser considerado para a realocação da mão de obra, com repercussões sobre o nível de emprego e desemprego. Além disso, a criação de programas personalizados, como o *New Deal*, voltados para grupos vulneráveis, pode contribuir para atender às especificidades do mercado brasileiro, marcado por desigualdades regionais e sociais.

No período recente, com a emergência das plataformas digitais e o crescimento das ocupações que utilizam tais plataformas observa-se uma tendência global: O aumento do trabalho autônomo e desregulamentado. A partir da metodologia de Adams-Prassl *et al.*, (2021), utilizando dados da Office for National Statistics (ONS) Instituto Nacional de Estatísticas Britânico. O Gráfico 6 ilustra a evolução do emprego total e do trabalho autônomo no Reino Unido entre 2008 e 2020, utilizando como referência o primeiro trimestre de 2008. Ele mostra que enquanto o emprego total sofreu uma forte queda entre 2008 e 2010, devido à crise financeira global, houve uma recuperação gradual a partir de 2010, resultando em um crescimento contínuo até 2020, com um saldo positivo de mais de 2 milhões de postos de trabalho.

O trabalho autônomo, por sua vez, apresentou um crescimento constante ao longo dos anos, impulsionado pelo avanço da economia gig e pela busca por maior flexibilidade. No entanto, a partir de 2019, houve uma queda acentuada no número de trabalhadores autônomos, refletindo os impactos da pandemia da COVID-19 e mudanças regulatórias que afetaram a economia informal e as plataformas digitais. O gráfico demonstra a resiliência do emprego total ao longo do tempo, mas também evidencia a vulnerabilidade do trabalho autônomo a crises e mudanças estruturais. Esses dados destacam a necessidade de políticas públicas que garantam proteção aos trabalhadores autônomos, ao mesmo tempo que incentivem um mercado de trabalho mais equilibrado e sustentável.

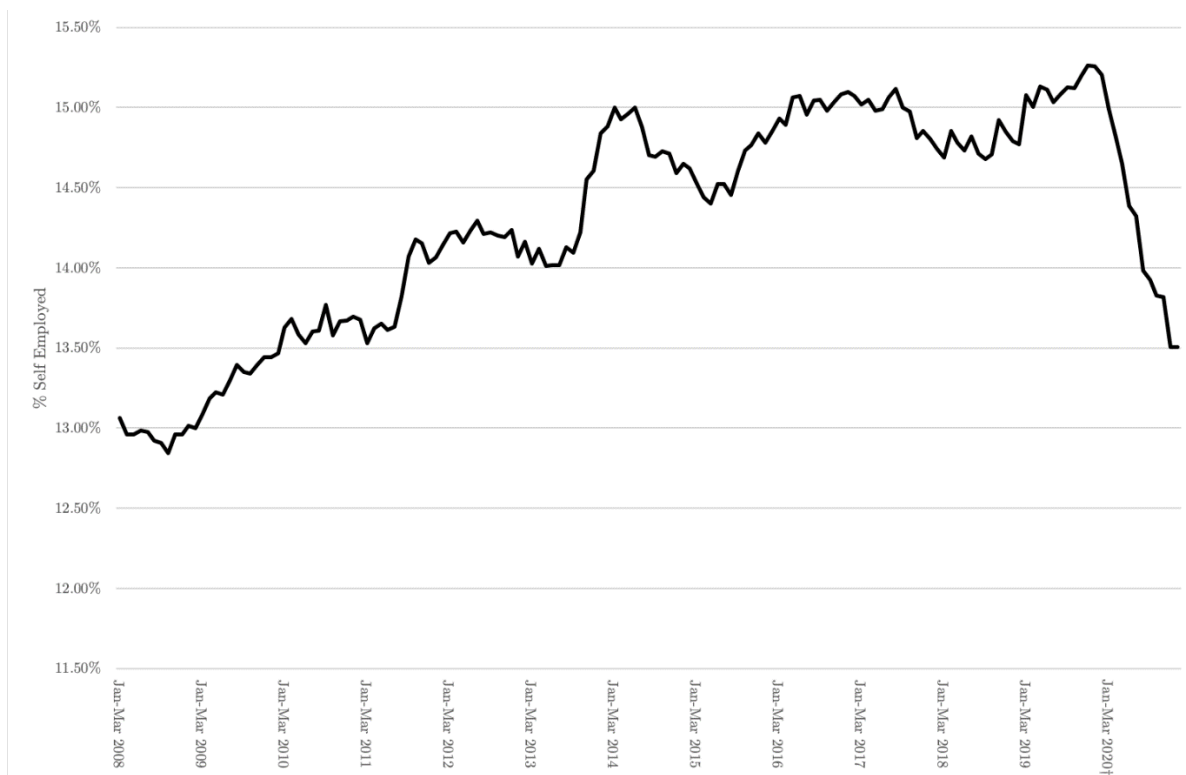
Gráfico 6 - Evolução do Emprego Trimestral Total e do Trabalho Autônomo. Reino Unido, 2008-2020.



Fonte: Reproduzido de Adams-Prassl *et al.*, (2021, p.6).

