

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS, ESTRATÉGIAS E
DESENVOLVIMENTO

DIOGO DE CARVALHO ANTUNES SILVA

DESAFIOS DA PROTEÇÃO SOCIAL NO TRABALHO POR PLATAFORMAS
DIGITAIS: o caso do grupo de trabalho tripartite brasileiro

RIO DE JANEIRO

2026

DIOGO DE CARVALHO ANTUNES SILVA

DESAFIOS DA PROTEÇÃO SOCIAL NO TRABALHO POR PLATAFORMAS
DIGITAIS: o caso do grupo de trabalho tripartite brasileiro

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito à obtenção do título de Doutor em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

Orientadora: Professora Dra. Celia Lessa Kerstenetzky

Rio de Janeiro

Fevereiro 2026

FICHA CATALOGRÁFICA

S586d Silva, Diogo de Carvalho Antunes.
Desafios da proteção social no trabalho por plataformas digitais: o caso do grupo de trabalho tripartite brasileiro / Diogo de Carvalho Antunes Silva. – 2026.
262 f.

Orientadora: Celia Lessa Kerstenetzky.
Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, 2026.
Bibliografia: f. 206-232.

1. Mercado de trabalho. 2. Proteção social. 3. Regulação. 4. Plataformas digitais. I. Kerstenetzky, Celia Lessa, orient. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. III. Título.

CDD 331.1

DIOGO DE CARVALHO ANTUNES SILVA

DESAFIOS DA PROTEÇÃO SOCIAL NO TRABALHO POR PLATAFORMAS
DIGITAIS: o caso do grupo de trabalho tripartite brasileiro

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito à obtenção do título de Doutor em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

Orientadora: Professora Dra. Celia Lessa Kerstenetzky

Rio de Janeiro, 27 de fevereiro de 2026.

Prof.^a Dr.^a Celia Lessa Kerstenetzky – Presidente
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

Prof.^a Dr.^a Maria Antonieta Leopoldi – Membro Interno
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

Prof. Dr. Arnaldo Provasi Lanzara – Membro Interno
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

Prof. Dr. Rodrigo de Lacerda Carelli – Membro Externo
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

Prof. Dr. Rafael do Nascimento Grohmann – Membro Externo
University of Toronto

AGRADECIMENTOS

Diversas pessoas e organizações contribuíram para a realização desta pesquisa, a quem devo agradecer. Começo pela família. Agradeço à Bruna, minha companheira, que doou tempo, atenção e paciência, recursos escassos e valiosos para a conclusão de um doutorado. Ao Vicente, que queria “bincar”, mas tentava entender quando o papai tinha que trabalhar. Às pessoas que gentilmente cederam um pouco do seu tempo para aliviar as responsabilidades paternas nos momentos mais exigentes. Em especial: Wilma, Dade, Maria, Géssica e Isabel. Aos meus pais, Wilma e Edinho, que sempre se esforçaram pela minha educação e confiaram nas minhas decisões, mesmo quando o caminho lhes parecia desconhecido. À toda a minha família, que proporcionou o apoio e o carinho para que eu mantivesse a tranquilidade necessária a esta tarefa.

Agradeço à minha orientadora, Celia Kerstenetzky, que confiou na minha capacidade, me apoiou nos momentos desafiadores e orientou a pesquisa sempre com gentileza e bons conselhos. Aos professores que chamaram a minha atenção para o tema, Rafael Grohmann e Rodrigo Carelli. Sem o esforço de divulgação sobre o tema do Grohmann e sem as referências que ele me apresentou, provavelmente esta tese trataria sobre outro assunto. O professor Carelli também foi essencial para o aprofundamento da pesquisa, me integrando gentilmente ao grupo de pesquisa Trab21, onde pude encontrar uma rica e provocativa discussão sobre o trabalho por plataformas digitais. Vale mencionar também os colegas do Trab21, que durante nossa breve convivência proporcionaram o diálogo e a energia para seguir adiante.

Agradeço, ainda, aos professores Maria Antonieta Leopoldi e Arnaldo Lanzara. A professora Maria Antonieta me apresentou o modelo dos Fluxos Múltiplos, entre outras abordagens fundamentais para a análise das políticas públicas. O professor Lanzara contribuiu de forma generosa com comentários detalhados sobre a tese.

Ao Ministério do Trabalho e Emprego, que permitiu que eu me afastasse para realizar o doutorado e viabilizou a pesquisa empírica desta tese. Ao Gilberto Carvalho, que acreditou na minha capacidade de contribuir para a discussão da regulação e para a política pública. Aos membros do grupo de trabalho tripartite, especialmente aqueles que aceitaram ser entrevistados para esta tese.

Ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (PPED/IE/UFRJ), que me acolheu como aluno e deu o suporte necessário à conclusão deste doutorado.

A poeira sobe, o suor desce
a gente vê o sol raiar
o motoqueiro padece,
mas não pode reclamar

Está ganhando dinheiro
é bom dinheiro ganhar
e ele leu na entrada que
é proibido cochilar

(Adaptação de Antônio Barros Silva – É Proibido Cochilar)

RESUMO

A presente tese analisa os desafios políticos da regulação do trabalho coordenado por plataformas digitais, tendo como objeto empírico o grupo de trabalho (GT) tripartite instituído pelo Poder Executivo brasileiro com a finalidade de elaborar uma proposta regulatória sobre o tema, em 2023. A pesquisa é de base qualitativa, com a triangulação entre a participação observante do autor, uma farta pesquisa documental e entrevistas com participantes do GT. Inicialmente, a pesquisa teórica se baseia nos Estudos de Plataformas para identificar características da plataformização do trabalho. Essas características são integradas ao conceito polanyiano de Duplo Movimento, demonstrando como a plataformização acelera um movimento que retira limites e direitos associados ao trabalho, enquanto a sociedade e o Estado ensaiam contramovimentos para reconstruir essa proteção social. A tentativa de construir uma regulação para o trabalho plataformizado no Brasil é analisada como um desses contramovimentos. Para analisar o contexto mais específico do grupo de trabalho brasileiro, utiliza-se o modelo dos Fluxos Múltiplos, uma estrutura da ciência política voltada para investigar como a percepção do problema, o fluxo da política e o fluxo das propostas influenciam o processo de elaboração de uma política pública. A partir disso, evidencia-se que a falta de acesso dos trabalhadores plataformizados a direitos trabalhistas e previdenciários foi percebida como um problema de política pública no início da década de 2020, como reflexo da vulnerabilidade e das manifestações desses trabalhadores na pandemia da Covid-19, aliado ao diagnóstico de que a legislação vigente era insuficiente para assegurar esses direitos. Apesar de ter entrado na agenda pública, o problema só ganhou atenção prioritária do Estado com mudanças no fluxo da política em 2023, quando a volta do Partido dos Trabalhadores ao comando do Executivo Federal acelerou a tomada de decisões sobre uma proposta regulatória, por meio do grupo tripartite coordenado pelo Ministério do Trabalho e Emprego. Contudo, a definição de uma proposta consensual entre empresas, trabalhadores e governo se mostraria um desafio enorme, com o GT evidenciando as contradições entre uma proposta pouco protetiva das empresas, focadas em descartar o vínculo empregatício, e uma proposta dos trabalhadores que buscava retomar direitos da legislação trabalhista vigente. Diante desses desafios, o Executivo priorizou a busca do consenso na condução do grupo, preterindo posições e atores que pudessem atrapalhar a obtenção de um acordo. Com isso, o resultado do colegiado seria uma proposta intermediária, fruto de um acordo frágil que definia um regime de trabalho autônomo com direitos, mas pouco detalhado e com um nível de proteção social relativamente baixo. A dificuldade de construir uma proposta que atendesse aos interesses divergentes dos

vários atores interessados na regulação do trabalho plataformizado se reproduziu no Congresso Nacional, onde o projeto tripartite enfrentou resistências diversas e acabou preterido. A tese lança luz sobre tais desafios e sobre cenários possíveis para a regulação brasileira, com maiores ou menores perspectivas de limitar o tratamento do trabalho como mercadoria comum no contexto da plataformização.

PALAVRAS-CHAVE: plataformização; regulação do trabalho por plataformas digitais; mercantilização do trabalho; proteção social do trabalho; acordos tripartites.

ABSTRACT

This thesis analyzes the political challenges of regulating platform work, focusing empirically on the tripartite Working Group (WG) established by the Brazilian Executive Branch in 2023 to develop a regulatory proposal on the subject. The research is qualitative, employing a triangulation of the author's participant observation, extensive documentary research, and interviews with WG participants. Initially, the theoretical framework draws on Platform Studies to identify the characteristics of the platformization of work. These characteristics are integrated into the Polanyian concept of the Double Movement, demonstrating how platformization accelerates a movement that removes limits and rights associated with labor, while society and the State attempt counter-movements to reconstruct social protections. The effort to build a regulatory framework for platform work in Brazil is analyzed as one of these counter-movements. To analyze the specific context of the Brazilian working group, the Multiple Streams Framework is utilized—a political science structure designed to investigate how problem perception, the policy stream, and the politics stream influence the policy making process. From this analysis, it becomes evident that platform workers' lack of access to labor and social security rights was perceived as a public policy problem in the early 2020s. This was a reflection of the vulnerability and protests of these workers during the Covid-19 pandemic, combined with the diagnosis that existing legislation was insufficient to guarantee these rights. Despite entering the public agenda, the issue only gained priority status with shifts in the politics stream in 2023, when the return of the Workers' Party (PT) to the Federal Executive accelerated decision-making regarding a regulatory proposal through the tripartite group coordinated by the Ministry of Labor and Employment. However, defining a consensual proposal among companies, workers, and the government proved to be an immense challenge. The WG highlighted the contradictions between a low-protection proposal from companies—focused on dismissing the employment relationship—and a proposal from workers seeking to reclaim rights from existing labor legislation. Given these challenges, the Executive prioritized the search for consensus in managing the group, sidelining positions and actors that might hinder an agreement. Consequently, the collegiate body produced an intermediate proposal: the result of a fragile agreement defining a regime of autonomous work with rights, which lacked detail and offered a relatively low level of social protection. The difficulty of constructing a proposal that satisfied the divergent interests of the various stakeholders was mirrored in the National Congress, where the tripartite project faced diverse resistance and was ultimately sidelined. The thesis sheds light on these challenges and on possible scenarios for Brazilian regulation,

regarding the prospects of limiting the treatment of labor as a commodity in the context of platformization.

KEYWORDS: platformization; digital platform labor regulation; commodification of labor; social protection of labor; tripartite agreements.

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	1
2.	PLATAFORMAS DIGITAIS E PLATAFORMIZAÇÃO DO TRABALHO: CARACTERÍSTICAS E CONTEXTO	7
2.1	O CONCEITO DE PLATAFORMAS DIGITAIS	7
2.1.1	<i>Dataficação e gerenciamento algoritmo como bases tecnológicas das plataformas digitais</i>	8
2.1.2	<i>Por que as plataformas digitais de trabalho não são um mercado virtual? Uma breve discussão sobre estruturas de governança e modelos de negócio</i>	10
2.2	O TRABALHO PLATAFORMIZADO	14
2.2.1	<i>Terminologia e classificações do trabalho plataformizado</i>	14
2.2.2	<i>Elementos da literatura sobre o trabalho plataformizado</i>	16
2.2.3	<i>Características do trabalho plataformizado no Brasil: algumas evidências</i>	19
2.2.4	<i>O movimento mais amplo no qual se insere o trabalho plataformizado</i>	25
3.	O DUPLO MOVIMENTO E SUAS ENGRENAGENS NA PLATAFORMIZAÇÃO DO TRABALHO	29
3.1	MOVIMENTOS DE MERCANTILIZAÇÃO NAS PLATAFORMAS DIGITAIS DE TRABALHO	33
3.1.1	<i>A mercantilização pela descaracterização da relação de trabalho</i>	33
3.1.2	<i>A mercantilização pelos mecanismos disciplinadores</i>	36
3.1.3	<i>A mercantilização pelas tecnologias de despersonalização</i>	38
3.2	CONTRAMOVIMENTOS RELACIONADOS À PLATAFORMIZAÇÃO DO TRABALHO	41
3.2.1	<i>Contramovimentos de trabalhadores</i>	42
3.2.2	<i>Contramovimentos no Estado</i>	44
3.2.3	<i>Outras fontes de contramovimentos</i>	53
4.	UTILIZANDO O MODELO DOS FLUXOS MÚLTIPLOS PARA ENTENDER O GRUPO DE TRABALHO COMO PROCESSO DECISÓRIO	56
5.	METODOLOGIA	62
5.1	O POSICIONAMENTO DO PESQUISADOR COMO PARTICIPANTE DO OBJETO	63
5.1.1	<i>Evidenciando a participação e as posições do pesquisador em relação ao objeto</i>	65
5.2	TÉCNICAS DE COLETA E DE TRATAMENTO DOS DADOS	69
6.	A JANELA PARA A REGULAÇÃO DO TRABALHO PLATAFORMIZADO: PROBLEMA, POLÍTICA E PROPOSTAS	73

6.1	O FLUXO DOS PROBLEMAS: A REGULAÇÃO DO TRABALHO PLATAFORMIZADO ENTRA NA AGENDA GOVERNAMENTAL	73
6.2	O FLUXO DA POLÍTICA: A MOBILIZAÇÃO DO GOVERNO E DE GRUPOS DE INTERESSE	78
6.3	O FLUXO DAS PROPOSTAS E A FALTA DE UMA DIREÇÃO CLARA PARA A REGULAÇÃO	87
6.3.1	<i>As propostas e a atuação das empresas de plataformas</i>	88
6.3.2	<i>As propostas e a atuação dos trabalhadores</i>	98
6.3.3	<i>As propostas e a atuação dos pesquisadores e servidores públicos</i>	107
6.3.4	<i>O governo e o GT como catalizador no fluxo das propostas</i>	112
6.4	A JANELA DE OPORTUNIDADE ABERTA E OS DESAFIOS PARA O SEU APROVEITAMENTO	116
7.	AS ATIVIDADES, OS POSICIONAMENTOS E OS RESULTADOS DO GRUPO DE TRABALHO	120
7.1	MOMENTO ZERO - REUNIÕES E EVENTOS PREPARATÓRIOS	121
7.2	MOMENTO 1 – INÍCIO OFICIAL, APRESENTAÇÃO DAS PROPOSTAS E DEFINIÇÃO DA PAUTA	128
7.3	MOMENTO 2 – AFUNILAMENTO DAS DISCUSSÕES	133
7.4	MOMENTO 3 – TENTATIVA DE UM ACORDO INICIAL E IMPASSES	141
7.5	MOMENTO 4 – A CONSTRUÇÃO DO PROJETO DE LEI DOS MOTORISTAS E A MANUTENÇÃO DO IMPASSE NO GRUPO DOS ENTREGADORES	148
7.6	O PROJETO DE LEI RESULTANTE DO SUBGRUPO DE TRANSPORTE INDIVIDUAL PRIVADO E SEUS DESDOBRAMENTOS	154
7.6.1	<i>Trajatória do projeto no Legislativo</i>	166
7.6.2	<i>A contraproposta da Câmara dos Deputados: um novo regime geral para o trabalho plataformizado</i>	170
8.	CONCLUSÕES SOBRE A INICIATIVA DO GRUPO DE TRABALHO	173
8.1	AVALIAÇÕES SOBRE A DINÂMICA DAS REUNIÕES	174
8.1.1	<i>Avaliação sobre o acordo do subgrupo de transporte individual privado</i>	181
8.2	PODERIA TER SIDO DE OUTRA FORMA?	186
9.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	196
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	206
	APÊNDICES E ANEXOS	233

1. INTRODUÇÃO

A década de 2010 registrou um crescimento vertiginoso de empresas proprietárias de plataformas digitais, fato que veio acompanhado por promessas de disrupção no sistema capitalista. A propriedade exclusiva daria lugar ao uso compartilhado e ao melhor aproveitamento de ativos econômicos, levando a ganhos de eficiência e popularizando o acesso a serviços. Os bazares virtuais facilitariam o encontro entre pessoas em busca de renda extra e pessoas interessadas em pagar mais barato, com a venda de produtos de segunda mão, que trazia, ainda, o bônus de prolongar a vida útil de mercadorias e ajudar o meio ambiente. Organizações em rede, com relações de reciprocidade e contratos simples, substituiriam as estruturas centralizadas e hierárquicas do capitalismo fordista. No campo do trabalho, oportunidades de geração de renda surgiriam ao toque de um botão, com flexibilidade e autonomia para os trabalhadores definirem suas rotinas. Tais promessas vinham embaladas no conceito de economia compartilhada, que apresentava uma mensagem de democratização das relações econômicas e de enfrentamento a uma ordem econômica obsoleta e distante das expectativas populares. Colaborava, também, para essas empresas, o ar de inovação trazido pelas plataformas digitais, que transformavam em novidade velhas atividades como a entrega de mercadorias e o transporte de pessoas (Filgueiras, 2021; Frenken; Schor, 2017; Parker; Alstynne; Choudary, 2016; Sundararajan, 2016).

Passada uma década de expansão da plataformização, parte dessas promessas foi cumprida, mas a sensação de rompimento e democratização da ordem econômica se dissipou. Se, por um lado, a ascensão das plataformas proporcionou a diminuição dos preços de serviços e mercadorias e transformou setores econômicos, por outro, o que se viu foi a formação de novos monopólios e oligopólios, comandados por empresas que continuam hierarquizadas e centralizadas. Os bazares virtuais se tornaram um pequeno nicho perto dos enormes *marketplaces*, cujo foco está em vender a maior quantidade possível de mercadorias, em ciclos curtos e acelerados de consumo. No aspecto laboral, enquanto a plataformização facilitou o acesso ao mercado de trabalho em algumas atividades e diminuiu os controles formais sobre os trabalhadores, na prática, o pagamento por tarefas, a ampla concorrência e o gerenciamento algorítmico colocaram em xeque as promessas de autonomia e flexibilidade, resultando em longas jornadas de trabalho e em um nível de exigência equivalente ou superior ao de empregos convencionais. Em todos esses casos, a regulação pública, que poderia proteger a sociedade dos excessos do mercado, foi modesta ou inexistente, obstada pelo manto de inovação das

plataformas digitais, que supostamente não poderiam ser enquadradas na legislação vigente (De Stefano, 2016; Oliveira; Carelli; Grillo, 2020; Srnicek, 2017).

O conceito de plataforma digital, quando examinado em detalhes, revela múltiplos significados, por reunir características de tecnologia, de organização econômica e de modelo de negócios. A multiplicidade também se aplica às atividades nas quais as plataformas digitais são empregadas¹. Nesse caso, é necessário delimitar o campo. **A análise realizada nesta pesquisa se restringe ao trabalho remunerado organizado por plataformas digitais e à sua regulação.** Portanto, plataformas como agências virtuais de viagens, *marketplaces* de produtos e redes sociais estão fora do escopo desta tese. Também não se encontram no escopo as plataformas nas quais os usuários podem, ou não, ser remunerados pelo conteúdo que disponibilizam. Embora se reconheça que é crescente o número de pessoas que trabalham nesse tipo de atividade, a literatura teórica e o objeto empírico desta pesquisa não abordam de forma direta o tema.

A presente pesquisa trata da plataformização do trabalho, observando como essa tendência se insere em um movimento mais amplo de mercantilização do trabalho, como a regulação pública pode responder a esse movimento, e como ideias e discursos mobilizados pelos atores sociais podem influenciar a forma da regulação. Especificamente, o objeto da pesquisa é a iniciativa do grupo de trabalho (GT) tripartite instituído pelo Governo Federal do Brasil, em 2023, com a finalidade de apresentar uma proposta de regulação do trabalho organizado por plataformas no país.

O **objetivo geral** desta pesquisa é analisar os desafios políticos da regulação do trabalho coordenado por plataformas digitais. Nesse sentido, a pesquisa parte de uma base teórica que permite identificar o movimento mais amplo de mercantilização do trabalho no qual a plataformização se insere, a regulação como uma forma de resposta da sociedade aos efeitos dessa mercantilização, as modulações e os desafios de implementação dessa resposta. A partir daí, definem-se os objetivos específicos da pesquisa:

- I. Identificar características sociais e econômicas da plataformização do trabalho;
- II. Discutir como a plataformização contribui para reduzir o trabalho à condição de mercadoria;

¹ Para um aprofundamento sobre as diversas atividades impactadas pelas plataformas digitais, ver Srnicek (2017) e Van Dijck, Poell e De Waal (2018).

- III. Identificar respostas sociais e institucionais aos efeitos da mercantilização do trabalho plataformizado;
- IV. Apresentar o caso do grupo de trabalho tripartite como resposta institucional ao problema do trabalho plataformizado no Brasil;
- V. Analisar os elementos políticos que influenciaram a dinâmica do grupo de trabalho tripartite;
- VI. Discutir os desafios da regulação do trabalho plataformizado a partir da experiência brasileira.

No contexto mais amplo, a pesquisa partiu de uma discussão teórica sobre o trabalho plataformizado, suas características e como essa forma de organização resultou em um aprofundamento da mercantilização do trabalho. Para esta reflexão, foram utilizadas como bases teóricas principais os estudos multidisciplinares sobre plataformização do trabalho – principalmente dos campos do direito, da sociologia e da economia – e o conceito de duplo movimento, desenvolvido por Karl Polanyi (2021 [1957]) para analisar os impactos e as respostas ao tratamento do trabalho como se fosse uma mercadoria comum.

Os capítulos 2 e 3 da tese apresentam essa discussão teórica. O capítulo 2 visa contextualizar o fenômeno da plataformização do trabalho. Para isso, a seção 2.1 parte de uma discussão conceitual das plataformas digitais e propõe um aprofundamento sobre características tecnológicas e organizacionais das plataformas, que irão contribuir para entender a sua aplicação e os seus efeitos na organização do trabalho. Nesta seção, são utilizadas referências da literatura multidisciplinar dos Estudos de Plataformas, destacando-se os conceitos de dataficação e gerenciamento algorítmico, e a discussão sobre as plataformas como forma de organização adotadas pelas empresas para a redução de custos. Já a seção 2.2 aprofunda-se na literatura sobre a plataformização do trabalho, destacando as classificações das plataformas digitais de trabalho, os efeitos da plataformização mais apontados, as características da plataformização no Brasil e o movimento mais amplo no qual este fenômeno se insere, de mercantilização das relações de trabalho.

Apresentado o contexto do fenômeno, o capítulo 3 apresenta uma reflexão teórica mais original sobre a plataformização do trabalho, integrando as constatações da literatura especializada ao conceito de duplo movimento. Esse conceito foi desenvolvido pelo historiador econômico Karl Polanyi, a partir da reflexão de que o trabalho humano é uma mercadoria fictícia, que não pode estar submetida às mesmas regras que regem a comercialização de mercadorias comuns. Assim, ao mesmo tempo em que a economia capitalista aprofunda um

movimento de mercantilização do trabalho humano, buscando submetê-lo às leis da oferta e da demanda, as sociedades realizam contramovimentos para proteger os seus cidadãos dos efeitos da mercantilização, impondo limites ao tratamento do trabalho como mercadoria, de modo a impedir que isso leve à degradação da pessoa que realiza o trabalho (Polanyi, 2021). Este é o duplo movimento a que estão submetidas as sociedades capitalistas modernas.

A partir dessa teoria, a seção 3.1 propõe que várias características das plataformas digitais de trabalho aprofundam o movimento de mercantilização, aproximando o trabalho e a pessoa trabalhadora ao comportamento de uma mercadoria comum. Essas características são organizadas em três eixos: a descaracterização da relação de trabalho, a adoção de mecanismos disciplinadores e as tecnologias de despersonalização. Já a seção 3.2 apresenta as fontes dos contramovimentos – existentes e potenciais – em resposta aos efeitos degradantes dessa mercantilização.

Uma dessas fontes de contramovimentos é o Estado, que tem papel primordial na institucionalização dos limites impostos pela sociedade à mercantilização do trabalho. Assim, abre-se o caminho para a parte empírica da pesquisa, que analisa o grupo de trabalho instituído pelo governo brasileiro, em 2023, com a finalidade de propor uma regulação do trabalho coordenado por plataformas digitais no país.

O GT foi tratado como um estudo de caso, modalidade na qual o pesquisador busca compreender fenômenos sociais complexos a partir da análise aprofundada de uma manifestação específica desses fenômenos. Nos estudos de caso, importa entender o que aconteceu, por que aconteceu e em quais circunstâncias, mas também é necessário que o pesquisador adote estruturas de análise que permitam sistematizar o conhecimento e gerar inferências (Alves-Mazzotti, 2006; Hartley, 2004). Assim, o estudo detalhado e contextualizado do GT busca lançar luz sobre os desafios da regulação do trabalho plataformizado e, de modo mais amplo, analisar o desenvolvimento de um contramovimento de proteção social na prática.

Contudo, a análise do GT revelou-se, também, uma análise de um processo de formulação de política pública, no sentido da discussão e da seleção de alternativas para atacar um problema político. Nesse contexto, a base teórica utilizada nos capítulos 2 e 3, voltada a compreender a plataformização do trabalho como fenômeno mais amplo, precisou ser complementada por uma lente de análise mais adequada para examinar processos específicos de políticas públicas. Para isso, foi utilizado o modelo dos Fluxos Múltiplos (MFM), estrutura analítica desenvolvida para analisar a formação da agenda e a tomada de decisões em ambientes governamentais democráticos (Kingdon, 2014; Zahariadis, 2007). Este modelo foi escolhido

porque permite observar, de forma estruturada, os diferentes fatores que influenciam a tomada de decisões quando um problema de política pública entra na agenda governamental.

O modelo dos Fluxos Múltiplos propõe que a tomada de decisão sobre uma política pública é influenciada por três fluxos independentes. O fluxo dos problemas, composto por mecanismos que transformam uma situação social em um problema de política pública, como a ocorrência de eventos-foco, a alteração de indicadores sociais, entre outros. O fluxo da política, composto por movimentos que aceleram ou retardam a entrada de um problema na agenda decisória, como mudanças no grupo que ocupa o poder e a atuação de grupos de interesse. E o fluxo das propostas, que envolve a disputa e o amadurecimento de propostas de políticas públicas dentro de comunidades especializadas, de modo a selecionar as propostas mais viáveis para atacar o problema em questão.

De acordo com o modelo, há momentos breves em que esses três fluxos convergem, abrindo-se uma janela de oportunidade que catalisa a tomada de decisão política. Essa convergência envolve certo acaso, mas também pode ser trabalhada pelos empreendedores políticos. Este conceito, que não deve ser confundido com o discurso vago de empreendedorismo, refere-se a atores, individuais ou coletivos, que buscam promover as suas propostas no momento em que um problema ganha destaque na agenda e que os políticos decidem que é hora de fazer algo a respeito.

É possível olhar para o grupo de trabalho e identificar esses elementos, de modo que o MFM é uma lente útil para explicar o que aconteceu e por que aconteceu. O capítulo 4 faz uma apresentação dessa ferramenta analítica. O capítulo 5 traz a metodologia da pesquisa empírica realizada, enquanto o capítulo 6 apresenta o contexto que influenciou o grupo de trabalho, examinando-o a partir dos fluxos dos problemas, da política e das propostas. Argumenta-se que o ano de 2023 apresentou uma janela de oportunidade para a decisão sobre a regulação, com uma convergência parcial entre os fluxos. No fluxo dos problemas, a desproteção dos trabalhadores plataformizados ganhou força como uma questão de política pública. No fluxo da política, a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva e a atuação de grupos de interesse contribuíram para tornar esse problema prioritário na agenda decisória do governo. O fluxo menos convergente era o das propostas, pois havia grupos e alternativas divergentes atuando nesse fluxo. Nesse sentido, o arranjo do GT funcionou como um funil, estreitando o rol de alternativas a serem escolhidas.

O capítulo 7 aborda o desenvolvimento do grupo de trabalho, iniciando de forma mais descritiva, com a evolução dos debates, as propostas e a atuação dos grupos participantes, bem

como os resultados do GT. Posteriormente, é realizada a análise crítica do processo e dos seus resultados, no capítulo 8. Finalmente, o capítulo 9 apresenta as considerações finais da tese, buscando a integração entre as bases teóricas utilizadas e o resultado da pesquisa.

2. PLATAFORMAS DIGITAIS E PLATAFORMIZAÇÃO DO TRABALHO: CARACTERÍSTICAS E CONTEXTO

O presente capítulo tem como objetivo contextualizar o complexo fenômeno do trabalho organizado por plataformas digitais, evidenciando algumas de suas características principais, apresentando conceitos que serão trabalhados ao longo da pesquisa e relacionando este fenômeno a um contexto mais amplo de avanços na mercantilização do trabalho.

Para tanto, parte-se das definições de plataformas digitais, aprofundando as dimensões tecnológicas, de governança e de modelos de negócios que compõem esse conceito. O capítulo prossegue com a caracterização do “trabalho plataformizado”, termo adotado para a pesquisa, explorando características desse fenômeno relatadas pela literatura. Por fim, situa-se esse fenômeno em um movimento mais amplo do capitalismo contemporâneo, marcado por práticas e reformas que intensificam o tratamento do trabalho como mercadoria comum.

2.1 O CONCEITO DE PLATAFORMAS DIGITAIS

O fato de as plataformas digitais serem um fenômeno recente implica uma variedade de definições sobre o tema, ainda que existam elementos em comum. As plataformas podem ser definidas como infraestruturas digitais multilaterais, que moldam os termos em que seus participantes interagem uns com os outros (Kenney; Zysman, 2016; Srnicek, 2017), como empresas que proporcionam interações que agregam valor entre produtores externos e consumidores (Parker; Alstyne; Choudary, 2016), ou como arquiteturas digitais construídas para organizar interações entre usuários de origens diversas (Casilli, A.; Posada, 2019; Van Dijck; Poell; De Waal, 2018).

Alguns elementos comuns aparecem na comparação dessas definições. O uso de termos como infraestrutura e arquitetura sugere que as plataformas são estruturas construídas para otimizar uma determinada atividade, quase uma utilidade pública. O adjetivo “digital”, que costuma acompanhar o substantivo plataforma, qualifica o que talvez seja o aspecto mais lembrado quando o conceito é utilizado, as interfaces digitais, que imediatamente associam o conceito a um caráter de inovação tecnológica. As definições também citam, frequentemente, a interação entre grupos de usuários com finalidades distintas. Para viabilizar a interação entre os usuários de uma plataforma é preciso que sejam estabelecidos padrões, mecanismos de confiança e de orientação. Nesse sentido, as plataformas se comportam também como estruturas de governança, que estabelecem as regras do jogo para as atividades nas quais atuam, regras

que geralmente são criadas e modificadas pelas empresas proprietárias. Um terceiro aspecto, apontado em parte das definições e nos textos em que estão contidas, é de que as plataformas também podem ser tratadas como modelos de negócio, que buscam extrair valor a partir da intermediação digital de serviços, além de externalizarem os custos e os riscos com mão de obra e equipamentos.

Uma das definições acima identifica as plataformas como empresas. Porém, trata-se de uma definição imprecisa, uma confusão entre a parte e o todo, que não é apenas um detalhe. Por exemplo, a Uber frequentemente é tratada como uma plataforma. Contudo, a plataforma é a infraestrutura digital que a Uber construiu e mantém para fornecer serviços de transporte individual, coordenando motoristas e passageiros. Obviamente, essa é a parte mais visível da empresa. Por outro lado, há setores da Uber que não são plataforma, mas que moldam o seu funcionamento, como o financeiro, o jurídico, o desenvolvimento, ou o setor de políticas públicas. Pode parecer um detalhe, mas tratar as empresas pelo termo plataformas digitais tem o efeito de destacar as características mais positivas associadas ao termo (inovação tecnológica, utilidade) e ocultar a pessoa jurídica, que de fato é o sujeito da ação, que toma as decisões e se relaciona com trabalhadores, consumidores, autoridades, entre outros (Filgueiras, 2021; Oliveira; Carelli; Grillo, 2020).

Dito isso, algum aprofundamento é necessário sobre os elementos tecnológicos, de governança e de modelo de negócios mais frequentes entre as plataformas digitais, a fim de facilitar o entendimento sobre a aplicação das plataformas na organização do trabalho.

2.1.1 Dataficação e gerenciamento algoritmo como bases tecnológicas das plataformas digitais

Como infraestruturas digitais, as plataformas dependem da transformação de características de objetos, pessoas e interações em dados, para que possam ser registradas, quantificadas, organizadas e analisadas. Esse processo é conhecido como dataficação (Mayer-Schonberger; Cukier, 2013). Os dados são a matéria-prima essencial para o funcionamento das plataformas. A extração de dados em fluxo contínuo é o que permite às plataformas funcionarem como mercados instantâneos, monitorando o comportamento dos usuários em tempo real, processando e traduzindo esse comportamento em preços, tendências, categorias, previsões e uma série de outras informações úteis para os seus usuários. Nesse sentido, é possível entender que a dataficação é um processo de abstração do “mundo real”, que aproveita e privilegia determinadas características de interesse, além de moldar a forma como essas

características irão circular e orientar comportamentos nas plataformas (Srnicek, 2017; Sundararajan, 2016; Van Dijck; Poell; De Waal, 2018).

A extração recorrente e crescente de dados, somada a uma quantidade crescente de usuários, faz com que seja obrigatória outra característica de funcionamento das plataformas, o processamento automatizado dos dados por meio de interfaces e algoritmos. A interface é o que é conhecido popularmente como o aplicativo, a parte que permite a interação dos usuários com a plataforma. Ao definir as possibilidades de interação, a interface já faz uma filtragem inicial dos dados que serão inseridos na plataforma. Além disso, há também a coleta dos dados que não são inseridos diretamente pelo usuário, como localização, características do dispositivo e forma de uso do aplicativo.

Em seguida, esses dados são processados pelos algoritmos, um conjunto de instruções programadas que organiza, classifica, seleciona, direciona e analisa os dados, de modo a automatizar o funcionamento das plataformas. Em suma, os algoritmos realizam a filtragem e a seleção dos dados, retornando-os em tendências, preços, popularidade, anúncios personalizados, indicações, avaliações, etc. Todo esse processo proporciona um grau de controle elevado das empresas proprietárias sobre o comportamento dos usuários e a sua interação no ambiente da plataforma, de modo que se torna irrealista afirmar que as plataformas realizam apenas a conexão entre grupos de usuários (Srnicek, 2017; Van Dijck; Poell; De Waal, 2018)

A dataficação, o processamento dos dados em tempo real pelos algoritmos e o seu retorno imediato em informações de interesse para o usuário compõem uma das principais fontes de vantagem competitiva entre as plataformas digitais e as plataformas convencionais, como agências de empregos, *shopping centers* e redes de televisão. Ao extraírem uma grande quantidade de dados sobre o comportamento dos seus usuários e sobre o que é oferecido ali, as plataformas realizam uma seleção personalizada, que busca apresentar ao usuário demandante aqueles produtos/serviços/comportamentos que mais correspondem aos seus interesses. Além disso, realizam outras formas de seleção, como a identificação e a divulgação de tendências comportamentais. Nas plataformas de trabalho, as tendências influenciam a definição dos preços e a mobilização de trabalhadores, conforme os movimentos de oferta e demanda. (Couldry; Mejias, 2019; Parker; Alstyne; Choudary, 2016; Van Dijck; Poell; De Waal, 2018).

Outra forma de seleção é a quantificação da reputação, por meio de mecanismos como avaliações, notas, selos, seguidores e curtidas. Como as plataformas proporcionam a interação entre pessoas que não se conhecem e que, frequentemente, não estão no mesmo lugar, é

necessário construir mecanismos para superar a desconfiança que acompanha essas relações. No caso das plataformas de trabalho, esses mecanismos ocupam um papel importante, pois a avaliação dos trabalhadores e dos seus serviços é decisiva para a obtenção de novos trabalhos, para definir a qualidade dos trabalhos que vão conseguir, para a remuneração e para eventuais suspensões ou desligamentos (Abílio; Amorim; Grohmann, 2021; Oliveira; Carelli; Grillo, 2020; Van Dijck; Poell; De Waal, 2018).

Embora as interfaces e algoritmos automatizem o processamento dos dados e a execução de tarefas nas plataformas, é preciso ressaltar que existe um controle humano desses processos. Os algoritmos são, em sua origem, instruções programadas por seres humanos. Mesmo que haja tecnologias como o aprendizado de máquina, que permitem que sistemas de inteligência artificial aprendam a tomar decisões de forma autônoma e reescrevam seus algoritmos a partir da análise de dados sobre situações prévias, são os humanos que ensinam às máquinas como aprender, treinando e ajustando esses sistemas. Não há, portanto, como se referir a uma plataforma como um mercado livre, com regras do jogo que se desenvolvem espontaneamente. É justamente a presença de um proprietário, que define as regras do jogo, além de informar e fiscalizar os jogadores, o que diferencia a plataforma de um mercado livre na governança das transações, como será visto a seguir.

2.1.2 Por que as plataformas digitais de trabalho não são um mercado virtual? Uma breve discussão sobre estruturas de governança e modelos de negócio

Na literatura econômica, o conceito de estrutura de governança é apresentado como o conjunto de regras que organiza como as transações se desenvolvem². Ou seja, quais são os agentes envolvidos em uma transação, qual é o seu objeto e que tipo de interações pode haver entre os agentes (Fiani, 2011, p. 93). As duas estruturas de governança mais convencionais são o mercado e a hierarquia (empresas, órgãos governamentais, etc.). O mercado organiza transações a partir do mecanismo de oferta e demanda, orientando compradores e vendedores a partir da flutuação dos preços. Contudo, nem sempre essa é a forma mais eficiente de organizar transações, em virtude dos custos de transação.

² Os conceitos de estruturas de governança e de custos de transação derivam da teoria econômica que discute organizações e instituições. Essa teoria não será aprofundada aqui, apenas utilizada, de forma simplificada, para justificar como as plataformas digitais se diferenciam da estrutura de mercado. Os elementos aqui trazidos foram baseados, principalmente, na leitura feita por Ronaldo Fiani (2011) sobre conceitos desenvolvidos por Ronald Coase e Oliver Williamson.

Custos de transação são custos de se recorrer ao mercado. Envolve, por exemplo, a pesquisa de fornecedores, a comparação de preços, a elaboração e o monitoramento de contratos. Os custos de transação aumentam conforme cresce: a quantidade de informações necessárias para realizar a transação; a incerteza sobre os seus desdobramentos; o comportamento oportunista dos agentes; e a dificuldade de substituir fornecedores ou consumidores. Nesse contexto, as hierarquias surgem como a estrutura de governança alternativa, que se justifica quando é mais barato ou mais eficiente internalizar a produção de uma mercadoria ou de um serviço do que recorrer ao mercado para obtê-los.

Enquanto nos mercados, as transações ocorrem entre agentes autônomos, que respondem predominantemente a incentivos econômicos, nas hierarquias, as transações ocorrem internamente, entre agentes subordinados, que estão sujeitos a controles administrativos. Mas as estruturas hierárquicas também possuem custos, como a contratação e a gestão dos trabalhadores, a manutenção de estoques, equipamentos e estruturas necessários à produção, entre outros.

Diante disso, há um movimento das hierarquias de buscarem a redução dos seus custos internos, principalmente no caso das empresas, quando submetidas à concorrência intensa ou à pressão por lucratividade. Nesses casos, uma resposta comum é recorrer a estruturas de governança híbridas, que misturam elementos de mercado e hierarquia. Um exemplo é a empresa toyotista, que buscou reduzir custos com pessoal e estrutura física, ao terceirizar parte da produção para fornecedores externos, mantendo, ao mesmo tempo, um controle de qualidade típico de estruturas hierárquicas.

A plataformização também pode ser vista como parte desse movimento de redução de custos das empresas. No caso das plataformas digitais de trabalho, a empresa, ao invés de empregar trabalhadores em contratos fixos para o fornecimento do seu produto, torna essa contratação um mecanismo de mercado, oferecendo oportunidades pontuais, com remuneração variável, de acordo com a demanda. Porém, as características de uma estrutura hierárquica continuam presentes, como o gerenciamento algorítmico, sistemas de incentivos e punições, termos de adesão obrigatórios, etc. A manutenção dos mecanismos de hierarquia é necessária porque tais empresas atuam em atividades nas quais os custos de transação seriam mais altos na ausência desses mecanismos.

Tome-se o exemplo da empresa Uber. Uma pessoa interessada em um serviço de transporte particular urbano encontraria várias dificuldades para obter esse serviço de forma satisfatória em um mercado livre. Primeiramente, teria que encontrar motoristas dispostos a

fazer o trajeto de que precisa. Teria que pesquisar e negociar preços. Precisaria avaliar se o motorista e o seu carro teriam condições de realizar o serviço. Teria que definir um trajeto a ser percorrido, entre outras coisas. Além disso, estaria sujeita ao oportunismo, podendo encontrar motoristas que omitem problemas do carro, enganam sobre conhecer o caminho ou adotam percursos mais longos para aumentar o preço do serviço. Os motoristas, por sua vez, também enfrentariam custos de transação, como a necessidade de aprender novos trajetos, o cálculo dos custos e do preço final do serviço, a publicidade, a construção de uma carteira de clientes, etc.

Desse modo, a utilização do mercado livre para esse tipo de transação se mostra pouco adequada, dando lugar a outras estruturas de governança, como as concessões de táxi, onde o governo assume custos de transação relacionados à seleção dos motoristas e dos seus carros e à definição dos preços. As plataformas digitais também se apresentam como estruturas de governança alternativas. Ao definir os trajetos em um mapa com informações de trânsito em tempo real, selecionar os motoristas aptos a realizarem a corrida e definir os preços que devem ser pagos, a plataforma da Uber minimiza custos com definição de trajetos, busca de fornecedores e de clientes e definição do preço. Mecanismos de avaliação, ranqueamento e sanções, por sua vez, inibem comportamentos oportunistas entre as partes da transação. Ou seja, uma série de mecanismos administrativos reduz os custos de transação para a contratação do serviço (Folgueira; Silva; Carvalho, 2019; Henten; Windekilde, 2016).

Portanto, do ponto de vista econômico, as plataformas de trabalho são estruturas de governança híbridas, reunindo elementos de hierarquia e de mercado. Por sua vez, o uso de elementos de mercado nas formas de organização empresariais não é uma novidade, mas uma tendência já observada há várias décadas, presente em fenômenos como a terceirização, a subcontratação, o contrato de trabalho intermitente, entre outros. Isso se relaciona com um dos principais diferenciais dos **modelos de negócio baseados em plataformas digitais**, o fato de essas empresas repassarem aos seus usuários parte relevante dos custos e dos riscos de manutenção da força de trabalho, dos equipamentos e da infraestrutura necessários à prestação dos serviços que oferecem.

Diversos pesquisadores da economia das plataformas mencionam os baixos custos marginais como um dos principais diferenciais das empresas baseadas em plataformas digitais, em comparação com as empresas que adotam outros modelos de negócios. O custo marginal é o custo de aumentar a produção de um bem ou serviço por uma empresa. Como as empresas baseadas em plataformas digitais oferecem seus serviços com base na força de trabalho e nas propriedades dos seus usuários fornecedores, expandir a sua produção é mais barato do que

seria para empresas que produzem com empregados formalizados e com equipamentos próprios (Parker; Alstyne; Choudary, 2016; Srnicek, 2017; Van Dijck; Poell; De Waal, 2018).

Novamente, o exemplo da Uber vem ao caso. Os custos mais importantes da empresa estão no desenvolvimento e na manutenção da plataforma digital. A empresa não contrata os motoristas, formalmente, como empregados, limitando-se a oferecer um determinado valor para quem aceite realizar o serviço de transporte individual. Também não possui veículos próprios, o que implicaria em custos com aquisição, manutenção, estacionamento, etc. Sendo assim, expandir os seus serviços de transporte individual tem um custo que tende a diminuir, na medida em que os custos de desenvolvimento e manutenção da plataforma se diluem conforme aumenta o número de usuários do serviço.

Embora haja também o custo de atrair novos trabalhadores e consumidores, que pode ser visto na remuneração elevada combinada a baixos preços no início da atuação da empresa, esse custo é contrabalanceado por outra característica das plataformas digitais, a presença dos efeitos de rede. Efeitos de rede acontecem com produtos que aumentam sua utilidade conforme aumenta o número de pessoas que os utilizam. Quanto maior o número de usuários, mais conexões podem ser feitas, aumentando a utilidade da plataforma para os seus usuários e a capacidade da empresa em auferir receitas dessas conexões.

O resultado disso é um efeito de retroalimentação. As empresas que conseguem reunir o maior número de usuários em suas plataformas possuem mais facilidade para atrair novos usuários. Conseqüentemente, cria-se uma tendência de monopolização ou de oligopolização, dificultando a entrada de concorrentes. Cria-se, também, uma assimetria na relação entre os usuários e a empresa. Se deixar a plataforma, o usuário perde acesso à rede a que estava conectado, o que é especialmente sensível no caso da utilização da tecnologia para realizar transações. Tal assimetria dá aos usuários pouco poder de barganha individual em relação às empresas, podendo ensejar práticas abusivas destas (Kenney; Bearson; Zysman, 2021; Vallas; Schor, 2020; Van Dijck; Poell; De Waal, 2018).

Em resumo, o papel da dataficação e do gerenciamento algorítmico como bases tecnológicas das plataformas digitais, a mistura entre elementos de mercado e hierarquia para viabilizar transações e a importância da redução de custos com trabalho e capital para o modelo de negócio das empresas plataformizadas são elementos importantes para entender o processo de plataformização, permitindo que se avance para uma discussão mais aprofundada sobre o trabalho organizado por meio das plataformas digitais.

2.2 O TRABALHO PLATAFORMIZADO

A plataformização é um fenômeno que envolve elementos tecnológicos e de organização econômica. Sendo assim, tal fenômeno não se restringe a um tipo de atividade econômica ou a um fator de produção. A plataformização tem se destacado na produção de informações, no entretenimento, nas interações sociais e na mobilização de diversas atividades de trabalho (Parker; Alstyn; Choudary, 2016; Srnicek, 2017). É sobre a plataformização do trabalho que se concentra esta pesquisa. Portanto, a seguir, será feito um recorte da literatura que trata deste tema.

2.2.1 Terminologia e classificações do trabalho plataformizado

Antes de prosseguir com a literatura do tema, é necessária uma breve digressão sobre a terminologia utilizada e sobre como se identifica o fenômeno. A organização do trabalho por meio de plataformas digitais vem sendo denominada de várias formas: trabalho de/por/em/via plataformas, trabalho plataformizado, uberização, trabalho digital, *gig economy*, entre outras. Nomear essa forma de organização do trabalho parece algo banal, mas implica questões fundamentais sobre como o fenômeno é abordado. Trabalho de plataformas, por exemplo, pode sugerir que o trabalho é típico das plataformas, quando, na verdade, na maioria das vezes se trata de atividades que já existiam muito antes. Termos como trabalho em plataformas ou trabalho digital podem sugerir a ideia de que tudo se passa em um ambiente virtual. Trabalho via, ou, por plataformas, pode reforçar o discurso de que as plataformas são meras intermediadoras. O termo uberização, por sua vez, tem a limitação de refletir uma forma de plataformização do trabalho que é relevante, mas não a única. O termo *gig economy*, além da complicada tradução para o português (economia de bicos), reflete uma forma de organização do trabalho mais ampla, que inclui trabalhadores não coordenados por plataformas digitais, como revendedores de cosméticos, artistas independentes e diaristas (Abílio; Amorim; Grohmann, 2021; Grohmann, 2020; Kalil, 2020).

A discussão sobre a terminologia já foi desenvolvida por Abílio, Amorim e Grohmann (2021, p. 35), que, ao fim, optaram pelo termo “trabalho subordinado por meio de plataformas digitais”, para demarcar que as plataformas não são meras mediadoras. Mediante a análise da literatura que trata das características dessa forma de organização do trabalho, na presente pesquisa, decidiu-se adotar o termo “trabalho plataformizado”, entendido como o trabalho mobilizado por empresas que utilizam plataformas digitais para a sua coordenação.

Diversos pesquisadores classificam o trabalho plataformizado em duas modalidades principais, considerando a forma de entrega do trabalho como elemento diferenciador. A modalidade mais visível é o trabalho baseado em localização (*location-based; work-on-demand; gig work*). São serviços que devem ser prestados fisicamente, em uma localização específica, como entrega de produtos, transporte pessoal, limpeza doméstica. A outra modalidade é o trabalho plataformizado online (*web-based; digital labor; cloud work*), no qual as plataformas coordenam serviços que são entregues virtualmente. Estas plataformas se dividem entre as de microtrabalho, também conhecido como *crowdwork*, e as plataformas de prestação de serviços especializados. O primeiro tipo envolve trabalhos relacionados a pequenas tarefas, como o reconhecimento de objetos para ajudar a treinar algoritmos, a moderação de conteúdo em redes sociais ou a transcrição de áudios. O segundo tipo envolve serviços mais complexos, que demandam conhecimentos específicos, como projetos de arquitetura, comunicação visual, consultas médicas, etc. (De Stefano, 2016; Kaine; Josserand, 2019; Vallas; Schor, 2020).

Outra forma de classificar o trabalho plataformizado é pela análise do grau de controle exercido sobre o trabalho pelas empresas de plataformas. Nesse sentido, Oliveira, Carelli e Grillo (2020) propõem uma divisão entre plataformas digitais de trabalho puras e híbridas. As primeiras seriam plataformas que operam, na prática, como mercados virtuais, sem a realização de controles relevantes sobre a interação entre contratantes e ofertantes do trabalho, ou sobre a forma e as condições de prestação do trabalho. Popularmente conhecidas como *marketplaces*, tais plataformas teriam como objeto do negócio, visivelmente, a disponibilização de uma infraestrutura digital de anúncios e comunicação entre ofertantes e demandantes de serviços. Por outro lado, as plataformas híbridas seriam aquelas em que há elementos de hierarquia e de mercado na organização do trabalho, necessários para o oferecimento de um serviço específico e padronizado pela empresa que gere a plataforma. Nesses casos, as plataformas não são simples infraestruturas de comunicação, mas sim contratantes do trabalho de uma parte, que se transforma no serviço oferecido à outra parte.

Essas classificações do trabalho plataformizado não são apenas exercícios de catalogação. Entender como esse fenômeno se organiza permite ajustar a abordagem que pode ser feita, por exemplo, do ponto de vista da regulação. Uma empresa que gere uma plataforma híbrida exerce um poder diretivo sobre os trabalhadores, o que demanda uma regulação trabalhista mais próxima da convencional, enquanto a regulação das relações de trabalho no caso das plataformas *marketplace* precisaria de uma abordagem mais específica (Oliveira;

Carelli; Grillo, 2020). A classificação entre trabalho baseado em localização e trabalho entregue online, por sua vez, lança luz sobre os desafios adicionais de uma regulação no caso do trabalho entregue virtualmente. No limite, pode haver situações em que o trabalhador é de um país, a empresa contratante, de outro, e o local de onde a pessoa realiza o trabalho, um terceiro país. Nesse caso, pode haver dificuldades para aplicar uma regulação trabalhista de base nacional, demandando uma convenção internacional, similar ao caso do trabalho marítimo.

2.2.2 Elementos da literatura sobre o trabalho plataformizado

Para uma contextualização breve sobre a pesquisa em torno do trabalho plataformizado, utiliza-se aqui o artigo de Sarah Kaine e Emmanuel Josserand (2019), que realizaram a revisão de literatura mais relevante sobre o tema³. Os autores pesquisaram artigos de periódicos e trabalhos em anais de eventos publicados entre 2009 e 2019 na base Scopus, a partir de onze termos de busca relacionados ao tema, analisando um total de 140 publicações. Os resultados encontrados foram divididos em três grandes áreas de pesquisa: condições para os trabalhadores; impacto do trabalho em plataformas; tecnologia da informação e trabalho em plataformas.

Entre as condições para os trabalhadores, a literatura aponta os problemas relacionados à contratualização das relações de trabalho nas plataformas digitais. O trabalho plataformizado se apresenta em situações diversas, que transitam entre características de emprego e de trabalho autônomo, mas cuja contratualização promovida pelas plataformas quase sempre trata os trabalhadores como independentes. A discussão também ressalta a reduzida liberdade dos trabalhadores em negociar os termos desses contratos, tendo em vista que são estabelecidos de modo unilateral pelas empresas, cuja adesão é pré-condição para o acesso ao trabalho.

Outro aspecto que emerge na literatura é a questão dos riscos associados ao trabalho plataformizado, que recaem principalmente sobre os próprios trabalhadores. Dentre outros, há o risco de não estar coberto pela seguridade social, os riscos operacionais, de segurança e saúde do trabalho, da instabilidade nos rendimentos e da instabilidade na própria atividade

³ Em uma busca ampla na base de dados Scopus, a revisão da literatura realizada por Kaine e Josserand foi a segunda mais citada entre 169 resultados, com 155 citações no Scopus e 335 citações no Google Acadêmico. O primeiro colocado era um artigo com temática mais ampla, que tratava das desigualdades no ambiente digital. Consulta realizada em 02/05/2025, no site <https://www.scopus.com>, com os termos: TITLE-ABS-KEY ("literature review" AND "platform work") OR TITLE-ABS-KEY ("literature review" AND "gig economy") OR TITLE-ABS-KEY ("literature review" AND "uberization") OR TITLE-ABS-KEY ("literature review" AND "digital labor") OR TITLE-ABS-KEY ("literature review" AND "work" AND "digital platforms").

profissional.

O gerenciamento da renda e da jornada de trabalho também é outra questão abordada. Haveria uma diferenciação entre uma minoria de trabalhadores altamente especializados, que conseguem obter rendimentos elevados a partir das plataformas, e uma maioria de trabalhadores menos especializados, com rendimentos menores e altamente atrelados à quantidade de trabalho que conseguem obter nas plataformas. A consequência para esses trabalhadores seria uma incerteza quanto aos rendimentos e a necessidade de longas jornadas ou de múltiplas ocupações para manter um nível de renda satisfatório.

Ainda no tópico das condições para os trabalhadores, os autores identificam na literatura algumas dificuldades para a ação coletiva, como a caracterização desses trabalhadores como independentes, o que dificulta a reivindicação de direitos do trabalho e, em alguns países, dá margem a tratar a organização coletiva desses trabalhadores como tentativa de cartelização. Contudo, são apontados estudos que já identificam a resistência coletiva de trabalhadores por insatisfação com as condições de trabalho e a remuneração.

Diante dessas condições, a literatura apresenta uma necessidade de regulamentação do trabalho plataformizado, que garanta aos trabalhadores acesso a condições de trabalho decente, seguridade social e outros direitos, algo que não acontece espontaneamente. A forma dessa regulamentação, contudo, segue objeto de debates na literatura, com alternativas que incluem, principalmente, a atribuição de direitos aos trabalhadores autônomos, a criação de uma categoria específica de trabalho e o enquadramento na legislação convencional de emprego.

Outra grande área de pesquisa identificada por Kaine e Josserand (2019) diz respeito ao impacto do *gig work* nos trabalhadores, na força de trabalho e na sociedade. São mapeadas pesquisas a respeito das emoções e desafios que esse tipo de trabalho representa para os trabalhadores, mobilizando alguns sentimentos como a ansiedade, relacionada à espera por novos trabalhos e à incerteza sobre a remuneração; a frustração de não ter um trabalho valorizado socialmente e economicamente; e a solidão, por ser um trabalho que muitas vezes não envolve a criação de vínculos sociais. Por outro lado, Kaine e Josserand (2019) apontam estudos que mostram a criação de novas redes, virtuais ou não, de comunicação e solidariedade entre os trabalhadores, e também com os seus clientes.

No que diz respeito à força de trabalho, há um ramo das pesquisas que revela na economia de plataformas oportunidades para um aprendizado constante dos trabalhadores, uma vez que diferentes clientes e rotinas trazem novas demandas de atualização. Por outro lado, um

desafio seria adaptar os sistemas de qualificação para o trabalho a essa necessidade constante de adaptações, enfocando em habilidades portáteis e cursos *online*, por exemplo. Outras vantagens apontadas por estudos são a flexibilidade de horários e local de trabalho, maior autonomia para os trabalhadores, compatibilidade com outras atividades e a possibilidade de inclusão no mercado de trabalho de pessoas que teriam dificuldades em se adaptar a um emprego regular, como pessoas encarregadas do cuidado de crianças ou idosos. Contudo, a literatura aponta também que muitos dos trabalhos gerados no contexto das plataformas são de baixa qualificação e de baixa remuneração, exigindo jornadas longas e irregulares quando são a fonte principal de renda desses trabalhadores.

A terceira grande área de pesquisa, que relaciona tecnologias da informação e trabalho, apresenta estudos que abordam o uso dos dados para a gestão do trabalho em plataformas, com o tema do gerenciamento algorítmico em destaque. Como já abordado na subseção anterior, a tecnologia das plataformas se baseia na coleta e no processamento permanente de dados junto aos seus usuários. A literatura aponta três funções básicas do gerenciamento algorítmico, a função de controle e disciplina, a função de gerenciamento de performance, e a função de legitimação de decisões sobre o desligamento de usuários. A dataficação e o gerenciamento algorítmico trazem controvérsias relacionadas à transparência no uso dos dados e à assimetria de informações entre os trabalhadores e as operadoras de plataformas.

Esta grande área aborda, ainda, a importância das redes sociais para os trabalhadores de plataformas. As pesquisas revelam duas funções principais desses meios de comunicação. A primeira é a de permitir a construção de comunidades para troca de conhecimentos, interação, ajuda mútua e organização coletiva. A segunda é de proporcionar uma vitrine para a obtenção de novos trabalhos e de notoriedade por parte desses trabalhadores.

Em resumo, a literatura, com base na ampla revisão de Kaine e Josserand (2019), evidenciou as diversas condições para os trabalhadores plataformizados, marcadas por problemas na contratualização, pela transferência de riscos para o trabalhador, pela instabilidade de renda que frequentemente exige longas jornadas ou múltiplas ocupações, e pelas dificuldades na ação coletiva. Embora alguns estudos apontem potenciais aspectos como flexibilidade ou aprendizado, a literatura predominante ressalta os desafios e a falta de proteção social. Além disso, destacou-se o papel central da tecnologia da informação na organização desse trabalho, com foco na dataficação e no gerenciamento algorítmico, que funcionam como mecanismos de controle e gestão do desempenho, gerando controvérsias sobre transparência e assimetria de informações. Diante desse quadro, um consenso na literatura aponta para a

necessidade de regulamentação, reconhecendo que a garantia de condições de trabalho decente e seguridade social para os trabalhadores plataformizados não ocorre de forma espontânea.

Após um panorama geral sobre os efeitos da plataformização no mundo do trabalho, é importante examinar características do trabalho plataformizado no Brasil, uma vez que esta tese, na sua parte empírica, se volta para o esforço empreendido pelo Governo Federal para avançar na regulação das relações laborais compreendidas nesse fenômeno.

2.2.3 Características do trabalho plataformizado no Brasil: algumas evidências

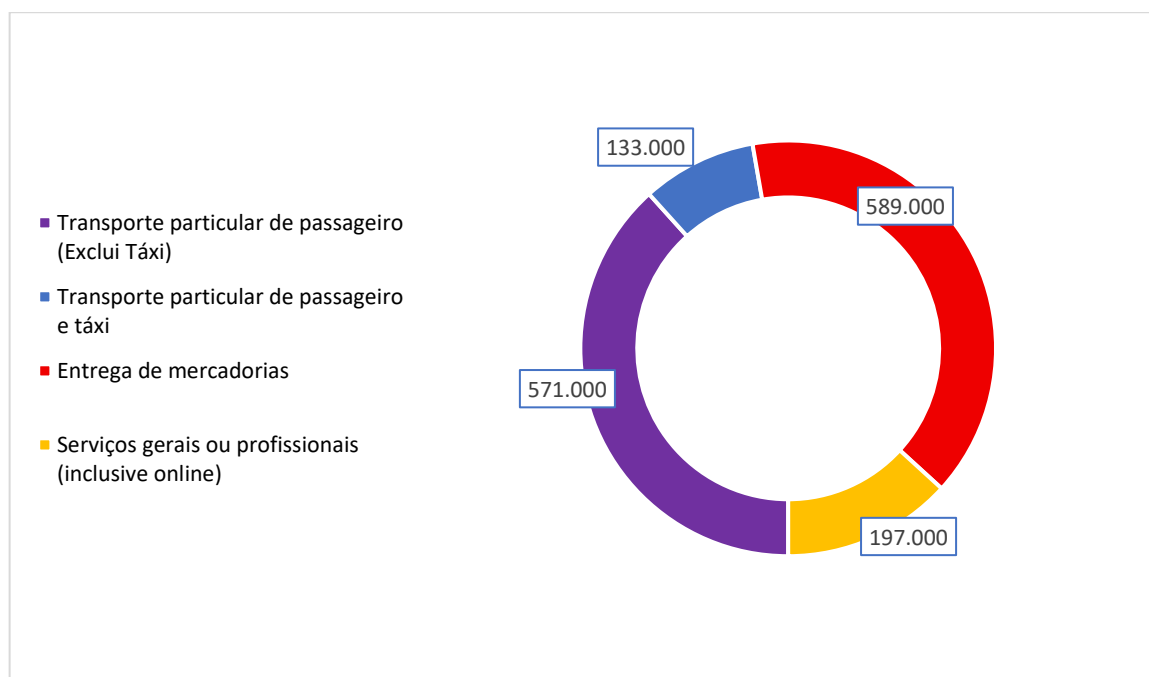
O trabalho plataformizado se consolida no Brasil a partir da década de 2010. De modo ilustrativo, as duas plataformas digitais de trabalho mais famosas no país, Ifood e Uber, lançaram seus aplicativos no Brasil em 2012 e 2014, respectivamente. É também nessa década que plataformas de trabalho entregue online se disseminam no país, atuando em ramos diversos como produção e treinamento de dados, pesquisa de mercados, impulsionamento de redes sociais, teste de novos produtos e *freelancing* (Braz, 2021).

Em função do caráter recente, da informalidade e da variedade de setores em que se observa o trabalho plataformizado no Brasil, ainda são escassas as pesquisas que conseguem dimensionar essa forma de trabalho no país. Os primeiros estudos nesse sentido foram realizados a partir de dados que não mediam especificamente o trabalho plataformizado. Góes e Firmino (2021) fizeram um recorte dos dados de mercado de trabalho da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, restringindo-se aos trabalhadores que atuavam nos setores de transporte de passageiros e de mercadorias, no regime de conta própria, chegando a uma estimativa de 1,4 milhão de pessoas, em 2021. Manzano e Krein (2022), por sua vez, realizaram um trabalho de dimensionamento a partir de uma fonte distinta, uma empresa que mede o tráfego de sites e aplicativos. Com base nesses dados, os pesquisadores estimaram que havia 1,46 milhões de trabalhadores atuando sob controle de plataformas digitais no Brasil, em 2021. Desses trabalhadores, 59% estariam atuando no transporte de passageiros, 30% no transporte de mercadorias, 5% em serviços entregues online e 6% em outros serviços, como saúde, educação e serviços gerais. O mesmo estudo também identificou 1506 plataformas digitais de trabalho em atuação no país, sendo 197 com um número relevante de usuários.

Finalmente, em 2022, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística realizou um levantamento específico das pessoas que exerciam trabalho por meio de plataformas digitais, no âmbito da PNAD Contínua. Essa pesquisa estimou uma quantidade de 1,49 milhões de

peças que atuavam em plataformas de trabalho no Brasil, no último trimestre daquele ano. Desses trabalhadores, a maioria trabalhava com aplicativos de transporte de passageiros (47,2%), seguidos pelos trabalhadores nos setores de entrega de mercadorias (39,5%) e pelos trabalhadores em outros tipos de serviços (13,2%)⁴ (IBGE, 2023). Vale ressaltar que a pesquisa chegou a resultados próximos das estimativas realizadas nos estudos anteriores (Góes; Firmino, 2021; Manzano; Krein, 2022), o que confere robustez aos dados.

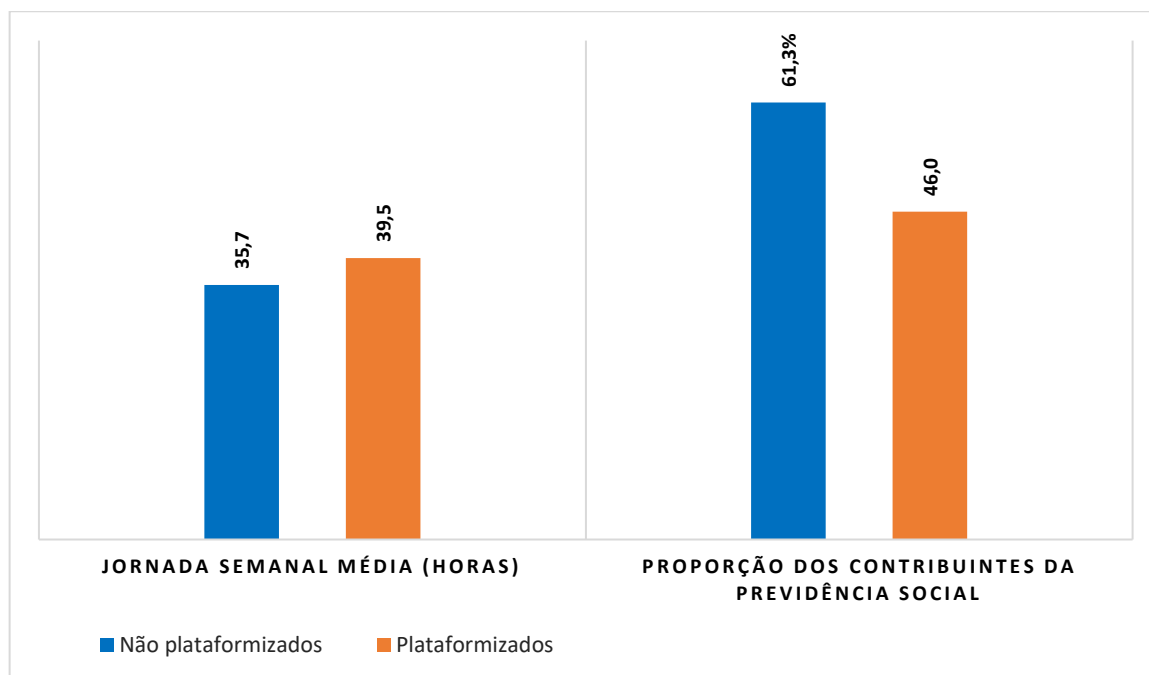
GRÁFICO 1 - PESSOAS QUE OBTINHAM TRABALHO POR APLICATIVOS, POR SETOR DE ATUAÇÃO - BRASIL – 2022



Fonte: Elaboração própria a partir de dados de IBGE (2023).

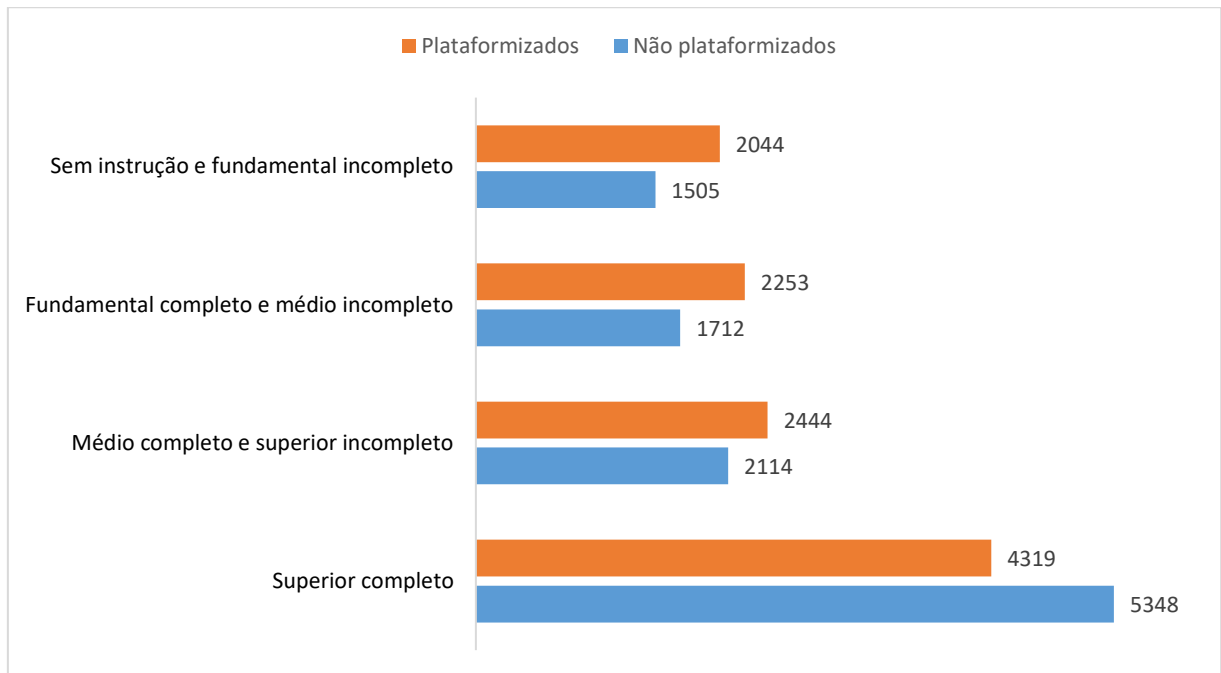
A pesquisa do IBGE trouxe outros dados importantes sobre o trabalho plataformizado no país. No perfil sociodemográfico, constatou-se que a grande maioria dos trabalhadores plataformizados se identificam como homens (81,3%), que prevalece a faixa etária entre 25 e 39 anos (48,4%), e que a maioria tem ensino médio completo ou superior incompleto (61,3%). Sobre a posição na ocupação, a grande maioria se identificou como trabalhador por conta própria (77,1%), enquanto apenas 5,9% se identificaram como empregados com carteira assinada. A falta de regulação sobre esse tipo de trabalho se reflete em jornadas de trabalho mais longas e em baixa cobertura previdenciária, em comparação aos trabalhadores não plataformizados, conforme demonstra o gráfico abaixo.

⁴ Essa categoria era genérica, incluindo serviços baseados em localização e serviços online, com diferentes níveis de especialização.

GRÁFICO 2 - JORNADA DE TRABALHO E COBERTURA PREVIDENCIÁRIA

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados de IBGE (2023)

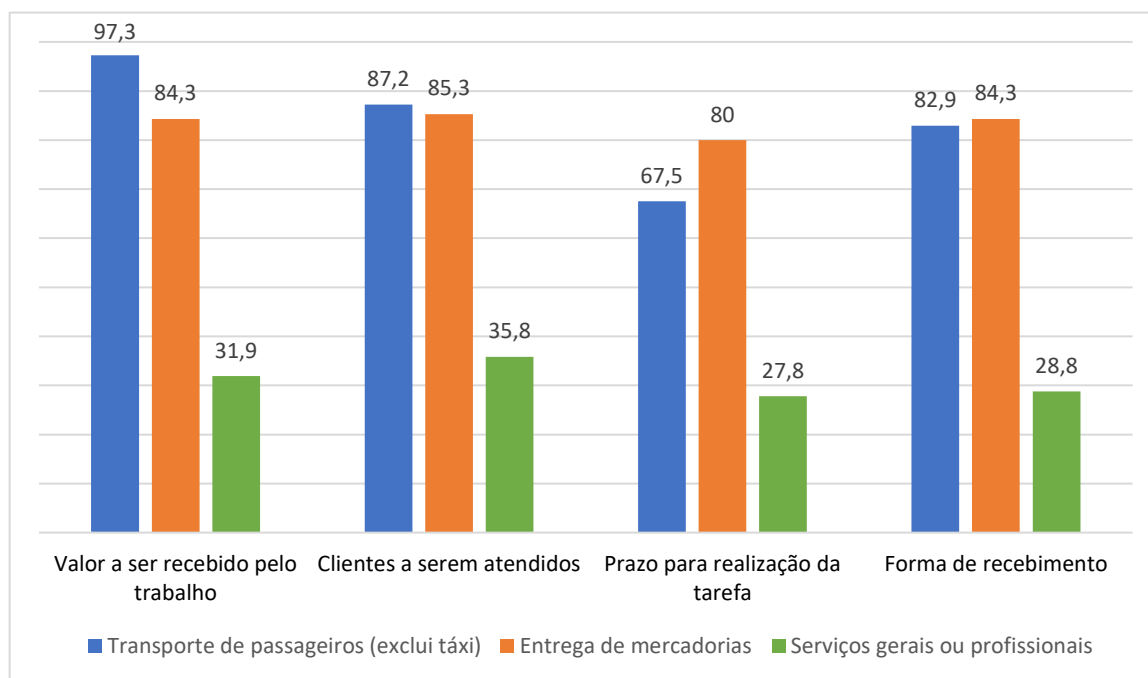
Contudo, os trabalhadores plataformizados, especialmente aqueles com menor escolaridade, possuem um rendimento médio mensal superior ao dos demais trabalhadores (Gráfico 4), o que pode ajudar a explicar a preferência de um contingente significativo de pessoas pelo trabalho plataformizado (Machado; Zanoni, 2022 b). Vale ressaltar, por outro lado, a exceção dos trabalhadores com nível de instrução superior completo, cujos rendimentos são menores entre os plataformizados. Uma possível explicação para esta constatação é uma dificuldade de inserção dessas pessoas em empregos convencionais que exigem ensino superior, o que as levaria a aceitar uma ocupação de menor rendimento nas plataformas (Abilio, 2022; Castro, 2020).

GRÁFICO 3 - RENDIMENTO MÉDIO MENSAL SEGUNDO O NÍVEL DE INSTRUÇÃO

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados de IBGE (2023)

O estudo do IBGE, vale dizer, fruto de uma parceria com a Universidade Estadual de Campinas e com o Ministério Público do Trabalho, foi além de uma mensuração das características dos trabalhadores plataformizados. Os questionários aplicados incluíram uma avaliação sobre a autonomia desses trabalhadores em relação aos aplicativos, no que diz respeito ao valor e à forma de pagamento do trabalho, aos clientes a serem atendidos, aos prazos para realização das tarefas e à determinação da jornada de trabalho. Os resultados dessas questões colocam em xeque os argumentos de que o trabalho plataformizado proporciona autonomia e flexibilidade.

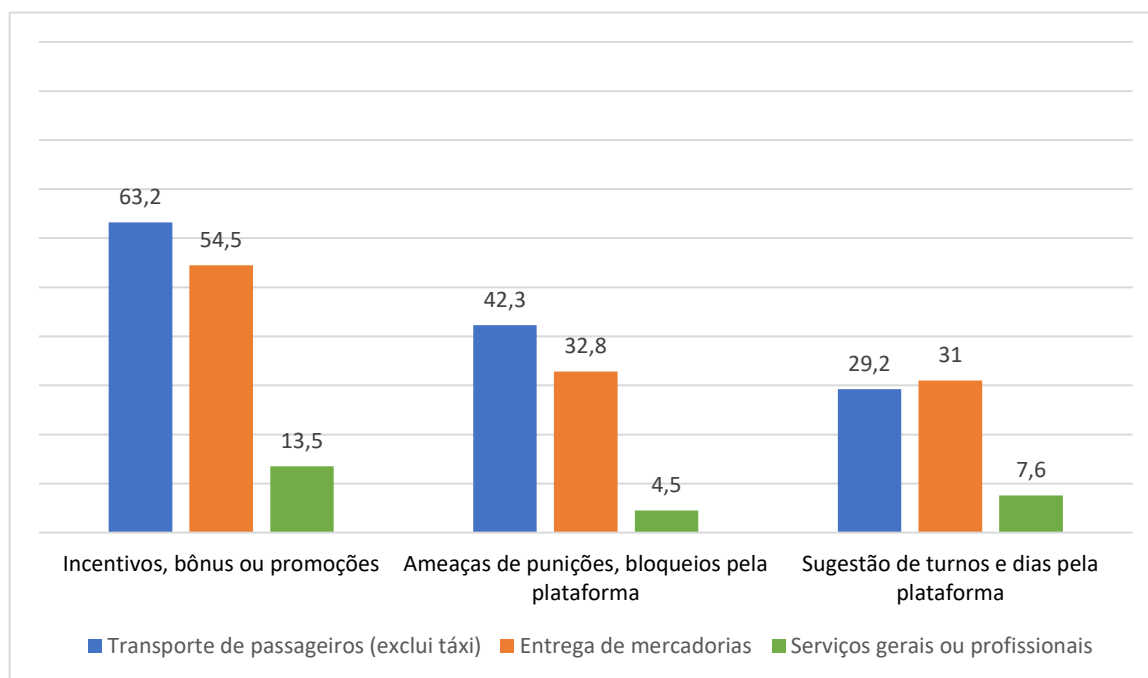
GRÁFICO 4 - O QUE O APLICATIVO DETERMINA NO TRABALHO?



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados de IBGE (2023)

Como demonstrado, para a maioria dos trabalhadores que atuam em plataformas de transporte de passageiros e de entrega de mercadorias, as plataformas determinam quanto o trabalhador receberá, como receberá, em quanto tempo deve realizar o serviço e quem serão os clientes. Esses elementos tornam difícil afirmar que esses trabalhadores são autônomos. A exceção importante é a dos trabalhadores que atuam em plataformas de serviços gerais ou profissionais, para os quais parece haver maior autonomia. Vale ressaltar, contudo, que a pesquisa não permitiu uma clivagem mais detalhada desse agrupamento, pois na mesma categoria estão incluídos, por exemplo, serviços domésticos, baseados em localização, e serviços profissionais entregues online.

Uma das vantagens mais mencionadas entre os trabalhadores plataformizados é a possibilidade de escolher os dias e os horários de trabalho. De fato, a grande maioria dos trabalhadores no transporte particular de passageiros (83,8%) e dos trabalhadores na entrega de mercadorias (70,8%) afirmou ter essa possibilidade em resposta ao questionário. Todavia, há que se ponderar que essa liberdade ocorre dentro de certos parâmetros, que ficam evidentes quando perguntados os motivos que influenciam a jornada de trabalho. Conforme o gráfico abaixo, a presença de incentivos, bônus ou promoções e a ameaça de punições ou bloqueios pela plataforma influenciam a jornada de trabalho de uma quantidade relevante de trabalhadores plataformizados, havendo ainda casos relevantes em que a plataforma sugere turnos e dias de trabalho.

GRÁFICO 5 - ELEMENTOS QUE INFLUENCIAM A JORNADA DE TRABALHO

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados de IBGE (2023)

Novamente, a categoria dos trabalhadores plataformizados em serviços gerais ou profissionais demonstra resultados contraditórios, pois apenas 40% desses profissionais afirmaram ter liberdade de escolha de dias e horários, embora seja pequena a proporção das pessoas que relataram ter a jornada influenciada por mecanismos das plataformas. Uma possível explicação para isso, levantada pelo IBGE, é que vários desses trabalhadores podem ter seus horários de trabalho definidos pela disponibilidade dos clientes para os quais prestam serviços (IBGE, 2023, p.9).

As constatações do levantamento realizado pelo IBGE corroboram pesquisas anteriores, de caráter qualitativo ou com amostras menores, que já ressaltavam questões como as longas jornadas de trabalho, a falta de proteção social e as limitações à autonomia dos trabalhadores plataformizados (Abílio, 2020; Carelli, Rodrigo de Lacerda; Andrade, 2022; Kalil, Renan Bernardi, 2020; Machado, Sidnei; Pilan Zanoni, 2022). As pesquisas qualitativas também aprofundam elementos abordados lateralmente no levantamento, como as motivações dos trabalhadores para adesão às plataformas. A possibilidade de rendimentos rápidos, a flexibilidade de horários e a ausência de superiores hierárquicos são as vantagens principais relatadas pelos plataformizados, especialmente em um mercado de trabalho marcado pela precarização e por um tratamento desumano, mesmo nos empregos formais (Abilio, 2022; Carelli; Andrade, 2022; Castro, 2020; Kalil, 2020; Leme, 2018).

As pesquisas apresentadas mostram que a plataformização se integrou ao mercado de trabalho brasileiro, com características que evidenciam um movimento mais de complementação do que de inovação. Isso se deve, em parte, aos contornos que as relações trabalhistas ganharam, no Brasil e no mundo, ao longo das últimas décadas, o que será abordado em seguida.

2.2.4 O movimento mais amplo no qual se insere o trabalho plataformizado

As características da plataformização do trabalho, se comparadas a outras tendências do mercado de trabalho nas últimas quatro décadas, demonstram que este fenômeno se insere em um processo histórico mais amplo e contínuo de mercantilização das relações de trabalho. Formas contratuais que buscam contornar as obrigações da legislação trabalhista, externalizando custos e riscos da contratação do trabalho para o mercado ou para os próprios trabalhadores, não são novidades trazidas pelas plataformas digitais. Práticas empresariais como a terceirização, a subcontratação, o trabalho temporário e a contratação de trabalhadores como pessoas jurídicas se expandem globalmente desde os anos 1980. Trata-se de um movimento de redução dos custos do trabalho, por meio da sua aproximação às características de uma mercadoria comum, que deve se adaptar às condições do mercado (De Stefano, 2016; Filgueiras, 2021; International Labour Office, 2016).

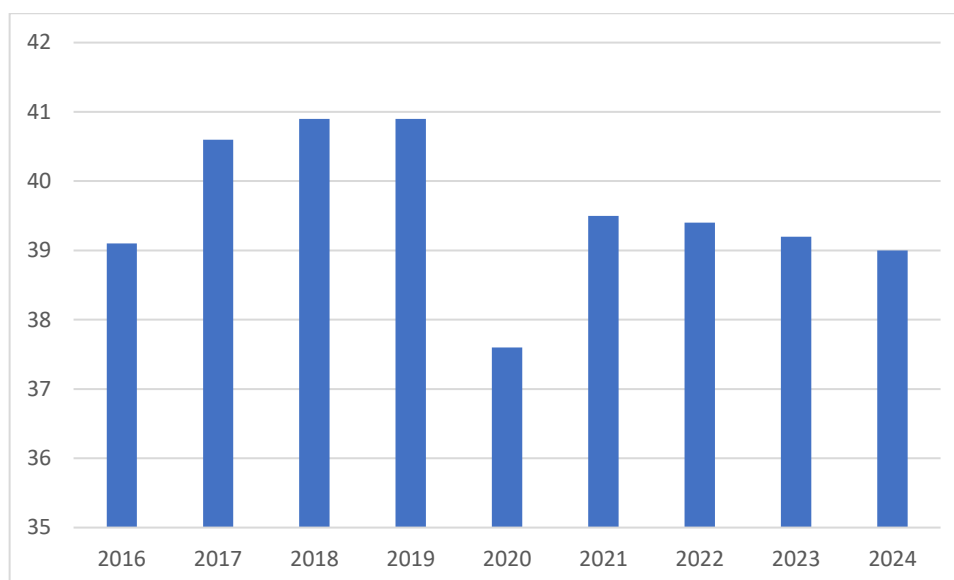
A partir da década de 1980, o modelo empresarial fordista, baseado em uma estrutura de governança hierárquica, passa a dar lugar ao modelo toyotista, uma estrutura híbrida, que busca manter na empresa apenas os trabalhadores cujo controle e a estabilidade são essenciais para o seu negócio principal, enquanto externaliza para outras empresas a execução das tarefas complementares. Com parte da sua força de trabalho transformada em serviços, a serem fornecidos por outras empresas, a organização pode mobilizar e desmobilizar trabalhadores de forma mais rápida e menos custosa, com grande parte das obrigações trabalhistas transferidas para as empresas fornecedoras. Ou seja, parte da força de trabalho passa a se comportar como mais um insumo do processo produtivo, cuja compra se dá conforme a demanda da empresa (Abilio, 2022; De Stefano, 2016).

A terceirização, quando os trabalhadores continuam atuando nas dependências da organização original, e a subcontratação, quando o trabalho contratado é prestado nas dependências de outra organização, ou do próprio trabalhador, são as faces mais visíveis desse movimento. Não obstante, a mercantilização avança também para o trabalho contratado diretamente. Além dos contratos de trabalho temporários, prática já comum em setores como o

comércio e a agricultura, alguns países passaram a legalizar os contratos intermitentes, pelos quais trabalhadores podem ser contratados pontualmente, com pagamento por hora e sem o compromisso de continuidade. Outra forma que se intensifica a partir dos anos 2000 é a contratação de trabalhadores como pessoas jurídicas ou como prestadores de serviço autônomos, frequentemente adotada para disfarçar relações de trabalho subordinado e evitar a regulação laboral (De Stefano, 2016; Huws, 2021; Machado, 2022).

Ou seja, o aumento de vínculos de trabalho instáveis, a facilidade para contratar e demitir, o pagamento por tarefas, a expansão da intermediação de mão de obra e a transferência de responsabilidade das empresas para os trabalhadores fazem parte das tendências já existentes nos mercados de trabalho de países do Norte e do Sul Global. Os contratos de trabalho atípicos, vale dizer, foram progressivamente regularizados ao longo das últimas décadas (International Labour Office, 2016). No Brasil, leis foram criadas para institucionalizar a contratação de jornalistas e artistas como pessoas jurídicas (Lei nº 11.196/2005), de caminhoneiros como transportadores autônomos (Lei nº 11.422/2007) e de profissionais atuando em salões de beleza como parceiros comerciais (Lei nº 13.352/2016). Esse movimento se ampliou com a Reforma Trabalhista de 2017, que por meios legais e judiciais autorizou a terceirização em todos os setores das empresas, o contrato de trabalho intermitente, a extensão dos contratos temporários, entre outros elementos que aproximam o trabalho de ser tratado como mercadoria comum. (Filgueiras, 2021; Machado, 2022).

Por fim, vale ressaltar o papel das relações de trabalho informais, especialmente relevantes nos países do Sul Global. No contexto brasileiro, por exemplo, o mercado de trabalho se caracteriza por uma informalidade persistente, que nos últimos dez anos ficou em torno de 40% da população ocupada.

GRÁFICO 6 - TAXA DE INFORMALIDADE NO MERCADO DE TRABALHO - BRASIL

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE – PNAD Contínua.

A plataformização interage com esse contexto, atuando em sintonia com modos de vida já característicos de trabalhadores acostumados com a informalidade e com empregos formais de baixa qualidade. A busca pela autonomia, as estratégias de sobrevivência e geração de renda, além da insatisfação com a remuneração e a rotina árdua dos empregos precários, são elementos que favorecem a adesão dos trabalhadores ao trabalho plataformizado no país (Abilio, 2022).

Tal como outros contratos de trabalho atípicos, o trabalho plataformizado se desenvolve na informalidade, com as empresas responsáveis pelas plataformas valendo-se do aspecto de inovação tecnológica para argumentarem que não são contratantes de trabalho, mas sim fornecedoras de tecnologia de intermediação entre compradores e vendedores autônomos de serviços. Contudo, como visto na lógica tecnológica e econômica das plataformas digitais de trabalho, bem como na literatura que tem se dedicado a examinar os seus efeitos no mundo do trabalho, fica evidente que o trabalho plataformizado é uma forma de contratação que envolve, na maioria das vezes, uma relação de controle entre as empresas de plataformas e os trabalhadores. Controle este que, embora possa ser mediado por algoritmos e delegado aos usuários das plataformas, deixa, na prática, pouca autonomia para os trabalhadores definirem elementos essenciais de suas rotinas de trabalho.

O próximo capítulo tratará, de modo mais aprofundado, como a plataformização incorpora tendências existentes e cria novas tendências na direção da mercantilização do trabalho, e como contramovimentos da sociedade podem emergir em resposta a essa

mercantilização. Entre os contramovimentos, está a imposição legal de limites e condições para o trabalho plataformizado, cuja iniciativa brasileira será analisada posteriormente.

3. O DUPLO MOVIMENTO E SUAS ENGRENAGENS NA PLATAFORMIZAÇÃO DO TRABALHO

Tendo em vista as características abordadas no capítulo anterior, afirma-se que a plataformização do trabalho intensifica um movimento de desenraizamento em relação aos controles sociais e institucionais desenvolvidos, ao longo do século XX, sobre o mercado de trabalho. A questão é que tais controles foram desenvolvidos, justamente, para viabilizar a ficção do trabalho como mercadoria. Isso porque o ser humano que vende sua mão de obra continua sendo um ser humano, com necessidades físicas, psicológicas e sociais. Na ausência de controles sobre a mercadoria trabalho, a tendência é que o ser humano que oferece tal mercadoria vá se degradando ao longo do tempo. É de se esperar, portanto, que a sociedade tome iniciativas para reverter e impedir essa degradação. Esse movimento de desenraizamento e reenraizamento foi examinado, em outro contexto, pelo historiador econômico Karl Polanyi.

Em “A Grande Transformação”, Polanyi (2021 [1944]) trata da ascensão e da queda do que chama de Civilização do Século XIX, um período na história europeia marcado pelo liberalismo econômico, pela revolução industrial e por um aumento na integração econômica. Com base em uma pesquisa historiográfica, o pensador argumenta que esse período se distingue por um **desenraizamento** inédito das decisões econômicas em relação aos controles sociais e políticos. Isso porque sociedades anteriores não teriam a comercialização e o lucro como motivação central para a produção. A economia nessas sociedades estaria fortemente **enraizada** nas relações sociais, com decisões de produção e distribuição orientadas por princípios como a reciprocidade, a domesticidade e a centralização.

O ponto de inflexão dessa relação estaria na revolução industrial e no sistema fabril. A criação de máquinas complexas e estruturas especializadas de produção passou a demandar o fornecimento contínuo dos elementos essenciais à produção, para que fosse viável financeiramente. A organização desse fornecimento pelos mercados foi capaz de tornar disponíveis os fatores de produção conforme a demanda das fábricas. É a partir desse momento, segundo o autor, que a economia passa a ter um movimento de desenraizamento em relação aos controles sociais e políticos. Para que os mercados garantissem o fornecimento contínuo, era necessário que o mecanismo de oferta e demanda fosse o responsável pelas decisões de produção.

A tese central de Polanyi é a de que esse desenraizamento nunca poderia se realizar completamente e de que a insistência nessa utopia foi a fonte principal do colapso da

Civilização do Século XIX, consubstanciado na Primeira Guerra Mundial, na Crise de 1929 e na queda do padrão-ouro. A inviabilidade do desenraizamento ocorre porque o sistema de mercados autorregulados pressupõe que fatores de produção elementares – o trabalho, a terra e o dinheiro – se comportem como as outras mercadorias, obedecendo a lei da oferta e da demanda. Contudo, o autor destaca que estas são, na verdade, mercadorias fictícias.

O conceito de **mercadoria fictícia** tem a ver com o fato de o trabalho, a terra e o dinheiro não serem coisas produzidas com a finalidade de comercialização. A definição polanyiana de mercadoria, “objetos produzidos para venda no mercado” (Polanyi, 2021, p. 133), embora pareça simplista, traz consigo alguns pressupostos que permitem ampliar a reflexão sobre o que representa a mercantilização de algo. É possível calcular o custo de produção de uma mercadoria comum, de modo que ela pode ser oferecida no mercado a um determinado preço, que irá flutuar conforme a relação entre a oferta e a demanda.

Fica claro que o trabalho não se encaixa nessas características. Embora seja possível falar em custo de vida de um ser humano, não é possível atribuir valor econômico para elementos como relações familiares, sociabilidade e liberdade, que estão intimamente ligados ao trabalho. A flutuação do preço do trabalho conforme o mecanismo de oferta e demanda pode levar a instabilidades que afetam a capacidade de planejamento da pessoa trabalhadora, além de possibilitar situações em que o salário simplesmente não garante a subsistência. O trabalho não pode ser empregado, desempregado, armazenado e movimentado livremente sem que isso afete significativamente a saúde física e mental do trabalhador. Assim, a transformação do trabalho em mercadoria comum levaria, em último nível, à sua própria degradação como fator de produção.

Polanyi aponta o **duplo movimento** como uma consequência do desenraizamento do sistema de mercado e da ficção em tratar o trabalho, a terra e o dinheiro como mercadorias comuns. Assim, ao mesmo tempo em que há um movimento de expansão do mecanismo de mercado para todos os elementos necessários à produção, há um contramovimento da sociedade na busca de se proteger dos efeitos dessa expansão no âmbito das mercadorias fictícias, erigindo “uma rede de medidas e políticas integradas em instituições poderosas, concebidas para coibir a ação do mercado em relação ao trabalho, à terra e ao dinheiro” (Polanyi, 2020, p.138). Nesse contexto, a gênese do direito trabalhista é a resposta da sociedade aos efeitos do mecanismo de mercado sobre os trabalhadores. Não é coincidência que a Organização Internacional do Trabalho coloque como o primeiro dos seus princípios fundamentais o mote “o trabalho não é uma mercadoria” (OIT, 1946, p. 19).

Analisando a história britânica no século XIX, Polanyi retrata o duplo movimento na prática, principalmente em relação ao trabalho. Demonstra que, por um lado, as classes proprietárias urbanas conseguiram colocar em funcionamento um mercado de trabalho, eliminando gradualmente outros meios de subsistência que não a venda da mão de obra conforme a demanda das empresas. Por outro lado, à medida que esse sistema revelava consequências sociais degradantes, emergiam iniciativas como as organizações de trabalhadores, a legislação trabalhista e o início de uma seguridade social. Essas ações eram mobilizadas pelos trabalhadores, mas também por outras classes afetadas pelas consequências da mercantilização do trabalho, como membros do Estado, do clero e da aristocracia rural.

Embora a análise de Polanyi esteja envolvida em um contexto histórico e institucional próprio, os conceitos desenvolvidos pelo autor vêm sendo trabalhados por diversos pesquisadores do capitalismo contemporâneo, que ressaltam uma retomada nos movimentos de mercantilização a partir virada neoliberal dos anos 1980 (Fraser, 2011; Greer, 2016; Standing, 2007). Nesse cenário, as plataformas digitais surgem como modelos de organização econômica e como tecnologias que incorporam o espírito do tempo, promovendo formas de trabalho altamente desenraizadas de controles sociais e políticos e fortemente orientadas pelo mecanismo de mercado.

Diante disso, pesquisadores da plataformização do trabalho começaram a propor o uso dos conceitos polanyianos para analisar o fenômeno. Em uma busca realizada na base de dados Scopus⁵, a publicação mais antiga a relacionar conceitos polanyianos e o trabalho em plataformas digitais é de Wood et al. (2019). A partir de uma pesquisa empírica sobre as plataformas de trabalho on-line, os autores concluem que tais plataformas se configuram como uma fonte de mercantilização do trabalho, desenraizando-o dos controles regulatórios normalmente impostos às relações laborais, seja pelo ambiente digital de trabalho, que dificulta a aplicação das legislações nacionais, seja pelo tratamento dos trabalhadores como autônomos. Embora constatem um desenraizamento do trabalho plataformizado do ponto de vista normativo, os autores afirmam que esse trabalho permanece enraizado nas relações sociais, o que pode ser observado nas redes de comunicação e colaboração que se estabelecem entre trabalhadores da área. A constatação dos autores é reforçada em outro estudo (Posada, 2022), realizado com venezuelanos que atuam em plataformas de microtrabalho online, onde também

⁵ A sintaxe da busca foi: "polanyi" AND "digital platform" OR "gig economy" OR "platform economy" OR "platform capitalism" OR "platform work". Busca realizada em 09/03/2023, na base de dados SCOPUS (<https://www.scopus.com/>).

se constata um desenraizamento normativo do trabalho, com efeitos que acabam recaindo sobre familiares, comunidades locais e os próprios trabalhadores, sobrecarregados nas tarefas de reprodução social para que esse trabalho se realize.

A partir de uma pesquisa com trabalhadores plataformizados chineses, Chen et al. (2020) chegam a conclusões semelhantes. Os pesquisadores revelam que a maioria não tem acesso a esquemas de seguridade social, apresentam rendimentos instáveis e desiguais, não possuem contratos de trabalho formais e enfrentam jornadas de trabalho maiores que as definidas pela legislação. Diante disso, afirmam que a expansão do trabalho mediado por plataformas digitais estaria promovendo o desenraizamento tanto em relação aos direitos trabalhistas e sociais, quanto em relação aos laços de sociabilidade proporcionados por uma rotina equilibrada e pelo convívio entre colegas de trabalho.

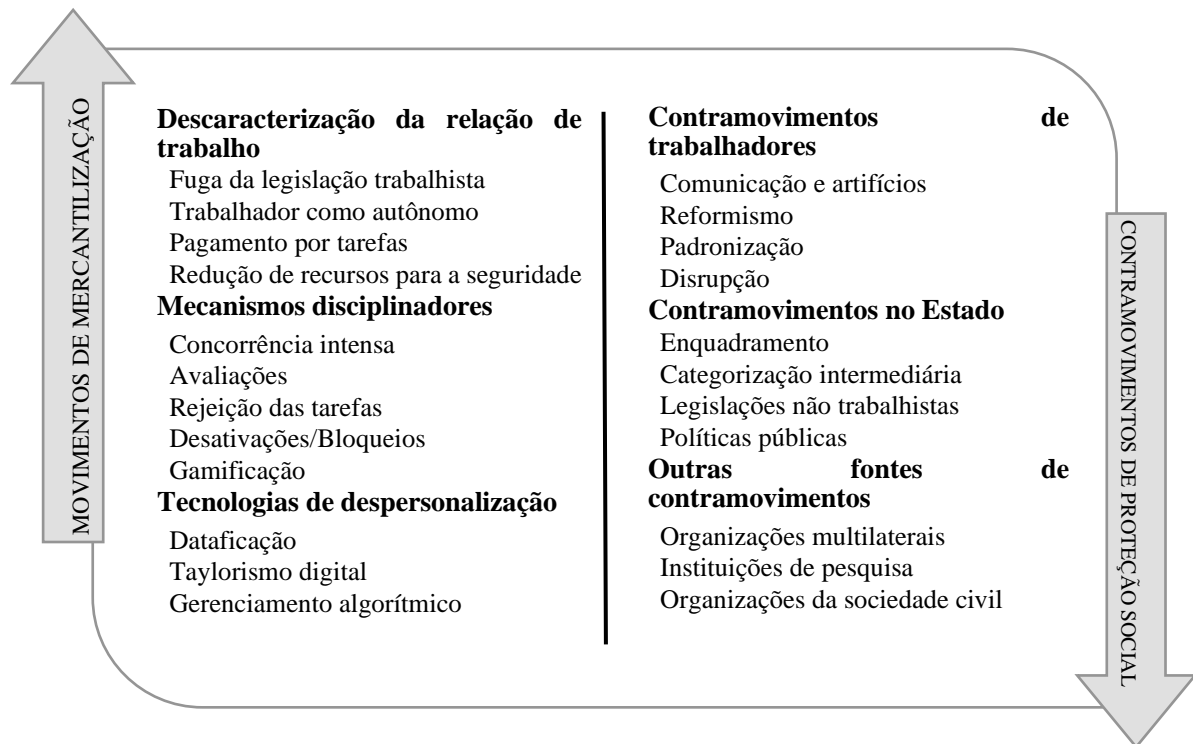
O trabalho teórico de Marčeta (2021) aborda o conceito polanyiano da mercantilização, agregando ainda uma visão marxista, que aponta a mercantilização do trabalho como uma tendência inerente ao regime de acumulação capitalista. Diante disso, o autor trata as plataformas como meios de uma neo-mercantilização, que ocorre em duas frentes. A primeira, uma remercantilização do trabalho, com a negação das plataformas em reconhecer o vínculo empregatício e a dificuldade de acesso desses trabalhadores à seguridade social. A segunda, com a expansão da mercantilização para trabalhos e relações sociais ainda não mercantilizados, como trabalhos de cuidado antes restritos à esfera doméstica, trabalhadores em regiões ainda não incorporadas ao modo de produção capitalista, além da mercantilização dos dados.

Os trabalhos mencionados, embora mobilizem conceitos polanyianos para embasar a análise da plataformização do trabalho, se concentram no desenraizamento produzido pelo fenômeno, principalmente em relação aos controles da legislação trabalhista. No entanto, defende-se, aqui, que conceitos como o de mercadoria fictícia e o de duplo movimento podem ser melhor explorados na análise do fenômeno. O desenraizamento, abordado aqui como mercantilização do trabalho, pode ter a sua face mais visível na fuga da legislação trabalhista pelas plataformas digitais, mas também ocorre por outros mecanismos importantes do funcionamento dessas empresas, algo pouco discutido nos estudos analisados. Além disso, pouca atenção tem sido dada aos contramovimentos de reenraizamento, que embora sejam incipientes no trabalho plataformizado, possuem várias fontes já em mobilização, que precisam ser abordadas.

Partindo dessas constatações, o restante deste capítulo será dedicado a uma discussão teórica das engrenagens que compõem os movimentos de mercantilização e os

contramovimentos de proteção social relacionados à plataformização do trabalho, à luz da literatura recolhida sobre o tema. A figura a seguir sintetiza a estrutura que será apresentada nas próximas subseções.

FIGURA 1 – AS ENGRENAGENS DO DUPLO MOVIMENTO NA PLATAFORMIZAÇÃO DO TRABALHO



3.1 MOVIMENTOS DE MERCANTILIZAÇÃO NAS PLATAFORMAS DIGITAIS DE TRABALHO

3.1.1 A mercantilização pela descaracterização da relação de trabalho

O trabalho plataformizado, da forma como tem sido implementado, se caracteriza por uma expansão na mercantilização do trabalho por diversas vias. A principal delas é o **afastamento deliberado em relação à legislação trabalhista**. As plataformas digitais de trabalho vêm se caracterizando pela forte evasão a esse tipo de regulação, movimento que é facilitado pela interface digital de sua atuação, tanto mais no caso das plataformas de trabalho *online*, que pode ser realizado em diversas jurisdições (Abílio, 2020; Aloisi, 2016; De Stefano, 2016; Wood *et al.*, 2019).

A ideia de que o trabalho em plataformas digitais não se submete à legislação trabalhista está na própria origem das plataformas. As empresas responsáveis por esses serviços, em sua maioria, defendem o pressuposto de que são apenas fornecedoras de uma tecnologia de intermediação entre ofertantes e demandantes de serviços. Assim, o relacionamento dessas empresas com as pessoas que prestam serviços nas suas plataformas é tratado não como uma relação de trabalho, mas como uma relação comercial, onde o **trabalhador é caracterizado como um usuário autônomo**, que tem a liberdade para aderir ou não aos termos de uso e para aceitar ou não os trabalhos que se apresentam na plataforma (Srniczek, 2017; Van Doorn, 2017; Wood *et al.*, 2019).

A própria imposição de termos de uso para adesão às plataformas é uma maneira de atrair as relações sociais, de trabalho e de consumo ocorridas ali para a esfera do direito e da governança privados. Sem a cobertura da legislação trabalhista, a contratação e a demissão podem ocorrer instantaneamente, deixando os trabalhadores sem garantia de renda e levando-os a aceitar com mais facilidade as condições de trabalho apresentadas.

O tratamento dos trabalhadores como autônomos implica que a proteção contra os riscos associados ao trabalho (acidentes, doenças ocupacionais, envelhecimento, demissão, etc.), normalmente repartida entre empregador, empregado e Estado (nos esquemas de proteção social regulamentados), recaia apenas sobre o trabalhador⁶. Com isso, o processo de contratação de um trabalhador passa a ser regido exclusivamente pelos mecanismos de mercado incorporados na plataforma. Especifica-se um serviço, geralmente com um preço já definido, os trabalhadores aptos competem para realiza-lo, e o pagamento é feito exclusivamente pelo serviço prestado (De Stefano, 2016; Haidar; Keune, 2021)

O pagamento apenas pelo tempo trabalhado ou pela tarefa entregue é também um forte elemento de mercantilização, pois exclui da responsabilidade do contratante os aspectos da vida necessários para que a pessoa esteja disponível para o trabalho. Aspectos que a legislação, ou mesmo o costume, previa que fossem parcialmente remunerados pelo empregador, como tempo de descanso, alimentação, transporte, férias, capacitação, entre outros, ficam devidamente excluídos da mercadoria trabalho. A noção de salário também deixa de existir, tornando a renda do trabalho instável e alinhada à quantidade de trabalho que a pessoa consegue acessar e realizar. É o que Haidar e Keune (2021) chamam de fechar o *gap* entre

⁶ Ou sobre o trabalhador e o Estado, nos casos em que há algum esquema de proteção social para o trabalhador autônomo e quando os trabalhadores se formalizam como tal.

capacidade produtiva da mão-de-obra e a sua efetiva aplicação a serviço do capital, ou o que Abílio (2020) chama de redução dos poros do trabalho. Para além disso, mesmo o tempo de trabalho não é pago integralmente, uma vez que o período em que a pessoa está buscando ou esperando tarefas na plataforma normalmente não é remunerado, embora seja considerado parte de sua jornada de trabalho (Abílio; Amorim; Grohmann, 2021; Berg, Janine; Rani, 2021; Marčeta, 2021).

Vale ressaltar que em uma situação na qual o trabalhador é realmente autônomo, este poderia ser capaz de embutir no preço de seu serviço os elementos citados anteriormente, mas, na maioria dos casos, os trabalhadores não definem o preço dos serviços prestados nas plataformas, sendo este definido automaticamente pelo algoritmo que distribui as tarefas ou pelo que o contratante propõe pagar. Quando o trabalhador pode apresentar o preço de seu serviço, a própria estrutura das plataformas, que tende a agregar um grande número de ofertantes de trabalho isolados, favorece o leilão pelo menor preço (Berg, Janine, 2016; Wood *et al.*, 2019).

Por tal razão, mesmo os trabalhadores que atuavam previamente como autônomos podem se ver prejudicados pela mercantilização advinda da plataformização. Um autônomo que oferece seus serviços pessoalmente tem mais liberdade para definir o seu preço, beneficiando-se do fato de que quem contrata pessoalmente um serviço dificilmente terá a capacidade de uma plataforma para comparar preços e selecionar trabalhadores. Vínculos de confiança, mais importantes em contratações pessoais, são também uma vantagem para os autônomos, que lhes permite agregar valor aos serviços. Em outras palavras, o trabalhador autônomo se apropria, em parte, dos custos de transação inerentes à contratação de um serviço. Como as plataformas reduzem esses custos, reduzem também a parte da qual o autônomo poderia se apropriar. É verdade, por outro lado, que tais empresas permitem ao trabalhador ter acesso a mais oportunidades do que conseguiria procurar pessoalmente, mas o aumento da demanda também vem acompanhado pelo aumento de ofertantes de trabalho. Há relatos de trabalhadores informais que já realizavam a atividade antes das plataformas e passaram a obter ganhos menores após a entrada dessas empresas no mercado (Abílio, 2020).

No caso dos trabalhadores que atuavam como empregados no setor formal e passaram a trabalhar informalmente nas plataformas, além da perda de direitos, há outra fonte de mercantilização, indireta. Trata-se da perda da arrecadação tributária e das contribuições previdenciárias relativa à transformação destes trabalhadores em informais ou em contribuintes autônomos (que geralmente contribuem com alíquotas menores). Tais recursos geralmente são

direcionados ao financiamento dos sistemas de proteção social. Conseqüentemente, a expansão do trabalho plataformizado em substituição a empregos formais pode levar à **diminuição dos recursos para as políticas de bem-estar social**, ao mesmo tempo em que pode aumentar a demanda dos trabalhadores plataformizados em relação a essas políticas. Há ainda o fato de as plataformas digitais terem maior facilidade de elisão fiscal, por basearem suas atividades em equipamentos e infraestruturas que não são de sua propriedade, ficando mais livres para serem sediadas onde a legislação é mais permissiva (Wood *et al.*, 2019; World Bank, 2019).

3.1.2 A mercantilização pelos mecanismos disciplinadores

Outro elemento bastante comum na plataformização do trabalho é a presença de mecanismos disciplinadores diversos, que buscam padronizar os serviços oferecidos e gerenciar a força de trabalho, sem lançar mão da subordinação formal. Tais mecanismos atuam reduzindo os custos de transação associados ao uso das plataformas, mas, para que isso aconteça, o trabalho plataformizado precisa se aproximar da condição de mercadoria real. As mercadorias reais costumam ser padronizadas e quantificáveis, com possibilidade de estocagem, substituição, movimentação e transferência de propriedade. Também podem se submeter ao mecanismo de oferta e demanda sem que isso implique em sua degradação. Várias dessas propriedades são fortalecidas com os mecanismos disciplinadores.

O mecanismo mais importante para o funcionamento do mercado de trabalho nas plataformas é a **concorrência**. Para que as plataformas se tornem atrativas ao consumidor, são anunciadas vantagens em relação a outras formas de contratação, como o baixo custo e a facilidade de contratação. Para garantir essas vantagens, é essencial que as plataformas atraiam um grande número de pessoas oferecendo seu trabalho, de modo que haja sempre um exército reserva de mão de obra “logado”, capaz de oferecer trabalho *just-in-time* (DE STEFANO, 2016). Por parte dos trabalhadores, estes são atraídos principalmente pela perspectiva de geração rápida de renda, flexibilidade de horário e local de trabalho, ausência de chefes humanos e baixas barreiras de entrada (Abílio, 2020; Gawe; Srnicek, 2021).

A alta concorrência entre trabalhadores proporciona que estes tendam a aceitar menores remunerações e sejam menos exigentes quanto às condições de trabalho, dado que são facilmente substituíveis. No caso do *crowdwork*, o trabalho realizado online para pequenas tarefas, esse mecanismo é potencializado pela criação de um mercado de trabalho de nível global, o que permite que os trabalhos sejam alocados conforme o custo da mão-de-obra (Berg; Rani, 2021; Wood *et al.*, 2019). Vale ressaltar, que para funcionar plenamente, a alta

concorrência precisa vir acompanhada da ausência de restrições à contratação e à demissão dos trabalhadores. Ou seja, combinada à facilidade de substituição de trabalhadores nas plataformas, a alta concorrência torna o trabalho estocável (“pilhas” de pessoas esperando novas tarefas), intercambiável e móvel, facilitando, ainda, a sua padronização.

Outro mecanismo disciplinador bastante comum nas plataformas é a presença das **avaliações** do trabalho pelo contratante, que geralmente ficam visíveis para os próximos contratantes. As avaliações possuem múltiplas funções. São uma forma de estabelecer um padrão para a mercadoria a ser fornecida (o serviço) e para o comportamento do trabalhador (como é realizado), sem que seja feita sua subordinação formal à plataforma (Abílio; Amorim; Grohmann, 2021). São um meio de gerar informações agregadas e mensuráveis sobre o desempenho do trabalhador, diminuindo os custos de informação e a incerteza para futuros contratantes (Wood *et al.*, 2019). São dados que atuam como insumos para o gerenciamento algorítmico do trabalho nas plataformas, sendo utilizados na alimentação de processos como a distribuição de tarefas, a remuneração e o desligamento (De Stefano, 2019; Grohmann, 2020). São também uma maneira de transferir a responsabilidade e os custos da supervisão da mão-de-obra para os consumidores e os próprios trabalhadores (Abílio, 2020).

As avaliações são complementadas por dois mecanismos disciplinadores mais extremos: a rejeição das tarefas realizadas e a desativação do trabalhador na plataforma. A **rejeição das tarefas**, com a recusa do pagamento pelo trabalho, é uma prerrogativa dos contratantes de serviços em algumas plataformas, principalmente nas de trabalho online (Bergvall-Kåreborn; Howcroft, 2014; Kalil, 2020). Em tese, a rejeição ocorre quando o trabalho entregue não corresponde às especificações solicitadas, mas há relatos de uso discricionário do mecanismo de rejeição para obter o cumprimento da tarefa no menor tempo possível (pagando apenas quem entregou primeiro), ou para direcionar o comportamento dos trabalhadores no sentido desejado (ex: trabalhador que avalia produtos deve avaliar positivamente para ser pago) (Berg *et al.*, 2018).

Já a **desativação**, ou bloqueio, é uma medida unilateral da plataforma que impossibilita o trabalhador de conseguir novos trabalhos por meio da tecnologia. Na prática, tem os efeitos de uma demissão, mas sem os direitos previstos na legislação trabalhista. Na maioria dos casos, essa medida é automatizada pelos algoritmos presentes na plataforma, que a executam de acordo com alguma métrica, seja de desempenho (média das avaliações ou percentual de trabalhos aprovados), seja de aceitação de tarefas pelo trabalhador (caso das plataformas de trabalho baseado em localização). Também ocorrem desativações/bloqueios por

descumprimento dos termos de uso. Há relatos, ainda, de bloqueios após tentativas de mobilização coletiva dos trabalhadores. Em ambos os casos, vem sendo registradas reclamações de trabalhadores, em estudos acadêmicos e na mídia, sobre a falta de justificativa dessas medidas, que costumam acontecer de modo sumário e com poucas possibilidades de recurso (Berg *et al.*, 2018; Castro, 2022; Neiva, 2021).

Do ponto de vista da mercantilização, as avaliações, a rejeição das tarefas realizadas e as desativações aproximam o trabalho da condição de mercadoria ao promoverem a padronização dos serviços e do comportamento, a substitutibilidade dos trabalhadores, além de incentivarem a submissão destes ao mecanismo de preços. Os bloqueios funcionam também como uma forma de evitar os contramovimentos de proteção social por parte dos trabalhadores, já que também parecem ser adotados quando há manifestações e litígios legais.

Uma forma mais sutil de disciplinar o comportamento dos trabalhadores sem formalizar a relação de trabalho é por meio das técnicas de **gamificação**. Trata-se da incorporação nas plataformas de aspectos lúdicos, como desafios, bônus, pontuação, ranqueamentos, além de uma estética de competição, premiação e diferenciação. Esses elementos promovem o autogerenciamento e a automotivação dos trabalhadores plataformizados, incentivando a adoção de comportamentos desejados pela plataforma ou pelos contratantes (Grohmann, 2020; Haidar; Keune, 2021). Exemplos disso são as tarifas dinâmicas de plataformas de transporte individual, que aumentam conforme a oferta seja insuficiente em determinados horários ou locais; os desafios de plataformas de delivery, que oferecem um bônus em dinheiro para os trabalhadores que aceitam mais corridas em um determinado tempo; bem como a distribuição de trabalhos mais bem remunerados com base na pontuação e no ranqueamento dos trabalhadores (Castro, 2022; Gandini, 2019; Schor; Attwood-Charles, 2017). A gamificação colabora para a mercantilização do trabalho em plataformas ao promover uma maior conformidade dos trabalhadores com relação ao mecanismo de preços, favorecer um comportamento de competição dentro desses mercados, evitando a composição coletiva, possibilitar a alocação imediata dos trabalhadores de acordo com a demanda, além de favorecer a padronização dos serviços oferecidos.

3.1.3 A mercantilização pelas tecnologias de despersonalização

O mesmo avanço das tecnologias de informação e comunicação que permitiu o surgimento das plataformas digitais de trabalho, permitiu também um aumento sem precedentes das possibilidades de quantificação, fragmentação, padronização e controle sobre o trabalho.

Dispositivos como os computadores pessoais, *notebooks e smartphones*, acompanhados de tecnologias como as redes fixas e móveis de internet de alta velocidade e a computação em nuvem, impulsionaram a geração de um grande volume de dados a respeito do trabalho e dos hábitos das pessoas que interagem com essas tecnologias, alimentando algoritmos e sistemas de inteligência artificial que passam a automatizar a gestão do trabalho.

A **dataficação** é um elemento tecnológico que contribui para a mercantilização do trabalho. De acordo com Mayer-Schoenberger e Cukier (2013), criadores do termo, a dataficação é a transformação de algo em dados quantificáveis, que permitam o seu registro, a sua organização e a sua análise. Por se colocarem como uma infraestrutura que intermedeia digitalmente as relações entre grupos de usuários, as plataformas estão em uma posição privilegiada para extrair, analisar e utilizar, em tempo real, os dados produzidos por todas as interações de seus usuários com a interface (Srnicek, 2017). Assim, o trabalho realizado nas plataformas, bem como a pessoa que o realiza, passam a ser mensurados e classificados em diversos aspectos. É a coleta massiva de dados que torna os algoritmos das plataformas eficazes para coordenar uma grande quantidade de trabalhadores dispersos, organizando um mercado eficiente para a provisão dos seus serviços. Por meio da extração dos dados, as plataformas conseguem obter um nível de monitoramento sem precedentes da força de trabalho, já que este ocorre em tempo real, de modo contínuo, individualizado e automatizado. Além disso, a dataficação permite que a plataforma identifique com facilidade comportamentos e preferências dos usuários, adaptando o algoritmo para responder a esses comportamentos e preferências da forma mais eficiente, economicamente (Coudry; Mejias, 2019; Grabher; König, 2020; Marčeta, 2021).

Uma extensão da dataficação, no que diz respeito ao trabalho, é o que Altenried (2020, p. 46) chama de **taylorismo digital**. Trata-se do uso das tecnologias digitais para novos modos de “padronização, decomposição, quantificação e supervisão” do trabalho, que vão muito além dos processos de racionalização e controle estabelecidos no taylorismo clássico. Para que um trabalho seja platformizado, é necessária a sua tradução em dados comparáveis e quantificáveis, o que já propicia uma padronização inicial. Com a recorrência desses dados, somada a validações como os dados de avaliações dos consumidores, consolidam-se padrões de como deve ser realizado um determinado trabalho. Esse mesmo processo permite também a decomposição de um trabalho em tarefas menos complexas, com a riqueza dos dados levando a lógica taylorista de especialização e de racionalização a um novo patamar. Essa fragmentação permite que o trabalho tenha curta duração, seja pago por peças e seja realizado por diversas

peçoas ao mesmo tempo (no caso das plataformas de trabalho online), o que torna a relação de trabalho muito mais efêmera, flexível e difícil de regulamentar (Altenried, 2020; Haidar; Keune, 2021; Wood *et al.*, 2019). A decomposição do trabalho também aumenta a sua probabilidade de automação, já que as partes que podem ser realizadas por máquinas podem ser separadas, enquanto a dataficação das partes que correspondem ao trabalho humano produz insumos para o aprendizado de máquina em sistemas de inteligência artificial, facilitando uma futura automação (Brynjolfsson; McAfee, 2011).

A padronização, a decomposição e a quantificação do trabalho proporcionadas pela dataficação também facilitam o que vem sendo chamado de **gerenciamento algorítmico** do trabalho. Essa forma de gestão se caracteriza pela adoção de “práticas de supervisão, governança e controle conduzidas por *softwares* algorítmicos sobre vários trabalhadores remotos” (Möhlmann; Zalmanson, 2017). Com base no monitoramento contínuo do comportamento e na avaliação recorrente do desempenho dos trabalhadores, a tomada de decisões a respeito da gestão do trabalho passa a ser automatizada pelos algoritmos, que substituem a figura humana do chefe/supervisor. Nessa forma de gerenciamento, os trabalhadores recebem instruções e interagem predominantemente com os algoritmos, pela interface das plataformas. Por gerenciarem uma quantidade grande de trabalhadores e implementarem milhares de decisões simultâneas, a revisão individual dessas decisões por representantes humanos das plataformas é restringida ao mínimo possível. Isso dificulta, ou praticamente anula, oportunidades de discussão e negociação individual das condições de trabalho. Soma-se a isso o fato de que as operadoras de plataformas raramente abrem todas as regras dos seus algoritmos para o público, gerando situações de pouca transparência do processo de decisões (Möhlmann; Zalmanson, 2017).

Por outro lado, o gerenciamento algorítmico pode gerar uma maior sensação de autonomia e liberdade por parte dos trabalhadores, proporcionada pela ausência de um supervisor humano, visto muitas vezes como um carrasco subjetivo. Relacionando-se com um sistema aparentemente neutro e objetivo, que não cobra o cumprimento de horários ou de jornada de trabalho, os trabalhadores podem escolher quando e quanto trabalhar. Ao aprenderem as regras explícitas e implícitas do sistema, reforçadas com as técnicas de gamificação, os trabalhadores veem correspondência direta entre o seu comportamento, o seu desempenho e a sua remuneração. Como afirma Grohmann (2020, p. 115), “trata-se do transcender-se e motivar-se por si mesmo a partir de suas próprias métricas, com mecanismos de auto coerção e autoculpabilização vistos como espírito empreendedor e o ideal de empresa

de si mesmo”. Ou seja, o gerenciamento algorítmico mantém centralizado nas plataformas o controle das regras do trabalho, mas delega aos trabalhadores boa parte da supervisão do cumprimento dessas regras, no que Abílio (2020) chama de autogerenciamento subordinado.

Os avanços tecnológicos que configuram a dataficação, a taylorização digital e a gestão algorítmica do trabalho aperfeiçoam a ficção da mercadoria trabalho no contexto das plataformas. Ao traduzir o trabalho em dados, as plataformas conseguem, em boa medida, desvincular o trabalho da pessoa que o realiza, tornando-a peça substituível por outra que atenda ao mesmo padrão de características. A fragmentação presente no taylorismo digital reforça a despersonalização, permitindo que um trabalho antes dominado integralmente por um trabalhador profissional seja dividido em tarefas menores e decodificadas, de modo que vários trabalhadores, ainda que tenham menos qualificação ou experiência, possam realizá-las. O gerenciamento algorítmico permite que uma massa dispersa de trabalhadores possa ser administrada de maneira eficiente, elevando a concorrência para os trabalhos disponíveis, reduzindo a margem e a possibilidade de negociação de preços e condições de trabalho, além de diminuir os custos de transação relacionados à gestão de pessoas, transferindo para os algoritmos e para os próprios trabalhadores a responsabilidade por essas tarefas.