O Gráfico 7 apresenta a evolução do percentual de trabalhadores autônomos em relação ao total de empregados no Reino Unido entre 2008 e 2020. No início do período analisado, o percentual de autônomos era inferior a 13%. Contudo, houve um crescimento contínuo dessa taxa ao longo dos anos, ultrapassando 15% entre 2015 e 2019. O aumento no percentual de trabalhadores autônomos pode ser explicado pelo crescimento da chamada "gig economy".

Gráfico 7 – Emprego Autônomo como Proporção do Emprego Total. Reino Unido, 2008-2020.



Fonte: Reproduzido de Adams-Prassl *et al.*, (2021, p.6).

A regulação das plataformas digitais é um tema central no debate sobre a economia contemporânea, especialmente em relação à proteção dos trabalhadores inseridos nesses modelos de negócios. No Reino Unido, avanços regulatórios significativos têm sido impulsionados por decisões judiciais que ampliam os direitos de trabalhadores vinculados às plataformas digitais. O caso emblemático envolvendo motoristas da Uber, julgado pela Suprema Corte em 2021, determinou que esses profissionais deveriam ser classificados como "trabalhadores" (*workers*) e, portanto, deveriam ser respeitados os seus direitos ao salário mínimo e férias remuneradas entre outros benefícios. Esse julgamento representou um marco na inclusão dos trabalhadores de plataformas no escopo da legislação trabalhista, enfatizando a responsabilidade das empresas que intermediam o serviço em garantir condições dignas de trabalho a esses trabalhadores (ADAMS-PRASSL *et al.*, 2021).

A legislação trabalhista britânica estrutura-se em três categorias: empregados (*employees*), trabalhadores (*workers*) e Contratados Independentes ou Autônomos (*Independent Contractors*), com diferentes níveis de proteção. No caso da Uber, a Suprema Corte destacou que a empresa controlava elementos essenciais do trabalho,

como tarifas, interações com passageiros e acesso às corridas, limitando a autonomia dos motoristas. Essa relação configurou a necessidade de proteção legal mínima, reconhecendo-os como trabalhadores. Contudo, a implementação prática revelou desafios: a Uber restringiu o pagamento do salário mínimo apenas ao tempo efetivamente rodado com passageiros, ignorando períodos de espera, o que contraria a interpretação judicial de que o trabalho iniciava quando o aplicativo estava ativo. (ADAMS-PRASSL *et al.*, 2021). Isso indica que, embora a Uber tenha ajustado sua política para cumprir parcialmente a decisão judicial, ainda há uma diferença entre o que foi estabelecido pelo tribunal e o que a empresa implementou na prática.

A regulamentação do trabalho contingente no Reino Unido também enfrenta obstáculos. De acordo com o *Taylor Review* (2017) – relatório publicado em 2017 pelo governo do Reino Unido, que analisou as condições do mercado de trabalho britânico, especialmente em relação ao crescimento da gig economy – as normas trabalhistas precisavam ser atualizadas para se adequarem à nova realidade do mercado de trabalho britânico e, nessa direção, propunha ampliar proteções, mas o Projeto de Lei Trabalhista proposto não foi promulgado. Além disso, para que a aplicação dos direitos se torne efetiva, há necessidade de se aprimorar os mecanismos de fiscalização estatal, ainda insuficiente.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve como foco a economia de plataforma e seus impactos sobre a intensificação e precarização do trabalho, com ênfase na atividade de motoristas de transporte por aplicativos no Brasil. O estudo demonstrou que esse modelo econômico representa uma reconfiguração do capitalismo contemporâneo, marcada pelo avanço da hiperterceirização, elemento que transfere riscos e custos para os trabalhadores enquanto concentram poder e lucro nas mãos das plataformas digitais.

A investigação revelou que essa nova lógica produtiva não apenas flexibiliza, mas também desprotege os trabalhadores, transformando-os em prestadores de serviço sem garantias legais e sociais. Sob a aparência de autonomia e empreendedorismo, os motoristas de aplicativos estão, na realidade, submetidos a um autogerenciamento subordinado, onde devem arcar com custos operacionais, incerteza financeira e a imprevisibilidade de uma demanda controlada por algoritmos.

O estudo histórico das relações laborais indicou que a ascensão dessas plataformas se insere em um processo mais amplo de desregulamentação e flexibilização do trabalho, iniciado com a crise do fordismo, intensificado pelo neoliberalismo e consolidado pela digitalização da economia. O modelo das plataformas enxutas (*lean platforms*), exemplificado pela Uber, expande essa tendência ao extremo, ao operar sem infraestrutura própria e sem vínculos empregatícios diretos, consolidando um cenário de precarização do trabalho.

Os dados empíricos apresentados no segundo capítulo evidenciam o crescimento expressivo do trabalho autônomo no setor de transporte e uma queda na renda média dos motoristas, acompanhada do aumento da jornada de trabalho, e baixa contribuição previdenciária no caso brasileiro. Essas evidências mostram maior precariedade na inserção ocupacional desses trabalhadores, o que é agravado em contextos de economias que se deparam com instabilidades institucionais e econômicas.