3.2 CONTRAMOVIMENTOS RELACIONADOS À PLATAFORMIZAÇÃO DO TRABALHO

As constatações acima apresentadas permitem argumentar que a plataformação, por diversos mecanismos, aproxima o trabalho da condição de mercadoria comum. Pela estrutura de análise polanyiana, esse movimento tende a encontrar contramovimentos por parte da sociedade, em reação aos efeitos que a mercantilização do trabalho pode provocar sobre a integridade física, psíquica e social das pessoas afetadas por esse movimento. Não obstante, é necessário detalhar a dinâmica desses contramovimentos.

Nesse sentido, propõe-se aqui uma sistematização inicial dos contramovimentos relacionados à plataformação do trabalho, observando as suas origens sociais e institucionais, as estratégias e as direções possíveis desses contramovimentos. A sistematização é apresentada a seguir, começando pelos contramovimentos originados na classe dos trabalhadores de plataformas digitais. Posteriormente, avança para os contramovimentos que passam pelo Estado, divididos entre os três poderes. A estrutura é completada pela identificação de outras possíveis fontes de contramovimentos.

3.2.1 Contramovimentos de trabalhadores

Para a sistematização dos contramovimentos de trabalhadores, parte-se aqui de uma tipologia proposta por Julieta Haidar e Marteen Keune (2021) para classificar as formas de respostas coletivas aos desafios do trabalho plataformizado. Os autores defendem que a percepção dos trabalhadores sobre esse tipo de trabalho é marcada por uma tensão entre a sujeição e a liberdade, com as plataformas trazendo elementos de controle e assimetria de poder, por um lado, e de autonomia na gestão do trabalho, do tempo e das finanças, por outro. A forma como os trabalhadores percebem essa tensão e a ênfase que dão sobre essas características corresponderiam a formas diferentes de organização coletiva. Assim, propõem quatro tipos-ideais para analisar essas respostas.

O primeiro tipo seria o das respostas que mantêm o *status quo*. Essas respostas não envolvem o questionamento direto das regras definidas pelas plataformas ou das condições de trabalho. Nesse tipo de movimento, os trabalhadores formam **redes de comunicação para identificar artifícios** que revertam as regras e os algoritmos ao seu favor. São estratégias de como aumentar a renda, evitar sanções e identificar os melhores clientes, entre outras. Os exemplos levantados por Haidar e Keune se aproximam do que Wood et al. (Wood *et al.*, 2019) tratam como *network embeddedness*, o enraizamento de transações econômicas nas relações sociais. Embora não haja o questionamento da lógica das plataformas, Haidar e Keune veem nesses movimentos elementos de solidariedade para lidar com as assimetrias de informação e de poder entre trabalhadores e plataformas. Fazendo uma relação com o movimento de mercantilização, seria algo como jogar areia nas suas engrenagens, afetando, principalmente, os mecanismos disciplinadores e o gerenciamento algorítmico.

Um segundo tipo de resposta coletiva é descrito pelos autores como **reformista**. Esses movimentos envolvem o questionamento das relações com as plataformas e de sua lógica de funcionamento, mas sem a reivindicação de vínculo empregatício. As motivações desses movimentos estariam associadas a um sentimento de injustiça e assimetria dos trabalhadores em relação às plataformas, contrabalanceadas por uma avaliação de que estas proporcionam maior autonomia do que relações de trabalho formais. Exemplos desse tipo de ação são movimentos como o “Breque dos APPs”, mobilização de trabalhadores em plataformas de delivery no Brasil que tinha entre suas pautas o aumento das tarifas pagas aos entregadores, o fim e a reversão dos bloqueios indevidos, modificações nos sistemas de pontuação e auxílios relacionados à exposição dos trabalhadores durante a pandemia de COVID-19 (Desgranges; Ribeiro, 2021). Formas de organização desse tipo de movimento variam, indo de manifestações

pontuais organizadas pelas redes sociais à constituição de associações setoriais ou à adesão a sindicatos já estabelecidos. As estratégias adotadas também variam, incluindo mobilizações *online* para chamar a atenção das plataformas e da opinião pública, paralisações e greves, entre outras formas de protesto (Haidar; Keune, op.cit.). Tais contramovimentos também afetam e buscam alterar o funcionamento dos mecanismos disciplinadores e do gerenciamento algorítmico.

O terceiro tipo de movimento descrito por Haidar e Keune seria o da **padronização** (*standartization*). Estes movimentos buscam enquadrar formalmente o trabalho em plataformas como uma relação padrão de emprego, com as plataformas sendo classificadas como empregadoras, corresponsáveis pela proteção social dos trabalhadores na forma das regulamentações convencionais. Entre as motivações desses movimentos, estariam necessidades de segurança e previsibilidade na realização do trabalho, conjugadas a uma avaliação de que os mecanismos de gerenciamento adotados pelas plataformas já tornam os trabalhadores subordinados na prática. As formas de organização mais adaptadas a essas reivindicações seriam os sindicatos e as associações de trabalhadores. Estratégias mais comuns seriam as greves, paralizações e outras formas de mobilização e negociação coletiva, ações judiciais para o reconhecimento de vínculo empregatício, bem como o *lobby* junto a legisladores e outras autoridades para a regulamentação nesse sentido. Esses contramovimentos buscam afetar, diretamente, a mercantilização pela descaracterização da relação de trabalho, tendo efeitos indiretos sobre os mecanismos disciplinadores e as tecnologias de despersonalização.

O quarto tipo de resposta coletiva relatado por Haidar e Keune seria o da **disrupção**. Esse movimento se caracteriza pelo questionamento da lógica e da propriedade das plataformas, com os trabalhadores buscando criar plataformas próprias, em modelos cooperativos ou em parcerias com o poder público, universidades ou organizações da sociedade civil. Tais ações seriam motivadas pela necessidade de uma autonomia mais completa por parte desses trabalhadores, além da eliminação das assimetrias econômicas e de poder com relação às plataformas. Estratégias nesse sentido vão predominantemente na direção do cooperativismo de plataforma, além da busca de políticas públicas e apoios institucionais para essas iniciativas (Grohmann, 2022; Scholz, 2016). Esses contramovimentos afetam, principalmente, a mercantilização pelas tecnologias de despersonalização e pelos mecanismos disciplinadores, colocando os trabalhadores no controle desses elementos. Contudo, diante do poder econômico e da dominância das empresas de plataformas digitais em vários mercados consumidores, é

pouco provável que esse tipo de contramovimento reverta a mercantilização do trabalho plataformizado, a não ser em um contexto de mudança do sistema econômico capitalista.

3.2.2 Contramovimentos no Estado

Os contramovimentos de trabalhadores são complementados pelos contramovimentos que passam pelo Estado, em suas diferentes esferas. Esses contramovimentos são fundamentais para transformar reivindicações e conquistas dispersas em instrumentos públicos de proteção social, que de fato enraízam os mercados de trabalho, ao regulamentarem os limites da mercantilização, com capacidade de sanção ao descumprimento desses limites.

Os contramovimentos de proteção social no Estado podem se dar por diferentes mecanismos. Serão abordados aqui quatro deles: o enquadramento do trabalho por plataformas digitais na legislação trabalhista vigente; a adoção de formas de regulação intermediárias entre o vínculo empregatício e o trabalho autônomo; a regulação de mecanismos específicos da mercantilização, sem definir as relações trabalhistas; e a adoção de políticas públicas sobre o trabalho plataformizado.

O **enquadramento** do trabalho plataformizado na legislação trabalhista convencional é a resposta que enfrenta diretamente o movimento de mercantilização pela descaracterização das relações de trabalho, aliando-se aos contramovimentos do tipo padronização pelos trabalhadores. O enquadramento, na via estatal, pode ocorrer por diversas fontes. Em geral, tem início em ações do Poder Executivo e, principalmente, do Poder Judiciário. Tais ações, conjugadas a outros contramovimentos, podem levar a uma ação do Legislativo, no sentido de explicitar o enquadramento na legislação.

Vale ressaltar que o enquadramento, em geral, não é automático, do tipo: todos os trabalhadores plataformizado são considerados empregados. Na maioria das vezes, a própria legislação, ou a prática jurídica, define requisitos para configurar um vínculo trabalhista. Nos casos de enquadramento, tais requisitos são confrontados com a realidade do trabalho plataformizado. Constatando-se o cumprimento desses requisitos, presume-se que existe um vínculo trabalhista, algo que pode ser afastado caso as empresas provem que a relação com os trabalhadores não se encaixa nesses critérios.

O Poder Executivo pode agir na direção do enquadramento quando os agentes da inspeção do trabalho realizam fiscalizações sobre o trabalho plataformizado e concluem que há, na prática, relação de emprego entre as empresas de plataformas digitais e os trabalhadores

contratados. Esses agentes promovem o enquadramento de forma administrativa, sancionando as empresas que tratam, indevidamente, os trabalhadores contratados como autônomos. Esse tipo de ação já ocorre no Brasil, ainda que de modo incipiente. Em outros países, como Espanha, Itália, Portugal e Canadá, ações de inspeção do trabalho tiveram consequências importantes no enquadramento formal do trabalho plataformizado (De Stefano *et al.*, 2021; Decuzzi, 2023).

O principal responsável pelas ações de enquadramento no contexto do Estado tem sido o Poder Judiciário. Em diversos países, a Justiça tem sido provocada a avaliar demandas de trabalhadores, sindicatos e procuradores públicos pela definição do tipo de vínculo entre as empresas de plataformas e seus contratados. As decisões são variadas. No Brasil, até o último levantamento identificado, pendem para o não reconhecimento do vínculo, com 78,1% das decisões neste sentido (Machado, 2022, p. 187). Por outro lado, na Europa, 73,4% das decisões pendem para o reconhecimento do vínculo (Hiessl *et al.*, 2024, p. 28). Há que se ressaltar, ainda, que no Brasil foi identificada uma prática de manipulação da jurisprudência, com empresas de plataformas realizando acordos para encerrar ações judiciais com maior probabilidade de reconhecimento do vínculo (Leme, 2018).

Há casos importantes nos quais, em última instância, o Judiciário decide pelo enquadramento dos trabalhadores plataformizados como empregados, com repercussão sobre casos similares. Tais decisões ocorreram na Espanha, na Alemanha, na Holanda, nos Estados Unidos da América (Califórnia), entre outros países (Hiessl *et al.*, 2024; OIT, 2024).

Na Califórnia e na Espanha, decisões judiciais e movimentos de trabalhadores fomentaram ações do Legislativo que institucionalizaram o enquadramento trabalhista em alguns casos. A Califórnia instituiu, em 2019, a *Assembly Bill n°5*, lei estadual que determinou que os trabalhadores, inclusive os plataformizados, deveriam ser considerados empregados, a não ser que a empresa provasse que, concomitantemente: (A) o trabalhador estava livre de controle, contratualmente ou na prática, em relação à execução do trabalho; (B) o trabalho estava fora dos negócios usuais da contratante e; (C) o trabalhador já tivesse um negócio estabelecido, de modo independente, na mesma natureza do trabalho realizado. Entretanto, a lei californiana foi revogada em um plebiscito estadual (com forte campanha das empresas de plataforma pela revogação), sendo substituída por uma definição que reclassificava os motoristas plataformizados como contratantes independentes. Por outro lado, a revogação foi declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal da Califórnia, e a questão segue em disputa (Dubal, 2021; OIT, 2024, p. 41).

A Espanha aprovou, em 2021, a chamada Ley Riders, que determinou a presunção de vínculo empregatício no âmbito das plataformas digitais de distribuição de mercadorias. De acordo com esta lei, presume-se a relação trabalhista quando a plataforma exerce poderes de organização, direção ou controle, seja diretamente ou por meio do gerenciamento algorítmico. Cabe às plataformas provarem que não exercem tais controles caso queiram classificar os trabalhadores como autônomos. A lei espanhola também inovou ao prever que as plataformas deveriam conceder aos trabalhadores acesso a informações sobre o funcionamento dos seus algoritmos na gestão do trabalho e nas decisões automatizadas sobre os trabalhadores. Assim, tal legislação enfrenta não somente os movimentos de mercantilização pela descaracterização da relação de trabalho, mas também os movimentos relacionados aos mecanismos disciplinadores e às tecnologias de despersonalização. Contudo, o fato de a legislação se restringir às plataformas de entregas limitou os seus efeitos de proteção social (Aloisi, 2022; De Stefano *et al.*, 2021).

Portugal foi além, ao não restringir o enquadramento a uma modalidade ou setor de atuação do trabalho plataformizado. A legislação portuguesa, que modificou vários aspectos do código trabalhista no sentido de facilitar e ampliar o acesso aos direitos, adotou uma definição abrangente para as plataformas digitais:

Entende-se por plataforma digital a pessoa coletiva que presta ou disponibiliza serviços à distância, através de meios eletrônicos, nomeadamente sítio da Internet ou aplicação informática, a pedido de utilizadores e que envolvam, *como componente necessária e essencial, a organização de trabalho prestado por indivíduos a troco de pagamento, independentemente de esse trabalho ser prestado em linha ou numa localização determinada*, sob termos e condições de um modelo de negócio e uma marca próprios (Portugal, 2023, Art. 12, grifo nosso).

Além disso, a lei portuguesa estabeleceu critérios específicos para a presunção de vínculo entre as empresas de plataformas digitais e os trabalhadores, como se pode observar no quadro a seguir. Legislações parecidas foram aprovadas na Bélgica (2022) e na Croácia (2022), também definindo critérios próprios. A importância de critérios específicos para o enquadramento do trabalho plataformizado se deve ao fato de que as empresas de plataforma constantemente buscam contornar os critérios convencionais que determinam uma relação de emprego, utilizando como justificativa, principalmente, os argumentos de que os trabalhadores podem escolher as tarefas e os horários de trabalho, o que seria uma liberdade típica de trabalhadores autônomos (Aloisi, 2022; De Stefano *et al.*, 2021; OIT, 2024).

QUADRO 1 - CRITÉRIOS LEGISLATIVOS PARA A PRESUNÇÃO DE VÍNCULO ENTRE EMPRESAS E TRABALHADORES DE PLATAFORMAS DIGITAIS – PAÍSES SELECIONADOS

Portugal	Belgica	Croácia
<ul style="list-style-type: none"> • <i>A plataforma:</i> • fixa a retribuição; • exerce o poder de direção e determina regras específicas; • controla e supervisiona a prestação da atividade; • restringe a autonomia do prestador; • exerce poderes laborais sobre o prestador de atividade; • é proprietária do equipamento ou dos instrumentos de trabalho ou os explora através de um contrato de locação. • <i>*A legislação menciona que "algumas" dessas características devem ser cumpridas para o enquadramento.</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>A plataforma:</i> • exige exclusividade no seu domínio; • utiliza a geolocalização por razões que ultrapassam os seus serviços básicos; • restringe a liberdade de um trabalhador desempenhar tarefas; • limita o rendimento através de tarifas horárias e impede um trabalhador de recusar tarefas; • impõe regras vinculativas; • distribui as tarefas e controla as classificações por meios eletrónicos; • restringe a liberdade de organização do trabalho; • restringe o desenvolvimento de uma carteira de clientes ou a realização de trabalhos para terceiros fora da plataforma. • <i>*Pelo menos três critérios precisam ser atingidos para o enquadramento</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>A plataforma:</i> • exige a execução pessoal do trabalho remunerado; • dá ordens e instruções a uma pessoa natural, no contexto de uma relação subordinada; • restringe a liberdade de recusar o trabalho, ou sanciona a recusa; • controla o tempo, o local e o modo de execução do trabalho; • supervisiona o desempenho, com efeitos sobre a posição do trabalhador na empresa; • proíbe a realização de outros trabalhos por conta própria.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de OIT (2024)

A legislação mais completa a tratar da relação trabalhista no âmbito das plataformas digitais foi aprovada pela União Europeia, em 2024. A Diretiva (UE) 2024/2831, relativa à melhoria das condições de trabalho em plataformas digitais, traz em seus artigos 4º e 5º a determinação de que os Estados-Membros da EU apliquem a presunção de vínculo entre plataformas de trabalho digital e seus trabalhadores quando se verificarem fatos que representem indícios de direção e controle da execução do trabalho, “nomeadamente a utilização de sistemas automatizados de monitorização ou [...] de tomada de decisões na organização do trabalho [...], independentemente da forma como a relação é designada em qualquer acordo contratual” (União Europeia, 2024, seq. 4–2).

Além disso, a lei europeia também enfrenta os outros movimentos de mercantilização do trabalho plataformizado: os mecanismos disciplinadores e as tecnologias de despersonalização. A diretiva estabelece obrigações de transparência, revisão humana e

possibilidade de contestação sobre sistemas automatizados que afetam diretamente as condições de trabalho, como atribuição de tarefas, fixação de remuneração, determinação de horários, comunicação de instruções, avaliações, bloqueios e desligamentos. Adicionalmente, reforça a proteção de dados dos trabalhadores, limitando o tipo de informação que pode ser coletada e processada. Por fim, também impulsiona a comunicação e a representação coletiva, obrigando as plataformas a criar canais para que os trabalhadores possam se organizar e negociar coletivamente.

O enquadramento das relações entre trabalhadores e empresas de plataformas como contratos de trabalho convencionais é uma abordagem que pode combater com maior força os movimentos de mercantilização do trabalho plataformizado, especialmente se a legislação leva em conta elementos que nem sempre estão cobertos de forma explícita pelo direito trabalhista, como o uso disciplinar das avaliações e da gamificação, e a substituição da subordinação formal pelo gerenciamento algorítmico. Contudo, esse contramovimento de proteção social tem um ponto vulnerável importante: as empresas de plataformas digitais se desenvolveram, muitas vezes, usando estratégias jurídicas e discursivas para contornar, ou simplesmente ignorar, limites legais (Martin-Caballero, 2025; Moares; Betancor Nuez, 2023). Sem uma ação coordenada entre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, a probabilidade de essas empresas adotarem as mesmas estratégias é alta, o que pode tornar o enquadramento trabalhista uma ficção jurídica.

Formas de regulação intermediárias, que enquadram o trabalho plataformizado entre uma relação subordinada e uma relação autônoma, também têm sido propostas e adotadas, com capacidade variada para limitar os mecanismos de mercantilização. Na esfera judicial, destacam-se decisões como as da Suprema Corte do Reino Unido, que confirmou a classificação de motoristas da empresa Uber e encanadores da empresa Pimlico Plumbers como *workers*, uma categoria intermediária de trabalhadores que não são considerados empregados, mas possuem direitos como salário mínimo, férias e licenças remuneradas, negociação coletiva, entre outros (Hiessl *et al.*, 2024).

Na Itália, diversas instâncias judiciais têm proferido decisões que classificam os trabalhadores de plataformas em uma categoria de autônomos “hetero-organizados” (*lavoro eteroorganizzato*). Esta categoria é aplicada quando os trabalhadores, embora não sujeitos ao poder disciplinar direto das empresas, realizam seus trabalhos de forma pessoal, contínua e sujeita a métodos de trabalho predefinidos. Nesse caso, os direitos trabalhistas são similares aos dos empregados, mas há possibilidade de acordo coletivo que suspenda parte desses direitos. A

maioria dos casos em que houve tais decisões diz respeito a empresas de plataformas que atuam com *delivery*. Tais decisões motivaram a alteração da legislação que trata do *lavoro eteroorganizzato*, com a inclusão do trabalho por plataformas digitais entre as formas de organização aplicáveis a esta modalidade, além da definição de direitos mínimos para o caso dos entregadores, quando não incluídos na categoria intermediária (pagamento mínimo, negociação coletiva, seguro contra acidentes e doenças) (De Stefano *et al.*, 2021; Hiessl *et al.*, 2024).

Na França, uma legislação de 2016 definiu um esquema de proteção social básico para trabalhadores plataformizados que são classificados como autônomos, mas cujas plataformas definem as características e o valor do trabalho a ser realizado. No entanto, a legislação é pouco protetiva, tratando basicamente da contribuição das plataformas para seguros contra acidentes e treinamentos, e do direito a organização e negociação coletiva por parte desses trabalhadores, sem que sofram retaliações (Aloisi, 2022).

O Chile aprovou, em 2022, uma lei que cria uma categoria intermediária para os trabalhadores plataformizados, mas ainda possibilita o enquadramento no vínculo empregatício. A legislação prevê duas categorias de trabalhadores de plataformas digitais: dependentes e independentes. A primeira categoria aplica-se aos trabalhadores que prestam serviços pessoais a uma empresa de plataforma digital sob vínculo de subordinação e dependência. Esses fazem jus aos mesmos direitos garantidos na legislação trabalhista para os empregados, com o acréscimo de direitos específicos, como acesso e portabilidade dos dados, proibição de formas de discriminação algorítmica diretas e indiretas, informações sobre o serviço oferecido, os usuários e os meios de pagamento, entre outros. Já a segunda categoria tem um rol de direitos especificado na legislação, menos protetivos que em uma relação de emprego. Estes incluem uma remuneração mínima de 120% do salário mínimo por hora efetivamente trabalhada, o fornecimento de capacitação, equipamentos de proteção e seguro contra acidentes pelas empresas, acesso à seguridade social como contribuintes individuais, negociação coletiva, além dos direitos específicos que também são aplicáveis aos trabalhadores dependentes (Leyton-García; Azócar, 2022; OIT, 2024).

Na prática, com a existência de uma categoria intermediária e a possibilidade de as empresas de plataformas escolherem o regime a ser aplicado, a consequência é que o enquadramento de trabalhadores plataformizados como empregados não tem sido aplicado no Chile (Martin-Caballero, 2025). Sendo assim, a categoria intermediária chilena limita a mercantilização do trabalho plataformizado até certo ponto, estendendo alguns direitos

trabalhistas, mas reafirmando as condições do trabalhador como autônomo, do pagamento por tarefas e da não contribuição das plataformas para a seguridade social. Trata, parcialmente, dos mecanismos disciplinadores e das tecnologias de despersonalização, com as demandas de transparência e de não discriminação por algoritmos, além da possibilidade de negociação coletiva.

O Projeto de Lei Complementar nº 12/2024, resultado parcial do grupo de trabalho brasileiro criado para propor a regulamentação do trabalho por plataformas digitais, também apresentou uma solução intermediária entre as relações de emprego e de autonomia. Este projeto será discutido em detalhes na parte empírica da presente tese, mas vale destacar, aqui, alguns pontos principais. Por força das discussões no grupo de trabalho, o projeto se aplica apenas ao transporte privado de passageiros em automóveis. Reconhece que há uma relação de trabalho, mas adota o entendimento de que as empresas de plataforma são intermediadoras entre passageiros e motoristas, considerando, estes últimos, trabalhadores autônomos por plataformas. Esse enquadramento depende de algumas condições, como a plena liberdade do profissional para decidir quando irá se conectar à plataforma e a inexistência de exigências de tempo mínimo à disposição, habitualidade e exclusividade (Brasil, 2024).

Diante dessa relação intermediária, o projeto de lei brasileiro estipula alguns direitos trabalhistas e previdenciários aplicáveis, como a representação e a negociação coletiva, requisitos de transparência algorítmica, uma remuneração superior ao salário mínimo por hora, e a inclusão desses trabalhadores no Regime Geral de Previdência Social, com participação majoritária das empresas de plataformas na contribuição previdenciária. Ou seja, o PLP 12/2024, caso seja aprovado da forma originalmente proposta, pode contrapor alguns dos mecanismos de mercantilização, como o gerenciamento algorítmico, a diminuição de recursos para a seguridade e o uso de bloqueios e desligamentos como mecanismos disciplinadores. Porém, falharia em combater fontes importantes de mercantilização, como o tratamento dos trabalhadores como autônomos, o pagamento por peças e o uso de diversos mecanismos disciplinadores da oferta de trabalho. Além disso, pesa o fato de que se restringiria aos trabalhadores do transporte individual de passageiros, deixando as outras atividades econômicas em que há plataformação do trabalho de fora da regulação.

As categorias intermediárias não precisam ter menos direitos do que os empregados convencionais. Há exemplos de legislações que reconhecem a necessidade de proteção equivalente para os trabalhadores que não se encaixam, necessariamente, nos critérios para o enquadramento convencional, mas que estão em situação de venda da sua força de trabalho. A

categoria italiana de trabalhadores hetero-organizados é um desses casos. Mas, no Brasil, também há um precedente importante desse tipo de categoria, os trabalhadores avulsos portuários, como lembrado por Carelli e Carelli (2021).

Os trabalhadores avulsos, no Brasil, são profissionais originalmente ligados às funções de carga, descarga e transbordo nos portos. Como a demanda por esse tipo de trabalho varia conforme o movimento de navios, se consolidou uma forma de contratação sob demanda, sem vínculo fixo entre os trabalhadores e as empresas contratantes. Esses trabalhadores foram chamados de avulsos, com um regime de contratação próprio, no qual colocam seus serviços à disposição de vários tomadores de mão de obra, tendo a sua contratação intermediada por um órgão gestor de mão de obra, que cadastra, certifica e aloca esses trabalhadores conforme a demanda. Eles podem aceitar, ou não, as ofertas de trabalho, mas estão sujeitos a penalizações em caso de recusas seguidas. Há, portanto, diversas semelhanças entre essa categoria e a dos trabalhadores plataformizados (Carelli, R.; Carelli, 2021).

Embora não haja a relação clássica de emprego, os trabalhadores portuários continuam sofrendo os efeitos de serem tratados como mercadoria, o que ensejou lutas históricas da categoria por direitos. Esses movimentos culminaram no reconhecimento dos avulsos portuários como equivalente em direitos aos trabalhadores empregados, na Constituição de 1988. Esses direitos são adaptados à forma de contratação avulsa e devem ser garantidos pelos órgãos gestores de mão de obra, sujeitos à negociação coletiva e à fiscalização pelos auditores do Ministério do Trabalho e Emprego.

Ainda no contexto dos contramovimentos estatais, mas fora da esfera laboral, há **outros meios legislativos que podem limitar a mercantilização do trabalho plataformizado**. Um exemplo é o Regulamento Geral de Proteção de Dados da União Europeia (Regulamento UE n.º 2016/679) que pode ser aplicado a mecanismos como as tecnologias de despersonalização. A legislação prevê, por exemplo, o direito dos titulares de dados de não ficarem sujeitos a decisões tomadas exclusivamente com base no tratamento automatizado, permitindo a essas pessoas requisitarem intervenção humana e mecanismos de contestação, bem como obterem informações sobre a lógica subjacente a essas decisões (União Europeia, 2016, Arts. 15 e 22).

Diversos países e instâncias subnacionais estabeleceram, em suas legislações de trânsito ou de ordenamento urbano, limites ao tempo em que condutores de veículos podem estar em atividade nas plataformas digitais (Nova Zelândia, Quênia, Índia, Washington) (OIT, 2024). No Brasil, há uma lei que veda o emprego de práticas que estimulem o aumento de velocidade por motociclistas profissionais, como o oferecimento de prêmios por número de entregas e a

competição entre motociclistas para elevar a quantidade geral de entregas por uma empresa (LEI Nº 12.436, DE 6 DE JULHO DE 2011). Representantes dos trabalhadores que atuam no setor de motoentregas têm reivindicado o cumprimento dessa legislação pelas empresas de plataformas, denunciando o uso de mecanismos de *gamificação*, como premiações por metas e ranqueamentos para aumentar e intensificar as entregas (Jornal AVM, 2021).

As **políticas públicas** podem ser um quarto mecanismo estatal de desmercantilização do trabalho plataformizado. Quando abordam o assunto, frequentemente as publicações se concentram em ações relacionadas à regulação, seja para propor ou patrocinar legislações sobre o tema, para normatiza-lo no nível infralegal, ou para exercer a fiscalização do trabalho (Aloisi, 2022; De Stefano *et al.*, 2021; International Labour Office, 2021; Sieker, 2022). Em que pese a importância dessas ações, há que se destacar outras políticas públicas que podem transformar a lógica mercantilizada da plataformização.

Nesse sentido, há potencial para programas públicos de apoio a plataformas cooperativas, comunitárias, ou colaborativas. Esses tipos de plataformas adotam uma abordagem de organização do trabalho mais inserida em valores democráticos, comunitários e solidários, enfrentando a mercantilização pela descaracterização das relações de trabalho, pelos mecanismos disciplinadores e pelas tecnologias de despersonalização (Fuster Morell; Senabre Hidalgo, 2022; Grohmann, 2022; Scholz, 2016). Já há exemplos de políticas implementadas neste sentido no Brasil, como o Termo de Fomento entre a Secretaria Nacional de Economia Popular e Solidária e a Central de Cooperativas e Empreendimentos Solidários do Brasil, que tem por objeto “Promover e assistir 12 cooperativas e associações de plataforma ligados a economia popular e solidária de forma a proporcionar melhor capacidade de gerenciamento e organização destes empreendimentos” (Ministério do Trabalho e Emprego, 2024, p. 1).

Outra possibilidade é a constituição de plataformas digitais para a intermediação de serviços públicos, como é o caso do Taxi.Rio, um aplicativo que liga passageiros a taxistas credenciados pela Prefeitura do Rio de Janeiro (Carvalho, 2021). Ampliando essa perspectiva, vale ressaltar a proposta de Ursula Huwls (2021), que sugere o uso das plataformas digitais para promover serviços públicos geridos pelas próprias comunidades, com possibilidades de aplicação nas áreas de transportes, saúde, alimentação, educação, cuidado de crianças e idosos, oferta de trabalho, entre outros. Tal proposta está próxima da ideia de um *welfare state* alocativo, por meio do qual o Estado lidera a criação de empregos intensivos em recursos humanos, mas com remuneração justa e direitos assegurados (Kerstenetzky, 2021).

3.2.3 Outras fontes de contramovimentos

Existem outras fontes possíveis de movimentos de proteção social ao trabalho plataformizado. Iniciativas de organizações multilaterais, instituições de pesquisa e organizações da sociedade civil têm adotado estratégias diversas, que incluem propostas de regulação pública do trabalho plataformizado, divulgação de informações sobre o trabalho nas plataformas, realização de avaliações com base em critérios de trabalho decente, entre outras.

Algumas **organizações multilaterais** vêm desenvolvendo esforços para aumentar a proteção social ao trabalho plataformizado, com destaque para a Organização Internacional do Trabalho (OIT). A instituição, que tem marcada na sua Constituição o princípio fundamental de que “o trabalho não é uma mercadoria” (OIT, 1946, p. 19), tem promovido o debate sobre as características e os desafios do trabalho por plataformas digitais, estimulando a regulação do tema. Em 2021, a OIT dedicou o seu principal relatório de tendências ao papel das plataformas digitais de trabalho na transformação do mundo do trabalho, resultado de entrevistas com 12.000 trabalhadores e dezenas de empresas e sindicatos relacionados a esta forma de organização do trabalho (International Labour Office, 2021). Neste relatório, chamou atenção para a disparidade de poder e para a vulnerabilidade dos trabalhadores frente às empresas de plataformas, demonstrando a necessidade de que a proteção social se estenda ao trabalho plataformizado, independentemente da forma contratual adotada.

Nos anos posteriores, a OIT avançou da pesquisa para o diálogo tripartite em nível internacional, com propostas de aplicação das resoluções vigentes da Organização ao trabalho em plataformas digitais e indicações sobre a construção de uma resolução específica para o assunto (International Labour Organization, 2022; OIT, 2024). Na Conferência Internacional do Trabalho de 2025, evento anual que reúne delegados dos 187 países e dos três segmentos que formam a organização (governos, trabalhadores e empresas), a assembleia aprovou a discussão de uma convenção da OIT sobre o trabalho decente na economia de plataformas, a partir do encontro de 2026. As convenções da OIT, se ratificadas nos parlamentos nacionais, adquirem força de lei nesses países. Vale ressaltar que os esforços multilaterais não se restringem à OIT, tendo sido observadas iniciativas de incentivo à regulação do trabalho plataformizado também na Organização pela Cooperação para o Desenvolvimento Econômico – OCDE (Lane, 2020) e no G20 (2023), por exemplo.

Instituições de pesquisa também realizam um papel importante no estímulo aos movimentos de proteção social dos trabalhadores plataformizados. Além da própria pesquisa a

respeito das condições de trabalho e de possíveis formas de regulamentação do trabalho em plataformas, algumas instituições desenvolvem projetos que buscam interferir diretamente na questão. É o caso, por exemplo, do projeto Fairwork, iniciativa coordenada por pesquisadores da Universidade de Oxford, que realiza avaliações das condições de trabalho em plataformas digitais com base em indicadores de trabalho decente, atribuindo pontuações para as plataformas conforme o atendimento a esses indicadores. O projeto é realizado em parceria com instituições de pesquisa de vários países, gerando relatórios que avaliam as maiores plataformas de trabalho em cada país. A interação com as operadoras de plataformas durante o processo de avaliação e a ampla divulgação dos resultados vêm promovendo mudanças nas políticas dessas empresas, de modo a melhorar o cumprimento dos critérios de trabalho decente, que são definidos em conjunto com representantes de trabalhadores, pesquisadores e outras partes interessadas (Fairwork, 2022).

No contexto da criação do grupo de trabalho brasileiro para discutir a regulação do trabalho por plataformas digitais, em 2023, diversos pesquisadores, coletivos e associações organizaram um Manifesto sobre a Regulação do Trabalho Controlado por Plataformas Digitais, com sete reivindicações principais junto ao Governo Federal para a condução dos debates, que incluíam o “reconhecimento do vínculo de emprego como ponto de partida”, a “proteção de dados pessoais e transparência de sistemas automatizados” e o “incentivo ao desenvolvimento de plataformas públicas e de cooperativas” (Cardoso *et al.*, 2023).

Organizações da sociedade civil também possuem atuação em formas variadas de proteção social ao trabalho plataformizado. A Tech Workers Coalition, por exemplo, é uma comunidade de pessoas e organizações envolvidas com o trabalho em tecnologia. A organização mantém o projeto Turkopticon, que é uma aplicação voltada para trabalhadores da plataforma *Amazon Mechanical Turk*, onde os próprios podem publicar avaliações e sinalizações a respeito dos contratantes de trabalho nessa plataforma, incluindo critérios como comunicação, generosidade e rapidez dos pagamentos e justiça na aprovação e rejeição de serviços. O projeto *Fair Crowd Work* é outro exemplo nesse sentido, voltado para trabalhadores de plataformas de trabalho online e desenvolvido a partir de uma parceria entre organizações sindicais europeias. O projeto inclui avaliações das plataformas e informações sobre os direitos e as possibilidades de sindicalização dos *crowd workers* (De Stefano, 2016; International Labour Office, 2021).

Para além das organizações sindicais, há também algumas iniciativas de autorregulamentação promovidas pelas operadoras de plataformas e organizações empresariais.

Exemplos nesse sentido incluem a iniciativa “Ground Rules for Paid Crowdsourcing / Crowdfunding”, um código de conduta de livre adesão formulado por plataformas europeias atuantes no trabalho online, que contém princípios como “pagamento justo”, “interação respeitosa”, “processo de aprovação de tarefas regulamentado”, “esclarecimento sobre situações legais”, entre outros (Testbirds GmbH, 2021). O Fórum Econômico Mundial também desenvolveu algo semelhante, com o documento “Charter of Principles for Good Platform Work” (World Economic Forum, 2020). Não obstante, ambas as iniciativas não apresentam critérios para avaliação do cumprimento das diretrizes propostas e também não definem formas de monitoramento.

Por fim, vale ressaltar que não se pretende esgotar aqui as origens e direções possíveis dos contramovimentos de proteção social relacionados à plataformização do trabalho, mas sim apresentar uma estrutura que permita e estimule o mapeamento e a análise desses movimentos, tendo em vista que a maior parte da discussão acadêmica relacionada ao tema ainda se concentra sobre o lado oposto da balança: os efeitos da plataformização na precarização do trabalho. Nesse contexto, o próximo capítulo inicia a apresentação da parte empírica desta pesquisa, com enfoque sobre um contramovimento no âmbito do Estado: o Grupo de Trabalho (GT) instituído pelo governo brasileiro, em 2023, com a finalidade de propor uma regulação nacional do trabalho plataformizado.

Se imaginarmos que esta tese é um filme, até este ponto, a discussão teórica dos estudos de plataformas e do duplo movimento polanyiano funcionou como uma lente grande angular, que permitiu apresentar a plataformização do trabalho de um ponto de vista panorâmico, ajudando a entender o fenômeno, seus efeitos sobre o trabalho como mercadoria e os contramovimentos em resposta a esses efeitos. Agora, o foco de análise se aprofunda em uma história dentro desse cenário amplo, o que exige a troca para uma lente teleobjetiva, mais adequada para observar os detalhes. Por isso, o capítulo a seguir apresenta o modelo analítico dos Fluxos Múltiplos, a lente que será utilizada para observar o grupo de trabalho como manifestação específica dos movimentos que envolvem a plataformização do trabalho.

4. UTILIZANDO O MODELO DOS FLUXOS MÚLTIPLOS PARA ENTENDER O GRUPO DE TRABALHO COMO PROCESSO DECISÓRIO

O presidente Luiz Inácio Lula da Silva, no início de seu terceiro mandato como chefe do Executivo federal, escolheu a data simbólica do Dia do Trabalho para publicar o Decreto nº 11.513, de 1º de maio de 2023 que instituiu um grupo de trabalho para “elaborar proposta de regulamentação das atividades de prestação de serviços, transporte de bens, transporte de pessoas e outras atividades executadas por intermédio de plataformas tecnológicas” (Brasil, 2023).

O grupo de trabalho (GT) foi uma iniciativa inédita no país, e uma das primeiras do mundo⁷, que reuniu representantes do governo, dos trabalhadores e das empresas em um espaço tripartite, para discutir uma proposta de regulação do trabalho plataformizado. Porém, apesar da importância dada ao tema pelo governo, o processo decisório se mostrou complexo e teve um resultado abaixo das expectativas, com a apresentação de um projeto de lei, em março de 2024, abrangendo apenas a regulação parcial das atividades de transporte individual por plataformas (Brasil, 2024).

Para ajudar a explicar o que aconteceu, como e por que, recorre-se ao modelo dos Fluxos Múltiplos (MFM)⁸. Trata-se de uma estrutura de análise desenvolvida pelo cientista político John Kingdon (2014 [1995]), para entender como determinadas questões conseguem avançar na agenda decisória de um governo nacional, em um contexto democrático⁹. Ou seja, o foco deste modelo é o processo decisório anterior à implementação de uma política, que envolve a definição de uma situação como problema de política pública, a seleção das alternativas de enfrentamento desse problema e o ambiente político que acelera ou retarda a definição de uma resposta pelo governo. Os ambientes principais de análise do modelo são o Poder Executivo (presidência e ministérios) e o Poder Legislativo (casas legislativas e comissões). A síntese a seguir é derivada da obra de Kingdon (2014 [1995]), complementada pela revisão de Zahariadis (2007).

⁷ De acordo com relatório recente da Organização Internacional do Trabalho (OIT, 2024, p. 95), apenas a Espanha, a Coreia do Sul e Singapura instituíram, até 2024, comitês tripartites para abordar o tema do trabalho plataformizado.

⁸ No original, *Multiple Streams Framework* (Kingdon, 2014).

⁹ O modelo se baseia em evidências robustas. O grupo de pesquisadores coordenado por Kingdon realizou 23 estudos de caso e 247 entrevistas sobre o processo decisório de políticas federais nas áreas de saúde e transporte, nos Estados Unidos da América, entrevistando integrantes do Executivo, do Legislativo e da sociedade civil (Kingdon, 2014, p. 4–5). O modelo também foi replicado em outros países e em outras políticas, mantendo a sua capacidade de explicação (Zahariadis, 2007, p. 80).

O MFM parte de uma discussão anterior na ciência política, o modelo da lata de lixo¹⁰, que entende que a elaboração de políticas públicas, na maioria das vezes, não segue um processo lógico e racional, no qual tomadores de decisão analisam um problema, comparam alternativas de solução e optam pela mais eficiente. Isso porque, na prática, os tomadores de decisão: tem que lidar com diferentes problemas simultâneos; não são especialistas nesses problemas; não dispõem do tempo necessário para a consideração das alternativas; lidam com propostas divergentes de solução; e não controlam todos os participantes que influenciam o processo decisório. De todo modo, eventualmente algum problema passa a ser prioridade e alguma solução é escolhida. Kingdon busca evidenciar a lógica desse processo, enfatizando três fluxos que influenciam a tomada de decisões: o dos problemas, o da política e o das propostas.

O **fluxo dos problemas** (*problems stream*) diz respeito aos fatores que fazem com que um problema social entre na agenda dos tomadores de decisão. Vários problemas competem pela atenção governamental, de modo que há elementos que contribuem para que um problema seja definido como prioritário, ocupando o tempo e os recursos governamentais. O modelo de Kingdon identifica três elementos principais que impulsionam os problemas na agenda decisória: os indicadores, os eventos-foco e a repercussão (*feedback*) de políticas públicas. Os indicadores, compreendendo, aqui, tanto estatísticas de monitoramento quanto estudos pontuais, contribuem para demonstrar o quanto um problema está crescendo, ou tendo impactos, de forma que se torna imperativa a ação governamental. Os eventos-foco são crises, símbolos sociais e experiências pessoais dos tomadores de decisão que chamam a atenção para a necessidade de enfrentamento imediato a um problema. A repercussão das políticas públicas pode chamar a atenção para um problema quando chegam aos governantes evidências de que uma política não está tendo resultados satisfatórios, ou que não está mais sendo suficiente para dar conta de novos problemas, por exemplo.

Ainda no fluxo dos problemas, o MFM também explora os elementos que contribuem para que um problema saia da agenda dos tomadores de decisão. Primeiramente, o problema pode ser, de fato, resolvido. Além disso, a conclusão de alguma ação governamental pode dar a impressão de que o problema já está sob controle, dando lugar a outros problemas que precisam de atenção. Fortes obstáculos políticos, técnicos ou financeiros para se chegar a uma

¹⁰ No cap. 4 do seu livro, Kingdon apresenta o seu modelo como uma revisão do “modelo da lata de lixo”, desenvolvido por Michael Cohen, James March e Johan Olsen para explicar a tomada de decisões como um processo relativamente anárquico, como se fosse uma lata de lixo na qual vão sendo depositados problemas, soluções, participantes, cada um com sua lógica própria de funcionamento, cuja combinação resulta nas decisões em momentos oportunos.

resposta ao problema também podem levar à perda de interesse por parte das autoridades. Por fim, problemas podem perder importância porque os indicadores voltam aos níveis “normais” ou porque as pessoas se acostumam e outros problemas chamam mais atenção.

Se o fluxo dos problemas ajuda um assunto a ganhar a atenção dos tomadores de decisão, o **fluxo da política** (*political stream*) pode acelerar ou retardar a busca de uma solução. O fluxo da política é composto por três elementos principais: mudanças na opinião pública, mudanças no grupo que ocupa o poder e atuação de grupos de interesse organizados. Políticos buscam sinais da opinião pública sobre um determinado assunto, avaliando a repercussão de uma possível ação governamental no tema e o nível de apoio ou resistência a diferentes propostas de solução. Esses sinais podem vir de pesquisas de opinião, de interlocutores próximos aos tomadores de decisão, de movimentos sociais e da imprensa.

Um componente decisivo do fluxo das políticas é a mudança nos ocupantes dos postos de poder, seja no Executivo ou no Legislativo. Em sistemas presidencialistas, o Executivo tem uma capacidade maior de definir a agenda, pela autoridade conferida a um chefe de governo eleito pelo povo. Por outro lado, o Legislativo tem capacidade significativa de bloquear o avanço de temas que necessitam da aprovação de leis, mas também pode promover suas próprias agendas, em composição com o Executivo ou quando este se encontra enfraquecido. Mudanças nos grupos que dominam esses poderes são ocasiões em que as agendas decisórias mudam sensivelmente.

Os grupos de interesse organizados, como entidades de classe, movimentos sociais, blocos parlamentares e grupos de especialistas, também influenciam o avanço dos problemas na agenda decisória. Os tomadores de decisão observam esses grupos como indicadores do balanço de forças entre o apoio e a oposição às propostas de política pública. Forças políticas organizadas podem barrar uma ação governamental, ou definir propostas que terão menos resistência, influenciando a seleção das alternativas.

Há, ainda, o **fluxo das propostas** (*policy stream*), que é crucial para que os problemas definidos como prioridade se transformem em decisões de política pública, em forma de legislação ou iniciativa governamental. O fluxo das propostas funciona como um ambiente de “seleção natural” das soluções de políticas públicas, definindo as propostas mais bem adaptadas ao jogo de forças presente na comunidade de atores interessados no problema. Ou seja, o fluxo das propostas é o ambiente onde as ideias sobre um problema circulam, são debatidas e refinadas, permitindo um afinamento no qual um conjunto indiscriminado de ideias se reduz a uma lista limitada de alternativas consideradas mais viáveis.

Esse fluxo é movimentado pelas comunidades políticas, que reúnem atores interessados em um determinado assunto, seja especialistas de dentro do Estado, seja grupos externos, como pesquisadores, entidades de classe e lobistas. Zahariadis (2007, p. 72) prefere o termo redes políticas, que enfatiza uma variação nos níveis de integração dessas comunidades. Há problemas que reúnem redes políticas mais integradas, com maior capacidade de coordenação, nas quais a seleção promovida pela rede funciona bem para afunilar as propostas. Há problemas que reúnem redes mais fragmentadas, com diferentes ambientes, onde o processo de seleção das propostas encontra limites na falta de integração, resultando em propostas divergentes.

Dentro dessas comunidades, atuam os **empreendedores políticos**¹¹ (*policy entrepreneurs*), pessoas ou grupos dispostos a investir recursos (tempo, energia, dinheiro, reputação) para promoverem as suas propostas, adaptando-as para que ganhem maior apoio e aceitabilidade. Esses recursos são gastos em esforços para convencer o público amplo e o público especializado. Incluem atividades como campanhas públicas, produção e divulgação de pesquisas, participação em audiências públicas, redação de projetos de lei e lobby. Quando um problema entra na agenda decisória, os empreendedores políticos atuam para acoplar as suas soluções ao problema.

Alguns elementos são identificados por Kingdon (2014) e por Zahariadis (2007) como critérios que definem as chances de uma proposta ganhar força nas comunidades políticas. A viabilidade técnica é central para que uma ideia ganhe aceitação. Uma proposta já trabalhada, com um roteiro de implementação claro, viabilidade legal e financeira, aceitação junto ao público e algum apoio político tem mais chances de figurar na lista de alternativas viáveis para a decisão política. Outro critério importante é a compatibilidade com os valores da comunidade de especialistas e com os valores dos tomadores de decisão. Propostas rejeitadas pela maior parte da comunidade política têm pouca chance de chegar à mesa das autoridades. De modo similar, propostas que conflitam com os valores dos tomadores de decisão dificilmente serão apresentadas pela comunidade. Outro elemento ressaltado por Zahariadis é o nível de integração das redes, como já mencionado anteriormente. Redes mais integradas tendem a apresentar maior convergência e ideias mais trabalhadas tecnicamente. Redes menos integradas tendem a apresentar ideias diversas e menos trabalhadas, ou a propor adaptações incrementais de políticas já existentes.

¹¹ Vale ressaltar que este conceito foi criado antes do modismo que coloca a figura do empreendedor como uma contraposição ao trabalhador assalariado. Portanto, não se deve confundir os dois usos da palavra.

Em determinados períodos, geralmente de curta duração, ocorre o que o modelo dos Fluxos Múltiplos chama de **janelas de oportunidade política** (*policy window*). São momentos em que dois ou três fluxos convergem, aumentando as chances de um problema avançar na agenda governamental e chegar na agenda decisória, que é quando o governo decide formalizar uma política pública. Essas janelas podem ser abertas a partir do fluxo dos problemas (quando emerge uma crise, por exemplo) ou pelo fluxo da política (no início de um novo mandato, por exemplo), mas para que se chegue na agenda decisória, é crucial que haja a integração desses fluxos com o fluxo das propostas. Na ausência de uma proposta minimamente consensual para a resolução de um problema, a janela de oportunidade tende a se fechar, pois o fluxo dos problemas e o fluxo da política continuam se movimentando e promovendo outros assuntos junto aos decisores.

Ou seja, a janela de oportunidade política é o momento no qual ganham importância os empreendedores políticos. Quando um problema se torna crítico, seja por uma dinâmica própria dos problemas, seja por uma dinâmica da política, os empreendedores políticos atuam para promover as suas propostas como a solução mais viável, buscando o alinhamento entre os três fluxos. Vale lembrar que os tomadores de decisão, em geral, convivem com problemas simultâneos, não são especialistas e têm tempo limitado para decidirem. Assim, o empreendedor político facilita a decisão ao apresentar um diagnóstico e uma proposta de solução.

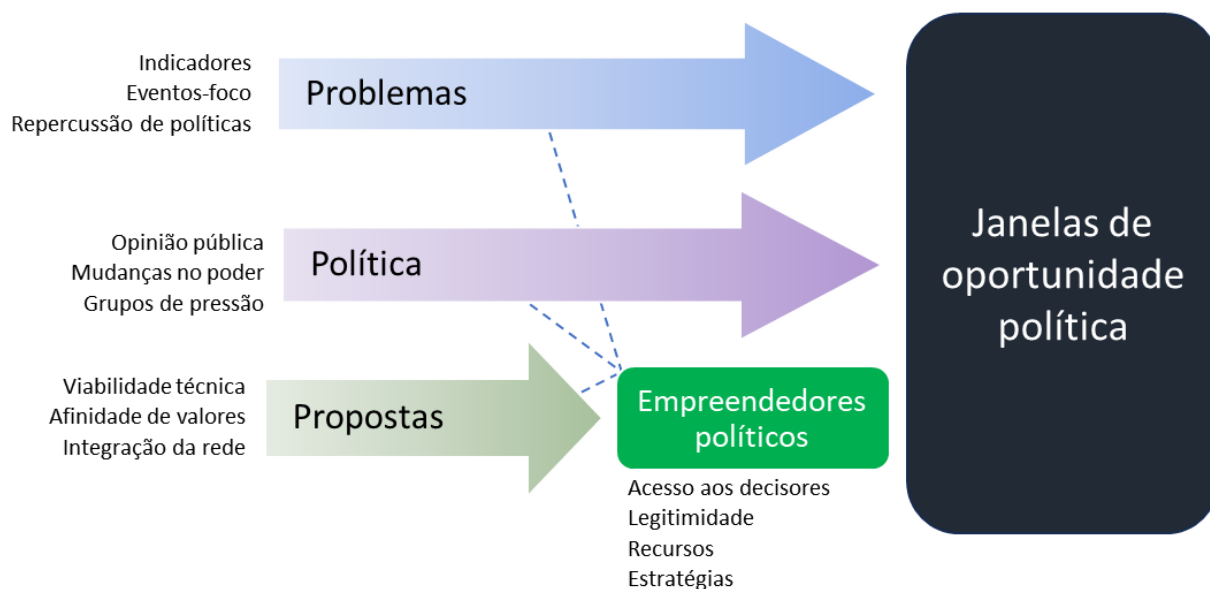
O MFM aponta alguns atributos que aumentam as chances de sucesso dos empreendedores políticos. Acesso aos tomadores de decisão é um desses atributos. Confrontados com um problema, as autoridades irão ouvir com mais facilidade as pessoas de referência que já conhecem. Assim, conexões políticas são fundamentais para que um empreendedor político “emplaque” a sua proposta. Também é importante que o empreendedor tenha algum status que o legitime como interlocutor relevante, como ser liderança entre os seus pares, ser um especialista reconhecido no assunto ou ter um cargo que o habilite a ser ouvido. Por fim, Kingdon (2014, p.181) atribui especial importância à persistência dos empreendedores políticos. Ou seja, a capacidade de investir tempo, dinheiro e energia para promover as suas propostas, principalmente antes da abertura das janelas de oportunidade, de modo que as propostas estejam amadurecidas quando chegue o momento decisivo.

Com uma visão menos focada em atributos individuais, Zahariadis (2011, p.74) troca o termo persistência pelo termo recursos, que se aplica tanto a pessoas quanto a organizações. O mesmo autor também aponta outro atributo não explorado por Kingdon, as estratégias de

manipulação, que dizem respeito à forma como um empreendedor político apresenta seu argumento. Técnicas como apresentar um cenário extremo caso a sua proposta não seja adotada, fatiar a proposta, ou trabalhar símbolos que simplifiquem a sua mensagem podem aumentar as chances de sucesso junto aos tomadores de decisão.

O modelo dos Fluxos Múltiplos – sintetizado na Figura 2 – foi construído para entender como um problema evolui na agenda governamental e os elementos que contribuem para que um item da agenda se torne uma decisão de política pública. Como toda abstração, o MFM não dá conta de abranger tudo o que influencia um fenômeno social, mas é uma lente que ajuda a dar conta da complexidade sem se perder no emaranhado de fatores que afetam um processo decisório em política pública.

FIGURA 2 - ELEMENTOS DO MODELO DOS FLUXOS MÚLTIPLOS



Fonte: Elaboração própria a partir de Zahariadis (2007) e Kingdon (2014).

Assim, defende-se que o modelo é uma ferramenta útil para analisar um processo como o grupo de trabalho instituído para propor uma regulação do trabalho plataformizado no Brasil. É possível olhar para o GT e ver a influência do fluxo dos problemas, da política e das propostas, desde o contexto que levou a entrada da regulação do trabalho plataformizado na agenda governamental, passando pela dinâmica do GT e chegando até os seus resultados. É o que será feito nos capítulos empíricos desta tese.

5. METODOLOGIA

Esta pesquisa emprega uma abordagem qualitativa, que se mostra adequada para investigar em profundidade fenômenos sociais complexos. Em vez de examinar possíveis relações de causa e efeito, a análise qualitativa está mais interessada em compreender o desenvolvimento dos fenômenos (Creswell, 2006). Uma abordagem qualitativa também permite flexibilidade para adaptar a pesquisa conforme se revelam as características do objeto, evidenciando que o pesquisador não tem meios de controlar a realidade observada (Günther, 2006). Esse comportamento imprevisível do objeto de pesquisa ficou evidente ao longo da investigação que resultou nesta tese.

Em 2021, quando iniciada a presente pesquisa, a regulação do trabalho plataformizado no Brasil era algo previsto, mas com uma perspectiva de médio a longo prazo. Assim, a análise começou com uma preocupação maior em compreender o fenômeno da plataformização do trabalho e as direções nas quais as respostas regulatórias se projetavam no país. Até 2022, a regulação do trabalho plataformizado no Brasil se concentrava no Judiciário, em julgamentos sobre o vínculo legal entre trabalhadores e empresas de plataforma, e no Legislativo, por meio de dezenas de projetos de lei, com propostas diversas para a regulação. Contudo, o retorno do Partido dos Trabalhadores ao comando do Governo Federal, em 2023, provocou uma mudança no campo, com o Executivo assumindo o protagonismo e buscando acelerar o processo decisório sobre o assunto. Foi criado um grupo de trabalho (GT) tripartite para apresentar uma proposta regulatória, com prazo de cinco meses para a conclusão, a partir de maio de 2023. O Ministério do Trabalho e Emprego, órgão no qual o pesquisador atua como servidor público, foi encarregado de coordenar o colegiado. O pesquisador foi convidado a participar desta iniciativa, o que mudou o escopo da pesquisa para a análise do caso do GT. Assim, a abordagem teórica inicial, voltada a discutir a plataformização do trabalho em um enquadramento mais amplo, precisou ser complementada por um ferramental teórico que ajudasse a analisar o quadro mais restrito do processo decisório ocorrido no GT, algo que já foi discutido no capítulo anterior. Mas a mudança no escopo também exigiu uma revisão da metodologia, que se concentrava inicialmente em uma análise documental dos projetos de lei sobre a regulação do trabalho no Congresso Nacional. A metodologia passou a incluir, então, o próprio papel do pesquisador como participante do grupo de trabalho, bem como a realização de entrevistas com participantes do colegiado e a análise dos documentos apresentados na mesa.

A próxima seção é dedicada a uma discussão metodológica sobre a posição do pesquisador como participante ativo do objeto de pesquisa, bem como as vantagens e os limites

dessa posição, e os cuidados tomados diante disso. Em seguida, o capítulo encerra com a descrição das técnicas de coleta e de tratamento dos dados.

5.1 O POSICIONAMENTO DO PESQUISADOR COMO PARTICIPANTE DO OBJETO

Como informado previamente, há uma circunstância que determinou a escolha do caso analisado nesta pesquisa. O pesquisador é servidor público ligado ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), tendo participado oficialmente do Grupo de Trabalho, na condição de suplente de um dos membros da bancada governamental. A sua participação no colegiado se deu, principalmente, no papel de assessor técnico, em função de já ter iniciado a pesquisa de doutorado sobre o tema da plataformização do trabalho. Portanto, os coordenadores do GT tinham conhecimento do seu papel concomitante de servidor público e de pesquisador. Outros membros do colegiado tomaram conhecimento dessa condição durante as interações ocorridas. Alguns, inclusive, foram entrevistados pelo pesquisador após a conclusão das atividades do GT.

Essa posição de participante ativo no objeto de pesquisa tem vantagens e desafios metodológicos. Estudos de caso são relevantes porque observam um fenômeno no contexto do seu acontecimento, permitindo uma coleta de dados detalhada e alongada no tempo (Hartley, 2004). No presente estudo, a atuação direta do pesquisador no colegiado proporcionou um nível de acesso que um analista externo dificilmente obteria. As reuniões do GT não eram abertas ao público. As atas e as gravações não foram publicadas integralmente. Embora houvesse convidados externos, eram poucos e nem sempre participavam das reuniões. O pesquisador também tomou parte em reuniões preparatórias, negociações e interações informais, o que permitiu maior entendimento contextual das atividades do colegiado. Além disso, a experiência como servidor público, tendo completado dez anos de atuação no MTE enquanto aconteciam as atividades do GT, permitiu o acúmulo de um conhecimento tácito sobre as nuances burocráticas, as capacidades institucionais e as diferentes motivações para as decisões tomadas em um órgão público.

Porém, os desafios metodológicos são tão relevantes quanto as vantagens, a começar pela questão da objetividade. É fato a epistemologia das ciências sociais já trata como superada a ideia do cientista como um observador neutro em relação ao objeto de pesquisa, capaz de deixar de lado os seus valores pessoais na descrição objetiva de uma realidade (Carrier, 2013; Douglas, 2007; Longino, 2004). Porém, ainda é forte a ideia de que o método científico demanda um certo distanciamento do objeto, para que o pesquisador possa analisar a realidade

de forma crítica. Ou seja, não podendo evitar os seus valores intelectuais na análise, o pesquisador, ao menos, evitaria a influência das suas preferências pessoais. Esta é uma dificuldade importante da presente pesquisa, o que demanda uma resposta metodológica.

Essa resposta vem da discussão sobre métodos participativos de pesquisa nas ciências sociais. A observação participante é, provavelmente, o método mais conhecido que considera o envolvimento do pesquisador com o objeto de pesquisa. Porém, não é possível dizer que se realizou uma observação participante clássica, pois esta compreende a entrada de um pesquisador em uma comunidade, por meio da participação no seu cotidiano, mas mantendo a posição de membro externo (Krohling Peruzzo, 2017). Não é o caso desta pesquisa, pois o pesquisador já era um membro “nativo” do grupo de trabalho, com atuação institucional e envolvimento pessoal.

Na busca por uma definição metodológica mais apropriada, encontrou-se a abordagem da participação observante. Não se trata de mero jogo de palavras com o método da observação participante, embora a origem esteja no mesmo campo de conhecimento. A diferença fundamental é que, na participação observante, o pesquisador ocupa um papel ativo na comunidade, assume funções que não são a de observador, estabelece vínculos e interage como um nativo. Se a participação observante tem a vantagem de permitir que o pesquisador tenha uma compreensão mais profunda do objeto de pesquisa, algumas desvantagens se apresentam: a dificuldade de se manter um distanciamento crítico necessário à análise do objeto, a possibilidade de enviesamento das constatações, conflitos entre o papel de participante e o papel de analista, além de dilemas éticos relativos ao seu acesso privilegiado às pessoas e às informações (Krohling Peruzzo, 2017; Seim, 2024).

Por isso, a participação observante demanda estratégias metodológicas que respondam a esses desafios. A dificuldade de distanciamento crítico deve ser compensada por uma reflexão sistemática sobre como a participação e as posições (pessoal e institucional) do pesquisador condicionam a sua percepção e as suas conclusões. A possibilidade de enviesamento deve ser compensada pela triangulação nas técnicas de coleta de dados e pela busca de pontos de vista de outros participantes. O pesquisador deve sempre ter em mente os limites de sua atuação e os conflitos entre as suas posições. O pesquisador precisa ter atenção constante sobre a sensibilidade das informações a que tem acesso, além de manter o anonimato sobre posicionamentos privados dos participantes (Krohling Peruzzo, 2017; Seim, 2024). Sendo assim, buscou-se levar em consideração tais recomendações na presente pesquisa. A próxima subseção é parte desse esforço.