Diante desses dados, amplia-se a importância de políticas públicas de proteção social. A análise revelou que a ausência de uma legislação específica no Brasil tem permitido a expansão desse modelo sem qualquer responsabilização das empresas sobre os trabalhadores. A Reforma Trabalhista de 2017 aprofundou esse quadro ao reduzir proteções e incentivar novas formas de contratação que ampliam a

informalidade. Em contrapartida, a comparação com o Reino Unido demonstrou que marcos regulatórios são viáveis e necessários, como evidenciado pela decisão da Suprema Corte britânica que garantiu direitos mínimos aos motoristas da Uber. Esse exemplo internacional também indica uma tendência global de precarização via plataformas.

Por fim, o avanço tecnológico e a digitalização do trabalho não podem ser sinônimos de retrocesso social. A modernização das relações de trabalho não pode ocorrer à custa da dignidade dos trabalhadores, e sim como um instrumento para promover inclusão, segurança e equilíbrio nas dinâmicas laborais. Somente por meio de políticas públicas eficazes e da regulamentação adequada será possível transformar a economia de plataforma em um modelo digno aos trabalhadores e menos concentrador de renda.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABÍLIO, L. C.; AMORIM, H.; GROHMANN, R. Uberização e plataformização do trabalho no Brasil: conceitos, processos e formas. *Sociologias*, [S. l.], v. 23, n. 57, p. 26–56, 2021.

BARBOSA, Alexandre de Freitas. O mercado de trabalho antes de 1930: emprego e “desemprego” na cidade de São Paulo. *Lua Nova: revista de cultura e política*, 2008.

BRASIL. Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 1º maio 1943. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 28 jun. 2024.

BRASIL. Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nos 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 14 jul. 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13467.htm. Acesso em: 28 jun. 2024.

COYLE, D.; ADAMS-PRASSL, Jeremias.; ADAMS-PRASSL, A. Uber & Beyond: Policy Implications for the UK. *Bennett Institute for Public Policy*, Paper No. 001, 2021. Disponível em: <https://www.bennettinstitute.cam.ac.uk/publications/uber-and-beyond-policy-implications-uk/>. Acesso em: 25 maio 2024.

DOMINGUES, Letícia Birchal. Resistências ambíguas nas plataformas: o caso dos entregadores por aplicativos no Brasil. In: 14º Encontro da ABCP, 2024, Salvador. *Anais [...]*. Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2024.

GONZALEZ, R.; GALIZA, M.; AMORIM, B.; VAZ, F.; PARREIRAS, L. E. Regulação das relações de trabalho no Brasil: o marco constitucional e a dinâmica pós-constituente. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, n. 17, 2009.

IPEA. CAMPOS, A. G. Breve histórico das mudanças na regulação do trabalho no Brasil. *Texto para Discussão*, No. 2024. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 2015.

IPEA. SILVA, Sandro Pereira; CORSEUIL, Carlos Henrique Leite; RAMOS, Lauro; CARVALHO, Sandro Sacchet de. Mercado de Trabalho: conjuntura e análise. *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA*, Ano 30, n. 77, abr. 2024. Brasília.

KREIN, J. D.; COLOMBI, A. P. F. A reforma trabalhista em foco: desconstrução da proteção social em tempos de neoliberalismo autoritário. *Educação & Sociedade*, v. 40, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302019223441>. Acesso em: 28 jun. 2024.

LINS, Vinícius Ferreira. "Gig" economy e empreendedorismo: uma visão crítica do capitalismo de "plataformas". 2022. Tese (Doutorado em Economia) – Faculdade de

Economia, Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2022.

MORETTO, Amilton Jose. O sistema público de emprego no Brasil: uma construção inacabada. 2007. 309 p. Tese (Doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP. Disponível em: <https://hdl.handle.net/20.500.12733/1604762>. Acesso em: 1 fev. 2025.

MULLER, Pierre. La producción de las políticas públicas. *Innovar: Revista de Ciencias Administrativas y Sociales*, n. 12, p. 65-75, jul./dez. 1998.

OLIVEIRA, T.; SILVA, S. P. Regulação e dinâmica do mercado de trabalho brasileiro. In: CARDOSO JR., J. C. (org.). *A Constituição Golpeada 1988-2018*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2018. Cap. 9, p. 235.

OLLAIK, Leila; MEDEIROS, Janann. Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 6, p. 1943-1967, nov./dez. 2011.

PASSOS, S. DA S.; LUPATINI, M. A contrarreforma trabalhista e a precarização das relações de trabalho no Brasil. *Revista Katálysis*, v. 23, n. 1, p. 132–142, jan. 2020.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SRNICEK, Nick. *Platform Capitalism*. [s.l.]: [s.n.], 2017. Disponível em: <https://mudancatecnologicaedinamicacapitalista.files.wordpress.com/2019/02/platform-capitalism.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2024.

VÁZQUEZ, Bárbara; SOUSA, Euzébio; BIAVASCHI, Magda; POCHMANN, Márcio. A economia política da plataforma: geração de valor nas empresas-plataforma no capitalismo sob dominância financeira. 2022. *Revista 21*, p. 1-12. DOI: 10.1111/12595.