5.1.1 Evidenciando a participação e as posições do pesquisador em relação ao objeto

Uma das estratégias de mitigação dos riscos metodológicos da participação observante é a reflexão sobre a atuação e as posições do pesquisador. Por isso, pedirei licença ao leitor para adotar, nesta seção, a primeira pessoa, mais adequada à apresentação de um ponto de vista individual. Entendo que o relato subjetivo pode causar estranhamento e, por vezes, soar desnecessário. Porém, neste método, o sujeito pesquisador é parte do objeto de pesquisa. Como não é possível remover o viés subjetivo, a estratégia possível é ser transparente sobre esse viés. O relato também ajuda a compreender a trajetória efetuada até se chegar ao resultado final da pesquisa.

Começo por uma breve biografia profissional. Minha formação inicial foi em Ciências Sociais, com ênfase em Ciência Política, na Universidade Federal de Juiz de Fora. Em seguida, realizei o mestrado no programa de Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPED-UFRJ), concluído em 2013. No mesmo ano, ingressei no Ministério do Trabalho e Emprego, no cargo de Analista Técnico de Políticas Sociais, no qual permaneço. No MTE, fui lotado na Secretaria Nacional de Economia Solidária. Trabalhei em diversas funções relacionadas à política federal de economia solidária até 2019, quando a política foi reduzida e transferida para outro ministério, por ocasião do governo de Jair Messias Bolsonaro. Nessa situação, decidi que era o momento de buscar uma mudança na área de atuação, mas mantendo o escopo da política de trabalho.

Assim, decidi me licenciar para o doutorado, buscando um tema que fosse de interesse para a política pública de trabalho e no qual a o desenvolvimento da minha pesquisa pudesse ser um diferencial. A convergência entre a área de atuação do órgão e o tema da pesquisa também é condição para que o servidor possa se licenciar com dedicação exclusiva à capacitação. Isso ocorreu a partir de agosto de 2020, quando retornei ao PPED-UFRJ para realizar o doutorado. Inicialmente, meu tema de pesquisa seria o futuro do trabalho, área pouco estudada pelo ponto de vista das políticas públicas no país, mas que vinha recebendo destaque internacionalmente (International Labour Office, 2019). A partir desse tema, identifiquei a professora Celia Kerstenetzky como possível orientadora, que aceitou o convite. Embora futuro do trabalho não fosse o seu tema de pesquisa, havia afinidade com os seus estudos sobre os desafios do estado do bem-estar social e sobre a desigualdade social (Kerstenetzky, 2012, 2021).

Porém, quando me aprofundei na bibliografia sobre futuro do trabalho, constatei que os estudos eram predominantemente especulativos e voltados para uma realidade dos países do Norte Global. Nesse contexto, busquei um tema afim, mas que já fosse um problema concreto de política pública no Brasil, o que me levou aos estudos da plataformização do trabalho. Neste movimento, fui influenciado pelas publicações do laboratório de pesquisas Digilabour (DigiLabour, [s. d.]), coordenado pelo professor Rafael Grohmann, um dos pioneiros na divulgação dos Estudos de Plataformas no país. Ao me aprofundar no tema, constatei um paralelo entre os efeitos contemporâneos da plataformização sobre o trabalho e as reflexões do historiador econômico Karl Polanyi sobre o tratamento do trabalho como mercadoria, que remontavam ao início da industrialização. Levei esta reflexão para a minha orientadora, que demonstrou interesse e apoiou o redirecionamento da pesquisa.

Após a decisão, também me aproximei do grupo de pesquisa Direito do Trabalho no Século XXI (TRAB21, [s. d.]), coordenado pelos professores do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFRJ, Rodrigo Carelli e Sayonara Grilo, que já realizavam estudos teóricos e empíricos na área. Vale dizer que os coordenadores do TRAB21 têm posições claras sobre a regulação do trabalho plataformizado, defendendo que esta deve acontecer de acordo com a legislação trabalhista vigente, com adaptações possíveis. Isso porque o uso de plataformas digitais, por si só, não desconfigura o poder diretivo das empresas sobre os trabalhadores, que é a base para a incidência da legislação trabalhista (Oliveira, Murilo Carvalho Sampaio; Carelli; Grillo, 2020). Tal posicionamento também influenciou o meu ponto de vista sobre a regulação do trabalho plataformizado, de modo que não é possível descartar essa influência na minha interação com o objeto da pesquisa.

No final de 2022, ocorreu o exame de qualificação para a tese. A proposta empírica apresentada era analisar as proposições legislativas que tratavam da regulação do trabalho plataformizado no Congresso Nacional. Porém, a banca sugeriu que eu me concentrasse na atuação do Governo Federal relacionada ao tema, principalmente porque o presidente eleito, Lula da Silva, prometia uma iniciativa do Executivo para debater e definir a regulação.

Acatei a sugestão e, no início do ano de 2023, busquei o contato com as pessoas responsáveis por esta iniciativa na nova gestão do Ministério do Trabalho e Emprego. As declarações do ministro Luiz Marinho à mídia davam a impressão de que a regulação do trabalho por plataformas era uma prioridade do governo e que o processo avançaria rapidamente, por meio de um grupo de trabalho. Após algum esforço para chegar até os responsáveis pela iniciativa no MTE, consegui me reunir com o Secretário Nacional de

Economia Popular e Solidária, Gilberto Carvalho, uma das pessoas que liderava a formação do GT. Falei sobre a minha pesquisa, o interesse em acompanhar as reuniões do grupo e a disposição de colaborar com informações e análises. No dia 1º de maio, foi publicado o Decreto nº 11.513/2023, que oficializou o grupo de trabalho. Dias depois, o Secretário me convidou a participar do GT, o que aceitei prontamente. A Portaria SE/MTE Nº 1.745, de 19 de maio de 2023 (MTE, 2023), formalizou a minha participação como suplente do Secretário Gilberto no colegiado.

Como servidor público que havia decidido se especializar em um assunto que julgava ser um relevante desafio de política pública, ter a oportunidade de utilizar os conhecimentos acumulados na pesquisa para contribuir com a formulação dessa política me deixou entusiasmado, ainda mais porque o MTE era o órgão responsável pela coordenação do GT. A minha expectativa era de que eu contribuiria para o grupo como um assessor técnico, fornecendo informações e análises, mobilizando especialistas, auxiliando na interpretação e na sistematização das posições dos participantes. Porém, o início das atividades mostrou que eu havia superestimado a minha posição, com certa inocência, perdendo de vista que o contexto do grupo de trabalho era predominantemente político, com o propósito de acomodar forças e chegar a um acordo entre trabalhadores e empresas.

Nesse contexto, os coordenadores do GT confiaram mais na própria experiência, nos seus conhecimentos tácitos e nas suas habilidades como negociadores políticos e mediadores de conflitos entre capital e trabalho. Coube a mim um papel de assessoramento mais genérico, com funções como auxiliar na logística das reuniões, na elaboração do regimento interno, no despacho das demandas internas e externas junto aos coordenadores e na condução de reuniões auxiliares. Em algumas ocasiões, me eram solicitados documentos técnicos, ou eu era convidado a participar de reuniões mais restritas, da coordenação do GT, nas quais expunha minhas opiniões. Nesse contexto, houve momentos em que a minha opinião como pesquisador entrou em conflito com o meu dever, enquanto servidor, de cumprir as determinações legais dos meus superiores hierárquicos. Isso gerou, por um lado, certa frustração. Por outro lado, proporcionou um entendimento mais claro sobre o papel coadjuvante da análise técnica no processo de tomada de decisões em assuntos politicamente estratégicos. Não é possível negar a influência desses dilemas na pesquisa empírica. Ciente disso, busquei contrabalancear a minha carga subjetiva na análise do GT, dando destaque às constatações embasadas nas fontes documentais e nas posições dos entrevistados, seguindo as recomendações metodológicas de triangulação.

Para encerrar esta seção, gostaria de aprofundar os dilemas relacionados ao duplo papel de servidor público e pesquisador. Como servidor, a minha responsabilidade era cumprir as decisões tomadas, dentro da ordem legal, pelos representantes de um governo legitimamente eleito. Mais do que isso, eu era grato pela oportunidade de participar do GT e queria ser bem visto pelos superiores. Já como pesquisador envolvido na formulação de uma política pública, o meu papel era analisar criticamente o problema de política, avaliar as propostas de solução e defender as soluções que considerasse mais adequadas. O conhecimento do problema também me levava a querer apontar algumas contradições entre discursos apresentados no GT e a realidade constatada pelas pesquisas. Por dever legal e profissional, o papel de servidor público prevaleceu, mas isto não se deu sempre de forma serena.

Os papéis de servidor e pesquisador também implicavam um dilema de lealdade. Por um lado, eu deveria fazer valer a confiança em mim depositada pelos meus superiores e pelos cidadãos que integravam o grupo de trabalho tripartite. Isso envolvia adotar uma posição de mediador entre as demandas dos trabalhadores e das empresas, sem demonstrar preferências pessoais e sem intervir de forma a atrapalhar a evolução do diálogo. Por outro lado, pessoalmente e como pesquisador, a minha convicção era a de que havia uma disparidade de poder e de recursos entre os trabalhadores e as empresas – especialmente no caso das plataformas digitais, e que o governo deveria agir para contrabalancear essa disparidade, até por ser um governo eleito com uma proposta de esquerda. Além disso, eu era um dos poucos pesquisadores¹² com acesso direto ao colegiado. Assim, sentia que também devia lealdade aos colegas da academia, a maioria com mais experiência sobre o tema e com posições firmes sobre como deveria ser a regulação.

Ainda no dilema entre servidor e pesquisador, havia a questão de lidar com informações, documentos e diálogos ocorridos em ambientes restritos, que nem sempre vieram a público, mas que eram de interesse para a pesquisa. Com relação a esses dados, a decisão foi de utilizá-los quando não houvesse impedimento legal e ético, o que exclui informações pessoais ou privativas, documentos sigilosos e diálogos em caráter privado. Vale ressaltar que o foco da análise não está nas pessoas, mas nas organizações. Assim, os dados apresentados na discussão empírica foram baseados em manifestações que representavam as organizações, sempre que possível, institucionalizadas em documentos. Quando se tratou de manifestações pessoais,

¹² Ao longo dos trabalhos, conheci outros pesquisadores que atuaram no GT, na condição de membros da bancada governamental ou das organizações convidadas.

como aquelas ocorridas nas entrevistas realizadas para a tese, preservou-se o anonimato dos sujeitos da pesquisa. Por isso, trechos e informações que poderiam levar à identificação dos entrevistados também não foram apresentados.

Reconheço, portanto, que a minha trajetória antes e durante o grupo de trabalho, os sentimentos mistos de gratidão e frustração, os dilemas entre a posição principal de servidor público e a posição auxiliar de pesquisador, influenciam o modo de condução e apresentação dos resultados dessa pesquisa. Como já dito, a própria exposição dessa subjetividade é um recurso metodológico para trazer algum rigor científico para esta pesquisa. Os outros recursos são as técnicas de coleta e de tratamento dos dados.

5.2 TÉCNICAS DE COLETA E DE TRATAMENTO DOS DADOS

A triangulação de técnicas de coleta de dados é um recurso metodológico comum, que se torna mais importante em uma pesquisa que envolve a participação observante. Para esta tese, a coleta de dados incluiu, principalmente, a pesquisa documental, o uso de anotações pessoais de campo e a realização de entrevistas semiestruturadas.

A pesquisa documental se baseou, principalmente, em documentos institucionais produzidos pelas organizações participantes do GT, como cartas de propostas, ofícios e relatórios, todos disponíveis publicamente e referenciados ao longo da tese. Também foi de grande importância um documento com o resumo das atas do colegiado (BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego, 2024d), publicado na internet em resposta a pedidos de cidadãos, apresentados via Lei de Acesso à Informação. Também foram utilizadas matérias jornalísticas relacionadas ao contexto do GT, assim como entrevistas concedidas por seus membros à mídia e registros de audiências públicas no Congresso Nacional sobre o processo de regulamentação, bem como outros documentos produzidos por organizações que não estavam no GT, mas representavam atores interessados no assunto.

A pesquisa documental foi utilizada, principalmente, para apresentar as reivindicações e os posicionamentos dos participantes do grupo de trabalho, antes, durante e após as atividades. O foco foi em documentos que representassem posições das bancadas participantes: trabalhadores, empresas e governo. Além disso, a análise documental permite apresentar as bases nas quais se desenvolveram as discussões e os demais eventos no contexto do GT.

Contudo, a documentação produzida precisa ser contextualizada. Nesse sentido, entram as anotações pessoais e a própria interpretação do pesquisador diante da sua participação nas

atividades. O pesquisador participou de 14 reuniões presenciais do Grupo de Trabalho, além de várias reuniões preparatórias e intermediárias, presenciais e virtuais, no período compreendido entre maio e outubro de 2023. Ao longo dessas reuniões, foram feitas anotações pessoais. Estas anotações foram utilizadas como registros do que foi tratado e das manifestações que chamaram a atenção do autor. Contudo, houve o cuidado de utilizar este material sem fazer referências individuais, pois isso poderia trazer constrangimentos aos participantes, inclusive ao próprio autor. Também por isso, não é possível publicizar estas anotações. De todo modo, a maior parte desses registros foi utilizada para tratar de manifestações que representavam o conjunto, seja das bancadas como um todo, seja das organizações que as compunham.

Por fim, foram realizadas doze entrevistas com participantes do GT. As entrevistas são importantes para apresentar pontos de vista distintos, contraposição que é especialmente relevante no método da participação observante. Foram realizadas três entrevistas com pessoas ligadas à bancada governamental, quatro com pessoas ligadas à bancada empresarial e cinco com pessoas ligadas à bancada dos trabalhadores. O número maior de pessoas da bancada dos trabalhadores se deve ao fato de que o GT se dividiu em dois subgrupos temáticos, um para tratar do trabalho de entrega de mercadorias e um para tratar do transporte individual de pessoas, de modo que a maior parte da bancada de trabalhadores mudava conforme o subgrupo, o que não aconteceu com as bancadas governamental e das empresas.

Para a seleção dos entrevistados, priorizou-se as pessoas que se projetaram como lideranças em suas bancadas, com maior participação nas reuniões e que eram escolhidas com frequência para apresentar as posições dos seus segmentos¹³. Contudo, as bancadas não eram uníssonas, de modo que se buscou também incluir representantes com pontos de vista distintos dentro dos seus segmentos. Outros critérios foram contingentes, como a disponibilidade e a concordância para a realização da entrevista, a janela temporal máxima de 12 meses após o encerramento oficial do GT¹⁴, a fim de garantir uma memória mais apurada dos acontecimentos, bem como a capacidade individual do pesquisador em realizar as entrevistas e processar os seus resultados. Desse modo, não foi possível entrevistar todas as pessoas que se encaixavam nos critérios de liderança e diversidade de posições.

¹³ Há que se reconhecer que há certa subjetividade nesta seleção, uma vez que a ausência de atas impediu que fosse feita uma medição do tempo de fala de cada participante, além de não ter havido uma eleição formal dos líderes de cada bancada.

¹⁴ As entrevistas foram realizadas nos meses de fevereiro (2), março (4), abril (2), julho (3) e outubro (1) de 2024.

A todos os entrevistados, foi enviado previamente um termo de consentimento livre e esclarecido, contendo uma breve descrição da pesquisa, da função das entrevistas e dos cuidados no tratamento dos resultados (Apêndice 1). A concordância em relação ao termo foi registrada antes do início de todas as entrevistas.

As entrevistas ocorreram de forma semiestruturada, com duração aproximada de 60 minutos. Foi utilizado um roteiro básico com 15 perguntas no total (Apêndice 2), com liberdade para modificação do roteiro conforme a dinâmica das entrevistas, como é próprio desta técnica. De todo modo, a entrevista sempre abordava cinco pontos principais: as experiências do entrevistado que o levaram a participar do GT; o processo de organização da bancada e de definição das propostas para o GT; a avaliação sobre o funcionamento do GT e o comportamento das bancadas; a avaliação sobre o avanço das propostas e os desafios das negociações; a avaliação das perspectivas futuras para a regulação.

As entrevistas foram transcritas, e os resultados foram sistematizados em afirmações sobre o contexto, a dinâmica e os resultados do GT. Com inspiração livre na técnica da Análise Temática (Drummond; Costa; Gonçalves, 2024), essas afirmações foram construídas a partir dos seguintes passos:

1. A entrevista foi transcrita;
2. As transcrições foram resumidas em frases de síntese, a partir da comparação entre os pontos principais do roteiro e as respostas dos entrevistados;
3. Cada frase de síntese das entrevistas foi adicionada a uma planilha única, constituindo as linhas da planilha;
4. A planilha permitiu a organização para comparação das frases de síntese entre as entrevistas, de modo que as frases similares foram agregadas em uma afirmação;
5. Nas colunas da planilha, registrou-se quais entrevistados deram respostas que correspondiam a aquela afirmação, em qual momento da entrevista;
6. Essa agregação permitiu identificar as afirmações mais frequentes, sem que houvesse o descarte das afirmações menos frequentes;
7. As afirmações mais frequentes foram utilizadas para reforçar ou contrapor os argumentos produzidos pelo autor a partir da reflexão teórica, da análise documental e das anotações pessoais;
8. As afirmações menos frequentes foram utilizadas para apontar argumentos que escaparam à análise da maioria dos entrevistados, mas que foram destacados por terem relação com as constatações do autor.

9. A planilha com o resultado dessa sistematização está disponível no Apêndice 3.

As entrevistas, em conjunto com a pesquisa documental e as anotações pessoais, foram utilizadas na redação do capítulo 6, principalmente nas seções 6.4 e 6.5, que apresentam a análise sobre a dinâmica, os resultados e os limites do grupo de trabalho, bem como a atuação dos membros do GT, evidenciando as estratégias adotadas pelas bancadas para a promoção das suas propostas de regulação do trabalho plataformizado.

Feitas as considerações sobre o enquadramento metodológico, as vantagens e os desafios relacionados à posição do pesquisador enquanto participante do objeto, os cuidados metodológicos e as técnicas de coleta e tratamento dos dados, prossegue-se para o capítulo referente à pesquisa empírica, o estudo de caso do grupo de trabalho criado para propor a regulação do trabalho em plataformas no Brasil.

6. A JANELA PARA A REGULAÇÃO DO TRABALHO PLATAFORMIZADO: PROBLEMA, POLÍTICA E PROPOSTAS

No Brasil, o ano de 2023 apresentou uma janela de oportunidade política para o avanço de uma regulação do trabalho plataformizado. A situação precária dos trabalhadores de plataformas na pandemia da Covid-19, conjugada a manifestações como o Breque dos Apps e ao crescente número de processos judiciais sobre o vínculo entre trabalhadores e empresas de plataformas, já vinham dando visibilidade ao problema desde 2020. Com a eleição de Lula da Silva para a presidência da República, o tema avançou para a posição de pauta prioritária do Poder Executivo no campo do trabalho. Em complemento, já havia um conjunto de propostas para a regulação do trabalho plataformizado, construídas por organizações de trabalhadores, das empresas e de pesquisadores.

O grupo de trabalho instituído pelo Decreto nº11.513/2023 oficializou a entrada da regulação do trabalho plataformizado na agenda do Governo Federal. O grupo teve atividades oficiais de maio a setembro de 2023, mas só teria o resultado de suas atividades oficializado em 4 de março de 2024, com a apresentação do Projeto de Lei Complementar nº 12/2024, que:

dispõe sobre a relação de trabalho intermediado por empresas operadoras de aplicativos de transporte remunerado privado individual de passageiros em veículos automotores de quatro rodas e estabelece mecanismos de inclusão previdenciária e outros direitos para melhoria das condições de trabalho (Brasil, 2024).

Este capítulo analisa o contexto que influenciou a decisão, tomada pelo presidente Lula da Silva e coordenada pelo Ministério do Trabalho e Emprego, de apresentar uma proposta tripartite para a regulação do trabalho plataformizado no Brasil. A análise baseada no modelo dos Fluxos Múltiplos permite explicar por que a falta de uma regulação específica para o trabalho plataformizado passou a ser definida como um problema, por que este problema ganhou prioridade na agenda decisória a partir de 2023 e as dificuldades iniciais para a seleção das propostas de enfrentamento ao problema.

6.1 O FLUXO DOS PROBLEMAS: A REGULAÇÃO DO TRABALHO PLATAFORMIZADO ENTRA NA AGENDA GOVERNAMENTAL

O modelo dos fluxos múltiplos identifica três elementos principais que contribuem para que um problema ganhe a atenção dos tomadores de decisão, de modo a se tornar uma prioridade. Esses elementos são os indicadores, os eventos-foco e a repercussão de políticas públicas. No contexto do trabalho plataformizado no Brasil, avalia-se que o problema da falta

de regulação foi evidenciado, principalmente, por dois **eventos-foco** interrelacionados: a pandemia da Covid-19 e o Breque dos Apps. A pandemia deu destaque às condições precárias de trabalho e à falta de proteção social dos trabalhadores plataformizados, especialmente os entregadores e os motoristas. Ao mesmo tempo em que eram vistos como trabalhadores essenciais, dado o seu papel no transporte de alimentos, medicamentos e pessoas, ficou evidente a vulnerabilidade social e física desses profissionais (Cardoso; Artur; Oliveira, 2020; Desgranges; Ribeiro, 2021; Fairwork, 2022).

Outra consequência da pandemia foi o aumento da concorrência com novos desempregados/subempregados, o que culminou em uma situação de diminuição da renda, contrastada com o aumento das jornadas laborais. A ausência de direitos trabalhistas e de cobertura previdenciária obrigou muitos a seguirem trabalhando nas ruas, expostos à contaminação, mesmo nos momentos em que a recomendação das autoridades sanitárias era de isolamento (Abílio *et al.*, 2020; Cardoso; Artur; Oliveira, 2020). Paralelamente, as empresas de plataformas digitais se mostravam pouco dispostas a adotarem medidas efetivas de proteção individual e de garantia da renda para esses trabalhadores (Abílio *et al.*, 2020; Fairwork, 2022).

Nesse contexto, aconteceu o outro evento-foco, o Breque dos Apps, primeira manifestação em escala nacional dos trabalhadores plataformizados. O movimento, construído de forma orgânica, a partir de grupos em aplicativos de mensagens e postagens em redes sociais e plataformas de vídeo, resultou na paralisação de milhares de entregadores que atuavam por plataformas digitais, nos dias 1 e 25 de julho de 2020. O Breque aumentou a visibilidade dos problemas e da insatisfação dos trabalhadores com as empresas de plataformas digitais (Desgranges; Ribeiro, 2021). O fato de uma manifestação de massa ter acontecido no período de isolamento social, no auge da primeira onda de contaminações da Covid-19, deu ainda mais destaque ao evento.

O assunto entrou na lista dos tópicos mais citados no Brasil, no *Twitter*, ganhando repercussão também em outras redes sociais, figurando em publicações de celebridades e políticos que manifestavam apoio às pautas dos trabalhadores (Piaia *et al.*, 2021). A manifestação também chamou a atenção das centrais sindicais, que viram no movimento uma renovação das lutas da classe operária e buscaram se aproximar dos coletivos de entregadores (Accarini, 2020; CSB *et al.*, 2020).

FIGURA 3 - BREQUE DOS APPS: MOBILIZAÇÕES E COBERTURA MIDIÁTICA



Fonte: Portal UOL, em 01/07/2025 (Oliveira, Felipe, 2020)

As pautas centrais do movimento incluíram o aumento da remuneração (valor por quilômetro e taxa mínima por entrega), o fim dos bloqueios sem justificativa, a revisão de sistemas de pontuação que restringiam pedidos para os entregadores menos assíduos, bem como a disponibilização, pelas empresas, de seguros contra acidentes, equipamentos de proteção e auxílio financeiro para trabalhadores infectados pelo *coronavírus*. As reivindicações também abordaram necessidades mais básicas, como acesso a banheiros, água potável e local para carregamento dos celulares (Cardoso; Artur; Oliveira, 2020; Desgranges; Ribeiro, 2021).

Se muitas das reivindicações denotavam uma relação de trabalho e denunciavam alguns mecanismos disciplinadores, como os bloqueios e os sistemas de ranqueamento, é preciso ressaltar que o enquadramento dos trabalhadores como empregados foi deixado de fora das reivindicações, dada a resistência que este elemento encontrava no discurso de vários entregadores, evidenciado nas falas de lideranças e em comentários nas publicações relacionadas à mobilização (Desgranges; Ribeiro, 2021; Piaia *et al.*, 2021).

Diante dos dois eventos-foco, a falta de acesso dos trabalhadores de plataformas a direitos trabalhistas e à seguridade social passou a ser percebida como um problema de política pública. Pesquisadores da Fundação Getúlio Vargas constataram um aumento significativo de

projetos de lei apresentados no Congresso Nacional sobre o assunto em 2020, destacando que “as manifestações dos entregadores, apelidadas de ‘Breque dos Apps’ [...] coincidem com o início da apresentação de projetos mais abrangentes, inclusive alguns que se propõem a serem marcos regulatórios do trabalho nas plataformas digitais” (Camelo *et al.*, 2022, p. 128).

Entretanto, de 68 projetos apresentados sobre o tema em 2020 no Congresso Nacional, apenas um seria aprovado, quase dois anos depois. Um projeto de deputados do Partido Socialismo e Liberdade foi convertido na Lei nº 14.297, de 5 de janeiro de 2022, que dispunha sobre “medidas de proteção asseguradas ao entregador que presta serviço por intermédio de empresa de aplicativo de entrega durante a vigência da emergência em saúde pública decorrente do coronavírus” (Brasil, 2022). A lei trazia obrigações para as empresas de plataformas, como assistência financeira para entregadores afastados em razão da COVID-19 e fornecimento de máscaras e material higienizante. Contudo, também acolhia reivindicações mais gerais dos trabalhadores, como a comunicação prévia e motivada em caso de exclusão da plataforma, além da previsão expressa das situações de bloqueio, suspensão ou exclusão nos termos de uso. Não obstante, a limitação da vigência da lei ao período de emergência em saúde pública prejudicou o seu alcance, com o fim deste período já em abril de 2022.

Ainda no fluxo dos problemas, o modelo dos Fluxos Múltiplos destaca a importância dos **indicadores**, que ajudam a visibilizar, dar contornos e magnitude a uma situação, facilitando a sua transformação em problema de política pública. O início da década de 2020 também presenciou um aumento nos indicadores e pesquisas sobre o trabalho por plataformas digitais. Diferentes estimativas sobre o número de trabalhadores plataformizados vieram a público, como o estudo de pesquisadores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, que estimou em torno de 1,4 milhões de pessoas atuando na *gig economy*, no Brasil, em 2021. Chamava atenção também o crescimento desses trabalhadores desde 2016, que chegava a 980% no caso dos entregadores (Góes; Firmino, 2021). Com metodologia distinta, Manzano e Krein (2022) estimaram uma quantidade parecida, de 1,46 milhões de trabalhadores plataformizados. Destaca-se, ainda, um estudo do Cebrap publicado no mês anterior à criação do GT, com patrocínio da Associação Brasileira de Mobilidade e Tecnologia (Amobitec), que utilizou dados das próprias plataformas para apontar 1,6 milhões de motoristas e entregadores atuando para essas empresas no país, em 2022 (Callil; Picanço, 2023).

Além disso, outros dados estatísticos demonstravam que o acesso à previdência social dos trabalhadores plataformizados era um problema alarmante, como o artigo publicado no início de 2023 por um ex-diretor do Ministério da Previdência Social, que apontava que 74%

dos motoristas e entregadores que atuavam por conta própria não contribuíam para a previdência, percentual que chegava 82% quando se selecionava apenas os entregadores (Costanzi; Dos Santos, 2023).

Paralelamente, a academia brasileira passou a publicar diversos estudos empíricos sobre as condições do trabalho e dos trabalhadores plataformizados, evidenciando um cenário de precarização, riscos acentuados de segurança e saúde do trabalho, longas jornadas, rendimentos baixos e/ou instáveis, gerenciamento intenso por meio de algoritmos e falta de acesso à seguridade social (Abílio *et al.*, 2020; Abilio; Grohmann; Weiss, 2021; Carelli; Andrade, 2022; Fairwork, 2022; Grohmann *et al.*, 2022; Machado; Zanoni, 2022). Tudo isso reforçava a necessidade de acesso dos trabalhadores plataformizados aos direitos trabalhistas e à seguridade social.

Por fim, há um elemento que pode ser visto como **repercussão das políticas públicas**, evidenciando que a política vigente de proteção social do trabalho não era suficiente para garantir os direitos dos trabalhadores plataformizados. Trata-se do número crescente de processos trabalhistas no Judiciário brasileiro envolvendo empresas e trabalhadores de plataformas digitais, com um predomínio de decisões que descartavam o vínculo empregatício, deixando os trabalhadores desprotegidos nessa relação.

Pesquisadores da Universidade Federal do Paraná identificaram, até 2021, o impressionante número de 6.586 ações ajuizadas na Justiça do Trabalho contra empresas de plataformas digitais (Machado, 2022, p. 184). Dessas ações, foram identificadas 485 decisões, sendo 75% relacionadas a plataformas de transporte de passageiros e 24% relacionadas a plataformas de entrega de mercadorias. Embora a grande maioria (78%) das decisões judiciais tenha negado o vínculo empregatício entre as empresas e os trabalhadores (Machado, 2022, p. 187), essas decisões ocorreram sobretudo na primeira instância, com a ausência de uma jurisprudência consolidada sobre a questão nos tribunais superiores. Além disso, outro estudo identificou o uso de acordos extrajudiciais como estratégia das plataformas para evitar decisões que seriam favoráveis ao vínculo empregatício. Assim, nos tribunais em que havia a perspectiva de derrota das empresas, estas evitavam que a decisão judicial ocorresse, entrando antes em acordo com os trabalhadores para a retirada da ação. Tal estratégia robustecia, artificialmente, a tese de que a Justiça do Trabalho tendia a não reconhecer o vínculo nas relações entre trabalhadores e plataformas (Leme, 2018).

De todo modo, a profusão de ações judiciais e a insegurança jurídica em torno do vínculo empregatício entre trabalhadores e empresas de plataformas digitais evidencia que a regulação

existente não era suficiente em delimitar os direitos dos trabalhadores plataformizados. A presença de decisões conflitantes e de um impasse, sobretudo na corte encarregada de consolidar a interpretação das leis trabalhistas no Brasil, reforçava a necessidade de uma legislação que tratasse explicitamente da regulação do trabalho plataformizado, mesmo que fosse no sentido de reafirmar a legislação existente. Essa percepção, inclusive, foi manifestada por membros da própria Justiça do Trabalho, quando participaram de atividades preparatórias do grupo de trabalho (Corrêa, L.B. apud BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego, 2023c) (Delgado, M.G. apud BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego, 2023d).

6.2 O FLUXO DA POLÍTICA: A MOBILIZAÇÃO DO GOVERNO E DE GRUPOS DE INTERESSE

Se o fluxo dos problemas já trazia, desde 2020, diversos elementos que chamavam atenção para a necessidade de regulação do trabalho plataformizado, o ano de 2023 trouxe um reforço a este movimento pelo fluxo da política. De acordo com o modelo dos Fluxos Múltiplos, **mudanças nos ocupantes de postos de poder** são elementos centrais para acelerar a entrada de um tema na agenda, especialmente no Poder Executivo. Nesse sentido, destaca-se a volta de Lula da Silva à presidência da República, em 2023, como um fator que colocou a regulação do trabalho plataformizado em posição de destaque na agenda governamental.

Embora a regulação do trabalho plataformizado já fosse objeto de discussão no mandato de Jair Bolsonaro, com diálogos em torno de um novo modelo de contrato para a modalidade, essa discussão ocorreu de modo discreto, entre assessores do então Ministério do Trabalho e Previdência e alguns representantes de empresas e trabalhadores¹⁵, sem produzir uma proposta oficial e com poucas manifestações governamentais sobre o tema (Tomazelli, 2022). A eleição de Lula trouxe o tema para uma posição de destaque, tendo em vista a importância que as relações trabalhistas possuem na trajetória do político e do Partido dos Trabalhadores.

Antes e depois da sua eleição, Lula falou sobre a necessidade de regulamentar o trabalho por plataformas. Durante a campanha eleitoral, em uma entrevista concedida ao popular *podcast* Flow, o então candidato fez a seguinte afirmação:

Esse pessoal que trabalha com aplicativo, esses caras precisam ter uma regulação, ele tem que ter jornada de trabalho, eles têm que ter descanso semanal remunerado, ele tem que ter algum direito, porque inventaram que eles são empreendedores, mas eles não são empreendedores. Se o cara bater o

¹⁵ Além da reportagem citada, esta informação também foi mencionada por quatro entrevistados.

carro e quebrar, ele está ferrado, se ele se ferir, ele está ferrado. Então a gente precisa fazer uma regulação em que a gente garanta às pessoas um mínimo de seguridade social. (Lula da Silva, 2022)

Lula voltou a abordar o tema em entrevista coletiva no dia seguinte, citando o exemplo da Espanha como país que construiu uma regulação em comum acordo com trabalhadores e empresas (Paraguassu, 2022). Em 2023, já no seu primeiro mês de governo, Lula voltou a se posicionar sobre o assunto, além de anunciar, junto ao Ministro do Trabalho e Emprego, que haveria um grupo de trabalho para discutir a regulação do trabalho por plataformas digitais (Butcher, 2023).

Em discurso por ocasião de sua posse, o Ministro do Trabalho e Emprego, Luiz Marinho, declarou que uma das prioridades de sua gestão seria “a regulação das relações de trabalho mediadas por aplicativos e plataformas, considerando principalmente questões relativas a saúde, segurança e proteção social” (Queiroz, 2023). Em entrevista, no mesmo dia, ponderou que “é preciso compreender que hoje tem trabalhadores que nem desejam o formato anterior CLT, mas que necessitam de proteção social e previdenciária” (Souza, 2023). Ou seja, o novo governo dava destaque ao problema, ao mesmo tempo em que endossava o diagnóstico de que a legislação existente não era suficiente para a sua resolução.

A priorização do tema não ocorreu apenas por uma maior sensibilidade do Partido dos Trabalhadores (PT) às questões trabalhistas. Como visto no fluxo dos problemas, o número de motoristas e entregadores que obtinham trabalho por aplicativos era crescente, e essas categorias tinham ganhado destaque por manifestações espontâneas, que demonstravam potencial de organização e engajamento político. Ou seja, caso o governo Lula conseguisse se aproximar dos motoristas e dos entregadores, isso poderia render dividendos políticos. A trajetória trabalhista dava ao PT e aos seus aliados uma vantagem para se aproximar dessas categorias por meio de uma regulação que atendesse aos seus anseios. Adicionalmente, a regulação do trabalho plataformizado funcionava como sinalização de mudança de rumos em relação às medidas desregulamentadoras adotadas desde a remoção do PT do Executivo Federal. Frequentemente, este tema vinha associado com a revisão da Reforma Trabalhista nos discursos e entrevistas de Luiz Marinho.

Além disso, os plataformizados representavam uma oportunidade de renovação para um movimento sindical que vinha sofrendo com ataques institucionais e com a diminuição das suas bases tradicionais. Como se verá adiante, as centrais sindicais e os sindicatos setoriais buscaram se aproximar das organizações formadas por motoristas e entregadores de aplicativos. As

centrais também intermediaram contatos de representantes dos trabalhadores plataformizados com a campanha presidencial de Lula. Não por acaso, a decisão de criar um grupo de trabalho para propor a regulação do trabalho plataformizado foi anunciada em um encontro de Lula e Marinho com representantes das centrais sindicais, ainda em 18 de janeiro de 2023, tendo o ministro do Trabalho e Emprego se reunido no dia seguinte com representantes das centrais e dos trabalhadores plataformizados, para ouvir as suas demandas (Borges; Martello, 2023; BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego, 2023b).

No fluxo da política, também contribuem para a priorização de um tema as evidências de que a opinião pública e os principais grupos de interesse relacionados ao tema são favoráveis à adoção de uma política pública. Com relação à **opinião pública**, os próprios eventos-foco citados anteriormente forneciam insumos relevantes de que a regulação do trabalho plataformizado encontrava suporte na população. Outra evidência disso é o crescimento significativo no número de projetos de lei no Congresso Nacional sobre o assunto, tratado anteriormente. Havia, porém, a questão do preço dos serviços disponibilizados pelas plataformas. É inegável que as plataformas tornaram serviços como o transporte individual e o delivery mais acessíveis aos consumidores brasileiros, e que os preços acessíveis foram possibilitados, em parte, pelo descumprimento da legislação trabalhista por parte das empresas de plataformas. Assim, a regulação do trabalho plataformizado enfrentava o dilema de aumentar o custo dos serviços, que provavelmente seria repassado aos consumidores.

Entretanto, a opinião pública é um ente abstrato, de modo que os tomadores de decisão costumam recorrer a um instrumento mais confiável para avaliar o apoio ou a resistência a uma política pública. Esse instrumento é a atuação de **grupos de interesse**, coletivos que se organizam para a defesa dos seus interesses com relação a uma temática. Nesse sentido, serão apresentados os principais grupos de interesse relacionados à regulação do trabalho plataformizado.

Do lado empresarial, duas organizações se destacaram como representantes dos interesses das empresas de plataformas digitais: a Associação Brasileira de Mobilidade e Tecnologia (Amobitec) e o Movimento Inovação Digital (MID). A Amobitec foi fundada, em 2018, como uma organização de defesa dos interesses das suas associadas junto ao poder público e à sociedade civil, tendo como participantes as maiores empresas de plataformas digitais atuantes no Brasil (Uber, Ifood, 99, Lalamove, Amazon, Zé Delivery, entre outros). Já o MID (ex-Associação Brasileira Online to Offline – ABO2O) foi fundado em 2016, com o propósito de representar empresas do “ecossistema digital”, atuando como grupo de interesse,

mas também como promotor de negócios e integração entre as empresas associadas. Enquanto a AMOBITEC é uma associação mais restrita às grandes plataformas que atuam no transporte de mercadorias e pessoas, o MID tem uma composição mais heterogênea, reunindo cerca de 180 empresas de diferentes portes e setores, embora conte, em sua diretoria, com membros de grandes empresas, como Mercado Livre, Rappi, Loggi e inDrive. Ambas as entidades atuavam como os principais grupos de interesse relacionados às plataformas digitais de trabalho¹⁶.

Em abril de 2022, meses antes da eleição presidencial, a Amobitec já se posicionava por uma regulação do trabalho plataformizado, no documento intitulado “Proteção social de trabalhadores em plataformas – Carta de princípios”. Esse posicionamento, porém, já trazia os termos nos quais as empresas de plataformas entendiam que deveria ser a regulação. Esta deveria garantir a inclusão de entregadores e motoristas no sistema público de previdência, inclusive com a participação das plataformas na contribuição, ao mesmo tempo em que deveria garantir a “segurança jurídica desse ambiente de negócios, sedimentando a jurisprudência consolidada sobre a atividade de intermediação realizada pelas plataformas e sua natureza cível” (AMOBITEC, 2022, p. 2). Ou seja, na posição das empresas, era necessária uma regulação, mas não pelo enquadramento na legislação celetista. Estas posições serão tratadas com mais detalhes na seção relativa ao fluxo das propostas.

Já o Movimento Inovação Digital não apresentou documento próprio sobre a regulação do trabalho plataformizado no período anterior ao GT. Ainda como ABO2O, a associação voltou seus esforços, no tema do trabalho, para a esfera judicial, atuando sempre no sentido de defender o enquadramento dos trabalhadores plataformizados como autônomos (Intersindical, 2021). Porém, a entidade já tinha manifestado a intenção de apresentar uma proposta ampla de regulação, além de sinalizar que desejava participar de diálogos sobre o tema, sempre com a ressalva de que a legislação trabalhista convencional não seria adequada para as especificidades e o caráter inovador do trabalho por plataformas (Butcher, 2023; Câmara dos Deputados, 2021).

Outras entidades empresariais, como a Fecomércio SP (Pastore, 2022), também se posicionavam por uma regulação do trabalho plataformizado, sempre no sentido de assegurar a inexistência de vínculo empregatício entre trabalhadores e empresas de plataformas. Destacase, ainda, a atuação de uma empresa específica, o iFood, que era ativo no debate sobre a regulação do trabalho plataformizado.

¹⁶ Informação obtida por meio da participação do autor no grupo de trabalho, reforçada por diversos entrevistados.

Em entrevista divulgada no site da empresa, em fevereiro de 2023, o então diretor de políticas públicas do iFood, João Sabino, afirmou que o foco do seu departamento naquele ano seria “a regulação do trabalho dos entregadores de aplicativo” (Sabino, 2023). Não obstante, ressaltou que a empresa se preparava para essa discussão desde 2019, quando criou sua equipe de políticas públicas. De fato, a empresa realizou encontros com lideranças de entregadores, travou diálogo com representantes do Executivo e do Legislativo e patrocinou estudos e pesquisas sobre o trabalho por plataformas e a sua regulação (Levy, 2023; Ribeiro; Silva, 2022).

Uma característica importante dos grupos de interesse das empresas de plataformas é a sua atuação junto ao Legislativo. O diretor de políticas públicas do iFood, João Sabino, também foi fundador do Instituto Cidadania Digital, entidade formada por “associações setoriais da economia digital com o propósito de secretariar a Frente Digital” (Conselho Digital, 2025). A Frente Digital era uma frente parlamentar composta por 204 deputados federais e 20 senadores (BRASIL. Câmara dos Deputados, 2023). Essa frente atuou, por exemplo, na paralisação do Projeto de Lei n. 2630/2020 – conhecido como PL das Fake News – na Câmara dos Deputados (Dias, 2021). Já no contexto do trabalho por plataformas, a deputada Luísa Canziani (PSD/PR), presidente da Frente de 2019 a 2022, foi escolhida para apresentar um projeto que definiria os entregadores e motoristas plataformizados como prestadores de serviços independentes, com relação exclusivamente comercial com as operadoras de plataformas. O projeto veio a público em reportagem do Intercept Brasil, mas não chegou a ser apresentado formalmente (Ribeiro; Silva, 2022). De todo modo, é revelador que um instituto fundado por empresas de plataformas digitais tenha atuado formalmente no secretariado de uma frente parlamentar sobre o assunto, fato confirmado documentos oficiais (BRASIL. Câmara dos Deputados, 2023). Esse papel, contudo, foi revisto em 2023, provavelmente em função de ter chamado a atenção da imprensa e pela aceleração nos debates sobre a regulação do trabalho plataformizado.

FIGURA 4 - PÁGINA DO CONSELHO DIGITAL (EX-INSTITUTO DE CIDADANIA DIGITAL)

2019



FUNDAÇÃO

A entidade é fundada por associações setoriais da economia digital com o propósito de secretariar a Frente Digital

2022



MÉRITO LEGISLATIVO

O CD é condecorado com a maior honraria da Câmara dos Deputados por seus serviços prestados. Entre os trabalhos de destaque estão a Política Nacional de Educação Digital, a Lei de Telemedicina, a regulação da inteligência artificial, entre outros.

2023



NOVA FASE, NOVOS OBJETIVOS

O CD encerra sua etapa como secretariado-executivo da Frente Digital. Nesta nova fase é iniciado o braço de pesquisa e passa a aceitar empresas como associadas.

Fonte: <https://conselhodigital.org.br/quem-somos/>. Acesso em 20/10/2025.

Pelo lado dos trabalhadores, os grupos de interesse eram mais fragmentados, não havendo um grupo específico que atuasse como contraparte da Amobitec ou do MID. Este é um ponto que precisa ser destacado, pois a fragmentação na representação dos plataformizados afeta a capacidade de defesa dos interesses desses trabalhadores, como será mostrado. Antes, é necessário apontar algumas razões dessa fragmentação.

Como apontado na seção 3.2.1 Contramovimentos de trabalhadores, é comum entre os trabalhadores plataformizados a organização por redes sociais e grupos de mensagem. Essas formas de organização são marcadas pela informalidade e pela descentralização. Desse modo, a construção de entidades representativas encontra aí a sua primeira barreira.

A segunda barreira é que não existe uma categoria profissional “trabalhadores plataformizados”. Este é um conceito, uma abstração que ajuda a entender o fenômeno da plataformização. Mas, na prática, as categorias se organizam conforme a atividade econômica plataformizada. No Brasil, as duas categorias que mais se destacam são os “motoristas de aplicativos” e os “entregadores de aplicativos”. Mas ainda é preciso qualificar. Os “motoristas de aplicativos”, nesse contexto, são os que fazem transporte de pessoas em carros particulares. Os motoristas de ônibus por aplicativos, por exemplo, são outra categoria. Da mesma forma, os “entregadores de aplicativos” são aqueles que fazem entregas – ou transporte individual – em veículos de duas rodas. Os entregadores de mercadorias que utilizam carros também são outra categoria. Assim, as organizações desses trabalhadores se estruturam e constroem suas pautas conforme as categorias, sem uma pretensão de representar os interesses gerais dos plataformizados.

Essa situação não é nova no mundo sindical, no qual a organização de base também se divide por categorias profissionais. Mas a solução adotada no sindicalismo tradicional para uma representação ampliada, as federações e centrais sindicais, encontra outra barreira presente entre os trabalhadores plataformizados. A adesão desses trabalhadores a sindicatos, no Brasil, é bastante pequena, tendo sido estimada em 3% para o conjunto de motoristas e entregadores, enquanto o setor formal como um todo tinha 11% de sindicalização, no ano de 2023 (Roubaud *et al.*, 2024). Além disso, a resistência de parte significativa dos motoristas e dos entregadores ao sindicalismo tradicional foi apontada por entrevistados da bancada dos trabalhadores como uma dificuldade para estruturar a representação dessas categorias, como nas falas a seguir:

Além do que, a categoria não aceitava. A gente não tá numa bolha, né? O antissindicalismo, ele não tá aí só na sociedade, não. Ele também tá no nosso meio. A gente ia ter que enfrentar ainda esse desafio político. Optamos por uma associação, que ia ser mais palatável e também não ia ter esse tipo de problema jurídico de saída, de fazer disputa de base, né? (Entrevistado 1, 11:27)

Então, divulgamos nos grupos, divulgamos... Mas como tem muita gente que é contra sindicato, começou aquelas coisas: ah, sindicato não me representa, papapá, então nós nos organizamos com o pessoal que se filiou (Entrevistado 5, 12:11)

Assim, as centrais sindicais encontram dificuldades em reivindicar a representação dos trabalhadores de plataformas, um reflexo da dificuldade na organização de sindicatos nessas categorias (Pereira, 2022). Desse modo, vários coletivos de trabalhadores, inclusive entre os participantes do GT, se constituíam e se denominavam como associações. Em alguns casos, havia certa rivalidade entre as associações e os sindicatos, que concorriam pela mesma base.

Apesar dessas barreiras, algumas organizações conseguiram se projetar, nacionalmente, como representantes dos interesses das categorias plataformizadas. Isso aconteceu, sobretudo, para as categorias dos motoentregadores e dos motoristas.

Entre os motoentregadores, já havia uma estrutura sindical ativa antes da chegada das plataformas, formada no contexto de profissionalização da categoria, nas grandes cidades brasileiras. Essa estrutura parte de sindicatos formalmente reconhecidos, com atuação local e histórico de negociações coletivas. Nacionalmente, esses sindicatos se reuniram, formalmente, na Federação Brasileira dos Motociclistas Profissionais (Febramoto) e, de modo mais amplo e informal, no Conselho Nacional dos Sindicatos de Motoboys, Motoentregadores, Entregadores,

Motofretistas, Mototaxistas e Ciclistas Profissionais¹⁷. Essas representações atuaram, durante a campanha presidencial de 2022 e no início do mandato de Lula, para apresentar propostas e garantir participação no debate sobre a regulação do trabalho plataformizado (Febramoto, 2023b; Sindmoto SP, 2022).

Em contrapartida, havia também grupos informais, associações e sindicatos criados diretamente por trabalhadores plataformizados, de organização mais recente e sem o registro sindical emitido pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Embora a atuação desses trabalhadores - em locais dispersos, sem rotina previsível e mediada pela tecnologia - tenha favorecido mais as manifestações pontuais e os grupos virtuais, alguns grupos evoluíram na direção de organizações representativas informais.

Entre os entregadores, a organização informal que mais se estruturou em nível nacional foi a Aliança Nacional dos Entregadores por Aplicativos (ANEA)¹⁸. A ANEA é um coletivo de lideranças de diversos estados, que se aproximaram durante as mobilizações para os breques, principalmente por meio de grupos de mensagens e redes sociais. Este grupo evoluiu para uma organização informal de representação nacional, passando a se posicionar como tal a partir de dezembro de 2022, tendo entre seus objetivos o de “contribuir com o debate público sobre a regulação das plataformas no Brasil” (ANEA, 2023, p. 1).

Já entre os motoristas, duas organizações se colocavam como promotoras dos seus interesses em nível nacional. A Federação Nacional dos Sindicatos de Motoristas por Aplicativos (Fenasmapp) reunia dezenove sindicatos estaduais da categoria, com presença em todas as regiões do país. Embora nenhum possuísse a carta sindical, esses sindicatos se organizavam como tal, atuando principalmente no apoio aos motoristas em demandas judiciais, ações de ajuda mútua e interlocução com as empresas para a resolução de problemas individuais (FENASMAPP, [s. d.]; Leme, 2018). Segundo relato de integrantes da federação entrevistados para esta tese, já havia uma interlocução entre o coletivo e representantes da chapa presidencial de Lula, durante a campanha de 2022. Essa interlocução era mediada pelas centrais sindicais, que também buscavam se aproximar desses trabalhadores (CSB; UGT; Força Sindical; CUT; CTB; NCST; Intersindical; Pública, 2022).

¹⁷ Informações sobre essas organizações podem ser encontradas nos sites da Febramoto (<https://www.febramoto.com.br>) e do Sindmoto SP (<https://www.sindimotosp.com.br>), que registram ampla documentação das atividades sindicais dos motoentregadores.

¹⁸ Outros coletivos de entregadores que ganharam projeção no Breque dos Apps, como o Entregadores Antifascistas e o Entregadores Unidos pela Base (<https://www.instagram.com/entregadores.unidos/>), tiveram atuação restrita a alguns estados, principalmente São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais.

A outra organização que reivindicava a representação nacional dos motoristas era a Frente de Apoio Nacional dos Motoristas Autônomos (FANMA), também conhecida como Federação dos Motoristas por Aplicativos do Brasil (FEMBRAPP)¹⁹. Este grupo reunia representantes de associações de motoristas de diversos estados, sendo bastante atuante por meio de posicionamentos dos seus líderes nas redes sociais, o que gerou projeção nacional do coletivo. O presidente da FANMA discursou em uma audiência pública na Câmara dos Deputados, ainda em 2021, convidado como representante dos motoristas por aplicativo. Na ocasião, defendeu que a categoria não queria uma regulação por meio da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), mas que precisavam de regulação sobre pontos como remuneração, transparência, segurança e interlocução com as plataformas (Câmara dos Deputados, 2021, p. 12).

Além das organizações setoriais, as próprias centrais sindicais buscavam defender o interesse dos trabalhadores plataformizados. Isso começava no fomento à criação, ou na filiação, de sindicatos das categorias dos entregadores e dos motoristas (Pereira, 2022), mas se aprofundou com o Breque dos Apps e no contexto das eleições de 2022. Naquele ano, oito centrais apresentaram o documento “Pauta da Classe Trabalhadora”. Em duas das prioridades apontadas no documento, existe a reivindicação de regulação do trabalho plataformizado, com uma delas apresentando diretrizes claras para esta regulação:

Garantir o reconhecimento do vínculo de emprego de trabalhos mediados por aplicativos, promovendo o acesso à previdência social, ao controle da jornada de trabalho, à promoção da saúde e segurança, ao pagamento de piso salarial e ao direito à organização sindical (CSB; UGT; Força Sindical; CUT; CTB; NCST; Intersindical; Pública, 2022, p. 17)

As centrais também tiveram um importante papel de mediação entre as organizações de trabalhadores plataformizados e os tomadores de decisão no recém-formado governo Lula, trazendo lideranças desses trabalhadores para reuniões com o próprio Presidente e com o ministro do Trabalho, conforme relatado por quatro entrevistados que participaram do GT.

¹⁹ Trata-se do mesmo grupo de lideranças e associações, que se organizou, inicialmente, como FANMA, tendo adotado a identificação de federação (FEMBRAPP) meses antes da instituição do Grupo de Trabalho, provavelmente em busca de um nome que remetesse a uma atuação institucional, conferindo maior legitimidade junto a tomadores de decisão. O grupo, contudo, manteve os dois nomes, usados conforme a ocasião. Informações de observação do autor, que podem ser corroboradas em https://www.instagram.com/fanma_br/ e <https://www.instagram.com/fembrapp/>. Acesso em 10/09/2025.

Por fim, outro grupo de interesse importante no período anterior à criação do GT foi o de pesquisadores e servidores públicos com atuação no tema. Além de se manifestarem por meio da própria produção acadêmica, no caso dos pesquisadores, e da atuação profissional de membros do Ministério Público do Trabalho, da Justiça do Trabalho, da Inspeção do Trabalho, entre outros, esse grupo se organizou, em fevereiro de 2023, no Manifesto sobre a Regulação do Trabalho Controlado por “Plataformas Digitais” (Cardoso *et al.*, 2023). O manifesto foi assinado por mais de 300 pessoas e 34 organizações, incluindo a Associação Brasileira de Estudos do Trabalho, o Instituto Trabalho Digno e a Sociedade Brasileira de Sociologia. O ponto de partida do documento era o reconhecimento do vínculo de emprego entre os trabalhadores e as empresas de plataformas digitais. Mais detalhes serão tratados na seção seguinte, dedicada ao fluxo das propostas.

Tendo em vista as mudanças no Poder Executivo, a sinalização da opinião pública e o apoio dos principais grupos de interesse, o fluxo da política se mostrava claramente favorável a uma iniciativa de regulação pública do trabalho plataformizado. Entretanto, é preciso ressaltar que os grupos de interesse eram favoráveis a uma regulação, mas com propostas diferentes. Enquanto grupos como a Febramoto, as centrais sindicais e os pesquisadores/servidores demandavam uma regulação “celetista”, as empresas de plataformas e alguns grupos de trabalhadores eram declaradamente contrários a uma proposta nesse sentido. Essa divergência será examinada mais a fundo na próxima seção, que trata do fluxo das propostas.

6.3 O FLUXO DAS PROPOSTAS E A FALTA DE UMA DIREÇÃO CLARA PARA A REGULAÇÃO

O modelo dos Fluxos Múltiplos destaca a importância do fluxo das propostas para amadurecer e consolidar alternativas de políticas públicas, de modo que possam ser apresentadas aos tomadores de decisão na ocasião de uma janela de oportunidade política. Kingdon (2014) descreve o fluxo das propostas como um processo similar à seleção natural, no qual as ideias partem de uma “sopa primordial”, na qual circulam, se chocam, se transformam e se ligam até formarem propostas mais viáveis, que melhor se adaptam ao ambiente – no caso, um ambiente social e político.

Nesse sentido, o MFM identifica três elementos ambientais que influenciam esta “seleção natural”. Ou seja, que ajudam a explicar como ideias dispersas se adaptam até se tornarem propostas consideradas mais viáveis no enfrentamento de um problema. Esses elementos são: a viabilidade técnica e política das propostas; a compatibilidade com os valores

da comunidade de política e dos tomadores de decisão; e o grau de integração da rede de atores interessados em uma política. Mas esta seleção não é guiada apenas por elementos ambientais. O MFM destaca que o fluxo das propostas é o campo principal de atuação dos empreendedores políticos, atores que buscam adaptar suas propostas ao ambiente social e político. Alguns atributos aumentam as chances de sucesso desses empreendedores: disponibilidade de recursos (tempo, dinheiro, energia), acesso aos decisores, legitimidade como interlocutores e estratégias de manipulação dos argumentos.

Este seria o fluxo mais problemático no processo de tomada de decisão sobre a forma de regulação do trabalho plataformizado no Brasil, o que se refletiu no funcionamento e nos resultados do GT. A dificuldade principal resulta da fragmentação da rede de atores interessados na regulação do trabalho por plataformas. Adota-se aqui o termo rede, pois não é possível falar em uma comunidade no tema do trabalho em plataformas, mas sim em várias comunidades que compõem uma rede. Como ressaltado por Zahariadis (2007), a falta de integração de redes políticas dificulta o processo de “seleção natural” das propostas. É como se as propostas, embora do mesmo gênero, evoluíssem em continentes diferentes, tornando difícil dizer qual seria a mais bem adaptada se fossem colocadas no mesmo ambiente.

A rede de atores interessados na regulação incluía empresas de plataformas, trabalhadores plataformizados, pesquisadores e servidores públicos, membros do Judiciário e políticos no Executivo e no Legislativo. Como visto na seção anterior, esses grupos tinham em comum a ideia de que era necessária uma regulação, mas a convergência de valores não ia muito além disso. Cabe, aqui, relatar as principais propostas em disputa nessa rede, bem como os grupos que defendiam essas propostas e as suas estratégias como empreendedores políticos. Seguindo a ordem da seção anterior, parte-se das propostas e da atuação das empresas de plataformas.

6.3.1 As propostas e a atuação das empresas de plataformas

A entidade que reunia as maiores empresas de plataforma em operação no Brasil divulgou, em abril de 2022, um documento intitulado “Proteção social de trabalhadores em plataformas: carta de princípios” (AMOBITEC, 2022). Este documento tem várias chaves que sintetizam o posicionamento das empresas de plataformas frente à regulação. O primeiro parágrafo é encerrado com a seguinte frase: “O trabalho *intermediado por plataformas* já é fonte de renda para mais de 1,4 milhão de brasileiros e brasileiras, que atendem cerca de 60 milhões de usuários” (AMOBITEC, 2022, p. 1, grifo nosso). Depreende-se, daqui, três

argumentos: (1) as plataformas são intermediadoras do trabalho que é fornecido pelos trabalhadores aos consumidores; (2) interferir nas plataformas é interferir na fonte de renda de 1,4 milhões de trabalhadores; (3) interferir nas plataformas é interferir no atendimento a 60 milhões de usuários. Esse último argumento é fundamental, pois traz para a cena um sujeito oculto nas negociações, mas que interfere fortemente no cálculo da viabilidade política das propostas de regulação: o consumidor. Este argumento é reforçado em outro parágrafo, que sintetiza o discurso das empresas de plataformas:

Trabalhadores em plataforma valorizam a flexibilidade, independência e o fácil acesso à geração de renda proporcionado pelo ecossistema dos aplicativos. A Amobitec busca, a partir do diálogo com os trabalhadores e autoridades, maneiras de incluí-los no sistema de proteção proporcionado pelos benefícios previdenciários, como aposentadoria, licença parental e auxílio-doença, entre outros. *Defendemos que essa inclusão seja eficiente, desburocratizada e não represente aumento de custos para nossos parceiros ou para nossos consumidores.* (AMOBITEC, p.1, ênfase dos autores)

O ponto a se destacar é que, ainda antes das eleições presidenciais, as empresas já se colocavam dispostas a aceitar uma regulação das suas atividades, inclusive contribuindo para a inclusão previdenciária dos trabalhadores, com a condição de que fosse consolidado, legalmente, o modelo baseado na relação de autonomia, afastando de vez o enquadramento trabalhista. Ou seja, contrariando o senso comum, **era do interesse das empresas de plataformas uma regulação, pois isso garantiria segurança jurídica, especialmente diante das milhares de ações trabalhistas sofridas por essas empresas no Brasil – como visto anteriormente. Ao se posicionarem pela regulação e abertas ao diálogo com trabalhadores e autoridades, as empresas ganhavam a dianteira do debate, com a vantagem de apresentarem os termos da proposta.**

Inclusive, a Amobitec já tinha um projeto de lei que viabilizava esta proposta. Tratava-se do projeto de lei complementar que seria apresentado pela deputada Luísa Canziani (PSD/PR), presidente da Frente Digital. Esse projeto foi atribuído ao iFood na reportagem do Intercept Brasil (Ribeiro; Silva, 2022), mas, na verdade, era uma proposta mais ampla, das empresas que compunham a Amobitec²⁰. Diante da resistência de lideranças dos trabalhadores, que denunciavam ser um projeto unilateral das empresas, estas decidiram suspender a iniciativa.

²⁰ Essa informação foi relatada por um entrevistado, mas pode ser corroborada ao se observar que o projeto de lei incluía, além dos entregadores, os motoristas por aplicativos, que não estavam no escopo do iFood.

Contudo, um projeto semelhante (Projeto de Lei Complementar nº90/2023)²¹ foi apresentado pelo senador Rogério Marinho (PL/RN), no mês anterior ao início do GT, dando a impressão de que seria um plano B das empresas no caso de insucesso nas negociações tripartites.

O acúmulo das discussões e propostas realizadas pela Amobitec culminou no documento “**Princípios para a regulação do trabalho em plataforma**”, apresentado pela Amobitec na segunda reunião oficial do GT, em 20 de junho de 2023. O documento trazia nove princípios que deveriam guiar “a proposta de um novo marco legal para regular o trabalho intermediado por plataformas tecnológicas” (AMOBITEC, 2023h, p. 1). Em função da centralidade deste documento para compreender as posições das plataformas líderes de mercado no Brasil, optou-se por reproduzi-lo na íntegra, conforme segue.

²¹ Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/156910> Acesso em: 02/12/2025.

FIGURA 5 - DOCUMENTO INICIAL DE PROPOSTAS DA AMOBITEC



Princípios para a regulação do trabalho em plataforma

A proposta de um novo marco legal para regular o trabalho intermediado por plataformas tecnológicas deve partir do reconhecimento de que se trata de um fenômeno novo e considerar suas características e desafios específicos. Além disso, deve priorizar a proteção e a autonomia do trabalhador, bem como a aplicação dos seguintes princípios:

1. Segurança jurídica. É fundamental a aprovação de uma legislação nova que seja condizente com a realidade e as particularidades do trabalho intermediado por plataformas tecnológicas e que afaste - definitivamente - as supostas controvérsias em torno da existência de vínculo empregatício entre trabalhadores e plataformas. É preciso inovar e enfrentar os reais desafios do novo modelo, visando reduzir os litígios e efetivamente assegurar direitos aos trabalhadores.

2. Independência do trabalhador Uma nova regulamentação do trabalho intermediado por plataformas tecnológicas deve assegurar a autonomia e independência do trabalhador de plataforma, em particular quanto aos seguintes temas, respeitado o equilíbrio entre a oferta e a demanda de serviço:

- Possibilidade de acesso à plataforma a despeito da sua situação laboral - incluindo se possui outra atividade remunerada, com ou sem vínculo empregatício; da frequência com que utiliza a plataforma - seja ela regular ou esporádica; ou mesmo como fonte de renda única ou complementar;
- Liberdade para definir horários, dias e períodos de trabalho, garantida sua autonomia para decidir quando conectar ou desconectar das plataformas;
- Liberdade de utilizar múltiplas plataformas concomitantemente, sendo vedada qualquer relação de exclusividade entre plataformas e trabalhadores cadastrados.

3. Seguridade social. A melhor forma de proteger os entregadores e motoristas parceiros em plataformas é garantir a sua integração ao sistema público de previdência, para que possam ter a cobertura para os casos de doença, acidentes e outras adversidades, além da aposentadoria por idade. Para isso, é necessária a criação de regime específico de recolhimento de contribuição previdenciária que:

- Assegure a participação das plataformas no financiamento da seguridade social dos trabalhadores, considerando as especificidades econômicas de cada categoria e modelos de negócios.
- Possibilite o recolhimento na fonte da contribuição dos trabalhadores, por meio de retenção pela plataforma tecnológica, respeitando a proporcionalidade do trabalho

efetivamente realizado, sem prejudicar os diferentes usos da plataforma, seja ele regular ou esporádico.

4. Garantia de remuneração mínima. Assegurar expressamente que os trabalhadores recebam o equivalente ao salário mínimo nacional proporcional ao tempo efetivamente e comprovadamente trabalhado, de forma a compreender os diferentes usos da plataforma, seja ele regular ou esporádico. Evidentemente, o mínimo não deverá impedir que as plataformas ofereçam remunerações superiores.

5. Limitação de horas de trabalho. Discutir o tempo máximo de permanência na plataforma, considerando a proteção do trabalhador e a sua ampla liberdade de utilizar múltiplos aplicativos simultaneamente diante da existência de inúmeras plataformas com modelos de negócios distintos e concorrentes

6. Segurança e saúde do trabalhador. Garantir a contratação de seguro contra acidentes que complementem a proteção oferecida pelo sistema público de seguridade social brasileiro.

7. Transparência. Propor critérios mínimos de transparência das informações prestadas pelas plataformas aos trabalhadores cadastrados, assim como sobre os procedimentos administrativos das plataformas relacionados ao cadastro dos trabalhadores, preservando o sigilo comercial e a proteção de todos os usuários da plataforma.

8. Neutralidade competitiva. O novo marco legal deve assegurar a neutralidade competitiva, proporcionando uma harmonização regulatória para todos os agentes econômicos que operam nas atividades de mobilidade urbana e entregas, inclusive aqueles não representados diretamente no Grupo de Trabalho, promovendo a concorrência e o bem-estar do consumidor.

9. Diálogo entre plataformas e trabalhadores. O processo de construção do novo marco legal deve ser pautado na boa fé, no respeito mútuo e no amplo diálogo sobre quaisquer pontos propostos. O GT deve avançar a partir da avaliação dos impactos e riscos resultantes de cada proposta apresentada, pautada por evidências e dados, garantindo a formulação de uma política pública que melhore a vida do maior número de trabalhadores e cidadãos brasileiros.

Fonte: disponível em <https://amobitec.org/wp-content/uploads/2023/09/V4-Amobitec-Principios-para-a-regulacao-do-trabalho-em-plataforma-bancada-das-empresas-Documentos-Google.pdf> Acesso em: 12/12/2025.

No caso do Movimento Inovação Digital, a outra entidade que se destacava na representação das empresas de plataformas, não foram encontrados documentos prévios ao GT com uma proposta explícita para a regulação do trabalho plataformizado. Contudo, há posicionamentos da entidade em situações nas quais ela foi instada a isso. Em 2021, auditores fiscais do trabalho apresentaram um relatório que concluiu que os entregadores que atuavam para a plataforma Rappi deveriam ser enquadrados como empregados da empresa. Em nota, a então ABO20 (que se tornaria o MID) apresentou princípios que deveriam nortear “uma possível política pública para a economia digital” (ABO20, 2021, p. 1). O primeiro desses

princípios destacava o que o trabalho nas plataformas era um modelo novo, que não poderia ser encaixado na legislação trabalhista convencional:

Em primeiro lugar, reconhecendo a legitimidade do trabalho nas plataformas como um modelo distinto dos demais. As pessoas que buscam seus ganhos por meio das plataformas não podem depender de uma fórmula engessada, que traga de volta uma regulação, a partir de mais impostos e regras, que prejudique o trabalho, a liberdade de escolha e a oportunidade de auferir renda (ABO2O, 2021,p1).

Em consonância com a Amobitec, a entidade associava a relação empregatícia a um modelo engessado, burocrático e custoso, em oposição ao modelo flexível das plataformas. A ABO2O continua, apresentando os elementos que denotariam a autonomia dos trabalhadores frente às empresas de plataformas:

Em segundo lugar, olhando para o conjunto dos ganhos gerados pelos prestadores de serviço nas diversas plataformas. Não há uma fonte central de ganhos ou premissa de exclusividade, mas sim uma rede composta por diversas plataformas digitais, que conectam demanda aos prestadores de serviços e não controlam seus horários ou sua rotina, de maneira que eles mesmo os definem com total independência, de acordo com seu interesse ou disponibilidade (ABO2O, 2021, p.1).

De modo similar aos requisitos constantes no projeto da Amobitec, a entidade relatava a ausência de exclusividade e a liberdade para escolha de períodos de trabalho como os elementos que descartavam a hipótese de vínculo empregatício. Este ponto é destacado porque seria a base do projeto de lei resultante do GT para definir o trabalhador como não subordinado. Continuando o argumento, a ABO2O propunha estimular a formalização desses trabalhadores por meio do Micro Empreendedor Individual (MEI) ou de outro modelo a ser criado, “desde que não seja uma barreira de entrada nas plataformas digitais que tolha a liberdade de escolha e de acesso a quem quiser oferecer seus serviços” (ABO2O, 2021, p.1). Ao final, a associação reforçava que era preciso reconhecer a dinâmica deste novo mercado e que uma regulação não deveria se perder “na tendência histórica de se criar burocracias caras, ineficientes e excludentes” (idem, p.2).

Em audiência pública sobre o tema da regulação do trabalho plataformizado, promovida pela Câmara dos Deputados em 2021, o então presidente da ABO2O destacou que se tratava de um novo setor, com diversos modelos de negócio e em franca expansão, mas ainda dominado por poucas plataformas. Desse modo, ponderou que uma regulação sobre o tema não deveria especificar demais a relação entre trabalhadores e plataformas, sob pena de favorecer o modelo adotado pelas líderes de mercado e prejudicar a concorrência, resultando em prejuízos para os

próprios trabalhadores. Destacou, ainda, que as plataformas atraíam um número crescente de trabalhadores pelo acesso desburocratizado e pela geração de renda rápida. Nesse sentido, enfatizou que “não podemos colocar óculos do passado para tentar enquadrar essas novas relações” (Câmara dos Deputados, 2021, p. 21) e que os próprios trabalhadores se manifestavam contrários ao enquadramento como empregados.

Essas manifestações demonstravam pontos de alinhamento e pontos de fissura nas propostas de regulação das plataformas. Começando pelos pontos de fissura, há que se destacar a questão concorrencial. A Amobitec reunia as empresas de plataforma líderes nos mercados de entregas e de transporte pessoal no Brasil, enquanto o MID representava as incumbentes – grandes e pequenas. **Na condição de líderes, as empresas da Amobitec estavam mais preparadas para lidar com uma regulação, mesmo que isso impusesse custos adicionais, como a contribuição para a seguridade social, a adoção de um patamar mínimo de remuneração e outros encargos. Já as concorrentes temiam que uma regulação pensada a partir das líderes pudesse ter o efeito de reforçar as suas posições dominantes.** Assim, não estavam tão dispostas a defender uma regulação detalhada, que estabelecesse condições para o trabalho e responsabilidades para as empresas, pois isso restringiria modelos de negócio alternativos e elevaria os custos da atividade.

O ponto de alinhamento estava na importância de uma definição legal que afastasse o vínculo empregatício. Para isso, invariavelmente, as empresas alegavam que o trabalho em plataformas era um modelo inovador, caracterizado pela flexibilidade, pelo acesso desburocratizado e pela independência dos trabalhadores. Diante disso, argumentavam que este modelo não poderia ser enquadrado na legislação trabalhista convencional, uma legislação engessada, ultrapassada, que imporia custos aos trabalhadores, aos consumidores e às empresas.

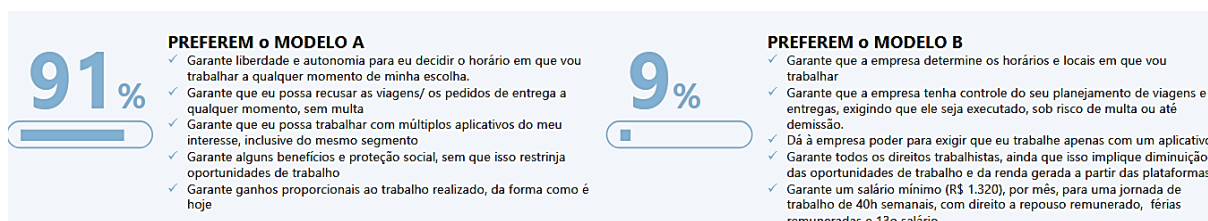
Como um elemento que reforçaria e agregaria legitimidade a esse discurso, a Amobitec divulgou em abril de 2023, mês anterior ao início do GT, um estudo inédito sobre o perfil de motoristas e entregadores que atuavam por plataformas digitais no Brasil (Callil; Picanço, 2023). Esse estudo havia sido encomendado junto ao respeitado instituto de pesquisas Cebrap, e partia de dados administrativos fornecidos pelas próprias empresas de plataformas, complementados por um *survey* realizado pelo instituto junto a esses trabalhadores.

Alguns dados desse estudo foram reunidos em um *pocket report* (Cebrap; Amobitec, 2023), documento sintético frequentemente utilizado para informar a imprensa e os tomadores de decisões. Esse documento destacava, por exemplo, que havia 1,6 milhões de trabalhadores

cadastrados nas plataformas, sendo 1,27 milhão de motoristas e 385 mil entregadores. Que, entre os motoristas: 37% tinham outros trabalhos, 60% queriam continuar trabalhando nas plataformas, a jornada semanal média ficava entre 22 e 31 horas, e o rendimento líquido poderia chegar a R\$ 4.756 para jornadas de 40 horas. Por sua vez, entre os entregadores: 48% possuía outros trabalhos, 80% queria continuar trabalhando nas plataformas, a jornada semanal ficava entre 13 e 17 horas, e 70% ganhava entre um e três salários mínimos com as plataformas.

Já em maio de 2023, quando iniciavam as reuniões do GT, outra pesquisa foi divulgada pelas empresas Uber e iFood, desta vez encomendada ao Instituto Datafolha. A divulgação afirmava que 75% dos trabalhadores que atuavam nessas plataformas preferiam “manter modelo atual em comparação a uma eventual contratação em regime CLT que impossibilite a autonomia e flexibilidade que tem hoje” (Uber, 2023). Em um endosso à proposta das empresas, outro resultado era que 89% “concordam que é preciso garantir mais proteção social e certos direitos, como a própria cobertura da Previdência, desde que não interfiram na flexibilidade” (idem). Embora realizada por um instituto de pesquisa respeitado, a pesquisa adotava a narrativa das empresas quando perguntava sobre os dois “modelos” de trabalho, com um tom claramente negativo – e sem base na legislação – para o regime celetista, como se pode ver na divulgação da pesquisa.

FIGURA 6 – PREFERÊNCIAS DOS TRABALHADORES SEGUNDO PESQUISA DAS EMPRESAS



Fonte: Divulgação do estudo “Futuro do trabalho por aplicativo”, disponível em: https://institucional.ifood.com.br/wp-content/uploads/2023/12/Pesquisa-Datafolha_iFood-Uber_2023-1-1.pdf, acesso em 05/12/2025.

Embora ambos os estudos tenham sido denunciados por pesquisadores independentes (TRAB21, 2023a; 2023b), em função do enviesamento metodológico na redação das questões e na apresentação dos resultados, as pesquisas foram amplamente divulgadas pelas empresas e pela Amobitec, reforçando os argumentos de que os trabalhadores estavam satisfeitos com as plataformas e com o seu modelo de trabalho, que valorizavam a flexibilidade de horários e os ganhos obtidos, que não desejavam a regulação nos moldes da CLT, que parte significativa utilizava as plataformas como complemento de renda, mas que o rendimento para aqueles que

se engajavam 40 horas semanais era superior à média do mercado para a mesma escolaridade (AMOBITEC, 2023b; Folha de S. Paulo, 2023; O Globo, 2023; Uber, 2023).

Vale destacar que o estudo produzido pelo Cebrap para a Amobitec foi divulgado em um evento do instituto IDP²², cujo ministro do Supremo Tribunal Federal, Gilmar Mendes, é um dos sócios. O evento, realizado em abril de 2023, teve entre seus convidados dois deputados federais, dois ministros do Tribunal Superior do Trabalho, além do próprio Gilmar Mendes, um crítico frequente das decisões que reconhecem o vínculo trabalhista entre trabalhadores e empresas de plataformas (Migalhas, 2023). Um dos deputados participantes era Augusto Coutinho²³, relator do PL 5.069/2019, até então o projeto em fase mais avançada na Câmara dos Deputados a tratar da regulação do trabalho plataformizado. Este é um elemento que demonstra, além do esforço para circular suas ideias, o acesso das empresas aos tomadores de decisão.

O acesso aos tomadores de decisão e a divulgação das propostas das empresas também eram fortalecidos por uma estrutura de *lobby* profissional. Além da Amobitec, entidade que tem esta como uma das suas principais funções, empresas como Uber, iFood e 99 têm setores especializados em relações governamentais, com profissionais experientes, inclusive com passagem por cargos de alto escalão do Poder Executivo, em mandatos de partidos de esquerda e de direita²⁴. Uma pessoa entrevistada relatou que as empresas de plataforma, em geral, já nascem com setores de relações governamentais, destacando que nesses setores predomina uma segunda geração de lobistas, mais profissionalizada:

Por exemplo, a primeira geração era muito conectada com o cara que: “eu conheço fulano de tal”. A segunda geração, ela funciona assim: Não, tudo bem

²² Informações disponíveis em <https://www.idp.edu.br/eventos/plataformas-digitais-caracteristicas-trabalho-desafios-para-regulacao/>, acesso em 05/12/2025.

²³ Augusto Coutinho é um dos deputados federais mais atuantes na discussão da regulação do trabalho por plataformas digitais, tendo sido relator dos três projetos que mais avançaram sobre o tema na Câmara dos Deputados, como se verá adiante.

²⁴ Exemplos: 1. Ricardo Ribeiro, diretor de políticas públicas da Uber em 2023, chefiou o gabinete do Conselho Administrativo de Defesa Econômica entre 2012 e 2015 (<https://www.linkedin.com/in/ricardo-leite-ribeiro-b9ab22113/>). 2. Fernando Paes, diretor de políticas públicas da 99 em 2023, foi chefe de gabinete nas presidências da Finep (2011-2015) e da Enap (2006-2011) (<https://www.linkedin.com/in/fernando-paes-714263180/details/experience/>). 3. Luiz Paiva, diretor de políticas públicas do iFood em 2023, foi gestor público federal no Ministério da Economia entre 2007 e 2023 (<https://www.linkedin.com/in/luiz-guilherme-paiva-713671b/>). 4. Silas C. de Souza, gerente de políticas públicas na Uber (2020-2022) e vice-presidente da Amobitec (2020-2021), foi assessor especial na Presidência da República entre 2012 e 2016 (<https://www.linkedin.com/in/silas-cardoso-de-souza-7b259ab0/details/experience/>). 5. João Francisco Paiva Avelino, coordenador sênior de políticas públicas do iFood em 2023, tornou-se diretor no Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio em 2024 (<https://www.linkedin.com/in/francisco-avelino-7b568011a/>). Para todos os links, acesso em: 08/12/2025.

que você conhece fulano de tal, mas eu preciso profissionalizar. Independentemente de quem eu coloque, que conhece fulano de tal, tem aqui um processo, a gente vai fazer monitoramento. Aí vai ter parlamentar? Quem é o parlamentar? O que que eu preciso pegar de estudo ou de mensagem para entregar, seja para a imprensa, seja para o parlamentar, entende? Essa é a segunda geração, que hoje está em vigor. E existe uma terceira sendo gestada aí, que não tem mais nem esse engajamento. A questão é muito mais voltada para o ambiente digital, de maneira que confunde marketing com essa atividade. [...] As empresas mais recentes, essas digitais, já nascem com o departamento (Entrevistado 2, 18:48).

Também há casos de políticos contratados como consultores, a quem o mesmo entrevistado se refere como “abridores de portas”. Veio a público, na época do GT, que o iFood tinha contratos de consultoria com dois influentes políticos, Romero Jucá e José Dirceu, para auxiliarem nos diálogos sobre a regulação, em diferentes frentes (Jardim, 2023). O iFood, entretanto, negou a contratação de José Dirceu (idem).

Outro ponto mencionado pelo entrevistado, quando se refere a uma terceira geração de lobistas, é o uso de estratégias agressivas de marketing para influenciar o debate público, especialmente nas redes sociais. Esse uso vai desde estratégias de posicionamento das marcas como empresas cidadãs, que prezam a diversidade e a responsabilidade social, até uma comunicação focalizada nos trabalhadores, onde se reforçam elementos como o sacrifício e o empreendedorismo, que concentram no indivíduo a responsabilidade pela superação das condições adversas (Grohmann *et al.*, 2021). Outras estratégias incluem ações promocionais junto a trabalhadores influenciadores (Moncau, 2023) e, até mesmo, a contratação de ações do tipo “marketing de guerrilha”, sem identificação institucional, que visavam desmobilizar e redirecionar movimentos de trabalhadores por meio da infiltração de pessoas em manifestações e perfis em redes sociais (Levy, 2022).

Em suma, as empresas de plataforma reúnem os atributos identificados no modelo dos Fluxos Múltiplos como importantes para o sucesso dos empreendedores políticos. Em primeiro lugar, elas dispunham de recursos. Não apenas os recursos financeiros, mas também o tempo e a energia necessários para a elaboração, a discussão, a propagação e o refinamento das suas propostas, aguardando a oportunidade política para promovê-las como as alternativas mais viáveis. Legitimidade como interlocutores também era um desses atributos. **Não seria possível discutir a regulação do trabalho plataformizado sem ouvir as maiores empresas de plataforma em atuação no país, que se relacionavam com 1,5 milhões de trabalhadores e 60 milhões de consumidores** – segundo os seus dados. Também por isso, as empresas tinham **acesso aos tomadores de decisão, o que era reforçado por um lobby**

profissional, com fortes laços no Legislativo, mas também ligações no Judiciário e no Executivo. Para completar, as empresas adotaram uma poderosa **estratégia discursiva, a de associar a sua forma de contratação a um modelo flexível, inovador, eficiente e desburocratizado, em oposição a uma legislação trabalhista apontada como rígida, envelhecida, custosa e burocrática.**

Contudo, havia alguns **pontos de fragilidade das empresas de plataformas**, considerando o fluxo das propostas. Um deles era a **fragmentação na própria comunidade empresarial.** Se, na esfera pública, as empresas líderes protagonizavam o debate e as propostas sobre a regulação, havia uma atuação menos ruidosa de concorrentes descontentes com o poder de mercado e o poder político acumulado por aquelas empresas. Entre os concorrentes, é preciso salientar que não estavam apenas outras empresas de plataformas, mas também as que não adotavam plataformas digitais e que tinham as suas atividades afetadas. Outro ponto de fragilidade era a **fragmentação em relação a outros atores fundamentais da comunidade política, como os trabalhadores – organizados ou não – e os pesquisadores, que eram bastante resistentes a uma composição com as empresas de plataforma.** Por mais que as empresas buscassem construir uma imagem pública de responsabilidade social e preocupação com os trabalhadores, além de direcionar estratégias de marketing para influenciar os próprios trabalhadores, sempre que este autor observou os posicionamentos dos trabalhadores, ficou evidente que estes viam as empresas com desconfiança e em lados opostos, mesmo entre aqueles trabalhadores que se denominavam como autônomos.

6.3.2 As propostas e a atuação dos trabalhadores

Os trabalhadores também apresentaram documentos e utilizaram estratégias para circularem suas propostas. Porém, como mencionado na seção 6.2, as organizações de trabalhadores eram múltiplas, com interesses distintos, o que dificultou a coordenação das suas ideias. Outra dificuldade é que não possuíam os mesmos recursos das empresas, especialmente a capacidade financeira para contratar profissionais dedicados a redigir e circular suas propostas, contratar e divulgar estudos, etc. Mas outros recursos foram mobilizados para essas finalidades, incluindo as mobilizações coletivas, parcerias com pesquisadores e o uso da estrutura do movimento sindical.

Entre os entregadores, o núcleo dos sindicatos formalizados já tinha um histórico de posicionamentos públicos e de negociações coletivas, fruto de uma trajetória que superava duas décadas de atuação. É o grupo com a comunicação mais estruturada, dispondo de um site

bastante ativo (<https://www.febramoto.com.br>), onde são apresentados documentos e notícias voltadas à categoria. Um documento importante desse grupo foi o Manifesto do Conselho Nacional dos Sindicatos dos Motoentregadores, Motofretistas, Motoboys e Ciclistas do Brasil (2022), em resposta aos movimentos da Amobitec para promover seu projeto de lei. O manifesto iniciava em tom de denúncia, expondo que:

ao mesmo tempo em que se legitimam perante a sociedade como geradoras de trabalho e renda, *essas Empresas de Entregas por Aplicativo firmam-se como gestoras de um trabalho cada vez mais degradado, inseguro e insalubre, que se realiza e se propaga sem quaisquer garantias ou direitos básicos* (Conselho Nacional dos Sindicatos de Motoentregadores Motofretistas Motoboys e Ciclistas do Brasil, 2022, p. 1, ênfase dos autores)

Atentos para a estratégia discursiva das empresas de plataforma, os trabalhadores apontavam que “falar em regularização através de *PROTEÇÃO SOCIAL*, sem olhar os direitos trabalhistas, *não resolve os problemas da nossa categoria*, não há o que regularizar, temos leis que já regulamentam” (idem, p.1, ênfase dos autores). O Conselho apontava, no caso dos motoentregadores, as leis federais nº12.009/2009, 12.346/2011 e 12.997/2014. A primeira lei é a regulamentação das atividades de mototáxi e motofrete, que contém exigências para a habilitação profissional, itens e medidas de segurança dos veículos. A segunda lei trata da proibição de medidas das empresas que estimulem o aumento da velocidade pelos entregadores. A terceira dispõe sobre o adicional de periculosidade para as atividades laborais com utilização de motocicletas. De acordo com o Conselho, nenhuma dessas leis era cumprida pelas empresas de plataformas.

Sobre o vínculo empregatício, o documento apontava que a questão deveria ser decidida pela Justiça do Trabalho, onde já havia centenas de ações abertas, com destaque para oito ações cíveis públicas abertas pelo Ministério Público do Trabalho, que pediam o reconhecimento do vínculo empregatício dos trabalhadores junto as empresas de plataforma, com base em elementos de “subordinação digital”. Propunha, ainda, que o Governo Federal concedesse renúncia fiscal de encargos trabalhistas para as pessoas jurídicas que contratassem entregadores em regime CLT. Concluindo, a entidade ressaltava que as demandas da categoria deveriam ser solucionadas por meio de convenções e acordos coletivos de trabalho, firmados entre os sindicatos reconhecidos e as empresas de aplicativos. Apresentava, ao fim, as pautas do Conselho para essas convenções, que incluíam o registro em carteira de entregadores, carga horária de 44 horas semanais, piso mínimo da categoria, adicional de periculosidade, assistência médica e outros benefícios indenizatórios.

Em janeiro de 2023, o Conselho apresentou um ofício de conteúdo muito similar, endereçado ao presidente Lula e ao ministro do Trabalho, Luiz Marinho, que encerrava com a frase: “esperamos que o governo Lula, que representa a classe trabalhadora, possa cumprir os compromissos firmados com a categoria em sua campanha” (Conselho Nacional dos Sindicatos de Motoentregadores Motofretistas Motoboys e Ciclistas do Brasil, 2023).

Os entregadores sindicalizados tinham recursos importantes como empreendedores políticos. Possuíam a legitimidade conferida pelo reconhecimento legal dos sindicatos, com um histórico de atuação em negociações coletivas e conquistas legais para a categoria. Participavam das centrais sindicais, o que lhes conferia acesso aos tomadores de decisão, especialmente no Ministério do Trabalho e Emprego. Tinham também interlocução com o Ministério Público do Trabalho, um parceiro importante na mobilização da legislação em contraponto às empresas de plataformas.

Porém, uma fragilidade desse grupo era a dificuldade em conseguir a adesão e o diálogo com os trabalhadores que ingressaram na atividade já no contexto das plataformas (Pereira, 2022). Estes trabalhadores, pela sua posição precária na ocupação, não usufruíam dos benefícios conquistados pelos sindicatos, portanto não se viam representados por essas organizações. Por outro lado, os sindicatos vinham de uma longa trajetória de luta pela profissionalização da categoria, de modo que havia uma clivagem entre as pautas dos entregadores profissionalizados (cumprimento da Lei do Motofrete, segurança do trabalho, formalização dos vínculos) e as pautas dos entregadores plataformizados (aumento da remuneração por entrega, bloqueios e sistemas de pontuação). Havia, ainda, a questão da resistência de parte importante dos trabalhadores plataformizados ao sindicalismo, o que dificultava as tentativas de aproximação. Esta resistência não era apenas ideológica, mas também pela rivalidade com as associações e coletivos informais, o que foi possível constatar ao longo das atividades do GT.

Não obstante, a Aliança Nacional dos Entregadores de Aplicativos, grupo constituído pelas lideranças que emergiram dos breques, publicou uma carta com propostas que se aproximavam, em vários pontos, das reivindicações dos sindicatos sobre a regulação (ANEA, 2023). Lançada em fevereiro de 2023, a carta iniciava com um diagnóstico sobre a precariedade dos trabalhadores de plataformas, questionando o entendimento de que seriam autônomos, posto que “nossa liberdade é limitada ao poder escolher quando nos conectar ao aplicativo, e essa liberdade termina ali, quando somos guiados pelo algoritmo e temos que assumir todos os riscos do trabalho” (idem, p.2). Diante disso, o

documento propunha uma intervenção legislativa que garantisse direitos trabalhistas e previdenciários, mantendo a flexibilidade dos trabalhadores para a escolha dos seus períodos de trabalho. Prosseguindo, a carta da Anea apresentava doze propostas detalhadas para a regulação:

1. Formalização da relação de trabalho (com presunção de emprego e critérios de classificação, permitindo o trabalho em múltiplas plataformas);
2. Acesso à Previdência Social;
3. Garantias de remuneração (por horas trabalhadas e tempo à disposição, periculosidade, taxas de entrega, auxílio-alimentação, férias, 13º salário e FGTS);
4. Definição de jornada de trabalho e descanso semanal (com flexibilidade, contando tempo à disposição do *login* ao *logout*, máximo de 10h diárias e 24h de descanso semanal);
5. Responsabilidade por custos e equipamentos (indenização pelo uso dos equipamentos dos trabalhadores pelas plataformas);
6. Seguro de acidentes de trabalho;
7. Auxílio-doença e auxílio-acidente;
8. Garantias contra desligamento abusivo (direito a defesa em casos de desligamento, aviso prévio se confirmado);
9. Condições de trabalho e serviço de apoio (fornecimento de equipamentos de proteção individual, bases de apoio e normas de saúde e segurança do trabalho);
10. Liberdade de associação e sindical (com negociação coletiva por sindicatos ou associações);
11. Direito à Informação e Transparência do Algoritmo (acesso dos trabalhadores e governo aos parâmetros dos algoritmos);
12. Registro profissional e Carteira de Habilitação (registro de motofrete na CNH e convivência entre registro de veículos como aluguel ou particular).

Nota-se, portanto, que a Anea apresentou um conjunto de propostas abrangente e detalhado, em linha com a legislação celetista, o que representou uma mudança em relação às pautas dos breques, que se concentravam nas urgências dos entregadores e evitavam menções ao enquadramento trabalhista. Essa mudança pode ser associada ao próprio amadurecimento do grupo, mas também se deve a uma aproximação entre a Anea e um grupo de pesquisadores do trabalho em plataformas ligados a diversas universidades. Segundo dois entrevistados²⁵ que participaram dessa fase de construção das propostas (e a própria observação deste autor), os pesquisadores atuaram diretamente na elaboração da carta da Anea, mesclando um papel de assessoramento técnico e um papel de militância. Isso não quer dizer que as propostas não eram dos trabalhadores, mas que o diagnóstico e a forma de apresentá-las tinham uma forte influência da academia.

Com algumas diferenças, as propostas dos dois grupos principais de entregadores eram convergentes. Ambos entendiam que não havia autonomia real dos trabalhadores em relação às plataformas e propunham um regime trabalhista nos termos da CLT,

²⁵ As falas, neste caso, não serão aqui transpostas, pois o seu conteúdo permitiria a identificação dos entrevistados.

considerando especificidades como a flexibilidade de horários e a forma de pagamento.

Havia uma diferença de visões sobre o caminho para efetivar essas propostas. Enquanto os sindicatos viam a justiça do trabalho, as negociações coletivas e a profissionalização como os melhores meios para assegurar suas propostas, a Anea propunha uma definição em lei sobre o enquadramento trabalhista, com um detalhamento maior dos direitos dos entregadores na legislação.

Por outro lado, entre as organizações de representação dos motoristas, as propostas eram menos estruturadas e não havia uma posição clara a respeito do enquadramento trabalhista. A Fenasmapp, que reunia os sindicatos estaduais de motoristas por aplicativos, não publicou um documento de propostas no período anterior ao GT. O posicionamento da entidade ocorria por meio de declarações dos seus participantes. Em entrevista concedida a um pesquisador, em 2021, o presidente da Fenasmapp, Leandro Cruz, afirmou que a categoria não estava em busca de vínculo empregatício, mas de direitos essenciais ao dia a dia dos motoristas. Destacou que a discussão sobre vínculo seria algo para o futuro e que, no momento, a principal proposta do coletivo era o reajuste das tarifas das corridas (Pereira, 2022, p. 126–128). Contudo, no início de 2023, Leandro se declarou favorável ao enquadramento na CLT, afirmando que “nela existe hoje jornada flexível e até contrato de trabalho sob demanda, com possibilidade de recusar corrida” (Saragiotto, 2023).

Em novembro de 2021, a Câmara dos Deputados realizou uma audiência pública para tratar das propostas de regulamentação da atividade dos motoristas por aplicativos. No evento, uma integrante da Fenasmapp²⁶, Carina Trindade, ressaltou que era necessária uma regulamentação “em âmbito federal, de forma que as plataformas funcionem como sujeito e tenham responsabilidades, e não sejam somente exploradoras da mão de obra dos motoristas de aplicativo.” (Câmara dos Deputados, 2021, p. 5). Nesse sentido, mencionou o Projeto de Lei 4.172/2020 como o que “mais ou menos contempla os motoristas de aplicativo” (idem, p.6).

Vale a pena se deter sobre este projeto, pois, além da menção da representante, trata-se de um projeto de autoria do então Deputado Henrique Fontana (PT/RS), atualmente Secretário Geral do Partido dos Trabalhadores. O projeto instituía um “novo contrato de trabalho em plataformas digitais de transporte individual ou de entrega de mercadorias” (BRASIL. Câmara dos Deputados, 2020, p. 1). Este contrato considerava demandas específicas dos

²⁶ Vale ressaltar que, embora compusesse a Fenasmapp, Carina participou da audiência representando o Sindicato dos Motoristas de Transporte Privado Individual de Passageiros por Aplicativos do Rio Grande do Sul.

plataformizados, como a liberdade para recusarem tarefas e definirem seus horários de trabalho, o fornecimento de informações completas pelas plataformas sobre os serviços e a remuneração, mecanismos de proteção contra bloqueios e punições imotivadas, e o tempo logado na plataforma considerado como período de trabalho. Além disso, assegurava a esses trabalhadores os direitos previstos na Constituição, como adicional noturno, horas extras, férias remuneradas, gratificação natalina, normas de segurança e saúde do trabalho e organização sindical. Determinava, ainda, a inclusão dos trabalhadores como segurados obrigatórios na Previdência Social, com as plataformas contribuindo do lado patronal.

A proposta considerava demandas dos trabalhadores plataformizados, demonstrando ter sido construída com a participação destes. Vale ressaltar que a autoria era de um deputado influente do PT, que já tinha sido líder do governo na Câmara dos Deputados, nos mandatos de Lula e Rousseff. Contudo, o projeto não seria apresentado como proposta no GT.

Na mesma audiência pública, houve a fala de Paulo Xavier Junior, presidente da Frente de Apoio Nacional dos Motoristas Autônomos (FANMA) – ou FEMBRAPP –, o grupo das associações que se contrapunham aos sindicatos de motoristas. O representante iniciou sua fala enfatizando que “99% dos motoristas e entregadores não têm interesse em vínculo empregatício” (Câmara dos Deputados, 2021, p. 12), sem mencionar uma fonte concreta para esta afirmação. Por outro lado, afirmou que também não eram autônomos, já que não podiam definir o preço dos seus serviços. Nesse sentido, enfatizou que era necessária uma regulação com quatro pontos principais. A proteção social, que poderia ser proporcionada por um modelo de inclusão previdenciária semelhante ao MEI. A proteção da tarifa, que seria algum dispositivo que reajustasse a remuneração dos motoristas conforme o aumento dos seus custos. A segurança, com mecanismos de verificação da idoneidade dos passageiros e liberdade para os motoristas recusarem corridas consideradas inseguras. E, por fim, mecanismos para o direito a defesa e a indenização de custos dos motoristas em caso de desligamentos ou outras punições.

Em suma, a categoria dos motoristas não tinha uma posição firme a respeito do vínculo empregatício. A Fenasmapp propunha variações de um regime trabalhista intermediário, que poderia vir como uma espécie de trabalho intermitente (já previsto na CLT) ou em um regime contratual próprio. Já a FANMA propunha uma regulação mais liberal, que reforçasse a posição dos motoristas como autônomos, protegendo-os de práticas abusivas das plataformas. Em comum, a categoria pleiteava mecanismos que elevassem e sustentassem a remuneração dos trabalhadores, protegessem contra punições e desligamentos arbitrários e facilitassem a inclusão previdenciária.

Coube às centrais sindicais o papel de amalgamar as propostas dos trabalhadores, já que o Governo Federal decidiu que eram estas as entidades que representariam os trabalhadores no GT. Assim, as centrais buscaram construir uma pauta comum, mobilizando o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) e outras estruturas de apoio ao movimento sindical nessa tarefa. Este processo não foi simples, pois envolvia a interlocução entre diferentes grupos, com rivalidades presentes e diferentes entendimentos sobre as pautas a serem apresentadas, como afirma um entrevistado que participou desse momento:

Na verdade, foram bastante controversas e bastante conflituosas, tanto do ponto de vista da tentativa de construir um documento, porque todos, na verdade, já tinham cada qual o seu documento. E, por outro lado, você tinha que conseguir dar viabilidade política para aquele documento. Então, a grande discussão ali não era em si, a reivindicação. Toda reivindicação é justa. O problema era como você conseguia trazer a reivindicação para o nicho ali de discussão, para a pauta propriamente de discussão. E, se você olhar a pauta originária [...] é o quilômetro rodado, é a ampliação do valor do quilômetro, é uma ou outra pauta ali vinculada à saúde e segurança, mas, de verdade, de verdade, a pauta deles era a pauta tipicamente sindical. Nós estamos falando de jornada e estamos falando de salário. É isso, remuneração. E o objetivo do grupo era outro. O objetivo do grupo é construir uma legislação que balizasse as diversas condições e os direitos desse trabalhador (Entrevistado 12, 07:18).

O resultado desse processo foi o documento “Diretrizes sobre regulação das relações de trabalho em empresas-plataforma – bancada dos(as) trabalhadores(as)” (CSB; CSP Conlutas; CTB; CUT; Força Sindical; Intersindical; NCST; Pública; UGT, 2023a), que só seria concluído às vésperas da primeira reunião do GT, quando foi apresentado. O texto trazia doze diretrizes que compunham a proposta da bancada dos trabalhadores para a discussão no GT²⁷. Pelo mesmo motivo de centralidade desse documento para os debates do colegiado, este segue reproduzido integralmente.

²⁷ Essas doze diretrizes não devem ser confundidas com os doze pontos presentes no documento da Anea. Trata-se de uma coincidência, pois a redação e os pontos eram distintos.

FIGURA 6 - PROPOSTAS INICIAIS DOS TRABALHADORES NO GT



**Diretrizes sobre regulação das relações de trabalho em empresas-plataforma
–bancada dos (as) trabalhadores(as)**

- 1 - **Regulação tributária e trabalhista conforme setor de atividade** ao qual a empresa está vinculada, ou seja, não se trata de empresas de tecnologia, mas de uma empresa que faz uso de uma tecnologia específica para organizar o seu negócio.
- 2 - **Prevalência dos acordos e convenções coletivas**, bem como das regulações próprias, leis municipais e estaduais, que estabeleçam condições mais vantajosas ao trabalhador.
- 3 - **Direitos sindicais** garantidos conforme previsto nos artigos 8º e 9º da Constituição Federal de 1988 e dos demais dispositivos regulatórios, particularmente, os previstos na CLT (Consolidação das Leis do Trabalho), cabendo aos sindicatos laborais, ter acesso às informações sobre o algoritmo, mas relações de trabalho que estabelecem com os trabalhadores (as), assegurando total transparência em suas atividades.
- 4 - **Negociação coletiva** como caminho mais adequado para a regulação dos desdobramentos do que já existe em lei para o trabalho em empresas-plataforma.
- 5 - **Flexibilidade** do trabalhador(a) para poder definir seus horários de trabalho e descanso, dentro do limite diário e semanal da jornada de trabalho, reembolso de despesas com veículos, com direito à desconexão e DSR (Descanso Semanal Remunerado).
- 6 - **Vínculo de trabalho** definido conforme legislação atual, ou seja, vínculo **indeterminado** para trabalhadores habituais e autônomo para trabalhadores eventuais conforme disposto na CLT e demais regras definidas na mesa, utilizando os registros do CBO 5191-10 (Motofretista) e CBO 5191-05(Ciclista)
- 7 - **Jornada de trabalho** compreendida como todo o tempo à disposição da empresa- plataforma, desde o momento do login até o logout na plataforma, independentemente da realização ou não de serviço, sendo limitada há oito horas diárias e quarenta e quatro semanais, com direito a hora extra caso ultrapasse esse horário, conforme CF88.
- 8 - **Seguridade social**, com filiação do(a) trabalhador(a) ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) como contribuinte obrigatório e recolhimento da parte patronais conforme tributação pertinente atualmente no setor de atividade ao qual a empresa está vinculada.
- 9 - **Remuneração mínima** (piso mínimo mensal), bem como regras que garantam valor mínimo por corrida/serviço, paradas extras, taxas para cancelamentos realizados pelos usuários dos serviços e sua atualização anual realizada por meio de negociação coletiva.
- 10 - **Transparência** nos critérios relacionados à remuneração, meios de pagamento, fila de ordem de serviço e etc., garantindo-se que a alteração de qualquer tema relacionado só se dê por negociação coletiva, bem como garantindo que os códigos e os algoritmos sejam regularmente submetidos à auditoria de órgãos especializados do Poder Público.
- 11 - **Saúde e segurança**: condições garantidas conforme a atividade efetivamente realizada, seguindo as regulamentações já existentes pertinentes a cada atividade e respectivos acordos e convenções coletivas.
- 12 - **Exercício e processo de trabalho**: as condições de trabalho devem seguir as definições previstas na CLT e demais regulamentações existentes e regras específicas devem ser definidas em negociação coletiva com as empresas. Além disso, deve-se criar um cadastro único dos trabalhadores e trabalhadoras que executam atividades nas plataformas para que o setor público e os sindicatos possam acompanhar as necessidades do setor e realizar as ações de fiscalização pertinentes.

A consolidação promovida pelas centrais demonstrou algumas escolhas importantes. A primeira delas é que não seria proposto um contrato específico para os trabalhadores de plataformas. Ou seja, a existência – ou não – do vínculo empregatício seria determinada pelos critérios da CLT, destacando-se o critério da habitualidade como decisivo para separar empregados de autônomos. Esta era uma solução equilibrada para um ponto que era politicamente delicado para os trabalhadores. Ao propor que a legislação existente fosse aplicada, o documento trazia uma posição para o GT, mas delegava ao Judiciário ou ao Executivo (administrativamente) o enquadramento, evitando discutir um tema que poderia obstruir os diálogos.

A segunda escolha foi o enfoque na negociação coletiva, que aparecia em seis das doze diretrizes apresentadas. As convenções e os acordos coletivos eram defendidos como o meio principal para abordar as especificidades do trabalho plataformizado e das suas categorias profissionais, evitando que fosse construída uma legislação detalhada, o que dificultaria o consenso. Ao mesmo tempo, a opção pela negociação coletiva fortalecia a atuação dos sindicatos, o que ajudaria a revitalizar o movimento sindical e a estimular a organização coletiva dos plataformizados.

A terceira escolha foi marcar posições em temas que não eram consenso entre os trabalhadores, como a limitação das jornadas diária e semanal ao previsto na Constituição e a menção explícita ao vínculo celetista como possibilidade. Por outro lado, as diretrizes incluíam todos os pontos consensuais, como a inclusão previdenciária, a transparência nos critérios de remuneração e distribuição de serviços, o valor mínimo e atualizado para corridas e a flexibilidade para escolha de períodos de trabalho.

Considerando a atuação dos trabalhadores como empreendedores políticos, constatam-se alguns atributos que contribuíram para o seu desempenho. **O acesso aos tomadores de decisão, especialmente no Poder Executivo, era facilitado pelo trânsito das centrais sindicais junto ao MTE e ao próprio presidente. As lideranças e os coletivos de entregadores e motoristas também tinham acesso ao Legislativo, que se interessava em ouvir-lhes**, tendo em vista que eram categorias numerosas, com visibilidade e politicamente ativas, mas ainda em disputa entre os campos políticos. Por outro lado, **faltava aos trabalhadores, principalmente às organizações de fora do sindicalismo convencional, os recursos (tempo e dinheiro) para a elaboração e a circulação das suas propostas. Essa limitação foi contornada pelo apoio dos pesquisadores, das centrais sindicais e do Dieese.** Ainda assim, **a fragmentação da comunidade de trabalhadores, entre sindicatos e**

associações e entre motoristas e entregadores, dificultava a coordenação das propostas, com contradições relevantes entre as partes. A fragmentação também afetava a legitimidade das organizações como interlocutoras, já que sindicatos e associações/coletivos informais disputavam o status de legítimos representantes das suas categorias.

Diante da fragmentação e da disputa pela legitimidade, uma escolha do Governo Federal foi decisiva para o processo de consolidação das propostas dos trabalhadores. Ao definir que a bancada laboral no GT seria formada pelas centrais sindicais, o governo deu ao movimento sindical formalizado o papel de selecionar e indicar as propostas mais viáveis. Houve protestos dos coletivos de trabalhadores não sindicalizados, tanto de entregadores quanto de motoristas. A Anea, por exemplo, decidiu convocar um novo breque, mas foi procurada antes pelo secretário Gilberto Carvalho, do MTE, que negociou para que o coletivo tivesse assentos no GT, com indicações pelas centrais. Esse arranjo foi possível porque havia disposição das duas partes em dialogar e convergência entre as propostas. O mesmo não aconteceu com as associações de motoristas, que tinham forte oposição política ao sindicalismo e ao próprio governo, além de defenderem uma proposta de regulação bastante divergente²⁸. Apesar das posições críticas, a federação que reunia estas associações tentou participar do GT, mas não conseguiu, como será detalhado adiante.

6.3.3 As propostas e a atuação dos pesquisadores e servidores públicos

Outra comunidade que compunha a rede política em torno da regulação do trabalho plataformizado era a dos pesquisadores e servidores públicos. Esse grupo era amplo, mas integrado. A parte dos pesquisadores era formada, principalmente, por sociólogos, juristas e economistas, que tinham em comum a realização de pesquisas sobre o trabalho e os trabalhadores de plataformas. A parte dos servidores era formada por membros do Ministério Público do Trabalho (MPT), da Justiça do Trabalho e do Ministério do Trabalho e Emprego, cujas atividades profissionais proporcionavam interação com o trabalho plataformizado. As duas partes interagem frequentemente, com vários servidores atuando também como pesquisadores. Essa comunidade se organizava por redes sociais e grupos de mensagens, mas também em eventos como os encontros da Associação Brasileira de Estudos do Trabalho (ABET) e outros fóruns acadêmicos.

²⁸ É possível comprovar essa afirmação em posts diversos nas redes sociais da FANMA e dos seus líderes, como https://www.instagram.com/fanma_br/; <https://www.instagram.com/pauloxavierbh/> e <https://www.instagram.com/denismourarj/>. Acesso em 14/12/2025.

A comunidade de pesquisadores e servidores já atuava no debate sobre a regulação anos antes da realização do GT. Primeiramente, apresentando estudos que serviam como insumos para uma definição regulatória. Havia, por exemplo, estudos comparativos sobre a regulação e a jurisprudência internacional (Almeida; Kalil, 2021; Machado, 2022; Orsini; Chaves Júnior; Meneghini, 2021), levantamentos sobre projetos de lei apresentados no Brasil sobre o tema (Camelo *et al.*, 2022) e propostas de reinterpretação ou adaptação da legislação trabalhista vigente para as características do trabalho plataformizado (Carelli, R.; Carelli, B., 2021; Kalil, 2020; Oliveira, 2023).

Algumas iniciativas buscavam ampliar o diálogo para além dos fóruns especializados, promovendo na mídia a discussão sobre as condições dos trabalhadores plataformizados e sobre a necessidade de regulação. Destaca-se, por exemplo, o projeto Fairwork Brasil²⁹, que avaliou as principais plataformas digitais de trabalho atuantes no país, a partir de um sistema de pontuação baseado em critérios de trabalho decente (Fairwork, 2022, 2023). O projeto apresentou relatórios em 2022 e 2023, que ilustravam o baixo desempenho das plataformas digitais em assegurar o trabalho decente aos seus trabalhadores. O iFood, por exemplo, obteve nota 2 de 10 nas duas avaliações, enquanto a Uber obteve as notas 1 (2022) e 0 (2023). A metodologia da pesquisa, que envolvia coleta sistematizada de dados e interlocução com os diversos atores interessados no tema, já era pensada para gerar impactos imediatos sobre a realidade:

Outro ponto forte é a perspectiva de pesquisa-ação do projeto, que inclui a construção de relacionamento com diferentes instituições interessadas no tema. Durante o período da pesquisa, nos envolvemos com trabalhadores, plataformas, movimentos sociais, partidos políticos, cooperativas, sindicatos e formuladores de políticas (Fairwork, 2022, p. 5).

Além disso, houve uma estratégia de comunicação pensada para atingir um público amplo, com a apresentação do relatório em eventos com convidados da imprensa, do meio

²⁹ O Fairwork é uma rede de pesquisadores ligados a várias instituições, com atuação em 27 países. No Brasil, reuniu pesquisadores da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), Universidade de São Paulo (USP), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR) (Fairwork, 2022).

político e lideranças dos trabalhadores. Os resultados do relatório tiveram divulgação em sites de amplo alcance no Brasil, como Folha de São Paulo/Uol³⁰, G1³¹ e O Globo³².

A atuação dos pesquisadores e servidores obteve sucesso em chegar até os tomadores de decisão. Por exemplo, na audiência pública na Câmara dos Deputados, em 2021, havia pelo menos quatro integrantes dessa comunidade: Rafael Grohmann, então professor da Unisinos; Tadeu Henrique da Cunha, procurador do MPT; Rodrigo Trindade, presidente da Associação Nacional dos Magistrados na Justiça do Trabalho (ANAMATRA) e Ana Cláudia Cardoso, pesquisadora independente. As falas desses participantes convergiam no sentido de que não havia autonomia real dos trabalhadores de plataformas, que o desequilíbrio de poderes entre trabalhadores e empresas era grande, que as empresas precisavam ser responsabilizadas por garantir padrões de trabalho decente nas plataformas e que era necessária uma definição clara, por legislação ou jurisprudência, sobre as situações que configuravam o vínculo empregatício entre trabalhadores e empresas de plataformas.

Os membros do Ministério Público do Trabalho tinham uma atuação destacada na defesa da legislação celetista como suficiente para definir a condição de empregados, ou não, dos trabalhadores plataformizados. Para os procuradores mais ativos no tema, bastava a aplicação dos critérios previstos na CLT para constatar que a maioria dos trabalhadores atuando em plataformas de entrega de mercadorias e transporte de passageiros era, de fato, subordinada às plataformas, configurando-se o vínculo de emprego (Oitaven; Carelli; Casagrande, 2018). Um dos elementos que reforçava este argumento era a subordinação por meios telemáticos, uma adaptação promovida em 2011, na CLT, para equiparar o controle por meios digitais ao controle direto do empregador (Carelli, 2020). Diante disso, o MPT tinha ajuizado, até 2021, doze ações civis públicas com pedidos de reconhecimento do vínculo empregatício entre trabalhadores e empresas de plataformas (Câmara dos Deputados, 2021, p. 15). Paralelamente, a Secretaria de Inspeção do Trabalho do MTE já tinha feito algumas fiscalizações do trabalho em plataformas digitais, concluindo pela subordinação dos trabalhadores, como no caso da Rappi (Decuzzi, 2023; Diaz, 2021). Algumas das ações judiciais resultantes dessas iniciativas resultaram em reconhecimento do vínculo empregatício por parte da Justiça do Trabalho (Machado, 2022).

³⁰ Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/tec/2023/07/plataformas-de-freelance-online-sao-reprovadas-em-avaliacao-sobre-trabalho-justo.shtml>. Acesso em: 10/12/25.

³¹ Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2022/03/17/99-uber-ifood-pesquisa-da-nota-baixa-para-condicoes-de-trabalho-oferecidas-por-apps-aos-parceiros.ghtml>. Acesso em 10/12/25.

³² Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/emprego/trabalhador-de-plataforma-digital-ganha-menos-de-550-por-hora-se-queixa-de-nao-ter-acesso-agua-potavel-25436355>. Acesso em 10/12/25.

A atuação dos pesquisadores e servidores culminou na apresentação do Manifesto sobre a Regulação do Trabalho Controlado por “Plataformas Digitais”, em fevereiro de 2023. O documento, assinado por 34 organizações e mais de 300 membros da comunidade, trazia um breve diagnóstico sobre o trabalho plataformizado e sete diretrizes para a sua regulação (Cardoso *et al.*, 2023, adaptado):

1 – Proteção para toda a classe trabalhadora – informava sobre a expansão do trabalho plataformizado para diversos setores econômicos, de modo que institucionalizar a flexibilização de direitos poderia impactar toda a classe trabalhadora.

2 – Reconhecimento do vínculo de emprego como ponto de partida – afirmava que a contratação de trabalho por empresas de plataforma implicava o uso de mecanismos que, na prática, subordinavam o trabalho, afastando a autonomia dos trabalhadores.

3 – Regulação pública como forma de atenuar a desigualdade de poder – defendia que a regulação precisava considerar a disparidade de poderes entre empresas e trabalhadores, de modo que uma regulação que se isentasse de definir o enquadramento trabalhista e os direitos dos trabalhadores seria, na prática, um reforço ao poder das empresas.

4 – Garantia de direitos trabalhistas como salário, jornada máxima de 8h, intervalos, férias e 13º salário – uma regulação não poderia desconsiderar direitos constitucionais previstos para todos os trabalhadores.

5 – Proteção de dados pessoais e transparência de sistemas automatizados – medidas que permitissem acesso e negociação dos algoritmos de gestão do trabalho plataformizado.

6 – Proteção social e tributação condizentes com as operações das empresas no Brasil – regulação deveria considerar as estratégias empresariais para burlar a regulação trabalhista e tributária.

7 – Incentivo ao desenvolvimento de plataformas públicas e de cooperativas – a regulação deveria ser acompanhada por políticas públicas que fomentassem plataformas geridas pelos próprios trabalhadores, com a possibilidade de uma infraestrutura tecnológica mantida pelo Estado.

Embora a comunidade de pesquisadores e servidores tenha sido ativa na apresentação de diagnósticos e propostas para a regulação, o governo deu poucas oportunidades de inserção desta comunidade no Grupo de Trabalho. A própria escolha pelo formato tripartite já limitava

a participação de representantes que não fossem representantes dos trabalhadores, das empresas ou do governo. Vale destacar que houve um seminário organizado pela OIT e pelo MTE, dias antes da primeira reunião do GT, no qual houve a participação de pesquisadores, trabalhadores, governo e empresas em mesas temáticas sobre aspectos do trabalho plataformizado (OIT Brasil, 2023). Porém, este seria o único evento com a participação ativa da comunidade de pesquisadores em diálogo com integrantes do GT.

Nas atividades do colegiado, restou a este grupo a participação indireta, por meio do diálogo com membros da bancada laboral e da atuação de alguns integrantes da bancada governamental que também pesquisavam o tema³³. Porém, a ocupação de vagas governamentais limitava a autonomia desses pesquisadores para apresentar e debater propostas. Havia, ainda, pesquisadores entre os convidados da coordenação do GT (MTE). Pelo decreto que criou o grupo, o Ministério Público do Trabalho tinha direito a enviar um representante para as atividades, sem direito a voto³⁴. Os demais eram convidados por liberalidade da coordenação, como integrantes da Organização Internacional do Trabalho, da Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho e da Associação Brasileira de Estudos do Trabalho. Porém, esses convidados participavam apenas na condição de observadores. Durante o GT, este autor intermediou algumas demandas de pesquisadores para que houvesse uma audiência pública ou algum tipo de atividade que permitisse uma participação maior da comunidade nos debates, mas isso não ocorreu.

Como empreendedores políticos, a comunidade de pesquisadores e servidores públicos reunia atributos que favoreciam suas propostas, como o acesso aos tomadores de decisão e a legitimidade calcada na especialização. Porém, ambos os atributos eram limitados por questões políticas. Na visão dos tomadores de decisão do Executivo, os pesquisadores não representavam um segmento diretamente afetado pela regulação do trabalho por plataformas digitais. O governo via a regulação como um assunto a ser decidido entre os trabalhadores e as empresas, de modo que a própria atuação governamental no GT foi em uma posição de mediador das negociações.

³³ Além do próprio autor desta tese, havia membros da comunidade pesquisadora entre os indicados da Secretaria de Inspeção do Trabalho, do Ministério da Justiça e da Segurança Pública e da Advocacia Geral da União.

³⁴ Conforme o parágrafo 3º do art. 3º do Decreto 11.513/2023: “É permitida a participação de um representante do Ministério Público do Trabalho nas reuniões do Grupo de Trabalho, com direito a voz e sem direito a voto, a ser indicado pelo Procurador-Geral do Trabalho.” (BRASIL, 2023)

Quanto aos recursos dessa comunidade, é possível dizer que estes eram limitados pelas circunstâncias. A comunidade acadêmica dispunha de pessoal para a elaboração e a circulação das propostas, mas tinha limites de tempo e de financiamento, que se tornavam mais relevantes diante da baixa perspectiva de influenciar diretamente o GT. Entre os servidores, embora o poder público disponha de recursos financeiros e de pessoal, havia os limites da hierarquia (dentro do Executivo) e da independência entre os poderes (no caso do Ministério Público e do Judiciário).

Por fim, é necessário destacar outra questão. Kingdon (2014) ressalta que empreendedores políticos bem sucedidos são hábeis negociadores políticos, capazes de adaptar suas propostas aos valores de outros integrantes da rede de política e dos tomadores de decisão. Nesse sentido, avalia-se que a comunidade de pesquisadores se mostrou pouco disposta a negociar suas propostas, com posicionamentos considerados intransigentes mesmo entre potenciais aliados. Três entrevistados, sendo dois da bancada laboral e um da governamental, relataram episódios de interlocução com pesquisadores, nos quais a preocupação destes era mais convencê-los de que estavam equivocados do que entender suas dificuldades políticas e construir alternativas. Tal postura dificultou a viabilidade política da proposta dos pesquisadores. Retomando a metáfora de Kingdon sobre o fluxo dos processos como seleção natural, propostas com menor capacidade de adaptação ao ambiente teriam maiores dificuldades de sobrevivência.

6.3.4 O governo e o GT como catalizador no fluxo das propostas

Diante de um fluxo das propostas ainda em ebulição, com uma rede política fragmentada e um processo inconcluso de seleção das propostas mais viáveis, **o governo atuou como um fator ambiental que acelerou a “seleção natural”**. Essa pressão seletiva se deu por meio de três ações principais: **restringir o acesso ao Grupo de Trabalho, apresentar as linhas gerais do que o governo esperava como resultado do GT e privilegiar o consenso na condução dos debates**.

Na biologia, o termo gargalo evolutivo é usado para descrever eventos que reduzem, de forma drástica, o tamanho de uma população, reduzindo, por consequência, a sua diversidade genética. Em paralelo, é possível afirmar que a restrição do acesso ao Grupo de Trabalho funcionou como um gargalo evolutivo na seleção das propostas de regulação do trabalho plataformizado. O Decreto nº 11.513, de 1º de maio de 2023, trouxe ao público a composição do GT, com cinco organizações empresariais, seis centrais sindicais e nove órgãos

governamentais (ver Tabela 1). Embora fosse um grupo ainda amplo, esta composição deixou de fora representantes das empresas convencionais, dos trabalhadores não-alinhados às centrais sindicais, dos pesquisadores, entre outros. A condução das reuniões do GT, com pouca abertura para organizações e pessoas externas à mesa, reforçou o gargalo evolutivo das propostas.

TABELA 1 – ORGANIZAÇÕES E NÚMERO DE MEMBROS NO GT

GOVERNO	Membros	TRABALHADORES	Membros	EMPRESAS	Membros
Ministério do Trabalho e Emprego	4	Central Única dos Trabalhadores – CUT	3	Associação Brasileira de Mobilidade e Tecnologia	5
Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços	2	Força Sindical – FS	3	Movimento Inovação Digital	5
Ministério da Fazenda	2	União Geral dos Trabalhadores – UGT	3	Organização das Cooperativas Brasileiras	3
Ministério da Previdência Social	2	Central dos Sindicatos Brasileiros - CSB;	2	Associação Latino-Americana de Internet	1
Advocacia-Geral da União	1	Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil – CTB	2	Câmara Brasileira da Economia Digital	1
Casa Civil	1	Nova Central Sindical de Trabalhadores – NCST	2		
Ministério da Justiça e Segurança Pública	1				
Ministério dos Transportes	1				
Secretaria-Geral da Presidência da República	1				

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DO ART. 3º DO DECRETO Nº 11.513, DE 1º DE MAIO DE 2023.

Entre os membros governamentais, ficou clara a centralidade do Ministério do Trabalho e Emprego, que tinha o maior número de representantes e a coordenação do GT. Ou seja, a questão seria discutida com a centralidade das relações do trabalho, além de algum peso das questões econômicas (MDIC e MF) e previdenciárias (MPS), cujos ministérios estavam também em destaque. Nota-se, também, a ausência de representantes dos outros Poderes (à exceção do convidado MPT). Esta escolha, por um lado, deixou a bancada governamental mais coesa, pois todos os participantes estavam na hierarquia do Executivo. Por outro lado, deixou de fora organizações que tinham acúmulo na discussão sobre a regulação, como a Justiça do

Trabalho e o Congresso Nacional. Essa restrição traria problemas políticos para a aprovação do projeto resultante do GT, como se verá adiante.

Entre os trabalhadores, foram escolhidas as centrais sindicais com maior número de filiados no Brasil. Ou seja, a apresentação e o debate das propostas da bancada laboral passariam pelo filtro do sindicalismo estabelecido. Porém, houve um acordo informal entre o governo e as centrais para que estas indicassem representantes das organizações de trabalhadores dos setores de entregas e de transporte individual, mesmo que algumas não fossem sindicatos registrados. Assim, a maioria dos representantes de trabalhadores estava ligada à Fenasmapp, à Febramoto e à ANEA. Por outro lado, ficaram de fora os grupos de trabalhadores que se recusaram a compor com as centrais sindicais, como a Frente de Apoio Nacional dos Motoristas Autônomos. Como visto anteriormente, este grupo apresentava uma proposta mais liberal de regulação, com foco na autonomia.

Por parte das empresas, o governo deu peso às organizações que reuniam diretamente as plataformas digitais. A Amobitec e o MID detinham dez das quinze cadeiras empresariais, somadas a outras duas vagas de associações do mercado digital³⁵. A única entidade que não tinha relação direta com as plataformas era a Organização das Cooperativas do Brasil, que fora incluída por uma intenção de se discutir o cooperativismo de plataformas. Porém, como o GT teria uma dinâmica de negociação entre capital e trabalho, a participação da OCB foi discreta, e o tema do cooperativismo não foi tratado. Vale destacar a ausência das confederações patronais que normalmente participam de colegiados tripartites no Brasil, como a Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC) e a Confederação Nacional dos Transportes (CNT), que teriam interesses envolvidos na regulação. A ausência das organizações patronais convencionais acabou reforçando a ideia de que as plataformas digitais eram algo *sui generis*, que não seriam comparáveis a empresas convencionais. Por consequência, isso facilitou o discurso de que seria necessária uma regulação específica para o trabalho plataformizado, que não se encaixaria na legislação trabalhista convencional.

A adoção de um arranjo tripartite era uma estratégia do governo para vencer as eventuais dificuldades de uma proposta regulatória apresentada pelo Executivo ao Legislativo brasileiro.

³⁵ A Associação Latino-Americana de Internet é uma entidade que promove os interesses de empresas do mercado digital na América Latina, tendo entre seus associados o Google, a Meta, o Mercado Livre, a Amazon, entre outras “big techs”. Informações disponíveis em: <https://alai.lat/pt/>. Acesso em 20/12/2025. A Câmara Brasileira da Economia Digital também é uma entidade que representa empresas do mercado digital, como a OLX, o Quinto Andar, o Nu Bank e a Decolar. Informações disponíveis em: <https://camara-e.net/>. Acesso em 20/12/2025.

A leitura feita pelos coordenadores do GT era de que o Congresso Nacional seria refratário a uma proposta que expandisse direitos dos trabalhadores e restringisse a liberdade das empresas, pelo histórico recente de medidas como as reformas trabalhista e previdenciária, além da prevalência de parlamentares de direita. Assim, uma proposta tripartite, com aval das empresas e dos trabalhadores, teria menos resistência dos grupos de interesse atuantes no Parlamento e contaria com maiores chances de aprovação. Contudo, quando o governo deixou de fora do arranjo tripartite segmentos relevantes do empresariado, dos trabalhadores e do Estado, houve uma restrição artificial das propostas discutidas no GT. Apesar de não estarem na mesa, esses segmentos continuaram relevantes como grupos de interesse, o que iria se refletir nas dificuldades experimentadas pelo projeto resultante do GT no Legislativo.

Outro mecanismo de seleção das propostas mobilizado pelo governo foi a exposição das expectativas dos tomadores de decisão (Lula e o ministro Luiz Marinho) sobre os resultados do grupo de trabalho. Isso já vinha ocorrendo desde a campanha presidencial, quando Lula se manifestou publicamente sobre a necessidade de uma regulação para o trabalho plataformizado que garantisse um patamar básico de seguridade social, considerando que os trabalhadores não eram empreendedores (ver seção 6.2).

Já no início do governo, o ministro do Trabalho e Emprego colocou, em diferentes ocasiões, as expectativas do Executivo para a regulação. Em fevereiro de 2023, o Valor Econômico realizou uma entrevista com o ministro e colocou, na manchete, a seguinte frase “Se Uber deixar Brasil, posso chamar os Correios para assumir serviço, diz ministro do Trabalho, Luiz Marinho” (Marinho, 2023b). Apesar da ampla repercussão, tratava-se de uma frase de efeito, que, tirada de contexto, dava a impressão que o governo adotaria uma posição de enfrentamento em relação às empresas de plataformas. Em outros trechos da mesma entrevista, Marinho mencionava que “as empresas estão dispostas a discutir”, que “não queremos regular lá no mínimo detalhe” e que “há dúvidas se você enquadra 100% CLT” (idem). Posteriormente, o ministro afirmaria que “há trabalhadores que atuam para dois ou três aplicativos diferentes e não querem vínculo. Então, vamos encontrar uma solução que assegure direitos” (Extra Classe, 2023) e que “ninguém quer que [a Uber] vá embora. Queremos garantias e proteção social para esses trabalhadores, valorização do trabalho, controle para não ter excesso de jornada” (Sardinha, 2023).

Já em abril, mês anterior ao decreto do GT, o ministro reforçou as diretrizes do governo para a regulação, em audiência na Câmara dos Deputados. Essas diretrizes compreendiam: o enquadramento das atividades das empresas de plataformas conforme o setor finalístico (ex:

aplicativos de transporte individual se enquadrariam como empresas de transporte individual), a proteção previdenciária com participação das plataformas no custeio, a garantia de uma remuneração digna e de condições dignas de trabalho (Câmara dos Deputados, 2023).

Ou seja, a sinalização dada pelo governo é de que esperava uma proposta que garantisse direitos como um piso remuneratório, limitação da jornada de trabalho e proteção previdenciária para os trabalhadores plataformizados, mas admitia a possibilidade de um regime de trabalho específico, alternativo ao enquadramento celetista. Esta sinalização seria reforçada com a terceira ação do governo na seleção das propostas: a busca de uma proposta consensual, envolvendo trabalhadores e empresas.

A escolha por organizar o GT em um arranjo tripartite, no qual as decisões geralmente são tomadas por consenso, afastou as propostas que não tivessem a possibilidade de acordo das empresas e dos trabalhadores. Ou seja, propostas como a dos pesquisadores, ou mesmo parte das propostas no documento das centrais sindicais (vínculo de trabalho conforme a legislação atual), ficariam prejudicadas pela condição imposta pelas empresas de que só aceitariam uma proposta que afastasse o vínculo empregatício. Por outro lado, propostas que tratassem os trabalhadores plataformizados como empreendedores, sem a participação das empresas no custeio da previdência, sem a definição de um patamar mínimo de remuneração e sem direitos trabalhistas básicos, também ficariam prejudicadas pela falta de acordo dos trabalhadores e do governo. Por fim, a posição adotada pelo governo durante a maior parte do GT, como mediador do consenso e sem apresentar uma proposta própria, reforçaria a posição das propostas intermediárias como as mais viáveis neste processo decisório.

6.4 A JANELA DE OPORTUNIDADE ABERTA E OS DESAFIOS PARA O SEU APROVEITAMENTO

A lente analítica dos Fluxos Múltiplos permitiu examinar o contexto que influenciou a decisão do Executivo brasileiro de buscar uma proposta tripartite para a regulação do trabalho plataformizado. No fluxo dos problemas, o início da década de 2020 foi marcado por eventos que chamaram atenção para a vulnerabilidade dos trabalhadores plataformizados, especialmente de entregadores e motoristas, expostos ao risco sanitário na pandemia da Covid-19, mas sem as proteções da legislação trabalhista e com acesso limitado à seguridade social. O problema ganhou ainda mais destaque com os protestos desses trabalhadores em meio à pandemia, com a divulgação de indicadores que mostravam a expansão acelerada do trabalho plataformizado, com a profusão de pesquisas que detalhavam a sua precarização e com as

dificuldades do Judiciário em garantir a proteção social nos termos da legislação vigente. Até mesmo as empresas de plataformas, que haviam se beneficiado economicamente das lacunas regulatórias, viam esses benefícios ameaçados pela insegurança jurídica na relação com os trabalhadores. Diante desses elementos, a falta de uma regulação do trabalho plataformizado entrou na agenda do Legislativo e do Executivo como problema a ser atacado.

Não obstante, um problema pode entrar na agenda política, e lá ficar, sem que o Executivo ou o Legislativo decidam apresentar uma resposta efetiva. O fluxo dos problemas é constante, sempre chamando a atenção dos políticos para questões concorrentes. Assim, o fluxo da política é importante para definir quando um problema passa de objeto de atenção para objeto de decisão. Foi o que aconteceu em 2023, com a mudança política que trouxe o Partido dos Trabalhadores de volta ao comando do Executivo Federal. A trajetória sindical de Lula da Silva e do ministro Luiz Marinho, a oportunidade de se aproximar de uma “nova” classe trabalhadora e a necessidade de sinalizar uma mudança de rumos em relação à reforma trabalhista do governo anterior, contribuíram para que o Governo Federal colocasse a regulação do trabalho plataformizado como questão prioritária.

Também no fluxo da política, a atuação dos grupos de interesse e a posição da opinião pública são elementos que podem aumentar ou diminuir a energia que os tomadores de decisão depositam em um problema. Nesse contexto, a opinião pública dava sinais de que era favorável a uma regulação do trabalho plataformizado com aumento de direitos para os trabalhadores, mas um possível aumento nos preços dos serviços oferecidos pelas plataformas era um ponto de alerta para os tomadores de decisão. Já os grupos de interesse organizados em torno do tema forneciam uma sinalização clara de que eram favoráveis à regulação, mas não convergiam sobre a forma de regulação. A leitura do governo Lula, de que um grupo tripartite promoveria esta convergência e quebraria as resistências no Legislativo, esbarrou na fragmentação desses grupos de interesse, principalmente no campo dos trabalhadores. Os grupos de interesse não contemplados no GT continuaram se mobilizando no Legislativo e se manifestando suas demandas na esfera pública, movimentos que o governo falharia ao não levar em consideração nos seus cálculos políticos.

A confluência entre um fluxo dos problemas que chamava a atenção das autoridades e um fluxo da política com ventos favoráveis a uma proposta regulatória abriu a janela de oportunidade para a apresentação de uma resposta governamental ao problema da falta de proteção social ao trabalho plataformizado. Porém, uma análise do fluxo das propostas evidencia dificuldades importantes de comunicação e de consenso em torno das ideias de

regulação do trabalho plataformizado. Um fluxo das propostas incipiente e fragmentado era o desafio principal para que a janela de oportunidade aberta fosse transformada em política pública concreta.

A fragmentação da rede de atores interessados atrapalhava a “seleção natural” das propostas de solução para o tema. Em um nó dessa rede, as empresas de plataforma buscavam promover a sua solução, a definição de que se tratava de um novo regime de trabalho, marcado pela autonomia dos trabalhadores, fundamentada na liberdade de escolha dos períodos de trabalho e na ausência de exclusividade. Cientes de que apenas a definição do trabalho como autônomo não resolveria o problema social dos trabalhadores plataformizados, as empresas ofereciam alguma concessão ao se disponibilizarem em contribuir para a inclusão previdenciária dos trabalhadores, num esforço que também buscava restringir o problema à questão da seguridade. Esta concessão, porém, não era unânime entre as empresas, já que as plataformas incumbentes viam os custos da inclusão previdenciária como mais um obstáculo à concorrência, posto que as líderes teriam mais condições de suportar tais custos.

Já entre os trabalhadores, a rede se tornava mais descentralizada do que no caso das empresas, em função das dificuldades de organização coletiva dos plataformizados. Em um contexto de ambientes dispersos de trabalho e rotinas irregulares e intensas, a construção da organização coletiva e de uma pauta reivindicatória se concentravam nos problemas mais urgentes. Transformar essa pauta em proposta de regulação seria um desafio que o GT imporia para esses trabalhadores. Nesse cenário, a definição de que a representação dos plataformizados passaria pelas centrais sindicais foi o recurso adotado pelo governo e pelo movimento sindical para coordenar diferentes propostas e diferentes lideranças, transformando reivindicações dispersas em uma pauta comum. Essa escolha, contudo, revelaria seus limites já na preparação para o GT: a exclusão das representações de trabalhadores não alinhadas ao movimento sindical, a dificuldade de estruturar uma pauta que equilibrasse as demandas mais urgentes da base e uma proposta regulatória mais ampla, e a posição dúbia sobre a CLT, defendendo a sua aplicação, ao mesmo tempo em que abria espaço para outras possibilidades.

O arranjo escolhido para o grupo de trabalho era uma tentativa de acelerar o consenso em torno das propostas de regulação, mas a busca pelo consenso levaria à exclusão de atores importantes da rede política em torno do trabalho plataformizado, como os pesquisadores e os membros do Legislativo e do Judiciário Trabalhista, as representações patronais convencionais e as representações de trabalhadores não alinhados ao movimento sindical. A busca por um consenso tripartite também reduzia significativamente as chances de uma proposta que

enquadrasse o trabalho plataformizado no vínculo celetista, algo que as empresas rechaçavam prontamente, ou de uma proposta que apenas definisse a relação como autônoma, algo que os trabalhadores e o governo rechaçavam. O resultado do GT, caso bem sucedido, seria necessariamente uma proposta intermediária, algo que o governo já sinalizava nas suas expectativas sobre o colegiado.

7. AS ATIVIDADES, OS POSICIONAMENTOS E OS RESULTADOS DO GRUPO DE TRABALHO

O Decreto nº11.513, de 1º de maio de 2023, oficializou a criação do grupo de trabalho (Brasil, 2023). O texto era sintético, apresentando as linhas gerais de organização do colegiado. Em seu artigo inicial, instituía o GT no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego e trazia a sua finalidade: “elaborar proposta de regulamentação das atividades de prestação de serviços, transporte de bens, transporte de pessoas e outras atividades executadas por intermédio de plataformas tecnológicas” (BRASIL, 2023, Art.1º). A norma trazia ainda as organizações que comporiam as três bancadas e definia que a coordenação e a secretaria executiva seriam feitas por representantes do MTE. Ao coordenador, dava a possibilidade de convidar representantes e especialistas de outros órgãos, sem direito a voto. Também dava a possibilidade de instituir grupos especializados para subsidiar o GT. O grupo amplo tomaria suas decisões por consenso e, caso houvesse divergências, estas deveriam constar em um relatório final. Por fim, o decreto definia o prazo de 150 dias para o colegiado, prorrogáveis por igual período. Tal prerrogativa não foi utilizada, de modo que o colegiado foi oficialmente encerrado em 28 de setembro de 2023.

Complementando o decreto, a Portaria SE/MTE Nº 1745, de 19 de maio de 2023, trazia os nomes dos indicados pelas organizações para compor o grupo de trabalho. Eram 45 indicados, com respectivos suplentes (Anexo I). Da parte das empresas e dos trabalhadores, a grande maioria dos integrantes tinha atuação direta nos setores de transporte individual e de entrega de mercadorias, conforme ilustram os gráficos a seguir.

GRÁFICO 7 – ORIGEM DOS MEMBROS TITULARES DA BANCADA EMPRESARIAL NO GT



Fonte: Elaboração própria a partir da Portaria SE/MTE Nº 1745, de 19 de maio de 2023 e de pesquisa na internet. Ver apêndice 4.

GRÁFICO 8 – ORIGEM DOS MEMBROS DA BANCADA LABORAL NO GT

Fonte: Elaboração própria a partir da Portaria SE/MTE Nº 1745, de 19 de maio de 2023 e de pesquisa na internet. Ver apêndice 4.

A concentração de representantes desses dois setores entre os indicados pode ser explicada por serem as atividades que reúnem a maioria dos trabalhadores plataformizados no Brasil - 86,8%, segundo o IBGE (2023). Além disso, as categorias dos entregadores e dos motoristas tinham a atuação política mais destacada entre os trabalhadores plataformizados, e as empresas de plataformas com atuação nessas atividades eram as que mais demonstravam interesse em uma regulação, como visto anteriormente. Ou seja, na prática, o GT foi criado em resposta ao problema da plataformização do trabalho nesses dois setores, embora o decreto mencionasse outras atividades executadas por plataformas como parte do escopo do colegiado.

A seguir, apresenta-se um relato das reuniões realizadas no âmbito do grupo de trabalho, separado por momentos, que consolidam os eventos de antes, durante e depois do GT. Como não foram publicadas as gravações, apenas um resumo das atas (BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego, 2024d) e um relatório sintético das negociações no subgrupo de transporte de passageiros (BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego, 2024c), há limites legais e éticos sobre o que é possível expor – já tratados na seção de metodologia. Desse modo, não serão abordadas aqui manifestações ocorridas em caráter privativo, que não possam ser respaldadas em documentos públicos (institucionais ou notícias) ou por relatos dos participantes entrevistados.

7.1 MOMENTO ZERO - REUNIÕES E EVENTOS PREPARATÓRIOS

Houve alguns eventos preparatórios antes da abertura oficial das atividades do grupo de trabalho, cuja menção é importante, pois tais encontros refletiam os estados de ânimo e as expectativas iniciais. Ainda em janeiro de 2023, o ministro do Trabalho e Emprego recebeu

representantes das centrais sindicais, de sindicatos e de associações de motoristas e entregadores. De acordo com a cobertura do MTE:

os representantes puderam compartilhar com o ministro os principais assuntos que precisam ser aprofundados pelo grupo de trabalho. Os temas mais destacados durante o encontro foram sobre o reajuste da taxa de entrega, o fim de entregas duplas e triplas dentro de um mesmo trajeto e seguridade social para a proteção de trabalhadores, entre outros (BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego, 2023b)

O ministro também receberia representantes da Amobitec e suas associadas, em 09 de fevereiro de 2023, e do Movimento Inovação Digital e seus associados, em 09 de março de 2023. Estas audiências não tiveram cobertura da comunicação ministerial, constando apenas na agenda ministerial³⁶.

Após a publicação do decreto e da portaria de composição do GT, os registros são mais detalhados, e a participação do pesquisador torna possível uma melhor contextualização das informações. Em 23 de maio de 2025, houve uma reunião de alinhamento com os membros da bancada governamental no colegiado. A reunião foi aberta pelo ministro do Trabalho e conduzida pelos coordenadores do GT, Gilberto Carvalho (Secretário Nacional de Economia Popular e Solidária) e Francisco Macena (Secretário-Executivo do MTE). Em uma fala pública, o secretário-executivo destacou a importância de alcançar “uma solução negociada com as partes envolvidas para chegarmos a uma legislação que atenda ao setor e preserve os direitos dos trabalhadores” (BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego, 2023a). Nesse sentido, indicou que o governo não apresentaria uma proposta própria de regulação, mas deveria buscar possibilidades legais e infralegais para subsidiar os diálogos, principalmente nos temas da proteção social do trabalho (previdência, condições de trabalho, jornada, segurança...) e direitos específicos para os trabalhadores plataformizados (transparência, proteção de dados, entre outros).

Na semana anterior ao início oficial do grupo de trabalho, aconteceu o Seminário Internacional: Promoção do Trabalho Decente nas Plataformas Digitais, organizado pelo MTE, em parceria com a OIT e a Fundação Friedrich Ebert Brasil. O evento teve um papel importante de antecipar e publicizar as posições que seriam apresentadas pelas bancadas no GT, além de ter sido a única oportunidade de participação ativa no debate por parte de representações que

³⁶ Estes compromissos podem ser encontrados no Sistema Eletrônico de Agendas do Poder Executivo Federal, disponível em <https://eagendas.cgu.gov.br/>, acesso em 20/12/2025.

ficaram de fora do arranjo tripartite, como pesquisadores, membros do Judiciário e do Legislativo³⁷. Por essas razões, vale destacar alguns momentos dessa atividade.

No dia 30 de maio de 2023, o ministro Luiz Marinho abriu o evento, destacando a urgência de uma regulação que garantisse o trabalho decente na economia de plataformas, com pressupostos como a necessidade de registro e proteção previdenciária dos trabalhadores, a garantia de remuneração digna e limites na jornada de trabalho, a transparência e a possibilidade de revisão humana das decisões efetivadas por algoritmos (Brasil. MTE, 2023c, 00:45:14). Destacou que o papel principal do governo no GT seria de arbitrar, e não emitir opiniões para algum dos lados, mas que poderia se posicionar caso necessário (idem, 00:47:48).

Já na primeira mesa técnica do evento, pesquisadores apresentaram estudos sobre as condições do trabalho plataformizado. Com diferentes nuances, os três pesquisadores destacaram a falta de autonomia e a precarização dos trabalhadores nas plataformas de entregas e de transporte individual, no Brasil e no exterior (Brasil. MTE, 2023c, 01:24:04). Diante desses dados, os trabalhadores na plateia foram ativos no momento dos comentários, relatando suas experiências pessoais. Houve denúncias sobre falta de acesso a banheiros e água potável, bloqueios sofridos por questões banais, acidentes devido ao ritmo intenso de trabalho nas plataformas e remunerações bem menores do que as divulgadas pelas empresas.

A tensão entre as partes aumentou na mesa seguinte, que contou com representantes da Amobitec (André Porto) e do MID (Vitor Magnani), pelo lado das empresas; e da Febramoto (Gilberto Almeida dos Santos) e da Anea (Edgar Francisco da Silva), pelo lado dos trabalhadores, além da mediação do representante do MTE, Gilberto Carvalho. Os cinco integrantes seriam protagonistas no GT, nas suas respectivas bancadas.

O representante da Amobitec iniciou sua apresentação destacando o papel das plataformas como intermediadoras entre trabalhadores e consumidores, papel que se contrastava com uma relação de emprego, cujo enquadramento poderia afetar a eficiência econômica trazida pelas plataformas. Como reforço a este argumento, apresentou dados da pesquisa encomendada ao Cebrap, com destaque para os percentuais de trabalhadores que

³⁷ Mais de 20 pessoas participaram como palestrantes ou mediadores no seminário, de modo que serão destacadas aqui as falas que o autor considerou mais relevantes para entender o funcionamento do GT. O evento foi transmitido no canal do Ministério do Trabalho e Emprego no YouTube, estando disponível nos links: https://www.youtube.com/live/O80gKaPtYoo?si=ig3X_BsSj11gv5w1 e <https://www.youtube.com/live/gpuone3izCc?si=CkgcUkFexm4kiqEK>. A programação completa está disponível em <https://www.ilo.org/pt-pt/resource/seminario-internacional-promocao-do-trabalho-decente-nas-plataformas>. Acessos em 20/12/2025.

utilizavam os aplicativos como complemento de renda e já tinham um trabalho celetista. Mencionou a outra pesquisa, contratada ao Datafolha, segundo a qual a flexibilidade de horários era o ponto mais valorizado pelos trabalhadores e que 75% deles preferiam continuar no modelo atual do que migrar para o modelo celetista. Encerrou, realçando que as principais preocupações de motoristas e entregadores poderiam ser resolvidas pela inclusão previdenciária, principal solução defendida pelas empresas para a proteção social do trabalho plataformizado (Brasil. MTE, 2023c, 02:48:18).

O outro representante empresarial, Vitor Magnani (MID), ressaltou que a sua entidade representava mais de 170 empresas, com diferentes modelos de negócio e setores de atuação. Buscou fazer um contraponto às grandes plataformas da Amobitec, ressaltando que nos setores de entregas e de transporte individual havia mais de 900 pequenas plataformas, que tinham dificuldade em se estabelecer em um ambiente econômico altamente concentrado e com insegurança jurídica. Destacou que uma regulação deveria considerar a capacidade de sobrevivência dessas pequenas empresas.

As falas dos trabalhadores apontaram as contradições no discurso empresarial. O representante da Febramoto defendeu que não haveria necessidade de regulação própria para as empresas de plataformas, já que o trabalho era o mesmo já realizado para outras empresas do setor de entregas. Bastaria, então, tratar as plataformas como as outras empresas do setor, aplicando a legislação vigente. Nesse sentido, citou que as plataformas faziam uma concorrência desleal com as empresas convencionais, usando o artifício da tecnologia para se eximir dos custos e das responsabilidades trabalhistas. Com isso, dominaram rapidamente o mercado, forçando os trabalhadores a aderir ao seu modelo de gestão e precarizando uma categoria que tinha conquistado direitos (Brasil. MTE, 2023c, 03:01:30).

O representante da Anea ressaltou que os entregadores foram atraídos por uma remuneração que, no início, era maior nos aplicativos do que nas outras formas de contratação. Que isso gerou a ilusão de que eram trabalhadores autônomos, mas que a desilusão ocorreu quando perceberam que arcaíam com todos os custos da atividade, enquanto as plataformas passaram a diminuir a remuneração. Reforçou que não havia autonomia quando trabalhadores não tinham poder de negociação dos valores e das condições de trabalho, sendo forçados a aceitarem as tarefas caso não quisessem ser bloqueados ou descadastrados, sem direito a defesa (Brasil. MTE, 2023c, 03:28:15).

Nos comentários da plateia, outros trabalhadores reforçaram a distância entre o discurso e as pesquisas das empresas e as reais condições de trabalho (Brasil. MTE, 2023c, 03:42:35).

Apontaram a remuneração defasada, a falta de diálogo com as plataformas, situações degradantes de trabalho, práticas antissindicaais, entre outros problemas. Os trabalhadores foram bastante efusivos nas suas críticas, a ponto de o moderador intervir, pedindo calma e respeito.

Encerrando o primeiro dia de evento, o procurador do Trabalho Rodrigo Carelli, propôs uma análise do funcionamento real das plataformas digitais de trabalho, argumentando que o algoritmo não é apenas uma tecnologia, mas um instrumento de comando e controle. Do ponto de vista jurídico, afirmou que se o algoritmo decide o preço, quem recebe a corrida e pune quem recusa, há subordinação direta, preenchendo os requisitos da relação de emprego. Ao fim, se posicionou firmemente contra a criação de um contrato intermediário, defendendo que uma terceira via poderia, na prática, criar subcategorias de trabalhadores e colocar em risco toda a legislação trabalhista (Brasil. MTE, 2023c, 04:13:00).

No dia seguinte, chamaram atenção as falas de representantes do empresariado, do Dieese, do Parlamento e do Tribunal Superior do Trabalho. Representando a Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC), Ivo DallAcqua reforçou a necessidade de uma intervenção legal para aumentar a proteção social aos trabalhadores plataformizados. Nesse sentido, enfatizou a importância do diálogo social para desenvolver uma regulação adequada, mas protestou contra o enfoque do grupo de trabalho nas atividades de transporte de pessoas e de mercadorias, deixando de fora vários setores em que as plataformas já atuavam. Paralelamente, criticou, de forma sutil, a ausência das confederações patronais no GT, representantes convencionais dos empregadores em diálogos tripartites (BRASIL. MTE, 2023c, 06:27:00).

O representante do Dieese, Fausto Augusto Júnior, buscou demonstrar que a introdução da tecnologia das plataformas não criou novas ocupações, apenas ressignificou profissões que já eram realizadas anteriormente. Nesse sentido, não havia que se falar nos trabalhadores de plataformas como empreendedores. Reconheceu que havia especificidades da relação entre trabalhadores plataformizados e empresas de plataforma, mas argumentou que essas questões deveriam ser resolvidas pelas negociações coletivas, a instância mais adequada para tratar de particularidades em relações de trabalho. Nesse sentido, recriar a legislação trabalhista em função dessas especificidades seria temerário, dando margem à perda de direitos (BRASIL. MTE, 2023c, 06:44:00).

Como membro do Legislativo, falou o Deputado Federal Airton Faleiro (PT-PA), presidente da Comissão de Trabalho da Câmara dos Deputados. Mencionou que havia diversos projetos de lei em discussão no parlamento sobre o trabalho por plataformas e que buscava

sintonizar o andamento desses projetos com a iniciativa do Executivo. Defendeu que era fundamental haver uma legislação que regulamentasse o trabalho por plataformas, pois apenas a aplicação da legislação vigente não estaria atendendo os interesses dos trabalhadores e das empresas, conforme manifestado em audiências no parlamento sobre o tema (BRASIL. MTE, 2023c, 07:03:12).

Na mesa de encerramento, o ministro do Tribunal Superior do Trabalho, Maurício Delgado, ressaltou que, embora a jurisprudência brasileira ainda estivesse indefinida a respeito da relação de trabalho aplicável, o seu entendimento era que todos os requisitos de uma relação de emprego estavam presentes na prática da maioria das plataformas digitais de trabalho. Descreveu, para todos os critérios (prestação por pessoa física, pessoalidade, habitualidade, onerosidade e subordinação), aspectos do trabalho plataformizado que comprovavam o cumprimento (BRASIL. MTE, 2023c, 08:03:00).

O ministro do Trabalho e Emprego fechou o seminário, conclamando os trabalhadores e os empresários a uma postura de sensibilidade para o diálogo no GT, enfatizando a necessidade de um clima de maior tolerância, afim de que as negociações alcançassem um acordo, ao final. Reforçou que a posição do governo seria de coordenar, não de apresentar uma proposta própria, mas que não se furtaria a isso se fosse necessário (BRASIL. MTE, 2023c, 08:23:20).

O seminário funcionou como um nivelamento geral das possibilidades de regulação do trabalho plataformizado e das propostas defendidas pelos diferentes grupos, em linha com o que já foi discutido na seção relativa ao fluxo das propostas. O evento também acabou servindo como uma forma de aliviar a pressão que seria levada ao GT, seja por permitir a ampla participação, incluindo atores que não estariam no colegiado, seja por proporcionar momentos catárticos, como as manifestações de revolta dos trabalhadores frente às empresas. Contudo, o tom de indignação continuaria nas reuniões do grupo tripartite, até porque, para a maioria dos trabalhadores, era a primeira vez que conseguiam ser ouvidos por representantes do alto escalão das empresas de plataformas em um contexto de negociação coletiva.

No dia seguinte (01/06/23), houve reuniões preparatórias bilaterais: entre o governo e os trabalhadores, pela manhã, e entre o governo e as empresas, pela tarde. Na reunião da manhã, com a presença do ministro Marinho, o ponto principal foi a entrega do documento dos doze pontos construído pela bancada dos trabalhadores (CSB; CSP Conlutas; CTB; CUT; Força Sindical; Intersindical; NCST; Pública; UGT, 2023a). Deste documento, os representantes sindicais destacaram a importância do enquadramento econômico das empresas de plataforma

de acordo com o setor final de atuação, pois esta seria a chave para institucionalizar a negociação coletiva com essas empresas e exigir o cumprimento das normas de segurança e saúde do trabalho atinentes a cada setor. Este enquadramento, possível de ser feito administrativamente pelo governo, evitaria o desgaste político e o risco de ter que definir o regime de trabalho por meio de uma legislação. Nesse sentido, os representantes do MTE reforçaram a dificuldade de se aprovar leis protetivas ao trabalhador na configuração existente do Congresso Nacional, avaliando que um acordo entre as contrapartes que não alterasse a legislação era um resultado desejável para o GT (BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego, 2024d, p. 1).

Os coordenadores informaram que estava prevista uma divisão do GT em subgrupos, com a composição formada a partir das bancadas já existentes, dedicados aos temas do *delivery* e do transporte individual. Diante de questões relacionadas a outros setores, como o transporte rodoviário de passageiros, esclareceram que haveria um terceiro subgrupo para tratar das demais atividades plataformizadas, que iniciaria quando já estivessem avançadas as discussões dos subgrupos iniciais.

O encontro da tarde, com as empresas, foi aberto pelo ministro do Trabalho e Emprego, que destacou o contexto estratégico do grupo de trabalho, tendo em vista o avanço das plataformas no mundo inteiro e para diversos setores da economia. Diante disso, reforçou a importância do diálogo e da construção coletiva no processo, enfatizando que o Brasil poderia se tornar exemplo mundial ao avançar na regulação do tema. Os coordenadores do MTE explicaram a dinâmica do GT, da mesma forma que havia sido informada aos trabalhadores. Também colocaram a expectativa do governo de que as negociações não se estendessem por muito tempo, razão da escolha pelos subgrupos e da estratégia proposta para os diálogos: a busca por consensos progressivos. Ou seja, propunha-se que os diálogos comesçassem pelos temas com maior possibilidade de acordo, para depois se abordar os temas mais disputados. Em caso de impasses, o governo iria se posicionar, dentro das suas possibilidades.

Os representantes empresariais não apresentaram um documento coletivo de propostas, mas havia alguns entendimentos comuns. Relataram a expectativa de que se chegasse a uma proposta de regulação do trabalho por plataformas em termos gerais, ou seja, uma proposta que não fosse construída especificamente para o modelo das empresas participantes do GT, pois isso poderia inibir a inovação e a concorrência nos seus setores. Nesse sentido, manifestaram preocupação com a separação em subgrupos, que poderiam adotar dinâmicas próprias, as quais seriam difíceis de conciliar posteriormente (BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego,

2024d, p. 2–3). Diante disso, os coordenadores do MTE esclareceram que as questões gerais poderiam ser tratadas nas reuniões plenárias, com o grupo completo, mas que a própria existência do GT gerava um espaço de interlocução mais amplo, o que daria capacidade de adaptação às diversas necessidades.

Os eventos preparatórios já revelavam uma contradição fundamental do grupo de trabalho. Ao mesmo tempo em que o governo reforçava o objetivo de propor uma regulação da relação entre trabalhadores e empresas de plataformas, o arranjo do colegiado parecia caminhar para um processo de negociação setorial. A definição de que o grupo tripartite, cuja composição original já era dominada pelos setores do *delivery* e do transporte individual, seria ainda separado conforme tais setores, reforçou o aspecto de negociação coletiva, a ponto de as empresas se preocuparem com um resultado muito específico do processo. A isso, se somou a decisão do governo de não apresentar proposta ou documento de base e de adotar um papel mediador, estimulando as negociações e o consenso entre capital e trabalho, além de cobrar um resultado a ser produzido em poucos meses. Essa contradição teria efeitos sobre o andamento e os resultados do colegiado.

7.2 MOMENTO 1 – INÍCIO OFICIAL, APRESENTAÇÃO DAS PROPOSTAS E DEFINIÇÃO DA PAUTA

Após os eventos preparatórios, o grupo de trabalho realizaria quatorze reuniões oficiais, cujas datas e locais são apresentados na tabela a seguir. É possível dividir as reuniões em três momentos principais: um primeiro momento de apresentação das propostas gerais e definição da pauta, um segundo momento de afunilamento das discussões e um terceiro momento de tentativa de acordo no subgrupo dos motoristas e impasse no subgrupo dos entregadores.

TABELA 2 – DATAS DAS REUNIÕES OFICIAIS DO GRUPO DE TRABALHO

Reunião	Data/Local
1ª Reunião GT completo	05/06/2023 - Brasília-DF
Subgrupo Transporte de Pessoas	20/06/2023 - Brasília-DF
Subgrupo Transporte de Mercadorias	21/06/2023 - Brasília-DF
Subgrupo Transporte de Mercadorias	03/07/2023 - São Paulo - SP
Subgrupo Transporte de Pessoas	04/07/2023 - São Paulo - SP
Subgrupo Transporte de Mercadorias	18/07/2023 - Brasília-DF
Subgrupo Transporte de Pessoas	19/07/2023 - Brasília-DF
Subgrupo Transporte de Mercadorias	14/08/2023 (manhã) – Brasília-DF

Subgrupo Transporte de Pessoas	14/08/2023 (tarde) – Brasília-DF
2ª Reunião GT completo	14/08/2023 (tarde) - Brasília-DF
Subgrupo Transporte de Mercadorias	29/08/2023 - Brasília-DF
Subgrupo Transporte de Pessoas	29/08/2023 - Brasília-DF
Subgrupo Transporte de Mercadorias	12/09/2023 - Brasília-DF
Subgrupo Transporte de Pessoas	12/09/2023 - Brasília-DF

A **primeira reunião do colegiado completo, em 05 de junho de 2023**, contou com uma breve cerimônia de abertura na parte da manhã, aberta ao público, tendo como oradores a vice-procuradora-geral do MPT, Maria Aparecida Gurgel, o presidente do TST, Lelio Bentes Corrêa, além do próprio ministro do Trabalho e Emprego. Os três representantes destacaram a importância da iniciativa e a necessidade de uma proposta regulatória que garantisse os patamares nacionais e internacionais de trabalho decente (BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego, 2023c).

Na parte da tarde, as reuniões tripartites iniciaram. Foi discutida e aprovada a proposta de regimento interno do GT. O documento (Anexo II), na sua maior parte, reproduzia e especificava o que já estava posto no decreto de criação do colegiado. Destaca-se a definição de que o GT se dividiria em subgrupos, que se reuniriam a cada 15 dias, enquanto o grupo completo se encontraria a cada 60 dias. Os subgrupos seriam, inicialmente, o de transporte individual privado e o de transporte de mercadorias em veículos de duas rodas³⁸. O número de participantes dos subgrupos seria correspondente ao número de vagas que cada organização tinha no GT, de modo que cada subgrupo poderia ter até 45 participantes (15 de cada bancada). Na prática, isso ampliou o número de integrantes do GT.

Também ficou pactuado que os convidados externos poderiam participar dos subgrupos, desde que tivessem atuação relacionada com os temas discutidos. Por outro lado, ficou evidente uma preocupação das três bancadas na restrição do acesso e da transmissão pública das reuniões. Os principais motivos para essa decisão foram a necessidade de um ambiente de liberdade e segurança para que as partes apresentassem suas propostas, o temor de vazamento e distorção de negociações e documentos ainda provisórios e a proteção de informações

³⁸ Neste capítulo, o subgrupo do transporte individual privado será tratado como o grupo dos motoristas, enquanto o subgrupo do transporte de mercadorias será tratado como o grupo dos entregadores. Deve-se esclarecer que, embora as plataformas de transporte individual privado estivessem iniciando a sua atuação no setor de mototáxi, este não foi discutido diretamente em nenhum dos subgrupos.

sensíveis das empresas. Por isso, incluiu-se entre os artigos do regimento o dever dos membros do GT em “guardar sigilo sobre informações pessoais, dados restritos e documentos” (Art.12, VII).

Um episódio que ocorreria na primeira reunião do subgrupo do transporte individual ilustra essa questão. Havia uma preocupação, principalmente entre os representantes de trabalhadores, com a presença de pessoas que não estavam na composição do GT e eram influenciadores digitais junto às categorias. Isso porque alguns desses influenciadores já vinham criticando os sindicatos e o grupo de trabalho nas suas redes sociais, inclusive com acusações infundadas, como a alegação de que o GT era uma encenação para validar um acordo de bastidores. Uma dessas pessoas conseguiu participar da reunião como convidado, na condição de membro da Federação dos Motoristas de Aplicativos do Brasil (FEMBRAPP)³⁹, grupo que rivalizava com os sindicatos de motoristas. Ao ser reconhecido por representantes da bancada laboral, estes pediram a retirada do convidado, citando um histórico de acusações e hostilidades nas redes sociais⁴⁰. Esse pedido acabou se estendendo a toda a representação da FEMBRAPP, o que, na prática, bloqueou o acesso do grupo às reuniões do GT.

Ainda na reunião de 05 de junho, após a aprovação do regimento, a coordenação do grupo pediu às bancadas dos trabalhadores e das empresas que trouxessem suas pautas já na próxima reunião, para que fosse definida uma ordem dos assuntos a serem tratados, conforme a proposta dos consensos progressivos (BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego, 2024d, p. 3).

Em 20 e 21 de junho de 2023, ocorreram as primeiras reuniões dos subgrupos de transporte de pessoas e de transporte de mercadorias, nesta ordem. Em ambas as reuniões, a bancada dos trabalhadores iniciou apresentando o documento das doze diretrizes sobre a regulação das relações de trabalho em empresas-plataforma, já mencionado. A Amobitec também apresentou o seu documento dos nove princípios para a regulação do trabalho em plataforma (AMOBITEC, 2023h). Diferentemente dos trabalhadores, o documento não era

³⁹ A FEMBRAPP era um desdobramento da FANMA - Frente de Apoio Nacional ao Motorista Autônomo, já mencionada na seção 6.2 como uma organização nacional de associações de motoristas, que ficou fora das indicações da bancada laboral, possivelmente pela relação hostil com o sindicalismo. A organização pleiteou ao MTE a participação como convidada, o que foi aceito em um primeiro momento, em busca de dar transparência e incluir um grupo relevante que não estava no colegiado. Ver https://www.instagram.com/p/Ctu5r6Vus4w/?img_index=1

⁴⁰ Ver, por exemplo, o vídeo “A REGULARMENTEÇÃO DA UBER/99 NÃO ACABOU”, no canal de Denis Moura no YouTube, no qual ele descreve o episódio e reafirma acusações infundadas sobre o GT.

apresentado em nome da bancada como um todo, mas apenas da entidade, o que refletiu que não havia uma atuação coordenada da bancada empresarial, constatação confirmada por entrevistados da bancada.

Entre as demais entidades empresariais, apenas a Associação Latino-Americana de Internet apresentou um documento de recomendações. O documento trazia um diagnóstico sobre o debate regulatório em torno do trabalho por plataformas na América Latina e na Espanha, inserindo a iniciativa brasileira nestes debates. Citava a legislação chilena como um exemplo de boa prática, pois permitia a “possibilidade de escolha do modelo autônomo ou dependente” (Associação Latino-Americana de Internet, 2023, p. 2), ao mesmo tempo em que estabelecia obrigações para as plataformas mesmo no caso do trabalho independente, como as contribuições previdenciárias. Por outro lado, colocava a legislação espanhola, que tinha a presunção de vínculo empregatício no caso dos entregadores, como exemplo negativo:

Modelos de regulamentação como implementado na Espanha, por exemplo, tiveram como consequência um forte impacto negativo na renda de milhares de restaurantes que, por sua vez, diminuíram suas operações. Adicionalmente, empresas de mediação do trabalho por aplicativos encerraram suas operações diminuindo o acesso a uma renda extra por prestadores de serviço. Finalmente, consumidores espanhóis tiveram suas opções de serviços diminuídas impactando a competitividade local (Associação Latino-Americana de Internet, 2023, p. 1)

Neste sentido, elencava-se uma lista de princípios que deveriam orientar a discussão de “um novo marco regulatório da economia colaborativa” (idem, p.3). O primeiro princípio era “Estabelecer mecanismos que assegurem um pagamento mínimo, não menor que o salário mínimo proporcional vigente, de acordo com o tempo efetivo de prestação de serviços” (idem, p.3). O segundo princípio era “garantir que os profissionais tenham coberturas que os auxilie a conduzir com maior segurança” (idem, p.3). Mas, ao especificar este princípio, a associação propunha apenas a promoção de campanhas e cursos de capacitação online sobre trânsito e prevenção de acidentes. O terceiro princípio “a inclusão facilitada de todos os profissionais das plataformas na Previdência Social, com o setor privado arcando com parte dos custos previdenciários” (idem, p.4). Ao final, o documento apresentava outros princípios, mas sem detalhamento: o “tratamento digno e não discriminatório”, a “prevenção e atenção dos casos de violência de gênero”, a “flexibilidade na economia colaborativa” e a “transparência algorítmica” (idem, p.5).

Feitas as apresentações das propostas empresariais e laborais, os trabalhadores do **subgrupo de transporte de pessoas** propuseram que as discussões começassem pelo tema da

remuneração, seguindo a metodologia sugerida pelo governo, dos consensos progressivos (BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego, 2024c, p. 3). No entanto, a discussão iniciada em seguida demonstrou que o consenso em torno deste tema estava distante. Vale destacar os trechos sobre a remuneração em documentos dos trabalhadores e das empresas:

9 - Remuneração mínima (piso mínimo mensal), bem como regras que garantam valor mínimo por corrida/serviço, paradas extras, taxas para cancelamentos realizados pelos usuários dos serviços e sua atualização anual realizada por meio de negociação coletiva (CSB; CSP Conlutas; CTB; CUT; Força Sindical; Intersindical; NCST; Pública; UGT, 2023a).

4. Garantia de remuneração mínima. Assegurar expressamente que os trabalhadores recebam o equivalente ao salário mínimo nacional proporcional ao tempo efetivamente e comprovadamente trabalhado, de forma a compreender os diferentes usos da plataforma, seja ele regular ou esporádico. Evidentemente, o mínimo não deverá impedir que as plataformas ofereçam remunerações superiores (AMOBITEC, 2023h).

Ou seja, o documento dos trabalhadores previa que o piso mínimo mensal viesse acompanhado de regras específicas, com o pagamento mínimo aplicado às corridas, acrescido de taxas conforme o tipo de serviço e atualizado via negociação coletiva. Já o documento da Amobitec previa um critério geral de remuneração por hora, com base no valor proporcional do salário mínimo nacional, que deveria incidir apenas sobre as horas efetivamente trabalhadas, retirando do cálculo, por exemplo, o tempo de espera entre corridas. O documento da Associação Latino-Americana de Internet tinha conteúdo similar.

A remuneração por hora efetivamente trabalhada foi amplamente criticada pelos trabalhadores, que relatavam que esta forma de cálculo estava longe das demandas da categoria. Argumentavam que o salário mínimo por hora poderia, na prática, reduzir a remuneração e deixá-la abaixo dos custos da atividade, a cargo dos trabalhadores. As empresas, por sua vez, alegaram que havia diversos modelos de negócio entre as plataformas. Havia, por exemplo, plataformas que apenas cobravam um valor de assinatura do trabalhador, que era remunerado diretamente pelo cliente. Desse modo, a proposta de pagamento por hora trabalhada seria um modo de ter uma medida comum para os diferentes modelos. A conclusão a que se chegou no encontro foi que seria necessário aprofundar as discussões e trazer propostas mais detalhadas de ambos os lados, incluindo a parte da remuneração referente à cobertura dos custos da atividade e a parte referente à prestação do serviço (BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego, 2024c, d).

A primeira **reunião do subgrupo dos entregadores, no dia 21 de junho de 2023**, começou com a mesma dinâmica de leitura dos dois documentos de propostas. Porém, diferentemente do grupo dos motoristas, os entregadores não propuseram, inicialmente, a priorização do tema da remuneração. A bancada laboral iniciou com a proposta de que as empresas participassem dos acordos e convenções coletivas referentes ao setor de delivery e e-commerce, os quais já abrangiam diversas reivindicações apresentadas no GT. As empresas manifestaram desacordo, alegando que a sua prioridade na mesa era construir uma nova legislação. Foram respondidas pelos trabalhadores, que manifestaram o entendimento de que não eram autônomos e de que as empresas deveriam observar a legislação aplicável de acordo com os seus setores de atuação, o transporte de mercadorias e de pessoas.

Nessa discussão, houve um momento curioso. Os trabalhadores ganharam o reforço de um convidado externo, representante de um sindicato patronal que reunia empresas de entregas sem o uso de plataformas. Este mencionou os custos que suas empresas tinham com trabalhadores registrados, da ordem de “R\$3.200 mais 40% de encargos” (BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego, 2024d, p. 5). A fala chamou atenção, ressaltando a dificuldade dessas empresas em concorrer com plataformas que não cumpriam a legislação da categoria profissional. Os entregadores mencionaram ainda um aumento nos acidentes entre a categoria, associando os acidentes à entrada em operação das plataformas, que não cumpriam as legislações e normas de segurança do trabalho.

Diante do impasse, a coordenação do MTE sugeriu que as duas bancadas encontrassem uma agenda mínima para avanço nas discussões, mencionando temas como a remuneração, segurança e saúde do trabalho, inclusão previdenciária e transparência (BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego, 2024d, p. 5). Após deliberações internas, a bancada laboral decidiu iniciar a discussão pelos temas da segurança do trabalho e da remuneração, mas reforçou o entendimento de que as empresas deveriam aderir aos acordos e convenções coletivas da categoria. Houve acordo das empresas sobre os dois primeiros temas.

7.3 MOMENTO 2 – AFUNILAMENTO DAS DISCUSSÕES

Os subgrupos se reuniram novamente nos dias 03/07/23 (entregadores) e 04/07/23 (motoristas), em São Paulo/SP. **Na reunião dos entregadores**, membros da bancada laboral apresentaram um documento de propostas e um documento com critérios para aferição dos custos da atividade. O primeiro documento, assinado pelo Conselho Nacional dos Sindicatos dos Motofretistas, Motoboys, Moto Entregadores e Ciclistas do Brasil (2023), trazia propostas

de remuneração, benefícios e direitos, de acordo com o que já era previsto nas convenções coletivas do *delivery* e do *e-commerce* em São Paulo. No tema de saúde e segurança do trabalho, propunha:

- Cumprir a Lei Federal 12.009/09 e Resoluções 930 e 943 do Contran;
- Cumprir a Lei Federal 12.436/11;
- Cumprir a Lei Federal 12.997/14;
- Qualificação do Curso 30 Horas – Lei Federal 12;
- Plano odontológico e tele medicina;
- Seguro de vida 24 horas;
- Proibição da mochila no corpo do condutor;
- Uso do colete ou jaqueta de segurança com faixas refletivas e protetores de cotovelo e ombro;
- Cinta lombar protetor da coluna, joelheira, segunda pele com tecido térmico com manga e protetores;
- Utilização de baú com faixas refletivas;
- Antena corta pipa e protetor de membros inferiores (Conselho Nacional dos Sindicatos de Motofretistas Motoboys Motoentregadores e Ciclistas do Brasil, 2023).

O documento de custos da profissão também tinha origem nas negociações coletivas da categoria em São Paulo, trazendo uma planilha dividida por custos do condutor, da motocicleta e de impostos e tributos, cujo somatório chegava a um valor de R\$2.139,82 por mês e R\$71,33 por hora (Febramoto; Sindimoto SP, 2023).

Como as empresas não apresentaram propostas de remuneração, o que foi objeto de protesto dos entregadores, o debate se fixou sobre o tema da segurança e saúde do trabalho (SST). Os trabalhadores foram enfáticos na defesa da legislação já existente de regulação do motofrete, prevenção de acidentes e periculosidade (leis nº 12.009/2009, 12.436/2011 e 12.997/2014). Defenderam que essa legislação não vinha sendo respeitada pelas empresas de plataformas, o que provocava um aumento nos acidentes, além de outros riscos relacionados a equipamentos inadequados e a longas jornadas de trabalho, necessárias quando o entregador tem sua remuneração dependente da quantidade de entregas que faz.

Pela bancada empresarial, a Amobitec apresentou um documento que versava sobre a inaplicabilidade da lei nº12.009/2009 (Lei do Motofrete) ao *delivery* intermediado por plataformas (AMOBITEC, 2023f). A entidade argumentava que a legislação se referia a uma modalidade especial de entregas, com uma espécie de outorga do poder público, o que não se aplicava aos serviços de entrega intermediados pelas plataformas. Defendia, ainda, que a aplicação compulsória das regras deste regime ao serviço de entregas das plataformas seria inconstitucional e criaria barreiras de mercado, pois colocaria um amplo contingente de

entregadores em situação irregular, por não preencherem os requisitos legais de cursos, licenças e equipamentos. Apresentaram algumas medidas de segurança que já adotavam, como seguros contra acidentes e treinamentos virtuais. Além disso, apresentaram outro documento, no qual buscavam demonstrar que não havia correlação entre a operação das plataformas de entregas e o aumento no número de acidentes com motocicletas em São Paulo (AMOBITEC, 2023e).

A reunião seguiu, com um debate acalorado sobre a aplicabilidade da legislação do motofrete e a questão dos acidentes com motociclistas. Diante do impasse, o encontro foi encerrado com uma manifestação do coordenador, Gilberto Carvalho (MTE), que enfatizou que o ideal seria um acordo entre empresas e trabalhadores sobre o tema da segurança, mas que o Brasil era signatário das convenções da OIT relativas ao trabalho decente e que o governo “não se furtará em fazer cumprir as regras, pois esse é o seu papel” (BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego, 2024d, p. 5).

A **reunião dos motoristas, em 04 de julho de 2023**, foi centrada no tema da remuneração, mas houve poucos avanços efetivos. A discussão iniciou com a demanda dos trabalhadores para que a remuneração incluísse, além da parcela salarial, a indenização dos custos da atividade, já que os veículos e o seu custeio eram de responsabilidade dos motoristas. Esta posição foi reforçada pelo governo, em uma manifestação do coordenador do GT (BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego, 2024d, p. 6). Passando a um detalhamento sobre o formato da remuneração, os motoristas reivindicaram que o pagamento deveria ser de um valor mínimo por partida, acrescido de um valor por distância percorrida e tempo em rota, além de adicionais conforme o número de passageiros e o volume de cargas.

As empresas concordaram com a proposta de que a remuneração incluísse a indenização dos custos e o pagamento pelo serviço, mas ressaltaram que a questão remuneratória deveria estar atrelada a um instrumento legal mais amplo a ser definido, que garantisse segurança jurídica e aplicabilidade a todas as plataformas no setor (BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego, 2024d, p. 6). Em resposta, os trabalhadores sugeriram que acordos e convenções coletivas eram o caminho mais rápido para assegurar resultados e segurança jurídica, ao que as empresas argumentaram que o objetivo do GT era construir um marco legal, não apenas um acordo remuneratório.

Novamente, chegou-se a um impasse, com expectativas dos trabalhadores e do governo em apresentar um resultado rápido na questão remuneratória, no estilo de uma convenção coletiva, enquanto as empresas reforçavam que um acordo só viria com o cumprimento da promessa de um marco legal. A solução provisória foi o compromisso de trabalhadores e

empresas em trazerem propostas mais detalhadas sobre a composição e a forma da remuneração para a próxima reunião.

Em 18 de julho de 2023, o subgrupo dos entregadores se reuniu novamente, voltando a Brasília/DF. Antes da reunião, houve uma manifestação de entregadores em frente ao prédio do Ministério do Trabalho e Emprego. Esta manifestação não era convocada por participantes do GT, mas por membros da Associação dos Motofretistas Autônomos e Entregadores de Aplicativo do Distrito Federal e Entorno (AMAE-DF), que cobravam dos participantes do grupo de trabalho o tratamento de demandas urgentes, apresentando as seguintes pautas: fim do agendamento de aplicativos de entrega, eliminação das rotas duplas e triplas, abolição do sistema de score e aumento da taxa mínima para R\$ 10,00 (Capital Federal, 2023).

A manifestação demonstrava a pressão da base dos trabalhadores por um resultado concreto das negociações ocorridas no GT. Atento à pressão política, o governo também cobrava das bancadas uma intensificação das negociações, com o ministro do Trabalho e Emprego sinalizando que esperava uma conclusão dos trabalhos do colegiado até setembro daquele ano (BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego, 2024d, p. 7). Esta cobrança se dirigia principalmente à bancada empresarial, que hesitava em apresentar uma proposta de remuneração que não estivesse atrelada à definição do marco regulatório mais amplo.

A reunião iniciou com este clima de cobranças. Buscando trazer uma resposta inicial para a questão remuneratória, ao mesmo tempo em que firmava sua posição, a Amobitec apresentou o documento Proposta de discussão de ganhos mínimos para os trabalhadores (AMOBITEC, 2023a). O documento não trazia uma proposta de valores para a remuneração ou para os custos, mas quatro diretrizes “de uma proposta de garantia de ganhos mínimos a ser incorporada no novo marco legal” (idem, p.1). A primeira diretriz era que o pagamento fosse calculado apenas pelo período “efetivamente trabalhado”, considerado “o tempo de deslocamento até o passageiro ou objeto da entrega e o tempo de transporte do passageiro ou mercadoria até o seu destino” (idem, p.1). A segunda diretriz era que os custos da atividade incorridos pelos trabalhadores estivessem incluídos “no preço a ser cobrado do usuário final, assegurando que os seus ganhos por hora trabalhada sejam efetivamente iguais ou superiores ao salário mínimo nacional” (idem, p2). Ou seja, ao mesmo tempo em que documentava o acordo sobre a remuneração incluir a indenização dos custos, a associação “dava o recado” de que repassaria esses custos ao consumidor final.

A terceira diretriz dizia que o cálculo dos custos deveria ser “proporcional ao tempo ou aos quilômetros efetivamente dirigidos em viagens intermediadas pelas plataformas” (AMOBITEC, 2023a, p. 2). Esta diretriz era uma resposta às demandas dos trabalhadores de que o tempo de espera pelos trabalhos também deveria ser remunerado. De acordo com as empresas, isso seria inviável, pois não seria possível distinguir se os trabalhadores estavam esperando trabalho ou realizando atividades particulares, ou trabalhando para outras plataformas. A última diretriz era que a verificação dos ganhos mínimos deveria acontecer “ao fim de cada mês, no qual cada motorista ou entregador não poderá ter recebido menos do que o valor mínimo estipulado por hora efetivamente trabalhada” (idem, p.2). A explicação para isso era que as plataformas possuíam modelos distintos de pagamento e precificação dos serviços, além de adaptarem o preço cobrado aos usuários conforme a demanda, sendo o somatório de horas em atividade para a plataforma, ao final de cada mês, a única forma comum de se aferir os ganhos mínimos.

Ou seja, na prática, a representante das plataformas líderes de mercado informava que não aceitaria as propostas laborais de remuneração mínima por corrida, distância e adicionais dos serviços. Tais decisões gerariam amplo descontentamento entre os trabalhadores, nos dois subgrupos, ainda mais diante da falta de propostas concretas das empresas. Vale ressaltar que a outra entidade empresarial de maior peso no GT, o MID, sequer apresentara um documento em resposta às propostas laborais anteriores, limitando-se a questionar como seria formalizado um eventual acordo. O subgrupo dos entregadores também manifestava que a remuneração era apenas uma das suas prioridades, dentro de uma pauta mais ampla de negociação coletiva.

Houve, então, uma intervenção da bancada governamental, por meio do secretário-executivo do MTE. Diante da insistência das empresas por um marco legal, o secretário esclareceu que a metodologia dos consensos progressivos buscava a implementação imediata do que fosse acordado entre as bancadas, o que deveria ser viabilizado por instrumentos infralegais, no curto prazo, que depois poderiam ser harmonizados com uma proposta legislativa. Citou os temas prioritários para um acordo neste sentido: remuneração mínima, indenização de custos, jornada de trabalho e previdência (BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego, 2024d, p. 7). A reunião encerrou com promessas das entidades empresariais de apresentarem propostas concretas para a remuneração e outros pontos de acordo, embora manifestassem ressalvas por não saberem como o acordo seria formalizado ao fim e quais seriam todas as obrigações das empresas.

A reunião do **subgrupo dos motoristas, em 19 de julho de 2023**, teve dinâmica parecida com a dos entregadores. A Amobitec fez a leitura do mesmo documento apresentado no dia anterior, com as diretrizes para a remuneração. A bancada dos motoristas, por sua vez, aprofundou a proposta remuneratória descrita na reunião anterior, apresentando uma tabela com a proposta de ganhos, que tomava como referência o serviço da Uber, conforme a figura abaixo:

FIGURA 5 - PROPOSTA REMUNERATÓRIA MOTORISTAS - 19/07/2023

Categoria	Saída mínima	Valor por Km	Valor minuto
X	R\$ 15,00	R\$ 2,50	R\$ 0,30
Comfort	R\$ 17,00	R\$ 2,80	R\$ 0,31
Bag	R\$ 18,00	R\$ 2,90	R\$ 0,32
Black	R\$ 20,00	R\$ 3,50	R\$ 0,34
Black bag	R\$ 25,00	R\$ 3,80	R\$ 0,35

Fonte: reprodução do relatório das negociações no subgrupo de transporte individual (BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego, 2024c, p. 3)

Junto à tabela, havia uma reivindicação de adicionais conforme as características do serviço, que também incluíam a remuneração de alguns direitos trabalhistas, nos seguintes termos:

- Valor de R\$ 3,00 para cada passageiro adicional.
- Acréscimo de R\$0,50 a cada km rodado no deslocamento até o passageiro.
- Adicional de R\$2,00 por cada parada.
- Adicional de R\$20,00 para viagens que necessitam a utilização do portamalas do carro do motorista.
- Adicional de 50% sobre o valor da viagem a partir das 8 hrs trabalhada.
- Adicional de 50% nas viagens durante finais de semana e feriados.
- Adicional noturno.
- DSR - Descanso semanal remunerado (BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego, 2024c, p. 3).

Além das reivindicações, os motoristas também apresentaram um documento com estimativas dos custos relacionados à atividade, incluindo custos fixos (depreciação do veículo, documentação, seguro, celular/internet), que somavam R\$ 2.636,45 por mês, e custos variáveis (alimentação, combustível e manutenção do veículo), que variavam entre R\$ 3.405,25 e R\$ 5.034,65 mensais, de acordo com a jornada de trabalho dos motoristas. O documento trazia quatro cenários de jornada diária (8h, 10h, 12h e 14h). Os cenários acima de oito horas eram sinalizados como indesejados, mas informava-se que a sua apresentação refletia a realidade dos

motoristas, forçados a aumentarem as horas trabalhadas para conseguir melhores ganhos nas plataformas (FENASMAPP, 2023).

Seguiu-se um debate similar ao ocorrido no dia anterior, embora com maior ênfase na discussão dos custos e da forma de remuneração apresentados pelos representantes dos motoristas, que foram objeto de discordância por parte das empresas. Ao final, reforçou-se o compromisso de que as empresas trouxessem propostas mais detalhadas para a próxima reunião, a fim de permitir o avanço nas negociações sobre a remuneração, na esteira dos consensos progressivos. As empresas, por sua vez, cobraram do governo um detalhamento maior sobre o que era esperado como base de cálculo e forma de contribuição para a previdência social.

Diante da necessidade de uma discussão mais detalhada e de um alinhamento das propostas dentro e entre as bancadas, as reuniões dos subgrupos que aconteceriam no início de agosto, de acordo com o calendário quinzenal, foram suspensas. Em consequência disso, no dia **14 de agosto de 2023**, foram realizadas três reuniões consecutivas.

Na parte da manhã, o subgrupo dos entregadores se reuniu. A reunião foi marcada pela primeira apresentação de uma proposta empresarial com valores de remuneração e cálculo dos custos da atividade, por parte da Amobitec⁴¹. O documento iniciava destacando que a proposta foi elaborada e só teria validade “diante das premissas que já foram afirmadas no Grupo de Trabalho: de que é preciso um novo marco legal que reconheça as plataformas digitais como intermediadoras de uma nova forma de trabalho, fundamentada na independência do trabalhador de plataforma” (AMOBITEC, 2023i, p. 1). Destacava, ainda, que os custos incluídos na proposta remuneratória eram aqueles diretamente relacionados ao trabalho, não incluindo outros benefícios, que poderiam ser debatidos nas discussões posteriores sobre seguridade social. Além disso, mantinha as diretrizes colocadas no documento da reunião anterior, inclusive o polêmico pagamento pela hora efetivamente trabalhada.

Entre os custos considerados para compor a remuneração, a Amobitec considerava despesas de manutenção dos veículos (motos, bicicletas ou carros), combustível e equipamentos (celulares, itens de segurança, recipiente para cargas). Todas as despesas eram convertidas para um valor em horas, para seguir a proposta de ganhos mínimos por hora. Essa conversão, embora

⁴¹ O MID só apresentaria uma proposta de valores na reunião seguinte, em 29/08/23.

demonstrada no documento, foi de difícil entendimento para os presentes. Ao fim, apresentava-se a proposta de valores mínimos por hora trabalhada para o setor:

- Modal moto: R\$ 10,20, o equivalente a 170% do salário mínimo nacional vigente.
- Modal carro: R\$ 10,86, o equivalente a 181% do salário mínimo nacional vigente.
- Modal bicicleta: R\$ 6,54, o equivalente a 109% do salário mínimo nacional vigente (AMOBITEC, 2023i, p. 1).

Os representantes dos entregadores rejeitaram amplamente a proposta e suas premissas. Novamente, manifestaram que a realidade do trabalho para as plataformas de entregas não era compatível com o regime de autonomia. Enfatizaram que a sua proposta de remuneração estava no escopo de um acordo coletivo, que poderia ser firmado com as maiores empresas do mercado, ali presentes. Sobre os valores propostos, argumentaram que eram baixos em relação ao já praticado pelas empresas e que a composição dos custos estava incompleta, com vários itens reivindicados pelos entregadores deixados de fora. A reunião foi concluída com o apelo do coordenador governamental para que trabalhadores e empresas intensificassem os diálogos no sentido de um entendimento mínimo (BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego, 2024d, p. 8).

Na parte da tarde, aconteceu a reunião do subgrupo dos motoristas. Novamente, a Amobitec apresentou a sua proposta de valores, com as mesmas premissas apresentadas na reunião dos entregadores. Apenas a parte dos custos foi adaptada para o transporte individual, incluindo custos de manutenção dos veículos e plano de celular, apenas. Ao final, o valor mínimo proposto por hora trabalhada era de “R\$15,60, o equivalente a 262% do salário mínimo nacional vigente” (AMOBITEC, 2023j, p. 4).

A entidade empresarial também apresentou um documento em resposta à proposta remuneratória da FENASMAPP, trazida no encontro anterior. A Amobitec sugeria trocar a métrica de remuneração mínima, de distância para “tempo efetivamente e comprovadamente trabalhado” (AMOBITEC, 2023d, p. 1). Também negava a remuneração conforme a categoria de carros e serviços, afirmando que a regulamentação deveria se aplicar a todos os aplicativos com atuação no território brasileiro, enquanto a proposta dos motoristas fazia referência apenas ao modelo da Uber.

Sobre os valores propostos pelos motoristas, a Amobitec destacava que eram extremamente altos, “chegando a 12x o salário mínimo hora” (idem, p.2), ou 7,25 vezes, se considerados os custos apresentados pela FENASMAPP. Argumentava que a remuneração

proposta inviabilizaria o negócio das plataformas: “com tais valores a demanda pelo serviço seria drasticamente impactada: as pessoas que consomem esse serviço passariam a utilizar outros meios de locomoção menos caros” (idem, p.3).

A contraproposta e a posição dura da Amobitec, somada a uma ausência de propostas concretas das outras entidades empresariais, deixou o clima tenso, com manifestações bastante críticas da bancada laboral. Os argumentos principais dos trabalhadores foram que a Amobitec apresentou valores propositalmente baixos, subestimando custos ao ignorar itens como alimentação, seguro do veículo, impostos e documentação, bem como o descanso semanal remunerado. Além disso, enfatizaram que a remuneração apenas pelo tempo em corrida acabaria, na prática, levando a uma remuneração inferior ao já praticado pelas empresas, ou mesmo ao salário mínimo por hora, já que não era possível um cenário no qual o motorista estivesse o tempo todo em corrida, de modo que seus ganhos seriam diluídos pelo tempo em espera (BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego, 2024c, p. 9–10).

No mesmo dia, o GT se reuniu em plenária. Esta reunião funcionou mais para definir encaminhamentos. Os representantes do MTE propuseram que trabalhadores e empresas intensificassem os diálogos em reuniões bilaterais, com a perspectiva de um acordo sobre remuneração e custos para a reunião seguinte. Reforçaram que o Presidente da República gostaria de anunciar um acordo, ainda no início de setembro, como um resultado efetivo dos trabalhos do GT. Destacaram, ainda, que as reuniões intermediárias - que incluíam diálogos com o governo - também deveriam avançar nos outros pontos prioritários: previdência, segurança e saúde do trabalho e transparência algorítmica (BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego, 2024d).

7.4 MOMENTO 3 – TENTATIVA DE UM ACORDO INICIAL E IMPASSES

No fim de agosto, os subgrupos voltaram a se reunir. Com as reuniões bilaterais e as pressões para a definição de um acordo mínimo, algumas concessões foram feitas. Os entregadores apresentaram uma proposta de remuneração avulsa, sem fazer referência ao enquadramento das empresas na legislação vigente ou a acordos coletivos já existentes, além de trazer valores por hora. Do lado das empresas, o Movimento Inovação Digital, antes hesitante em propor valores de remuneração mínima sem um detalhamento da forma de regulamentação, apresentou uma proposta. A Amobitec, por sua vez, apresentou novas propostas de valores. Enquanto isso, o governo se movimentava em reuniões internas e

bilaterais para detalhar o tema da contribuição previdenciária, objeto de cobrança por parte das empresas.

Na manhã de 29 de agosto de 2023, o subgrupo dos entregadores se reuniu. As empresas e o governo já tinham conhecimento da proposta de valores apresentada pelos trabalhadores dias antes da reunião. A proposta adaptava as demandas da categoria para valores de remuneração mínima por hora, embora não aderisse ao conceito de hora efetivamente trabalhada. Para a modalidade moto, a reivindicação era de um valor base de R\$35,76 por hora, composto por remuneração da hora de trabalho (R\$6,50), custo operacional (R\$9,42), locação da moto⁴² (R\$ 4,89), remuneração a título de taxa de entrega (R\$13,00) e periculosidade (R\$1,95). Para a modalidade bicicleta, reivindicava-se um valor base de R\$29,63 por hora, composto por remuneração da hora de trabalho (R\$6,50), custo operacional (R\$8,33), remuneração a título de taxa de entrega (R\$13,00) e periculosidade (R\$1,80). A proposta incluía, ainda, o fornecimento de cesta básica para todos os trabalhadores, seguro de vida com cobertura de 24 horas e um valor mensal a título de descanso remunerado (CSB; CSP Conlutas; CTB; CUT; Força Sindical; Intersindical; NCST; Pública; UGT, 2023b). A proposta trazia, ao final, as tabelas de custos considerados na remuneração, com itens referentes aos veículos, equipamentos de segurança e de trabalho, impostos e despesas dos condutores.

A reunião iniciou, de fato, com a apresentação da proposta do Movimento Inovação Digital (MID), que representava empresas como a Rappi, a Loggi, o Mercado Livre e a InDrive, além de pequenas plataformas regionais. Mencionando questões como a concentração de mercado e diversidade de modelos de negócios, a entidade propôs a remuneração mínima por “hora em rota” de R\$11,00 para motoentregadores, R\$7,00 para cicloentregadores e R\$17,00 para motoristas. Essas remunerações seriam aplicáveis apenas aos modelos de negócio em que a plataforma definia os valores pelo serviço (Movimento Inovação Digital, 2023). O documento não trazia parâmetros para a definição desses valores.

A proposta do MID também trazia considerações pontuais sobre outros temas previstos para uma regulação. Sobre a previdência, defendia a inclusão dos trabalhadores no Regime Geral Previdenciário, com as plataformas atuando na retenção das contribuições e *podendo* realizar aportes em benefício dos profissionais. Destacou que “o sistema a ser criado, bem como as alíquotas aplicáveis devem ser debatidas levando-se em consideração essa diferença de modelos e o impacto nos ganhos desses profissionais” (Movimento Inovação Digital, 2023, p.

⁴² Para explicar, este item se referia ao aluguel, pela plataforma, da moto pertencente ao entregador.

3). Sobre saúde e segurança do trabalho, a proposta se restringia à contratação de seguro para os trabalhadores durante as atividades nas plataformas e à oferta de treinamentos online. Ou seja, ignorava as demandas apresentadas pelos trabalhadores, de cumprimento da legislação e das normas de segurança setoriais. Já sobre a transparência, a entidade mantinha o tom singelo, apresentando duas propostas: que a exclusão das contas fosse precedida de uma comunicação com três dias de antecedência, acompanhada dos motivos, e que alterações nos termos e condições das plataformas fossem publicados com antecedência mínima de três dias úteis para a sua vigência (idem, p.3-4).

A Amobitec, por sua vez, apresentou um documento já com respostas à nova proposta dos entregadores. O documento acolhia alguns itens da tabela de custos apresentada pelos trabalhadores na modalidade moto⁴³, propondo uma reavaliação do valor por hora efetivamente trabalhada para R\$12,00 (ante R\$10,20 oferecidos anteriormente). Como o valor ainda ficava muito abaixo da reivindicação laboral, a entidade apresentava as suas justificativas. Descartava todas as demandas que estavam – na opinião da entidade – relacionadas ao regime celetista ou à atividade regulamentada de motofrete. Desconsiderava também as reivindicações de taxa de entrega, plano de saúde, cesta básica, seguro 24h e remuneração por locação da moto, alegando que tais despesas não eram obrigações das empresas ou que já estavam cobertas em outros itens (AMOBITEC, 2023c).

Vale destacar que a entidade sequer entrou no mérito sobre a periculosidade, uma característica legalmente reconhecida para o trabalho em motocicletas, argumentando que “é um adicional inerente às relações de trabalho com vínculo celetista. Em função da natureza autônoma dessas novas formas de trabalho intermediadas por plataformas digitais, entendemos que esse item não cabe no escopo dessa regulação” (idem, p.2). Já sobre o descanso remunerado, utilizou o seguinte argumento:

O DSR é um direito de trabalhadores contratados sob o regime CLT, e que, portanto, mantém jornada definida. É a remuneração de um descanso de vinte e quatro horas consecutivas a cada sete dias, que, para trabalhadores mensalistas, está embutida no salário mensal, não constituindo remuneração adicional. Pela natureza do trabalho via plataformas digitais, no entanto, os trabalhadores têm liberdade e independência para decidir quanto tempo ou dias não trabalharão. Essa característica central da atividade não justifica a remuneração adicional de um intervalo de descanso a cada sete dias trabalhados (idem,p3).

⁴³ Citando a falta de detalhamento dos parâmetros para a definição dos custos operacionais dos ciclistas, a Amobitec se negou a reajustar a proposta oferecida anteriormente para a modalidade, de R\$6,54 por hora trabalhada.

Naturalmente, as propostas singelas do MID e a dura resposta da Amobitec causaram revolta entre os trabalhadores, e mesmo entre membros da bancada governamental presentes. Em nota pública no mesmo dia da reunião, a Febramoto argumentou que as propostas eram “indecentes, defasadas, sem contexto e fora da realidade dos trabalhadores por aplicativos” (Febramoto, 2023a), ameaçando realizar uma greve nacional, com apoio de toda a bancada laboral, caso a Amobitec e o MID não apresentassem contrapropostas aceitáveis até a próxima reunião prevista. Já a coordenação governamental manifestou frustração com as propostas empresariais, destacando que esperava maior convergência em relação aos valores propostos pelos trabalhadores, mas insistiu no apelo para que empresas e trabalhadores trabalhassem intensamente “para que se possa avançar na possibilidade de um acordo” (BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego, 2024d, p. 9).

Na tarde de **29 de agosto de 2023, aconteceu a reunião do subgrupo dos motoristas.** Neste encontro, a Amobitec apresentou nova proposta de valores, alegando ter acolhido “a totalidade dos itens de custo e auxílios elencados na proposta de ganhos mínimos da bancada dos trabalhadores” (AMOBITEC, 2023k, p. 1). Porém, a entidade mantinha todas as premissas dos documentos anteriores, desconsiderando demandas como os adicionais por hora extra, trabalho noturno e descanso remunerado, além dos acréscimos por passageiros adicionais, volumes, entre outros. Com isso, a proposta trazia o valor de R\$ 21,22 por hora efetivamente trabalhada (ante R\$15,60 da proposta anterior).

O documento da Amobitec também trazia considerações sobre a previdência social e a transparência. Sobre o primeiro ponto, defendia a criação de um regime previdenciário específico, que deveria enquadrar as plataformas como intermediadoras de serviços prestados por trabalhadores independentes, diretamente aos usuários finais. Contudo, a proposta previa a participação das empresas no financiamento das contribuições dos trabalhadores, trazendo alguns detalhes sobre a forma de recolhimento. A contribuição ocorreria sobre 20% do valor bruto da remuneração, dos quais 2/3 seriam de responsabilidade das empresas e 1/3 dos trabalhadores. Os outros 80% da remuneração seriam considerados custos, não sendo objeto de contribuição previdenciária (AMOBITEC, 2023k, p. 4).

Já a proposta de transparência se restringia a uma divulgação detalhada dos valores recebidos pelos motoristas, ao fim de cada mês, informando o tempo efetivamente trabalhado, os ganhos totais, o ganho médio por hora e os ganhos que deveriam ser assegurados de acordo com o critério de ganhos mínimos regulamentado, para fins de comparação. Não havia menção

sobre outras reivindicações apresentadas pelos trabalhadores no tema da transparência, como a divulgação de critérios para distribuição de serviços, motivação para bloqueios, direito de defesa e auditoria dos algoritmos.

As propostas da AMOBITEC e do MID não tiveram boa recepção entre os representantes dos motoristas. Várias manifestações questionaram o valor insuficiente e os critérios de remuneração, enfatizando que os trabalhadores continuariam tendo que realizar longas jornadas de trabalho para obter rendimentos decentes, colocando em risco sua saúde e segurança. Destacaram, ainda, a insuficiência e a falta de detalhamento das propostas de saúde e segurança, previdência e transparência. Diante desse cenário, vários representantes reforçaram a frustração com o avanço lento e limitado das propostas e da própria efetividade do GT. As entidades empresariais argumentaram que havia várias dificuldades para avançar nas propostas, tanto do ponto de vista técnico (diversos modelos de negócio e incerteza quanto ao modelo jurídico completo da regulação), quanto do ponto de vista coletivo (dificuldade em atingir consensos entre as empresas associadas), mas se mantiveram dispostas a seguir negociando.

A representação governamental reforçou que a próxima reunião seria a última oportunidade para se fechar um acordo dentro do colegiado, reforçando a necessidade de empenho das empresas e trabalhadores nos. Ressaltou ainda que, na ausência de um acordo, o governo poderia arbitrar, apresentando seus próprios encaminhamentos diálogos (BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego, 2024d, p. 9).

Durante os meses de agosto e setembro de 2023, ocorreram diversas reuniões paralelas, na tentativa de um detalhamento maior das bases para possíveis acordos e para a sua formalização. Nessas reuniões, o governo chegou à conclusão de que só seria possível formalizar o acordo por meio de um projeto de lei. Embora houvesse membros da bancada governamental que defendiam soluções infralegais (atos administrativos nas áreas fazendária, previdenciária, de inspeção e segurança do trabalho, de relações de consumo e proteção de dados), a efetividade desses atos era incerta e a possibilidade de judicialização pelas empresas, alta. Ademais, a adoção de ações administrativas poderia levar ao rompimento de alguma possibilidade de acordo tripartite. As empresas deixavam claro que não aceitariam qualquer acordo fora do escopo de uma nova legislação que definisse a ausência do vínculo empregatício. Também colaborou para a decisão de apresentar um projeto de lei a manifestação de técnicos do Ministério da Previdência Social, segundo os quais a definição de um formato específico de

custeio das contribuições – com participação das plataformas e dos trabalhadores e alíquotas diferenciadas – só seria possível via lei complementar.

As últimas reuniões formais do GT ocorreram em **12 de setembro de 2023. Na parte da manhã, reuniu-se o subgrupo dos motoristas.** Na reunião, havia a perspectiva do fechamento de um acordo sucinto, na forma de um memorando de entendimentos entre os representantes do grupo dos motoristas no GT e os representantes da Amobitec⁴⁴. Após intensas negociações, a entidade empresarial “concordou em conceder nas críticas elencadas pela bancada dos trabalhadores, e as partes desenharam uma proposta intermediária” (BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego, 2024c, p. 10). As principais concessões eram a inclusão do descanso semanal remunerado no cálculo do valor de remuneração pelo serviço, bem como um fator adicional sobre a parcela de custos operacionais, para contemplar a remuneração pelo tempo em espera por corridas.

Com esses elementos, a proposta da Amobitec atingiu o valor de R\$ 32,10 por hora efetivamente trabalhada, composto por uma parcela indenizatória de R\$24,07, e uma parcela remuneratória de R\$8,03, referente ao serviço prestado e ao descanso semanal (BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego, 2024c). Além disso, havia acordo entre as três bancadas sobre a forma de inclusão previdenciária, que seria baseada na contribuição pelas empresas e trabalhadores, com alíquotas equivalentes às do regime de emprego (20% das empresas e 7,5% dos trabalhadores), mas incidindo apenas sobre a parcela remuneratória. Porém, no momento da redação do memorando, houve discordâncias entre as bancadas, o que impediu a celebração do acordo naquele momento. Diante disso, o governo decidiu que as discussões iriam se prolongar, mas não no formato oficial do grupo de trabalho. As bancadas seguiriam dialogando em reuniões pontuais.

Já o subgrupo dos entregadores, reunido na tarde de 12 de setembro de 2023, não chegou próximo a um acordo. No tema que mais havia avançado durante o GT, a remuneração, nenhuma das entidades empresariais apresentou nova proposta de valores. A Amobitec apresentou um documento justificando sua decisão. No texto, dava a entender que seria possível incrementar a proposta para os entregadores, com as mesmas concessões feitas aos motoristas (inclusão do DSR na parcela remuneratória e adicional nos custos para compensar o tempo em espera), mas colocava a inclusão previdenciária como obstáculo para uma definição de valores.

⁴⁴ O MID não se comprometeu com os valores apresentados pela Amobitec neste acordo, nem apresentou nova proposta. As demais entidades empresariais não se manifestaram contrárias ou favoráveis, publicamente.

Isso porque os entregadores tinham menor remuneração e menor tempo ativo nas plataformas⁴⁵, o que levava à necessidade de uma alíquota maior de contribuição (20% para empresas e 11% para trabalhadores) e de uma base maior (a parcela considerada remuneratória), para que se atingisse um valor de contribuição correspondente ao salário mínimo mensal, sem o qual os trabalhadores não fariam jus aos benefícios previdenciários, conforme as regras vigentes da Previdência⁴⁶. Assim, a necessidade de uma contribuição previdenciária proporcionalmente maior para os entregadores levaria a três efeitos indesejados, de acordo com o documento:

- a) os entregadores serão submetidos a um recolhimento proporcionalmente maior do que o dos motoristas, que têm maiores custos na atividade, a despeito do rendimento nominal menor na atividade de entrega;
- b) uma alta tributação do trabalhador tende a estimular um aumento da informalidade;
- c) uma alta tributação da empresa tende a diminuir a renda do próprio trabalhador, porque é baixa elasticidade dos preços no setor (AMOBITEC, 2023g, p. 2).

Diante da posição da Amobitec e da falta de novas propostas das outras entidades, os entregadores manifestaram amplo descontentamento e frustração com a falta de resultados concretos do grupo de trabalho, após um período desgastante de reuniões. Uma manifestação de trabalhadores já acontecia do lado de fora do ministério, e os entregadores prometiam avançar com a proposta de greve geral (BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego, 2024d; Verdélio, 2023). As críticas dos trabalhadores se dirigiram, inclusive, ao próprio governo, com falas no sentido de que este poderia ter usado os seus instrumentos para forçar o cumprimento da legislação vigente pelas plataformas, como no caso do enquadramento econômico conforme o setor de atuação final. Em uma publicação dias depois, um dos sindicatos de entregadores participantes do GT afirmou que “o governo federal não pode deixar que estas empresas de app ditem regras, oferecendo só o que querem, porque isso foi feito nos dois governos anteriores de Michel Temer e Jair Bolsonaro” (SINDIMOTOSP, 2023).

Ainda na reunião, o coordenador do GT ressaltou que a prioridade do governo ao longo dos trabalhos foi a de fomentar o diálogo e a negociação entre trabalhadores e empresas, mas

⁴⁵ É interessante que, apenas neste momento, a Amobitec tenha resgatado em seus documentos a informação de que o tempo em atividade dos entregadores nas plataformas era baixo, embora tenha atrelado todas as suas propostas remuneratórias ao tempo efetivamente trabalhado. Ou seja, na prática, se sabia que a remuneração dos entregadores ficaria abaixo do salário mínimo mensal na maioria dos casos, se mantidos os valores propostos anteriormente.

⁴⁶ Pelas regras da Previdência Social, um contribuinte individual, para fazer jus aos benefícios previdenciários, precisava contribuir mensalmente com, ao menos, 11% do valor do salário mínimo vigente

que na ausência de um acordo, o MTE levaria o relato das discussões ao Presidente da República, a quem caberia tomar uma decisão sobre o encaminhamento a ser dado.

Com a percepção de que o modelo de funcionamento do grupo de trabalho havia chegado em um limite e de que a continuação dos encontros, nos mesmos moldes, poderia ampliar desgastes pessoais, institucionais e políticos, o Governo Federal decidiu não realizar novas reuniões do GT e não renovar o prazo de duração estabelecido no Decreto nº 11.513/2023, que se encerrou em 28/09/2023. Contudo, as negociações continuariam, em outro formato.

7.5 MOMENTO 4 – A CONSTRUÇÃO DO PROJETO DE LEI DOS MOTORISTAS E A MANUTENÇÃO DO IMPASSE NO GRUPO DOS ENTREGADORES

Após o encerramento formal do grupo de trabalho, as negociações entre representantes dos trabalhadores, das empresas e do governo seguiram, mas de uma forma menos institucional, com reuniões pontuais, trocas de mensagens e documentos entre alguns representantes das empresas, dos trabalhadores e do governo. Este período não consta no documento que traz o resumo das atas do colegiado e também não foi acompanhado diretamente pelo autor desta tese, de modo que as informações sobre o momento 4 foram obtidas por declarações públicas dos participantes que permaneceram nas negociações e também nas entrevistas com membros do GT, realizadas em 2024.

Nos últimos meses de 2023, seguiu-se a mesma dinâmica que já ocorria nas últimas reuniões do GT. No grupo dos motoristas, agora reduzido às lideranças de cada bancada⁴⁷, as discussões se mantinham no sentido de formalizar o acordo que tinha a remuneração e a previdência como pontos principais, mas que também incluía a discussão sobre elementos de transparência, segurança e saúde do trabalho e direitos sindicais – pontos nos quais se avançou mais neste período. Já o grupo dos entregadores, também reduzido, seguia no impasse, com maior resistência das empresas em apresentarem propostas remuneratórias mais altas e dos trabalhadores em ceder na remuneração pelo tempo em espera e no enquadramento das empresas conforme a área finalística.

⁴⁷ Conforme informado por entrevistados de diferentes bancadas, o Movimento Inovação Digital e suas associadas se afastaram das negociações neste período, com um entendimento de que o governo priorizava as tratativas com as empresas líderes de mercado, representadas pela Amobitec. Alguns membros das bancadas laboral e governamental também não participaram das tratativas ocorridas neste período, já que não havia mais convocações gerais de reuniões e custeio para participantes de fora de Brasília.

Uma audiência pública ocorrida na Câmara dos Deputados, em 04 de outubro de 2023, trouxe algumas falas importantes sobre o estado das discussões naquele momento. Vale iniciar pela fala do Secretário-Executivo do MTE, Francisco Macena, que apresentou um diagnóstico sobre o GT e seus encaminhamentos:

É fato que discutimos muito aqui sobre a remuneração, mas, dentro da remuneração, também estão colocadas essas outras questões. Nós debatemos que, para se compor uma remuneração, não se trata apenas da remuneração pela força de trabalho, há também a indenização pelos custos do trabalho. Esses trabalhadores têm equipamentos, moto, carro, pagam gasolina, celular. Está também na mesa de debate o auxílio alimentação para os trabalhadores, porque eles precisam se alimentar. E tudo isso compoando uma remuneração mínima. Dentro da questão previdenciária, uma coisa que colocamos desde o início, do ponto de vista do Governo, é que, para poder ser inserido qualquer trabalhador na Previdência — estamos trabalhando com o Regime Geral de Previdência Social, porque é o marco legal que nós temos hoje —, nenhum trabalhador pode ganhar menos que o salário mínimo como remuneração da força de trabalho. [...] É importante sabermos que não estamos, como foi dito nesta Mesa, discutindo apenas a Previdência. Quando falamos de proteção social, nós queremos dizer que, a partir do momento em que está assegurado, ele tem todos os direitos que a lei lhe assegura. Hoje, os trabalhadores, nós sabemos, não têm direito nenhum (da Silva, 2023, p. 22–23).

A fala do secretário expõe uma racionalização sobre o fato de que as discussões, embora tenham se concentrado no tema da remuneração, permitiram um avanço paralelo nos outros temas que compoariam a proposta regulatória: previdência, transparência, jornada e segurança e saúde do trabalho. No seu entendimento, o acordo em torno da questão remuneratória permitiria assegurar direitos como o acesso a todos os direitos previdenciários (aposentadoria, benefícios por incapacidade temporária ou permanente, pensões), a definição de que nenhum trabalhador ganharia menos que o salário mínimo (por hora), a transparência sobre como os trabalhadores eram pagos e os seus direitos em relação às plataformas, entre outros avanços.

Ainda na audiência, ficou evidenciado um contraste entre o prosseguimento nas negociações dos motoristas e o impasse com os entregadores. Em sua fala, uma liderança dos motoristas no GT, Leandro da Cruz (FENASMAPP), enfatizou que a grande conquista da iniciativa foi fazer com que as empresas de plataformas aceitassem, pela primeira vez no Brasil, negociar com as representações de trabalhadores: “Só o Presidente Lula ia conseguir trazer essas plataformas para a mesa de negociação, porque eles já estão aqui há 10 anos sucateando o Brasil, passando por cima das leis trabalhistas e nem sequer ouviram o movimento sindical” (da Cruz, 2023, p. 8). Nesse sentido, relatou que o GT tinha promovido avanços, mas que a categoria ainda tinha pleitos em negociação:

Não podemos minimizar, fazer um debate só da seguridade do trabalhador. Não existe só a seguridade do trabalhador. Nós precisamos discutir os acordos coletivos, as CCTs. [...] Nós estamos aqui para criar uma nova forma. E eu

acho que, agora que elas estão na mesa de negociação, as plataformas têm como se doar um pouco mais. Não dá mais para ficar no raso. Não dá mais para ficar aqui falando só de seguridade (da Cruz, 2023, p. 9)

Este é um dos pontos em que os diálogos avançaram no momento posterior ao GT. O projeto de lei resultante das negociações dedicava uma parte significativa ao processo de negociação coletiva, como será visto adiante. De acordo com um dos entrevistados para esta tese, que participou deste momento da negociação:

Isso foi uma grande vitória da classe trabalhadora, porque as plataformas não queriam mesmo a negociação coletiva dentro do processo, lá. Queriam só fazer uma regulamentação, colocar ali o aumento do ganho mínimo e acabou. Esquece as outras pendências que o trabalhador necessita, que colocamos aí, o vale alimentação, auxílio médico, dentista, seguro de vida 24h... São outros temas que eles não queriam estar discutindo, e sim, passar uma regulamentação rasa que dava segurança jurídica para eles. E eles tiveram que ceder também (Entrevistado 6, 32:04).

Outro entrevistado, da bancada governamental, também relatou que o reconhecimento da negociação coletiva foi um dos pontos que prorrogou as negociações envolvendo o setor de transporte de pessoas, como se verifica a seguir:

Havia uma resistência total das empresas sequer para reconhecer que havia sindicato. Porque quando você fala que tem autonomia, então você não vai ter sindicato. Então, aí pesou a pressão correta dos trabalhadores, a resistência dos trabalhadores e do governo. E, de fato, foi um acordo feito nos últimos momentos. Quando as empresas perceberam que não haveria acordo se não houvesse esse ponto. Isso virou, de fato, uma pedra fundamental. Tanto o governo como os trabalhadores disseram não. Tanto que a mesa foi suspensa por várias ocasiões. Em vários momentos, é bom registrar isso, havia a sensação e até a convicção de que não haveria mais acordo. Quando o iFood abandona a mesa, praticamente, a gente tinha a sensação de que seria acompanhado pelo Uber e pela 99. Aí houve um fato que é preciso ressaltar, que é o seguinte, a Uber passou a manifestar, a partir de um dado momento, que o acordo era muito importante para eles. Os recados que vinham para a mesa é que o comando internacional da empresa julgava muito importante que houvesse esse acordo. Para a estabilidade dos negócios deles, para a legitimação dos negócios deles (Entrevistado 8, 32:24).

A fala também demonstra o empenho da principal empresa de transporte de pessoas em fechar o acordo, contrastado com a pouca disposição da principal empresa de plataforma de entregas em seguir negociando. Também entre os trabalhadores de entrega, a categoria estava mais insatisfeita e menos otimista em relação às negociações. Na audiência pública, isso ficou evidente na fala de uma das lideranças dos entregadores no GT, Nicolas Souza Santos (ANEA e CSB). Embora concordasse que a iniciativa teve o mérito de trazer as empresas para o diálogo,

o entregador abriu sua fala mencionando protestos da categoria em várias cidades, realizados entre 29 e 30 de setembro, que demonstravam a insatisfação “com relação à forma com que esse gerenciamento da relação capital/trabalho tem se dado até agora” (Santos, 2023, p. 10). Refletindo sobre o GT, o entregador acusou as empresas de terem arrastado o debate da remuneração propositalmente:

Nós apresentamos doze pontos — doze pontos! —, que nós queríamos ver discutidos dentro daquele GT. Não passamos do primeiro; elegemos falar de remuneração primeiro, e não passamos para o próximo. Eu não estou falando que nós chegamos a um acordo em um deles e não fomos para o segundo. Não passamos do primeiro! Eu gostaria de exemplificar e mostrar aqui, na verdade, qual foi a parede, no fim das contas. Não foi uma questão de valores, porque normalmente nos jornais sai como se fosse uma coisa de "35 versus 17", como se fosse uma negociação de valores, pura e simplesmente. E não é. Na verdade, estamos fazendo uma defesa de conceito: a defesa de que, se nós saímos para trabalhar, nós estamos trabalhando. [...] [Hoje] nós aceitamos ficar, por exemplo, 3 horas parado na rua esperando o chamado de um pedido e não receber nada por isso! Só que isso está errado, porque isso inverte o risco do trabalho. A atividade econômica não sou eu quem controlo. [...] Não há como eu determinar em que momento o pedido vai chegar à minha mão, de forma que eu não posso assumir esse risco. Então, é este o conceito: nós precisamos receber pelo momento em que estamos logados (Santos, Nicolás Souza, 2023, p. 11)

Ou seja, a questão da remuneração pelo tempo em espera foi um dos pontos principais a emperrar o acordo no subgrupo dos entregadores, e a solução de embutir essa remuneração como um adicional na indenização dos custos – adotada na negociação dos motoristas – não seria aceita pelos trabalhadores deste grupo. Isso porque a questão do tempo em espera encerrava uma posição fundamental: a discordância da bancada dos entregadores no GT de que eram autônomos e de que uma regulação pudesse ser construída nestas bases. Além disso, havia o problema da própria dinâmica de trabalho dos entregadores, que fazem muitas entregas nos horários das refeições e podem ficar muito tempo em espera nos horários intermediários.

Diante de uma dificuldade para avançar nas negociações envolvendo o setor de entrega de mercadorias, e da maior disposição para seguir negociando entre as empresas e os trabalhadores do setor de transporte de pessoas, vários entrevistados mencionam que o governo concentrou seus esforços nas negociações e na formalização do acordo dos motoristas. A fala do ministro do Trabalho e Emprego em uma *live*, em dezembro de 2023, ilustra essa perspectiva:

Presidente, com o transporte de pessoas, o acordo está formalizado, do ponto de vista dos valores, dos procedimentos, dos conceitos. Nós estamos com muita dificuldade de fechar a redação do acordo porque a redação do acordo,

na prática, será o projeto legislativo para submeter ao Parlamento, para virar lei. E aí nós estamos com a dificuldade ali, entre os advogados, mas creio que a gente acerta ainda este ano. Com trabalhadores de entregas não tem acordo, porque as empresas querem um salário muito baixo, menos que o salário mínimo. Isso é inaceitável do ponto de vista do nosso governo. Portanto, nós chegamos a esse acordo. Fechando e encaminhando o acordo de transporte de pessoas, nós vamos fazer, propor ao senhor, um projeto de lei com os mesmos conceitos em relação também aos entregadores (Marinho, 2023a, 37:12).

Sobre a apresentação de um projeto de lei com os mesmos conceitos para os entregadores, o Executivo não avançou nessa proposta. Provavelmente, pela resistência dos entregadores em avaliar um projeto nos mesmos termos do PL dos motoristas. Em janeiro de 2024, a Anea apresentou uma nota em protesto sobre a apresentação de um projeto sem a continuidade dos diálogos com os entregadores:

Tomamos conhecimento da linha que o Ministério pretende seguir na confecção de um Projeto de Lei para a regulamentação, e concordamos com assuntos muito relevantes, como, por exemplo, a necessidade de transparência na relação entre empresas e trabalhadores. Mas tanto este como os demais assuntos carecem de maior profundidade, maior debate, e lamentamos que o tempo hábil para isso esteja cada vez mais curto.

[...]

Em resumo, entendemos como fundamental uma posição que combata firmemente a precarização e não permita mais que um trabalhador possua menos direitos que outros, e nos colocamos à disposição para construir um caminho onde nossa categoria encontre justiça no exercício da profissão (Anea *apud* Santos, Alexandre, 2024).

O processo de negociação e elaboração relatado pelo ministro levaria, ainda, alguns meses. Em 04 de março de 2024, o Presidente da República assinou o projeto resultante do grupo de trabalho, referente apenas ao setor de transporte individual privado.

FIGURA 6 - CERIMÔNIA DE ASSINATURA DO PL DOS MOTORISTAS

Fonte: foto de Ricardo Stuckert, publicada na notícia do MTE sobre o evento (BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego, 2024b).

A cerimônia de assinatura foi carregada de simbolismo. Contou com a participação de lideranças da bancada laboral dos motoristas (Fenasmapp e centrais sindicais), da bancada empresarial (Amobitec, Uber e 99) e da bancada governamental (Trabalho e Emprego, Previdência Social, Casa Civil, Presidência), além de lideranças do governo no Legislativo e do próprio Presidente da República. Para além do simbolismo de união e peso político, havia a identificação, por parte dos atores envolvidos no acordo, de que seria necessário um esforço de comunicação com a base dos trabalhadores para garantir sustentação política ao projeto. Isso porque já havia um movimento de representantes dos trabalhadores e do Legislativo buscando deslegitimar o acordo tripartite e propondo um projeto alternativo (PL n.536/2024), que seria protocolado no mesmo dia da cerimônia realizada pelo governo (Câmara dos Deputados, 2024c).

Diante da resistência de parte da base trabalhadora ao acordo firmado, o Governo Federal se empenhou em uma campanha de comunicação com o mote “Autonomia com Direitos”, presente na identidade visual da cerimônia de lançamento e nos conteúdos a respeito do tema (BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego, 2024a, c). Sobre esse esforço, vale destacar a fala do ministro do Trabalho e Emprego na cerimônia:

Teve várias controvérsias, presidente Lula. [...] Controvérsia no começo, sim. “O ministro Marinho e o presidente Lula estão defendendo o atraso, porque

defendem a inclusão na CLT. A CLT é passada, a CLT é atrasada”. E a CLT está muito bem viva e presente na vida de milhões de brasileiros e brasileiras e do empresariado brasileiro. Ocorre que o presidente Lula fez um compromisso em campanha eleitoral de trabalhar a regulamentação de trabalhadores e trabalhadoras de aplicativos e da atividade econômica de aplicativos. Esse compromisso, desde o início, nunca dissemos se será pela CLT ou não, porque é um processo de debate, de um novo momento do mercado de trabalho e um processo de escolha. O que nós mais ouvimos de trabalhadores e aplicativos? A gente ouvia assim: nós não queremos ser enquadrados pela CLT, nós queremos uma coisa nova. Ouvimos muito isso, mas também ouvimos de trabalhadores que gostariam de ter a CLT.

O que nasce aqui é uma organização de uma categoria diferenciada, autônomo com direito, por isso autonomia com direito, que era exatamente o que os trabalhadores pediam: nós queremos autonomia, nós não queremos estar rígidos. [...] Sim, eles estarão aí, vinculados a quantas plataformas desejarem. Eles poderão organizar os seus horários, mas eles têm direitos garantidos. O direito à previdência, a cobertura da previdência social. [...] Regras para reajuste dos salários [...] Portanto, a negociação pode prever que seja um ganho adicional ou não, vai depender do resultado das negociações, porque a partir daí o governo, o Estado, sai de cena. (Marinho, 2024, 00:21:59).

A fala de Marinho resume as contradições e os desafios políticos que envolveram a iniciativa do grupo de trabalho. Ao mesmo tempo em que manifesta a posição ideológica do governo de defesa da CLT, o ministro expressa que encontrou resistência entre os trabalhadores ao enquadramento celetista. Com essa percepção, o governo reforçava que a criação de um regime intermediário entre a autonomia e os direitos trabalhistas seria a proposta mais viável politicamente.

Encerrado o relato sobre a dinâmica do grupo de trabalho tripartite, parte-se, agora, para a análise da proposta legislativa resultante deste processo. A seção seguinte analisa os elementos do projeto, além de comentar a sua tramitação até o momento de finalização desta tese.

7.6 O PROJETO DE LEI RESULTANTE DO SUBGRUPO DE TRANSPORTE INDIVIDUAL PRIVADO E SEUS DESDOBRAMENTOS

Com a conclusão das negociações tripartites no setor de transporte individual privado, foi protocolado o Projeto de Lei Complementar n.12, de 05 de março de 2024, pelo Poder Executivo, na Câmara dos Deputados (Brasil, 2024). Como sinalização de prioridade, o projeto foi apresentado com solicitação de urgência, prerrogativa constitucional do Presidente da República que limita o prazo de votação no Legislativo a 45 dias, sob pena de travamento de

outros projetos em pauta. Porém, a urgência seria retirada em 12 de abril de 2024, em um sinal dos percalços que a proposta enfrentaria no Parlamento⁴⁸.

O projeto era sintético. Em dezoito artigos, dispunha sobre os temas da relação de trabalho, da jornada, da representação sindical, da transparência, da segurança, da remuneração, da inclusão previdenciária e da fiscalização. O primeiro artigo apresentava o texto:

Art. 1º Esta Lei Complementar dispõe sobre a relação de trabalho intermediado por empresas operadoras de aplicativos de transporte remunerado privado individual de passageiros em veículos automotores de quatro rodas e estabelece mecanismos de inclusão previdenciária e outros direitos para melhoria das condições de trabalho (Brasil, 2024, p. 1).

Alguns pontos se destacam neste artigo. Há o reconhecimento de uma relação de trabalho, mas os sujeitos desta relação estão indeterminados, em um sinal da contradição de um projeto que busca regular as relações entre trabalhadores e empresas, ao mesmo tempo em que define os trabalhadores como autônomos. Neste sentido, o texto reconhece o papel das empresas operadoras de aplicativos como intermediadoras, fazendo supor que a relação de trabalho seria entre os motoristas e os usuários dos aplicativos, embora o projeto não determine nenhuma obrigação para o usuário. Outra parte do texto marca a aplicação restrita do projeto: o transporte remunerado privado individual de passageiros em veículos automotores de quatro rodas. Tal trecho subentende uma preocupação em demarcar os limites do acordo, evitando a sua aplicação a outras modalidades de transporte de passageiros, como o transporte coletivo ou o mototáxi. Por fim, marca-se as finalidades de inclusão previdenciária e de melhoria das condições de trabalho dos motoristas, em reconhecimento ao problema de política pública a ser resolvido.

O artigo 2º traz a definição do que seriam as empresas de plataforma de transporte de passageiros, na visão do projeto:

Art. 2º Para fins do disposto nesta Lei Complementar, considera-se empresa operadora de aplicativo de transporte remunerado privado individual de passageiros a pessoa jurídica que administra aplicativo ou outra plataforma de comunicação em rede e oferece seus serviços de intermediação de viagens a usuários e a trabalhadores previamente cadastrados.

Parágrafo único. A prestação de serviços intermediada por empresa operadora de aplicativo de que trata o caput pressupõe a realização de cadastro pessoal e intransferível dos trabalhadores e dos usuários, observado o disposto na Lei

⁴⁸ Toda a trajetória do projeto no Legislativo pode ser acompanhada em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2419243#:~:text=PLP%2012/2024&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20rela%C3%A7%C3%A3o%20de,melhoria%20das%20condi%C3%A7%C3%B5es%20de%20trabalho>. Acesso em 04/01/2026.

nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, e na Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012 (Brasil, 2024, p. 1).

O trecho reforça o papel das empresas de plataforma como intermediadoras de serviços prestados entre usuários e trabalhadores. Contudo, o parágrafo único pressupõe o cadastro pessoal (pessoa física) e intransferível (pessoalidade) de trabalhadores nas plataformas, dois requisitos de uma relação de emprego (Delgado, 2019). Embora a presença desses requisitos, por si só, não configure o vínculo empregatício, ela reforça o entendimento de que os motoristas não seriam considerados microempresários, pois uma empresa não tem cadastro pessoal e pode transferir a prestação de serviço.

O complemento que define a relação estava no artigo seguinte, que apresentava as condições que definiam a prestação de serviço de transporte individual de passageiros intermediado por empresas operadoras de aplicativos:

[Art.3º] será considerado, para fins trabalhistas, trabalhador autônomo por plataforma e será regido por esta Lei Complementar sempre que prestar o serviço, desde que com plena liberdade para decidir sobre dias, horários e períodos em que se conectará ao aplicativo.

A chave, portanto, para justificar a condição de autonomia desses trabalhadores, residia na eventualidade, caracterizada pela liberdade do trabalhador em decidir quando se conectaria ao aplicativo para prestar seus serviços. Nesse sentido, o parágrafo primeiro especificava condições que reforçavam a ideia da autonomia, também dialogando com o direito do trabalho:

§ 1º O enquadramento do trabalhador de que trata o **caput** pressupõe as seguintes condições, que serão objeto de fiscalização na forma do disposto no art. 14:

- I - inexistência de qualquer relação de exclusividade entre o trabalhador e a empresa operadora de aplicativo, assegurado o direito de prestar serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros em veículo automotor de quatro rodas, com intermediação de mais de uma empresa operadora de aplicativo no mesmo período; e
- II - inexistência de quaisquer exigências relativas a tempo mínimo à disposição e de habitualidade na prestação do serviço (Brasil, 2024, p. 2).

Este é um dos elementos centrais do projeto, pois traz o argumento que descaracteriza a relação de emprego e justifica a figura intermediária do trabalhador autônomo com direitos. Neste sentido, vale uma digressão sobre o papel da eventualidade na descaracterização da relação de emprego. A princípio, poderia se afirmar que o projeto simplesmente acatou o argumento das empresas, comparando-se, por exemplo, as justificativas apresentadas em documentos da bancada empresarial:

Uma nova regulamentação do trabalho intermediado por plataformas tecnológicas deve assegurar a autonomia e independência do trabalhador de plataforma, em particular quanto aos seguintes temas, respeitado o equilíbrio entre a oferta e a demanda de serviço:

[...]

- Liberdade para definir horários, dias e períodos de trabalho, garantida sua autonomia para decidir quando conectar ou desconectar das plataformas;
- Liberdade de utilizar múltiplas plataformas concomitantemente, sendo vedada qualquer relação de exclusividade entre plataformas e trabalhadores cadastrados (AMOBITEC, 2023h, p. 1).

Porém, não se trata de um mero argumento das empresas. A Consolidação das Leis do Trabalho considera como empregado “toda pessoa física que prestar serviços de natureza não eventual a empregador, sob a dependência deste e mediante salário” (BRASIL, 1943, Art. 3º). Portanto, um dos requisitos para a configuração da relação de emprego é que o serviço prestado seja não eventual (habitualidade). A controvérsia reside em como definir o que é um serviço não eventual, como explica o reconhecido jurista Mauricio Godinho Delgado, em seu Curso de Direito do Trabalho:

O conceito de não eventualidade é, porém, um dos mais controvertidos do Direito do Trabalho. A dissensão apresenta-se na doutrina, na jurisprudência e nos próprios textos legais. Nesse último plano, há que se destacar a circunstância de a CLT eleger a expressão “serviços de natureza não eventual” (art. 3º, caput; grifos acrescidos) para traduzir o referido elemento fático-jurídico em enfoque; em contraponto a isso, a legislação reguladora do trabalho doméstico prefere se valer de expressão distinta, a saber, “serviços de natureza contínua” (art. 1º, caput, Lei n. 5.859/72; grifos acrescidos) ou “serviços de forma contínua” (art. 1º, caput, LC n. 150/15; grifos acrescidos).

A doutrina, por sua vez, construiu distintas teorizações com o fim de precisar com maior clareza o exato sentido do elemento fático-jurídico da não eventualidade. Essa riqueza de formulações não impede, entretanto, o relativo impasse produzido pela escolha isolada de qualquer dessas teorizações elaboradas: é que cada uma das teorias sobre a noção de eventualidade pode produzir resultados concretos distintos em face de situações empíricas examinadas pelo operador jurídico (Delgado, 2019, p. 341).

Nesse contexto, Delgado admite que a aplicação de teorias distintas sobre a eventualidade pode levar a conclusões distintas. O autor cita as quatro teorias mais comuns para definir o que é o trabalho eventual: a teoria da descontinuidade, a teoria do evento, a teoria dos fins do empreendimento e a teoria da fixação jurídica:

A *teoria da descontinuidade* informa que eventual seria o trabalho descontínuo e interrompido com relação ao tomador enfocado — portanto, um trabalho que se fracione no tempo, perdendo o caráter de fluidez temporal sistemática (Delgado, 2019, p. 342).

a *teoria do evento*, que se considera como eventual o trabalhador admitido na empresa em virtude de um determinado e específico fato, acontecimento ou evento, ensejador de certa obra ou serviço. Seu trabalho para o tomador terá a duração do evento esporádico ocorrido. Esclarece a teoria que não poderá, contudo, ser considerado como eventual um acontecimento (ou serviço) que resulte em dilação temporal mais ampla (idem, p.343).

A teoria dos fins do *empreendimento* (ou *fins da empresa*) é talvez a formulação teórica mais prestigiada entre as quatro aqui enfocadas. Informa tal teorização que eventual será o trabalhador chamado a realizar tarefa não inserida nos fins normais da empresa — tarefas que, por essa mesma razão, serão esporádicas e de estreita duração (idem, p.343).

Há, finalmente, a *teoria da fixação jurídica ao tomador dos serviços*. Informa essa construção teórica ser eventual o trabalhador “*que não se fixa a uma fonte de trabalho, enquanto empregado é o trabalhador que se fixa numa fonte de trabalho. Eventual não é fixo. Empregado é fixo. A fixação é jurídica*” (idem, p.344).

Há, portanto, interpretações da doutrina trabalhista que embasam as ideias de que um trabalhador que presta serviço de forma descontínua no tempo (teoria da descontinuidade) e sem fixação a um empregador (teoria da fixação jurídica) pode ser considerado eventual, afastando, em tese, a relação de emprego⁴⁹. A teoria do evento, por sua vez, permite dupla interpretação. Considerando uma “corrida de aplicativo” isoladamente, é possível afirmar que se trata de um evento específico, de curta duração. Considerando, porém, a rotina dos motoristas de aplicativo profissionais (foco do projeto), a realização de várias corridas por dia, vários dias por semana, descarta a ideia de evento esporádico e específico. Talvez por isso a Amobitec tenha destacado, em várias ocasiões relacionadas ao GT, a parte de uma pesquisa que mencionava o percentual de motoristas (37%) e entregadores (48%) que possuía outros trabalhos (Cebrap; Amobitec, 2023), buscando reforçar a ideia de que esse modelo de trabalho era esporádico, um complemento de renda. Por fim, a aplicação da teoria dos fins do empreendimento levaria ao descarte do caráter eventual, já que a tarefa do motorista plataformizado se insere nos fins normais das empresas de plataforma, afinal, é a plataforma que oferece o serviço de transporte ao usuário. Talvez por isso os representantes laborais tenham destacado, em vários momentos do GT, que deveria haver o enquadramento das empresas conforme o setor finalístico de atuação.

⁴⁹ Em ampla análise da jurisprudência trabalhista brasileira, Sidney Machado destaca que, até 2022, o Tribunal Superior do Trabalho pendia para o não reconhecimento do vínculo empregatício de motoristas plataformizados, afastando a subordinação sob o argumento predominante da “autonomia do motorista para escolher dias, horários e forma do trabalho, podendo desligar-se quando necessário, sem sanções ou punições” (Machado, S.; Zanoni, 2022, p. 193).

O propósito dessa digressão não é a discussão jurídica sobre o enquadramento, já que não é esta a proposta do presente trabalho ou de especialização deste autor. A finalidade é mostrar que havia uma disputa política que não era movida apenas por poder econômico, mas por ideias. A mobilização das ideias foi um recurso fundamental nessa disputa. No projeto dos motoristas, acabou prevalecendo a ideia de que a flexibilidade de jornada e o trabalho para várias plataformas definiam este trabalho como eventual. Na discussão dos entregadores, essas ideias não tiveram tanta força, talvez pela presença de representantes envolvidos na profissionalização da categoria anterior às plataformas, que reforçavam que o trabalho não era um complemento de renda.

Retomando a apresentação do PLC n.12/2024, o parágrafo segundo do artigo 3º trazia, de forma bastante sintética, o tema da limitação da jornada, afirmando que “o período máximo de conexão do trabalhador a uma mesma plataforma não poderá ultrapassar doze horas diárias, na forma do regulamento” (Brasil, 2024, p. 2). Trata-se de um dos trechos mais polêmicos do projeto, uma vez que a Constituição Federal estipula como duração normal da jornada de trabalho um período “não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais” (Brasil, 1988, Art. 7º XIII), e a CLT determina que “a duração diária do trabalho poderá ser acrescida de horas extras, em número não excedente de duas, por acordo individual, convenção coletiva ou acordo coletivo de trabalho” (BRASIL, 1943 Art. 59).

Porém, como prevaleceu a ideia de que a jornada dos trabalhadores plataformizados corresponde ao tempo “entre a aceitação da viagem pelo trabalhador e a chegada do usuário ao destino” (Brasil, 2024, p. 4), pressupunha-se que um período de doze horas conectado à plataforma não correspondia a doze horas de trabalho. Como se tratou de um elemento disputado no grupo de trabalho, o projeto remetia o detalhamento deste ponto à “forma do regulamento” (idem, p.2). Provavelmente, este regulamento seria feito pelos acordos e convenções coletivas, já que é este o tema que vem logo a seguir no projeto:

[Art.3º] § 3º Para fins do disposto nesta Lei Complementar, o trabalhador de que trata o caput integra a categoria profissional “motorista de aplicativo de veículo de quatro rodas” e será representado por sindicato que abranja a respectiva categoria profissional, e as empresas operadoras de aplicativos serão representadas por entidade sindical da categoria econômica específica, com as seguintes atribuições:

I - negociação coletiva;

II - celebração de acordo ou convenção coletiva; e

III - representação coletiva dos trabalhadores ou das empresas nas demandas judiciais e extrajudiciais de interesse da categoria.

Art. 4º Sem prejuízo do disposto no art. 3º, outros direitos não previstos nesta Lei Complementar serão objeto de negociação coletiva entre o sindicato da

categoria profissional que representa os trabalhadores que prestam o serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros em veículos automotores de quatro rodas e as empresas operadoras de aplicativo, observados os limites estabelecidos na Constituição.

§ 1º Recusando-se qualquer das partes à negociação coletiva ou à arbitragem, é facultado às mesmas, de comum acordo, ajuizar dissídio coletivo (Brasil, 2024, p. 2).

Este seria um dos pontos mais detalhados do projeto, refletindo, de fato, uma conquista da bancada laboral no GT. Isso porque o projeto não apenas reconhecia, mas comandava a representação de trabalhadores e empresas por entidades sindicais da categoria econômica específica. Ou seja, embora o governo não tivesse avançado no enquadramento econômico das empresas de plataforma conforme suas atividades finalísticas, o projeto forçava essas empresas a negociarem coletivamente com os sindicatos de motoristas plataformizados, abrindo a possibilidade de maior detalhamento – ou expansão – dos direitos definidos na legislação, por meio dos acordos e convenções coletivas. Adicionalmente, o trecho reafirmava o caráter trabalhista da relação, admitindo, inclusive, a possibilidade de dissídio coletivo, cujo *locus* habitual é a Justiça Trabalhista.

O quinto artigo trazia termos bastante favoráveis às empresas de plataforma, pois permitia uma série de práticas que poderiam configurar a subordinação de fato, mas cuja lei determinava que não seriam consideradas para configurar a relação de emprego:

Art. 5º As empresas operadoras de aplicativos ficam autorizadas a implementar as seguintes práticas, sem que isso configure relação de emprego nos termos do disposto na Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943:

I - adoção de normas e medidas para garantir a segurança da plataforma, dos trabalhadores e dos usuários, para coibir fraudes, abusos ou mau uso da plataforma, observadas as regras previamente estipuladas nos termos de uso e nos contratos de adesão à plataforma;

II - adoção de normas e medidas para manter a qualidade dos serviços prestados por intermédio da plataforma, inclusive suspensões, bloqueios e exclusões, observadas as regras previamente estipuladas nos termos de uso e nos contratos de adesão à plataforma;

III - utilização de sistemas de acompanhamento em tempo real da execução dos serviços e dos trajetos realizados;

IV - utilização de sistemas de avaliação de trabalhadores e de usuários; e

V - oferta de cursos ou treinamentos, bem como quaisquer benefícios e incentivos aos trabalhadores, de natureza monetária ou não, ainda que de caráter continuado (Brasil, 2024, p. 3).

Juntamente com o artigo 3º, que praticamente definia o trabalho como eventual, estava aqui a tão sonhada segurança jurídica das empresas de plataforma. Isso porque a imposição de normas e padrões de qualidade dos serviços, o uso de bloqueios e exclusões, o acompanhamento da execução dos serviços e a utilização de sistemas de avaliação dos trabalhadores eram os elementos que mais denotavam a subordinação de fato dos trabalhadores às empresas de plataformas, entrando no escopo do gerenciamento algorítmico. É notório que este elemento passou a influenciar decisões do TST nos últimos anos, que “tem reconhecido que embora os trabalhadores possam ter alguma flexibilidade em relação ao horário de trabalho, eles estão sujeitos a um controle rígido em relação ao desempenho e à execução das tarefas” (Machado, 2025, p. 386).

O sexto artigo trazia dois pontos importantes nas demandas dos trabalhadores: a limitação das exclusões unilaterais pelas plataformas, que somente poderiam acontecer “nas hipóteses de fraudes, abusos ou mau uso da plataforma, garantido o direito de defesa” (Brasil, 2024, p. 3). Porém, a limitação e o direito de defesa perdiam força, na medida em que as regras para a sua efetivação seriam “estabelecidas nos termos de uso e nos contratos de adesão à plataforma” (idem, p.3). Na mesma linha de regulação suave, o artigo 7º determinava que:

Os serviços das empresas operadoras de aplicativos e o trabalho intermediado por suas plataformas devem pautar-se pelos princípios de:

I - transparência;

II - redução dos riscos inerentes ao trabalho;

III - eliminação de todas as formas de discriminação, violência e assédio no trabalho;

IV - direito à organização sindical, à sindicalização e à negociação coletiva;

V - abolição do trabalho infantil; e

VI - eliminação do trabalho análogo ao escravo (Brasil, 2024, p. 3).

Este é um dos pontos mais frágeis do projeto, por inserir direitos fundamentais do trabalho, consolidados na Constituição e em tratados internacionais, apenas como princípios que deveriam pautar os serviços das empresas. A questão da saúde e segurança do trabalho, por exemplo, era apontada nos discursos governamentais como elemento central da regulação, mas ficou restrita a um princípio sem detalhamento e sem definição de fiscalização do seu cumprimento. Mesmo que isso fosse objeto de detalhamento em convenções coletivas, a redução dos riscos inerentes ao trabalho é direito constitucional, ligado à aplicação de normas de saúde, higiene e segurança, de modo que uma regulação trabalhista não deveria tratar a questão apenas como um princípio, ou deixar sua regulamentação a cargo de um instrumento

com alcance legal limitado. Vale lembrar as questões da periculosidade e do fornecimento de equipamentos de segurança no caso dos entregadores, que embora previstas em lei para atividades de trabalho em motocicleta, tinham sua aplicação desconsiderada pelas plataformas de entrega.

Dentre os outros princípios elencados, a eliminação do trabalho infantil, do trabalho análogo à escravidão e de todas as formas de discriminação, violência e assédio no trabalho são elementos que possuem uma fiscalização mais incisiva das autoridades governamentais e da própria sociedade civil, mas também deveriam ser objeto de um comando legal mais efetivo e detalhado. Há, por exemplo, pesquisas que demonstram a existência de jornadas exaustivas e de condições degradantes de trabalho (falta de acesso a água potável e a instalações sanitárias) entre trabalhadores plataformizados (Abílio *et al.*, 2020; Souza; Lussi, 2022), problemas relatados, inclusive, em falas do ministro do Trabalho e Emprego a pretexto dos motivos da regulação (Marinho, 2023c). Nesse sentido, não seria excesso de cuidado um detalhamento maior dessas questões na legislação. Outro ponto que precisaria de maior atenção é a questão da discriminação e do assédio, tendo em vista que o próprio algoritmo das plataformas pode resultar em práticas discriminatórias, como o enviesamento de gênero, raça e faixa etária na atribuição de tarefas, especialmente levando-se em consideração o papel das avaliações realizadas por usuários na gestão do trabalho plataformizado (De Stefano, 2019; OIT, 2024, p. 60; Valente, 2019).

O princípio relativo à organização sindical e à negociação coletiva já se encontrava detalhado em outras partes do projeto. Já o princípio da transparência, outro elemento amplamente citado como ponto central da regulação durante as discussões do GT, foi objeto de especificação no artigo que vinha em seguida à lista de princípios:

Art. 8º O princípio da transparência a que se refere o inciso I do **caput** do art. 7º deve permitir que o trabalhador tenha acesso às informações sobre os critérios de oferta de viagens, pontuação, bloqueio, suspensão e exclusão da plataforma em linguagem clara e de simples entendimento, e também aos critérios que compõem o valor de sua remuneração, por meio de relatório mensal que detalhe a soma do tempo trabalhado, a remuneração total, a remuneração específica dos serviços realizados em horários de alta demanda, o valor médio da hora trabalhada e sua comparação com a remuneração mínima estabelecida nesta Lei Complementar, nos termos do disposto em regulamento (Brasil, 2024, p. 3).

Este é um trecho que atendia as reivindicações da bancada laboral, mencionando especificamente o acesso aos critérios de oferta de trabalho, ranqueamento e punições, bem

como o detalhamento das remunerações. Por outro lado, a redação não garantia o acesso dos trabalhadores, seus representantes, ou mesmo da Inspeção do Trabalho, aos algoritmos que implementavam esses critérios, algo que estava nas propostas da bancada laboral relativas à transparência. O acesso aos algoritmos era um ponto no qual as empresas não se mostraram dispostas a ceder, enfatizando motivos de sigilo comercial.

O artigo nono trazia o ponto mais discutido nas reuniões do GT, a questão da remuneração. Por isso, era uma das partes mais detalhadas do projeto. O texto trazia os vários elementos do acordo, como a diferença entre a remuneração pelo trabalho e a indenização dos custos, a composição de cada parcela, o pagamento atrelado ao tempo em atividade, a forma de verificação do valor, os procedimentos de reajuste, entre outras questões:

Art. 9º A remuneração mínima do trabalhador de que trata o caput do art. 3º será proporcionalmente equivalente ao salário-mínimo nacional, acrescido do ressarcimento dos custos incorridos pelo trabalhador na prestação do serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros, nos termos do disposto em regulamento.

§ 1º Os custos a que se refere o caput contemplam, no mínimo, os custos e as tarifas relativos ao uso do aparelho celular, ao combustível, à manutenção do veículo, ao seguro automotivo, aos impostos e à depreciação do veículo automotor.

§ 2º Fica estabelecido, como remuneração mínima, o valor horário de R\$ 32,10 (trinta e dois reais e dez centavos), devendo ser contabilizado, para fins desse cálculo, somente o período entre a aceitação da viagem pelo trabalhador e a chegada do usuário ao destino.

§ 3º O valor da remuneração a que se refere o § 2º é composto de R\$ 8,03 (oito reais e três centavos), a título de retribuição pelos serviços prestados, e de R\$ 24,07 (vinte e quatro reais e sete centavos), a título de ressarcimento dos custos incorridos pelo trabalhador na prestação do serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros.

§ 4º Os valores a que se referem os § 2º e § 3º deste artigo serão reajustados mediante a aplicação da sistemática de valorização do salário mínimo prevista no caput e no § 1º do art. 3º da Lei nº 14.663, de 28 de agosto de 2023.

§ 5º A remuneração mínima estabelecida neste artigo será verificada de forma agregada, a cada mês, pela empresa operadora de aplicativo.

§ 6º Caso o valor recebido pelas horas trabalhadas, calculado na forma prevista neste artigo, seja inferior ao valor horário estabelecido, a empresa deverá apurar e realizar o repasse complementar da diferença, observado o prazo previsto no inciso II do § 3º do art.10.

§ 7º É vedado às empresas operadoras de aplicativo limitar a distribuição de viagens quando o trabalhador atingir a remuneração horária mínima de que trata este artigo (Brasil, 2024, p. 4).

Com relação a este trecho, a conquista principal das empresas foi a adoção do tempo comprovadamente em atividade como medida única para a determinação da remuneração

mínima, associada à verificação agregada do valor, ao final de cada mês. No debate remuneratório, este era o ponto de maior resistência dos motoristas, que sempre insistiram na determinação do valor conforme tempo, distância e características do serviço. A possibilidade de voltar a esses critérios na negociação coletiva foi o que possibilitou o acordo para o texto final, conforme relatado por entrevistados. Além disso, o projeto incorporou conquistas da bancada laboral, como: o próprio valor base da remuneração, mais do que o dobro oferecido inicialmente pelas empresas no GT (R\$ 15,60, em 14/08/23); a discriminação dos custos operacionais, incluindo despesas não relacionadas diretamente ao veículo; um valor de remuneração do trabalho maior que o salário mínimo horário, por embutir a parcela relativa ao descanso remunerado; o reajuste anual sistemático; além da possibilidade de negociação coletiva sobre o tema.

Outro elemento central do projeto, a questão previdenciária, também vinha bastante detalhada nos artigos dez e onze. O texto consolidava o entendimento de que empresas e trabalhadores contribuiriam para a Previdência Social, com uma parcela significativamente maior atribuída às empresas, próximo ao que pagaria um empregador. Porém, de forma contraditória, os motoristas eram enquadrados como contribuintes individuais. Por conter diversas especificações técnicas, esta parte será reproduzida parcialmente:

Art. 10. Para fins de enquadramento previdenciário, o trabalhador que preste o serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros em veículo automotor de quatro rodas, com intermediação de empresa operadora de aplicativo, nos termos do disposto no art. 3º, será considerado contribuinte individual e sua contribuição será calculada mediante a aplicação da alíquota de sete inteiros e cinco décimos por cento sobre o salário-de-contribuição, observado o limite máximo do Regime Geral de Previdência Social.

§ 1º O salário-de-contribuição para a obrigação de que trata o **caput** corresponde a vinte e cinco por cento do valor bruto auferido no mês.

§ 2º A empresa operadora de aplicativo de transporte remunerado privado individual de passageiros de que trata o art. 2º contribuirá à alíquota de vinte por cento, incidente sobre o salário de contribuição do trabalhador que preste serviço por ela intermediado, no mês, calculado na forma prevista no § 1º.

§ 3º As empresas operadoras de aplicativo ficam obrigadas a:
I - prestar as informações relativas aos segurados e às contribuições realizadas à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda, ao Instituto Nacional do Seguro Social e ao Ministério do Trabalho e Emprego, na forma prevista em regulamento; e

II - arrecadar, até o dia vinte do mês seguinte ao da competência, os valores devidos pelos trabalhadores, conforme o disposto neste artigo.

§ 4º O desconto da contribuição a que se refere o § 3º presume-se feito oportuna e regularmente pela empresa operadora de aplicativo, que ficará diretamente responsável pela importância que deixou de arrecadar ou

que arrecadou em desacordo com o disposto nesta Lei Complementar (Brasil, 2024, p. 4–5).

Esta parte do texto foi negociada, principalmente, nos momentos finais e posteriores ao grupo de trabalho. Embora fosse uma proposta das empresas, desde o início, a contribuição para a previdência dos trabalhadores, entrevistados que participaram dessa negociação relatam a resistência das plataformas em assumir um valor de contribuição equivalente ao de um empregador, ponto no qual cederam, pois garantiram mais um elemento de segurança jurídica com a definição dos trabalhadores como contribuintes individuais. Com relação aos trabalhadores, o texto garantia um patamar de contribuição (7,5%) inferior ao de um contribuinte individual convencional (11%), mas superior ao de um microempreendedor individual - MEI (5%). O governo também foi atendido na sua reivindicação de não subsidiar as contribuições, diferentemente do que ocorre com os MEIs. A propósito, o art. 16 vedava aos motoristas regulamentados pela legislação a opção de aderir ao regime do MEI.

Os artigos 12 a 15 compunham a parte de conformidade e fiscalização da nova regulação, com ênfase na fiscalização da remuneração e da contribuição previdenciária, divididas entre a Receita Federal e a Secretaria de Inspeção do Trabalho do MTE. O artigo 12 dava alguma margem de atuação para a fiscalização do trabalho junto às empresas de plataforma, pois definia que estas tinham “o dever de diligência na adoção de medidas para prevenir abusos aos direitos dos trabalhadores, inclusive nos casos em que o cadastro de trabalhadores na plataforma for efetuado por terceiros” (Brasil, 2024, p. 6). Ao incluir o dever de diligência nas contratações terceirizadas, o texto endereçava possíveis fraudes nas quais as plataformas contratam outras empresas para o fornecimento de trabalhadores, que atuam, na prática, como empregados, embora muitos sejam contratados pelas terceirizadas como MEIs ou de modo informal (Fairwork, 2022).

O artigo 13 permitia o compartilhamento, entre a Receita Federal e a Inspeção do Trabalho, de “registros de informações disponíveis sobre pagamentos, notas fiscais e recibos relacionados à prestação de serviços de que trata esta Lei Complementar” (Brasil, 2024, p. 6), enquanto o artigo 14 definia que as duas organizações, nas respectivas competências, fiscalizariam:

a regularidade e a veracidade das informações prestadas pelas empresas operadoras de aplicativo de transporte remunerado privado individual de passageiros no Sistema Simplificado de Escrituração Digital das Obrigações Previdenciárias, Trabalhistas e Fiscais - eSocial, que deverá ser adequado para os fins desta Lei Complementar (idem, p.6-7).

Embora o sistema eSocial seja usado pela Inspeção do Trabalho para verificar o cumprimento de direitos e o recolhimento de obrigações trabalhistas, a exclusão das atividades dos motoristas plataformizados do escopo da CLT e de direitos constitucionais do trabalho limitava a atuação da fiscalização ao cumprimento da lei complementar em questão, com a possibilidade de anulação administrativa e judicial de atos que extrapolassem o previsto na lei, como a fiscalização do cumprimento de normas de segurança e saúde do trabalho, por exemplo.

Em uma ressalva importante, o parágrafo único do artigo 14 expressava que o fornecimento de dados à Receita e à Inspeção do Trabalho não representava violação da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (*idem*,p.7), descartando uma justificativa que poderia ser alegada pelas empresas de plataforma para negar acesso a dados dos trabalhadores. Neste ponto, o projeto prestigiou os órgãos fiscalizadores.

Ao fim, o artigo 15 estabelecia uma punição para empresas que descumprissem as disposições trabalhistas presentes na regulamentação, sujeitando as infratoras a uma multa administrativa que poderia chegar a cem salários mínimos, sem prejuízo de outras sanções cabíveis (Brasil, 2024, p. 7). Juntamente com as disposições sobre a fiscalização, este artigo reforçava o cumprimento da lei. Os demais artigos já foram mencionados, ou tratavam de questões procedimentais, que não são do interesse desta pesquisa.

7.6.1 Trajetória do projeto no Legislativo

O PLC n.12/2024 foi apresentado em 05 de março de 2024 e, até o momento da finalização desta tese, ainda se encontrava em tramitação na Câmara dos Deputados. Havia a expectativa de que um acordo tripartite daria força e permitiria a aprovação rápida do projeto no parlamento (Marinho, 2024). De fato, o governo (BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego, 2024a), as centrais sindicais (DTM em Debate, 2024) e as empresas (AMOBITEC, 2024; Uber, 2024) se empenharam em demonstrar apoio ao projeto, destacando que o texto era resultado de um longo esforço de debate e negociação, com equilíbrio entre direitos e autonomia para os trabalhadores e segurança jurídica para as empresas.

Porém, o projeto enfrentou resistência na Câmara dos Deputados, com atuação de deputados reunidos na Frente Parlamentar em Defesa dos Motoristas de Aplicativos (FPMA). Essa frente, registrada na Câmara em 23 de maio de 2023 (período do início das reuniões do GT), tinha 194 deputados signatários, sendo o maior número oriundos do Partido Liberal (44),

seguidos pelo União Brasil (27), pelo Partido do Trabalhadores (24) e por demais partidos⁵⁰. O presidente do colegiado era Daniel Agrobom (PL/GO), deputado de oposição bastante atuante no tema. O parlamentar chegou a apresentar um projeto de lei alternativo para regulação do trabalho dos motoristas, o PL n.536/2024 (BRASIL. Câmara dos Deputados, 2025a, 2024b).

O projeto apresentado por Agrobom atendia principalmente às reivindicações da Federação dos Motoristas por Aplicativos do Brasil – FEMBRAPP. Era a organização que havia ficado de fora dos debates realizados no GT, por desentendimentos com representações do movimento sindical na mesa. O grupo se aproximou de deputados de oposição e articulou uma forte resistência ao projeto do GT. As principais críticas eram ao formato de verificação da remuneração mínima, por hora trabalhada. Esses representantes defendiam que tal forma de remuneração não era interessante para os motoristas e propunham a remuneração por distância percorrida e tempo em atividade. Também criticavam o formato da contribuição dos motoristas para a previdência, defendendo que o motorista contribuísse, preferencialmente, como MEI, com alíquota menor em relação ao salário mínimo. Havia, ainda, críticas mais sofisticadas, como a menção de que o projeto permitia o controle algorítmico dos trabalhadores, promovendo a subordinação de fato ao conferir “poderes às plataformas de punir, dispensar, controlar ofertas, estipular preços” (Agrobom apud Câmara dos Deputados, 2024d).

⁵⁰ Dos 194 integrantes da Frente Parlamentar em Defesa dos Motoristas de Aplicativos, 100 também participavam da Frente Digital, aquela secretariada pelo instituto mantido pelas plataformas digitais. Contudo, a FPMA tinha parlamentares bastante críticos às empresas de plataformas, como pode se observar nos registros das suas atividades (Câmara dos Deputados, 2024c).

FIGURA 7 - MOVIMENTO DE MOTORISTAS EM OPOSIÇÃO AO PLP N.12/2024



Fonte: postagens entre 12 e 19 de março de 2024 na página da FEMBRAPP no Instagram. Disponíveis em: <https://www.instagram.com/fembrapp/>, acesso em 28/12/2025.

Alguns entrevistados mencionaram a atuação desse grupo de motoristas e parlamentares opositores como decisiva para dificultar a tramitação do projeto governamental. Diante disso, elencaram como um erro estratégico do governo não ter buscado alguma forma de incluir o grupo nos debates do GT:

Acho que o Congresso Nacional não teria dificuldades para aprovar esse projeto se todos estivessem de acordo. Mas a existência de um grupo de motoristas de aplicativo que faz oposição ao conteúdo do projeto, que entende que outros temas deveriam fazer parte dele e que não participou do grupo de trabalho, somado a um Congresso Nacional que é politicamente bastante dividido e cujo governo não tem ampla maioria, tem tornado muito difícil isso caminhar (Entrevistado 11).

Contudo, as manifestações contrárias também vinham de potenciais aliados. Até mesmo parlamentares da base governamental criticaram elementos do projeto, como a remuneração restrita ao período efetivamente trabalhado e o fato de o projeto ser defendido pelas empresas (Câmara dos Deputados, 2024d). O Ministério Público do Trabalho, que acompanhou o colegiado na condição de convidado, apresentou nota com diversas críticas ao PLP 12/2024, apontando o problema em definir as plataformas como meras intermediadoras, a contradição entre a definição do trabalhador como autônomo e a permissão de diversos instrumentos de controle do trabalho por parte das plataformas, a vedação do reconhecimento da relação de emprego ainda que presentes os seus requisitos e a fragilidade dos direitos atribuídos aos motoristas (BRASIL. Ministério Público do Trabalho, 2024).

As críticas também vieram dos pesquisadores da plataformização do trabalho, grupo que havia reivindicado uma participação mais ativa nas discussões do GT, mas que acabou acompanhando as negociações apenas por meio de observadores convidados. Em nota, a Associação Brasileira de Estudos do Trabalho (ABET) criticou o PLP 12/2024, principalmente por legitimar que trabalhadores plataformizados fossem subordinados, na prática, pelas empresas de plataformas, sem que isso configurasse o vínculo de emprego, com os direitos e as proteções equivalentes. De acordo com a entidade, ao permitir o amplo uso de mecanismos de gerenciamento algorítmico, ao mesmo tempo em que definia os plataformizados como autônomos e as plataformas como intermediadoras, o projeto criava um precedente que poderia “impactar toda a classe trabalhadora espalhando-se para outras atividades profissionais cujos empregadores aleguem apenas intermediar trabalho por meio de uma ferramenta tecnológica ao invés de contratar e gerenciar trabalhadores” (Associação Brasileira de Estudos do Trabalho, 2024).

Além disso, a nota questionava a insuficiência da remuneração, a exclusão do tempo de espera no cálculo da jornada, a liberação para jornadas extenuantes, a ausência de mecanismos de prevenção dos riscos do trabalho e o peso excessivo na definição de direitos por negociação coletiva. A nota da Abet foi acompanhada por outras manifestações críticas de pesquisadores, que rejeitavam o projeto de forma veemente, apontando-o como um “grave erro, que deveria ser revogado ou retirado” (Antunes, apud Câmara dos Deputados, 2024d) ou como um projeto que institucionalizava o “subordinado sem direitos”, ao invés do “autônomo com direitos” (Carelli, 2024).

Diante da resistência no parlamento e na sociedade civil, o governo concordou em retirar o pedido de urgência constitucional que limitava o prazo de votação do projeto a 45 dias, permitindo, assim, que se ampliasse a discussão no Legislativo e que fossem feitas sugestões de emendas ao texto. Houve um acordo entre o governo e líderes parlamentares para que o prazo de votação passasse de 20 de abril para 12 de junho de 2024 (Câmara dos Deputados, 2024a).

No final de abril, a Fenasmapp, protagonista da bancada dos motoristas no GT, apresentou um documento com doze emendas ao PLP 12/2024 (FENASMAPP, 2024). As emendas retomavam a remuneração por distância e duração das corridas, incluíam um adicional noturno de 30% na remuneração, retiravam a menção ao limite de 12 horas de conexão, previam a intervenção dos sindicatos em casos de alteração de termos de uso e exclusão de trabalhadores,

a competência da Justiça do Trabalho para a resolução de conflitos individuais, entre outras questões (idem, 2024).

Apesar dos esforços do governo para que o projeto pudesse avançar, o PLC n.12/2024 teve a sua tramitação paralisada na Câmara dos Deputados, com a última movimentação registrada em 02 de julho de 2024. Na véspera desse dia, o deputado Augusto Coutinho (Republicanos/PE) havia apresentado o seu parecer sobre o projeto na Comissão de Indústria, Comércio e Serviços, propondo um texto substitutivo, que mantinha os elementos principais do projeto governamental, mas incorporava algumas das emendas da Fenasmapp e partes do projeto da Frente Parlamentar em Defesa dos Motoentregadores e Motoristas de Aplicativos. Contudo, o parecer seria retirado de pauta, com protestos do relator a respeito da intolerância de parte da categoria e dos parlamentares, que rejeitavam o texto original e mesmo as possibilidades do seu aprimoramento via substitutivo (BRASIL. Câmara dos Deputados, 2024a).

7.6.2 A contraproposta da Câmara dos Deputados: um novo regime geral para o trabalho plataformizado

Em maio de 2025, o presidente da Câmara dos Deputados, Hugo Motta (Republicanos/PB), instituiu na casa legislativa a Comissão Especial sobre Regulamentação dos Trabalhadores por App (Câmara dos Deputados, 2025a), destinada a discutir e dar parecer ao Projeto de Lei Complementar n.152/2025, de autoria do deputado Luiz Gastão (PSD/CE)⁵¹. O referido projeto “regula os serviços de transporte remunerado privado individual de passageiros e de coleta e entrega de bens prestados pelas empresas operadoras de plataforma digital” (BRASIL. Câmara dos Deputados, 2025c).

A criação de uma comissão especial em torno de outro projeto sobre o tema, pelo presidente da Câmara dos Deputados, diminuiu as chances de o PLP 12/2024 ser apreciado pelo Poder Legislativo, mesmo não tendo sido formalmente arquivado ou retirado. De fato, o PLP 152/2025 recebeu regime de tramitação prioritária, a comissão especial realizou o expressivo número de dezessete audiências públicas entre agosto e novembro de 2025, e a votação do

⁵¹ O deputado Luiz Gastão é empresário com atuação no setor de serviços terceirizados (asseio e conservação, segurança, gestão penitenciária, etc.). É presidente licenciado da Fecomercio-CE, apresentando uma trajetória de atuação no sindicalismo patronal. Participou da Frente Parlamentar em Defesa dos Motoristas de Aplicativos, mas não participava da Frente Digital.

parecer sobre o projeto foi marcada para 10 de dezembro de 2025, mas acabou sendo adiada, sem nova previsão (BRASIL. Câmara dos Deputados, 2025b; Câmara dos Deputados, 2025b).

Não está no escopo desta tese examinar o novo projeto de lei e a sua tramitação, mas é necessário destacar alguns pontos. Primeiramente, a versão inicial deste projeto trazia de volta para a regulação o setor de entregas, aplicando a este a mesma arquitetura institucional prevista para o transporte individual privado (BRASIL. Câmara dos Deputados, 2025c). Indo além, o substitutivo proposto pelo relator, Dep. Augusto Coutinho (Republicanos/PE), ampliou o alcance da regulação para todas as atividades com “relação de trabalho entre um trabalhador plataformizado e uma empresa operadora de plataforma digital” (BRASIL. Câmara dos Deputados, 2025b, p. 30). Ou seja, o projeto atual, caso aprovado, tem efeitos bem mais amplos sobre a regulação do trabalho no país, com o potencial de descaracterizar o vínculo de emprego em qualquer atividade que possa ser operada por empresas de plataforma.

O segundo ponto a destacar é que o PLP 152/2025, na forma do projeto substitutivo, mantém vários elementos do acordo tripartite ocorrido no subgrupo de transporte individual do GT⁵². Pelo lado das empresas, entrega a principal demanda, a segurança jurídica, afastando taxativamente o vínculo empregatício nas relações de trabalho reguladas pela legislação. Contudo, o substitutivo não cita as empresas como intermediárias, nem os trabalhadores como autônomos, reconhecendo explicitamente se tratar de uma relação de trabalho. Também permite que as empresas implementem diretrizes e sistemas de avaliação para “manutenção e elevação da qualidade dos serviços ofertados aos usuários” sem que isso configure subordinação (BRASIL. Câmara dos Deputados, 2025b, p. 33).

Apesar disso, o substitutivo de Augusto Coutinho foi objeto de críticas severas da Amobitec, que o chamou de “uma proposta legislativa trágica, que traria um aumento de preços capaz de tornar impraticável os serviços de delivery e de transporte de passageiros para 125 milhões de brasileiros” (AMOBITEC, 2025, p. 1). A entidade criticava principalmente a definição de tarifas mínimas, por serviço, para as plataformas de entregas e de transporte de passageiros, bem como uma contribuição previdenciária reduzida para empresas que cobravam taxas menores de intermediação dos seus usuários⁵³. Tal oposição demonstra que a Amobitec

⁵² Vale dizer que o relator do PLP 152/2025 é o mesmo do PLP 12/2024, o deputado Augusto Coutinho (Republicanos/PB), que também era relator do projeto da Câmara dos Deputados que estava mais avançado antes da realização do GT, o PL 5.069/2019.

⁵³ O artigo 17 do substitutivo trazia uma forma de contribuição previdenciária diferente para as plataformas que cobravam dos trabalhadores apenas um valor de assinatura mensal, o que atendia pleitos das empresas de

tinha dificuldades em manter, na Câmara dos Deputados, o mesmo nível de centralização e integridade das suas propostas observado no GT.

Pelo lado dos trabalhadores, o substitutivo apresenta um conjunto de direitos, atendendo as demandas de remuneração (inclusive por distância, no caso dos motoristas e entregadores), inclusão previdenciária (de forma similar ao projeto do GT, mas com contribuição menor dos trabalhadores e maior das empresas), transparência algorítmica (com maior nível de detalhamento e incluindo procedimentos como o direito de defesa e a revisão humana de decisões algorítmicas sensíveis), sujeição das plataformas às leis e regulamentos de saúde, higiene e segurança do trabalho, entre outros pleitos apresentados no GT. Contudo, o novo projeto retira o papel detalhado e a imposição das negociações coletivas presentes no projeto do GT, reduzindo o tema à “liberdade de organização associativa ou sindical, observado o disposto no inciso XXVI do art. 7º e no art. 8º da Constituição Federal” (BRASIL. Câmara dos Deputados, 2025b, p. 38). Pelo lado do governo, atende ao pleito central de estabelecer regras que garantissem padrões mínimos de trabalho decente e seguridade social.

O terceiro ponto a destacar é que o projeto é bem mais detalhado do que o texto resultante do GT, reflexo do próprio acúmulo das discussões realizadas no colegiado, mas também de uma série de audiências e seminários realizados pela Câmara dos Deputados (BRASIL. Câmara dos Deputados, 2025b, p. 13). Estas audiências reuniram uma diversidade maior de representantes dos trabalhadores, das empresas e do governo, além de incluírem o grupo dos pesquisadores e dos servidores públicos especializados. Não se quer dizer que isso tenha gerado um projeto melhor, no mérito da proteção social do trabalho, mas que uma forma de elaboração mais aberta à participação dos diferentes atores interessados resultou em um texto mais completo, com menos lacunas. De fato, o relatório e o projeto substitutivo apresentam algo mais próximo de um código de trabalho, ainda que a formalização de uma categoria intermediária para todas as atividades plataformizadas possa levar a uma ampla substituição do regime celetista.

plataformas menores, que adotavam esse modelo para concorrer com as empresas líderes (BRASIL. Câmara dos Deputados, 2025b).

8. CONCLUSÕES SOBRE A INICIATIVA DO GRUPO DE TRABALHO

Parte importante das constatações a respeito do grupo de trabalho já foi feita nos capítulos anteriores, de modo que aqui serão retomadas para efeitos de organização do pensamento. O presente capítulo também traz, de forma mais explícita, os dados provenientes das entrevistas, principalmente na seção 8.1. Não obstante, é preciso esclarecer que as constatações aqui apresentadas são embasadas na triangulação entre as fontes principais desta pesquisa: a pesquisa documental, as entrevistas com integrantes do GT e a participação observante do autor.

O capítulo 6 apresentou, pela lente dos Fluxos Múltiplos, o contexto inicial e seus desafios para a elaboração de uma proposta de regulação do trabalho plataformizado no Brasil. A dificuldade de acesso dos trabalhadores de plataformas ao sistema de proteção social se tornou um problema que chamava a atenção das autoridades, enquanto o fluxo da política contribuiu para que o problema se tornasse prioridade para o Executivo, o que acabou mobilizando também o Legislativo. Porém, a definição da solução a ser adotada para enfrentar o problema era o maior desafio, com um fluxo das propostas que apontava para direções diversas, refletindo a fragmentação da rede de atores interessados na regulação do trabalho por plataformas.

O grupo de trabalho foi uma tentativa do Executivo brasileiro de enfrentar esse desafio, partindo da avaliação de que seria possível construir uma proposta dialogada entre trabalhadores, empresas e governo. Se bem sucedida, essa estratégia seria uma grande vitória política para o governo Lula. O diagnóstico era que uma proposta acordada entre as três partes venceria eventuais resistências do Legislativo a um avanço nos direitos dos trabalhadores. Porém, a insistência no consenso levou ao bloqueio dos grupos, das propostas e dos assuntos que pudessem atrapalhar as possibilidades de um acordo. O capítulo 7 demonstrou que, de fato, o GT funcionou como um meio de afunilamento forçado das propostas, na direção de um regime intermediário entre uma relação de trabalho e uma relação entre partes autônomas.

O projeto resultante do acordo parcial no GT tinha o mérito de reconhecer a relação entre trabalhadores e empresas de plataforma como uma relação de trabalho. Nesse sentido, trazia alguns direitos e proteções importantes, mas deixava de abordar, ou tratava superficialmente, vários elementos que, na prática, deixavam os trabalhadores pouco protegidos na relação com as empresas. Diante disso, cabe perguntar: como se chegou a esse resultado? Havia outras possibilidades? É o que se aprofunda nas seções seguintes.

8.1 AVALIAÇÕES SOBRE A DINÂMICA DAS REUNIÕES

O grupo de trabalho começou com uma quebra nas expectativas. A expectativa inicial dos entrevistados era que o colegiado discutiria os vários elementos de uma proposta de regulação do trabalho por plataformas. Era o que estava sinalizado nas manifestações públicas dos integrantes do governo e no próprio decreto que instituía o grupo de trabalho. Contudo, já no início das atividades do GT, havia a sensação de que o colegiado estava se transformando em um espaço mais voltado à negociação coletiva do que à discussão de um marco regulatório.

O objetivo do grupo era construir uma legislação que balizasse as diversas condições e os direitos desse trabalhador. E isso, de alguma forma, eu acho que foi bastante difícil de compreender, porque a negociação acabou, na visão dos trabalhadores, indo para uma negociação tradicional, que deveria ser uma negociação capital-trabalho, e não uma negociação tripartite de regulação de profissão. Então, esse, para a gente, talvez tenha sido o maior dilema (Entrevistado 12, 07:18).

Em comentário sobre o andamento das discussões, alguns entrevistados atribuíam essa mudança na direção dos diálogos a uma coordenação pouco efetiva do governo, do qual era esperado que colocasse uma pauta de assuntos a serem tratados e que apresentasse, ao menos, um documento com as bases para a discussão:

Quando o grupo se iniciou, a gente tinha uma expectativa, até porque tinha sido declarada pelo ministério, de que seria desenhado um anteprojeto de lei. Em vários pontos, que depois até foram materializados em uma das cartas das centrais sindicais, lá, com N tópicos, a gente tinha a expectativa de endireitar ponto a ponto. E ter, eventualmente, uma proposta sendo colocada na mesa até pelo próprio governo, assim como, tipo, mediador/coordenador. Isso não aconteceu exatamente dessa forma, como às vezes acontece em outros grupos de trabalho, você está discutindo em termos de um texto, que o mediador, no caso o governo, coloca para debate (Entrevistado 10, 06:58).

Eu ainda imaginava que fosse existir uma objetividade maior no trabalho. O nome grupo de trabalho me convenceu de que a gente chegaria ali e a gente teria assim: galera, é o seguinte, vamos conversar de tal ponto, a gente vai falar disso. E vai lá, bota sua opinião aí. Você, bota sua opinião aí... E que não fosse aquela roda gigantesca de todo mundo falando de assuntos que não necessariamente tocavam o objetivo principal (Entrevistado 1, 42:17).

A condução neutra do governo tinha algumas razões. Primeiramente, o clima tenso das reuniões. Já no seminário que antecedeu o GT, ficou visível um posicionamento de desconfiança e denúncia dos trabalhadores com relação às empresas. Diante disso, a coordenação do MTE avaliava que um posicionamento do governo, logo no início, deixaria o

clima ainda mais conflituoso, minando as chances de evolução dos diálogos. Isso porque a preferência inicial do governo era por uma regulação que enquadrasse as empresas conforme a legislação vigente, algo que estas rejeitavam fortemente.

A gente começa essa mesa. E eu tinha uma grande esperança de que o Judiciário nos ajudaria. O Marinho tinha uma ótima relação com o pessoal do Tribunal Superior do Trabalho, onde havia uma divisão, mas onde a presidência do Tribunal era francamente favorável ao enquadramento na CLT. Então, a gente começa a trabalhar com a expectativa de que seria possível o enquadramento das empresas no regime da CLT, ainda que fosse necessário introduzir algumas novidades, por conta dessa questão de a pessoa prestar serviço para várias plataformas diferentes. Dessa necessária, e reivindicada por eles, autonomia dos trabalhadores. Relativa. Então, mas a minha expectativa é que você partiria do núcleo duro, da essência da CLT (Entrevistado 8, 17:54)

A ideia era, portanto, que uma manifestação do governo no início dos diálogos poderia atrapalhar a busca de um consenso mínimo. Por isso, a coordenação do GT ressaltou, em várias reuniões, que a estratégia para os diálogos seria a dos consensos progressivos, partindo dos temas menos polêmicos e estabelecendo acordos iniciais, para depois se avançar para os temas mais complexos. Havia, inclusive, uma orientação aos técnicos da bancada governamental para que evitassem posicionamentos que pudessem gerar desacordo entre as partes.

Outra questão que fazia com que o governo evitasse se posicionar era a percepção de que parte considerável da base dos trabalhadores rejeitava qualquer menção à Consolidação das Leis do Trabalho, ou termos equivalentes. Embora essa resistência não estivesse representada na bancada laboral, as manifestações nesse sentido chegavam ao governo por diversos meios, principalmente por lideranças de trabalhadores e por parlamentares que buscavam o MTE para exporem suas posições. A própria escolha das centrais sindicais como representantes dos trabalhadores já havia fragilizado o governo, politicamente. Vale lembrar o episódio no qual a coordenação do GT se viu forçada a desfazer o convite para membros da federação Fembrapp, na primeira reunião do subgrupo dos motoristas, pois estes questionavam publicamente a representatividade dos sindicatos de motoristas presentes na mesa. Assim, um posicionamento governamental pelo enquadramento poderia gerar um problema político ainda maior.

Porque, veja bem, de um lado você tinha, de parte da base trabalhadora, uma posição de não querer CLT, de não querer enquadramento, com horário, com direitos, naqueles termos. Por influências que, bom, cabe discutir... Mas era essa coisa. Do lado do Congresso, um cerco imenso do lobby empresarial. E do lado do Supremo, manifestações claras de que seria na mesma linha. Então, havia uma situação em que você poderia ficar contra a base, contra o Legislativo e contra o Supremo. Foi então que a gente se inclinou por essa posição intermediária, de assegurar, de fazer uma concessão naquilo que nós

acreditamos, do reconhecimento da dependência, e por consequência CLT, para uma posição de reconhecimento de uma autonomia, mas preservando os direitos. O foco foi esse. Foi preservar os direitos. Era uma postura de, ou vamos acertar isso aqui ou vamos perder tudo (Entrevistado 8, 22:04)

A busca por viabilizar um acordo também foi o motivo que levou o governo a efetivar a divisão do grupo de trabalho em subgrupos de motoristas e entregadores. Existia uma percepção, compartilhada entre o governo e a bancada laboral, de que havia diferenças importantes nas características e nas pautas das duas principais categorias presentes na mesa. Essas diferenças atrapalhavam a evolução dos debates, de modo que tanto trabalhadores quanto o governo propuseram o arranjo dos subgrupos, com encontros pontuais do grupo completo.

Considerando as primeiras reuniões, eu estava muito descrente. Totalmente descrente. Porque a distância das opiniões entre os empregadores e os trabalhadores era gigantesca. E o governo, qual o papel que ele tinha como ator? O governo era na busca de construir consensos. Mas o consenso estava tão longe, porque aquilo que as empresas tinham como concepção e o que os trabalhadores estavam reivindicando, a distância era gigante. Então eu estava muito pessimista nas primeiras reuniões. Foi então que a gente consensuou criar dois subgrupos. Um que cuidasse apenas dos trabalhadores basicamente os automóveis, quatro rodas, e o outro subgrupo ia cuidar só dos empregadores. E aí começou a fluir mais as convergências (Entrevistado 9, 17:12).

Entre os motoristas, muitos não se identificam como empregados. Tem uma resistência muito forte contra esse reconhecimento. Muitos motoristas, inclusive, têm uma orientação política de muita resistência a qualquer tipo de ingerência do Estado. Então, quanto mais liberdade você dá, ainda que essa liberdade seja questionável, para eles parece melhor. Os representantes que estavam ali tinham até pouca margem para discutir a questão da relação de emprego, para defender e bater o pé quanto à relação de emprego. Diferente dos entregadores. Os entregadores, enquanto grupo ali, eles pareciam mais conscientes quanto às condições de subordinação a que eles estavam sujeitos. Eles queriam o reconhecimento dos direitos deles. E, fora isso, as lideranças sindicais que estavam aí, que representam motofretistas, autônomos e empregados, eles tinham um interesse no reconhecimento de uma relação de trabalho com o reconhecimento de todos os seus direitos (Entrevistado 7, 22:39).

A separação por subgrupos, contudo, acabou reforçando o papel do colegiado como mesa de negociação coletiva setorial. Também pesou para isso o histórico de negação das empresas de plataforma em realizar acordos ou convenções coletivas com os sindicatos de entregadores e de motoristas. Ou seja, o GT era a primeira ocasião institucional na qual as empresas aceitaram se sentar para discutir termos do trabalho com as representações de trabalhadores.

A gente sempre tentou trazer as empresas em mesas de negociação para poder tratar a situação do trabalhador. Porém, nunca conseguimos, porque as plataformas, de fato, elas não querem a negociação coletiva, elas querem continuar do jeito que está hoje, né? A pressão do governo atual é que fez eles sentarem na mesa para negociar. Então, a gente tem muito a agradecer ao governo atual, porque sem isso a gente ia continuar mais dez anos desse jeito que eles estão hoje (Entrevistado 6, 10:30)

Desse modo, as condições e as escolhas no início das atividades do grupo de trabalho iriam influenciar toda a sua dinâmica. Havia uma demanda reprimida por negociação coletiva por parte dos trabalhadores, que chegavam com pautas urgentes, principalmente na questão remuneratória. Embora criado para uma discussão regulatória ampla, o colegiado foi dividido entre subgrupos setoriais. Responsável por coordenar o GT, o governo decidiu não apresentar bases próprias para as discussões, restringindo-se a orientar que a metodologia seria a dos consensos progressivos, na qual trabalhadores e empresas deveriam buscar, entre si, pontos iniciais de entendimento. Nesse cenário, a escolha do tema remuneratório para iniciar as tratativas foi uma consequência lógica.

Havia, contudo, uma avaliação das bancadas de que o tema da remuneração levaria à discussão dos outros temas, na medida em que as negociações avançassem. Isso até ocorreu com alguns pontos, principalmente na discussão em torno do tempo considerado como trabalho, da transparência sobre os valores pagos e de direitos que poderiam se associar à remuneração (descanso remunerado, por exemplo). Porém, o cerne das discussões se tornou a negociação de valores, a ponto de a discussão sobre temas complexos como a jornada se resumir ao pagamento, ou não, do tempo em espera.

A nossa estratégia sempre foi jogar a pauta da remuneração na mesa para a nossa base. A base virar e falar assim: mas aí no ano que vem como é que a gente faz? Aí a gente falava de representação coletiva, né? Não vai fazer um GT por ano, tá ligado? Ah, mas a gente vai ganhar 30 reais por hora? Pô, você não vai ganhar 30 reais por hora, isso não vai ser seu salário, porque metade disso você tem que tirar para comprar colete, para botar baú, entendeu? Aí isso ia puxar saúde e segurança, né? Ah, mas como é que eu vou saber que de fato ele está me pagando isso? Isso ia puxar o debate da transparência. Ou seja, a gente conhecendo as dúvidas da categoria, a gente começou pela remuneração, porque é um assunto que enche os olhos, né? E, segundo, porque geraria perguntas que a gente poderia dar respostas durante o GT. Só que a gente não passou da remuneração no GT. As empresas, elas amarraram o tema da remuneração de uma forma que elas conseguiram levar até o final. Até o final, sem a gente conseguir superar o primeiro. Ou seja, elas foram extremamente espertas, né? De colocar somente esse assunto e de colocar como se fosse somente uma questão de valores. Quando, na realidade, nunca foi, né? (Entrevistado 1, 46:01).

Nesse sentido, novamente fez falta uma condução mais ativa do governo, que poderia ter restringido o espaço para as negociações remuneratórias, buscando trazer à pauta os outros temas. Ao invés disso, a decisão foi dobrar a aposta nos ganhos mínimos, orientando que trabalhadores e empresas concentrassem esforços para chegar a um acordo sobre os valores, com a pressão adicional de um prazo curto para que se chegasse a uma definição.

Mas eu esperava que o governo pudesse, de alguma forma, primeiro enquadrar as empresas, que nem a gente falou no grupo de trabalho, como empresas de transporte de mercadoria e de transporte de passageiros. Acho que esse era o primeiro passo, e o governo não fez. Tem os seus motivos, beleza, mas nem tentou. Segundo, a questão do vínculo, a gente nem debateu, a gente nem chegou nisso (Entrevistado 5, 27:55).

Outra coisa, o governo tinha que dar a pauta, o que é que ele quer resolver em cada sessão. Então, assim, essa reunião vai ser sobre o que vocês apresentam de prioridade. Prioridade é remuneração? Tudo bem. Hoje vamos começar discutindo remuneração. Nós vamos apresentar uma proposta e cobrar, entendeu? Não senta à mesa se não tem proposta. Não fechou a proposta de remuneração? Passa para outra pauta. E uma coisa que foi anunciada desde o começo, e não foi feita, foi: se as empresas não chegarem com a proposta, não tivermos acordo, o governo vai arbitrar. Isso foi dito pelo presidente da comissão, diversas vezes. O governo não fez isso. Ele não arbitrou, ele cedeu. É diferente (Entrevistado 7, 27:59).

O resultado dessa conjuntura foi o que se observou ao fim das atividades. O subgrupo dos motoristas, cuja categoria tinha uma resistência menor à definição de que não havia vínculo empregatício e uma demanda centrada no aumento da remuneração, chegou em um acordo com as empresas líderes, mais dispostas a subir os valores de remuneração, representadas pela Amobitec. O subgrupo dos entregadores, cuja categoria tinha uma trajetória de organização e demandas mais associadas a uma relação de emprego (nas entidades que compunham a bancada), foi mais resistente a chegar a um acordo baseado centralmente na questão remuneratória, que implicava uma série de concessões por parte da bancada laboral.

Os trabalhadores, no caso dos automóveis, nunca reivindicaram a carteira assinada. Nunca reivindicaram esse tipo de formalização. A origem da maior parte dos trabalhadores, ou pelo menos com quem eles se identificam historicamente, é uma categoria autônoma, que é os taxistas. Então, se você lembrar a pauta dos motoristas, é uma pauta tipicamente de taxista. O que eles estavam pedindo? Eles estavam pedindo quilômetro rodado e estavam pedindo a partida, o primeiro fixo. Eles, por exemplo, não tinham uma discussão pesada sobre hora parada, por exemplo, que é uma coisa bastante importante na pauta dos entregadores, a hora logada. Era algo que, tudo bem, se viesse é bom, mas isso na cabeça deles já se compunha pelo preço mínimo. [...] Na outra ponta, o outro lado, não. O outro lado está no meio da controvérsia. Por quê? Porque os entregadores já eram, historicamente,

trabalhadores celetistas e já eram trabalhadores que construíram uma história mais vinculada à carteira assinada (Entrevistado 12, 18:17).

Eu acho [que o acordo avançou no grupo dos motoristas] porque as contradições são menores. As contradições, o modelo de negócio dos entregadores, é muito mais explorador e muito mais agressivo aos trabalhadores do que o dos motoristas. É uma contradição, porque, a rigor, a organização dos trabalhadores é maior e mais combativa entre os entregadores do que entre os motoristas, mas até o estamento social, até a posição econômica e social dos motoristas, ela tem menos contradições, ela tem menos problema para as empresas abrirem mão. Tanto que o iFood sai da mesa, e o Uber não sai. Então, eu acho que fundamentalmente está aí. A posição das empresas foi muito mais dura, muito mais renitente, muito mais inflexível do que as empresas de carro (Entrevistado 8, 59:48).

Além disso, parte dos entrevistados acredita que divergências presentes entre os representantes dos entregadores também dificultaram um acordo. É fato que havia divergências mais marcadas na bancada dos entregadores, entre os representantes dos sindicatos formalizados e os representantes das associações.

A primeira diferença é que eu acho que o grupo de trabalhadores que representavam os entregadores, eles eram menos coesos e tinha mais divergência entre eles. Eles tinham mais dificuldade para fazer algum acordo. Então, esse é um primeiro ponto. Mais visões distintas. Então, no grupo de entregadores você tinha associações, você tinha mais confusão lá e o acordo não saiu. Acho também que os números são mais difíceis para acordo no caso dos entregadores, porque eles ganham menos, eles têm um regime de trabalho que é menos intenso em termos de hora no dia, e aí isso dificulta a criação de um arranjo previdenciário. Você tem os limites. Para você ter acesso a previdência você tem que contribuir sobre um salário mínimo. E muita gente faz essa atividade de entrega combinando com outras coisas. Os números são mais desafiadores. Esses dois aspectos (Entrevistado 11, 34:23).

Porém, o autor discorda dessa avaliação. Primeiro, porque as divergências internas não foram mencionadas como decisivas pelos representantes de entregadores entrevistados⁵⁴. Segundo, porque ficou evidente nas discussões do GT que não havia, entre os entregadores, algum segmento disposto a fechar acordo nos mesmos termos do subgrupo do transporte individual. Terceiro, porque as divergências entre os entregadores eram, predominantemente, sobre quem teria legitimidade para representar a base.

Um último ponto a se destacar sobre a dinâmica do GT é a atuação da bancada empresarial. Um dos entrevistados, em trecho destacado acima, aponta que a longa discussão

⁵⁴ Não serão reproduzidas as falas desses representantes aqui, pois levariam à identificação dos entrevistados.

em torno da remuneração foi uma estratégia das empresas para restringir os debates a um tema mais favorável às suas propostas, evitando adentrar temas mais desconfortáveis. Outros entrevistados da bancada laboral também fizeram considerações parecidas. Trata-se de uma avaliação possível, mas que precisa ser contraposta a outros elementos. O primeiro ponto é que a discussão remuneratória não era uma prioridade das empresas. A prioridade era o afastamento do vínculo empregatício, o que ficou evidente em várias falas de representantes empresariais nas primeiras reuniões, que resistiam em apresentar propostas remuneratórias sem que isso estivesse inserido em uma discussão mais ampla, de um novo marco legal. Algumas falas de entrevistados da bancada empresarial ilustram essa posição:

Quando começam as discussões, os motoristas querem discutir sobretudo ganhos, e a gente acaba indo para uma discussão que, na verdade, não é uma discussão [de marco legal]. É uma discussão de ganho mínimo, que não fazia parte da nossa discussão. Então, tem uma concessão nossa nesse sentido (Entrevistado 11, 18:03)

Consensos progressivos funcionam quando existe uma base já dada. Então, por exemplo, vamos supor uma base dada. Todo mundo entende o que faz uma indústria. Não precisa explicar. Todo mundo sabe qual é a natureza jurídica de uma indústria, como que arrecada, o que faz, etc. Logo, com base nisso, nessa estrutura, a gente entra nos consensos progressivos. Tá, então, quanto tem de valor? Ah, quanto tem de férias? Ah, quanto tem de não sei o quê? Quando você não tem a base, não adianta. Você não resolveu a base, você não resolve o consenso progressivo (Entrevistado 2, 01:00:47).

O desconforto das empresas em discutir, diretamente, o tema da remuneração, fica evidente na demora da bancada empresarial em apresentar propostas de valores. Embora o tema estivesse pautado desde as reuniões de 20 e 21 de junho de 2023, a primeira proposta empresarial com valores de remuneração só foi apresentada em 14 de agosto de 2023. Enquanto trabalhadores e governo viam na demora uma falta de empenho e uma estratégia de postergação por parte das empresas, estas buscavam assegurar que a discussão remuneratória só avançaria como parte de um pacote que afastasse, legalmente, o vínculo empregatício. Como o governo insistia nos consensos progressivos, o efeito de prosseguir na discussão remuneratória foi um acordo tácito de que seria elaborado um projeto de lei com a premissa do afastamento do vínculo.

Outro ponto a se considerar é que a bancada empresarial não atuava de forma coordenada. Foi a Amobitec quem protagonizou as discussões remuneratórias por parte das empresas. Isso porque o MID era bastante resistente em apresentar uma proposta sem a definição explícita de como seria formalizado o acordo. Além disso, como o MID representava

plataformas com diferentes tamanhos e diferentes modelos de negócio, o compromisso com valores remuneratórios era um ponto de difícil alinhamento interno. Por isso, a entidade só viria apresentar uma proposta de valores na reunião de 29 de agosto, pressionada pelo avanço da Amobitec e pelas outras bancadas. As demais entidades empresariais se abstiveram de apresentar propostas remuneratórias.

Não, não teve um processo de coordenação no setor privado de plataformas. Tem muita postura de alguns poucos atores quererem tocar e meio que monopolizar a discussão também. Não é um segmento que é caracterizado pela cooperação. Então, em várias discussões, inclusive não só nessa, eventualmente alguns atores estavam querendo mais liderar sozinhos e ter um espaço próprio com o ministério. Então, não tem uma preocupação em ter tudo alinhado com o setor. Acho que tem uma visão meio individualista, assim, dos atores, que até prejudica, porque em dado momento, teria sido melhor ter a bancada do setor privado verdadeiramente alinhada (Entrevistado 10, 09:50).

Então, assim, no final das contas, o nível é dobrado de frustração. Porque, um, é uma frustração pelo resultado do GT, que, ao meu ver, piorou a situação do ponto de relacionamento entre entidades. E, segundo, em virtude de renegar realmente, de ter como locus e ator relevante só as grandes empresas. E que a história vai dizer qual vai ser o resultado final disso aí (Entrevistado 2, 42:59).

A fala de um dos participantes também chama atenção para um desdobramento. Na fase posterior ao encerramento formal do GT, a elaboração do projeto de lei pela parte empresarial ficou centrada na Amobitec e nas suas associadas. Isso teve impacto sobre o desempenho do projeto no Legislativo, com manifestações de representantes das empresas de plataforma menores afirmando que o modelo de remuneração mínima e de inclusão previdenciária previstos não eram compatíveis com os seus negócios, o que ganhou atenção dos parlamentares em uma audiência da Comissão de Defesa do Consumidor (Câmara dos Deputados, 2024b).

8.1.1 Avaliação sobre o acordo do subgrupo de transporte individual privado

Parte-se, agora, para uma avaliação sobre o acordo resultante do grupo de trabalho. O primeiro passo é uma análise comparativa do Projeto de Lei Complementar n.12/2024 em relação aos principais documentos de propostas apresentados pelas bancadas das empresas e dos trabalhadores. Foram utilizados os documentos iniciais de propostas, por serem mais abrangentes e refletirem o posicionamento das bancadas no início do GT. Contudo, é preciso fazer a ressalva de que o documento da bancada empresarial reflete a posição da Amobitec, que coincidia em vários pontos com as demais organizações da bancada, mas não era consensual.

TABELA 3 – Comparação entre as propostas empresarial e laboral e o PLC 12/2024

Proposta da Amobitec	Elemento atendido no PLP 12/2024?	Proposta da bancada laboral	Elemento atendido no PLP 12/2024?
Segurança jurídica – afastar definitivamente o vínculo empregatício	Sim. Artigos 3º e 5º.	Regulação tributária e trabalhista conforme setor de atuação da plataforma	Parcialmente. Atendido apenas na imposição da negociação coletiva setorial. Artigo 4º.
Independência do trabalhador – acesso à plataforma a despeito da situação laboral, liberdade de conexão e ausência de exclusividade	Sim. Artigo 3º e parágrafos.	Prevalência dos acordos e convenções coletivas e regulações próprias mais vantajosas ao trabalhador	Sim. Artigos 3º e 4º.
Seguridade social – contribuição para a previdência com participação das plataformas na retenção e nos aportes	Sim. Artigo 10.	Direitos sindicais conforme Constituição – incluía também acesso ao algoritmo pelos sindicatos	Parcialmente. Direitos sindicais atendidos. Artigos 3º e 4º. Acesso ao algoritmo não estava mencionado.
Garantia de remuneração mínima – salário mínimo proporcional ao tempo comprovadamente trabalhado	Parcialmente. O tempo comprovadamente trabalhado foi adotado, mas o valor da remuneração foi bem maior que o SM por hora. Artigo 9º.	Negociação coletiva como caminho para regulação dos desdobramentos	Sim. Artigo 4º.
Limitação de horas de trabalho	Sim. Artigo 3º, parágrafo 2º.	Flexibilidade para definir horários de trabalho – com direito a remuneração do descanso	Sim. Artigos 3º (flexibilidade) e 9º (descanso embutido na remuneração)
Segurança e saúde do trabalhador – seguro contra acidentes em complemento à seguridade social	Parcial. Não há menção a seguro. Tema consta como princípio a ser seguido pelas empresas e poderia ser objeto de negociação coletiva. Artigos 4º e 7º.	Vínculo de trabalho conforme legislação atual	Não. Artigo 3º.
Transparência – critérios mínimos sobre informações aos trabalhadores cadastrados e procedimentos das plataformas	Sim. Art. 8º	Jornada de trabalho como todo o tempo à disposição – limitada a 8h diárias / 44h semanais	Não. Artigos 3º§2º (limite 12h) e 9º (remuneração por tempo em atividade)
Neutralidade competitiva – aplicação da lei a todos	Sim. Artigos 1º e 2º.	Remuneração mínima – com regras de valor por corrida e	Parcialmente. Remuneração mínima atendida, regras de

que operem nas atividades reguladas		especificidades e atualização por negociação coletiva	valor ficariam para negociação coletiva. Artigos 9º e 4º.
Diálogo entre plataformas e trabalhadores – discussão respeitosa sobre todos os pontos propostos	Não se refere à regulação, mas ao processo. Considera-se não atendido, pois não houve diálogo sobre todos os pontos.	Transparência – incluía remuneração, distribuição de serviços e negociação coletiva sobre termos e algoritmos	Parcialmente, pois não obriga negociação sobre termos e algoritmos. Demais pontos atendidos no Artigo 8º.
		Saúde e segurança – cumprimento das normas e acordos conforme setor de atuação	Parcialmente, por meio da imposição do processo de negociação coletiva (artigo 4º) e como princípio a ser seguido (artigo 7º).
		Exercício e processo de trabalho – condições de trabalho conforme CLT e normas/acordos setoriais	Parcialmente. Apenas os acordos setoriais estavam garantidos.

Fonte: Elaboração própria a partir dos documentos iniciais de propostas da Amobitec e da bancada laboral, comparados ao PLP 12/2024 (AMOBITEC, 2023h; Brasil, 2024; CSB; CSP Conlutas; CTB; CUT; Força Sindical; Intersindical; NCST; Pública; UGT, 2023a)

A análise documental permite afirmar que as empresas foram mais atendidas no projeto de lei, mas descarta a interpretação de que o projeto final só atendia aos interesses das empresas. Dos nove princípios propostos pela Amobitec, seis foram atendidos no projeto, dois foram parcialmente atendidos e o único não atendido se referia ao processo do GT, não à regulação. Já sobre as doze diretrizes apresentadas pela bancada dos trabalhadores, três foram atendidas, sete foram parcialmente atendidas e duas não foram atendidas. Porém, é necessário aprofundar a análise.

Em primeiro lugar, já era esperado que um acordo produzido no colegiado tripartite levaria ao descarte do vínculo empregatício, posto que esta sempre foi uma condição inegociável das empresas para qualquer acordo. No momento em que se definiu, no decreto de criação do GT, que as decisões seriam tomadas por consenso, se descartou o enquadramento empregatício como resultado das negociações. Talvez este tenha sido o principal motivo de as empresas terem aceitado entrar e permanecer em uma negociação na qual não estavam confortáveis.

Acho que reconhecimento, ou não, de vínculo, é uma questão que estava posta no Judiciário, que não era para aquilo que a gente estava se debruçando. O grupo de trabalho foi constituído para propor uma regulamentação para aquela

atividade, já reconhecendo, desde o início, que se tratava de uma atividade, de uma nova forma de trabalho. Então, tratar de vínculo, não era ali o ambiente, não era o objeto do GT. E aí, conseqüentemente, várias das outras disposições que estavam previstas ali no documento, elas se tornavam prejudicadas, porque elas tinham necessariamente uma relação com o reconhecimento do vínculo (Entrevistado 3, 09:40).

Segundo, um acordo que garantisse a sonhada segurança jurídica das empresas não viria de forma fácil. Era necessário que as empresas fizessem concessões. No caso dos entregadores, essas concessões não foram minimamente suficientes para um acordo. No caso dos motoristas, foram. Questionados sobre as concessões feitas pelas empresas, ao final, os entrevistados citaram a institucionalização da negociação coletiva como principal concessão, além da contribuição previdenciária em um patamar superior ao defendido e de valores remuneratórios bem acima do proposto inicialmente.

Mas a negociação sindical foi, talvez, o ponto mais duro, mais difícil, que eles acabaram cedendo. Previdência também. A previdência, porque incidia muito na questão do modelo de negócio deles, em que eles passavam a ter que recolher os 20%. E o piso mínimo, porque também não tinha interesse para eles (Entrevistado 8, 25:49).

É uma discussão de ganho mínimo, que não fazia parte da nossa discussão. Então, tem uma concessão nossa nesse sentido. Tem uma concessão na proposta previdenciária também. A gente acaba topando pagar, às expensas do ganho das plataformas, em uma parcela que é bastante, vamos dizer assim, bastante alta, praticamente igual a previdência que uma empresa paga quando contrata um trabalhador para fazer uma atividade. Então, tem concessões substanciais das empresas nesse sentido, de pagar a previdência, pagar uma contribuição previdenciária alta, de aceitar um ganho mínimo, um patamar mínimo de valor de remuneração, acho que entre outras concessões que também fizeram parte. E aí, também uma concessão que a gente fez foi topar um processo de negociação coletiva, que era algo que não passava pela ideia original de modelo das empresas, mas foi uma concessão que a gente fez ao longo do processo (Entrevistado 11, 18:03).

É, acho que ao final do grupo de trabalho, é possível que tenha prevalecido a visão de que a relação não é, não é de emprego, né? É uma relação de trabalho, mas não é de emprego. Ela é de independência. Acho que foi, de certa forma uma concessão, mas que ela vem com outros pontos, outros amarras que estão mais distantes, mais próximas da lógica do emprego, né? Tipo, tem um protagonismo grande que fizeram questão de dar aos sindicatos. Não sei, me parece que cedeu pra falar que não é, mas colocou várias obrigações que lembram bastante (Entrevistado 10, 14:20).

Nesse sentido, também cabe um aprofundamento sobre as concessões da bancada dos trabalhadores. Considerando que apenas a parte dos motoristas chegou a um acordo, o peso das

propostas da bancada precisa ser ponderado. Como já demonstrado em falas anteriores, o enquadramento celetista não era uma prioridade dos motoristas. As prioridades eram: aumento real da remuneração, que deveria ser paga por corrida, distância, tempo e adicionais; a institucionalização da negociação coletiva; a transparência algorítmica (que incluía remuneração, distribuição de serviços, procedimentos de bloqueio e direito a defesa) e garantir a flexibilidade de horários. Tendo isso em consideração, a grande derrota do grupo foi a forma de aferição dos ganhos mínimos, que seria por tempo em corrida, apenas. Mas essa derrota foi contrabalanceada por um incremento significativo do valor proposto pelas plataformas, que passou a embutir elementos como o descanso semanal remunerado, alimentação e despesas de saúde, inclusive como remuneração indireta do tempo à disposição:

Depois de muitas discussões, a Amobitec concordou em conceder nas críticas elencadas pela bancada dos trabalhadores, e as partes desenharam uma proposta intermediária, que considerou:

1. Salário mínimo líquido descontados os custos;
2. Incorporação da totalidade dos itens dos custos elencados pela bancada dos trabalhadores, inclusive aqueles para reduzir o risco econômico apontado;
3. Inclusão do descanso semanal remunerado no valor da hora trabalhada;
4. Liberdade operacional das empresas, para que o mínimo não seja um tabelamento de preços;
5. Incremento sobre os custos para contemplar a crítica dos trabalhadores sobre o tempo que estariam logados, mas sem estar em viagens, assim como variações regionais para os itens de custos utilizados como referência (BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego, 2024c, p. 10–11)

A derrota na remuneração também era compensada pela grande vitória das organizações de motoristas presentes na mesa: a imposição legal da negociação coletiva. Vale lembrar que os sindicatos de motoristas plataformizados não eram formalmente reconhecidos, disputavam a representação com as associações e tinham um histórico de serem ignorados pelas empresas de plataformas em discussões sobre demandas da categoria.

A gente tinha uma grande dificuldade, porque o trabalhador, ele foi levado ao erro por dez anos de atuação da Uber e da 99 no Brasil. O que eu quero dizer com isso? Eles colocaram na cabeça do trabalhador o seguinte: bota CLT e nós iremos embora do Brasil. Então, eles queriam direitos, porém não queriam a CLT. Mas no Brasil, só existe duas situações, ou você é autônomo, ou você é celetista. Então aí, a gente começou a conduzir. Então tá bem, como não tinha entendimento na CLT, a gente obrigou também a uma terceira via. Essa terceira via é o início de um contrato de trabalho. Porque a gente tinha feito um trabalho de pegar as categorias que já passaram pela regulamentação no Brasil, elas tiveram suas conquistas a partir das negociações coletivas, dissídio, tudo mais. Mas a gente conseguiu avançar em alguns pontos, né, junto a esse aí, que era a seguridade social, transparência no procedimento de

bloqueio, se tiver bloqueio tem que ter a mesa de negociação. Saúde e segurança... Tudo isso aí, a gente vai definir em acordo coletivo (Entrevistado 6, 14:50).

A institucionalização da negociação coletiva fortalecia os sindicatos, além de permitir que a remuneração e outros direitos fossem discutidos e detalhados em acordos e convenções coletivas. Também houve avanços na transparência, enquanto a flexibilidade de horários (tema de maior consenso entre todas as bancadas) foi assegurada no projeto de lei.

Não obstante, a grande vitória dos sindicatos de motoristas seria revertida no projeto de lei mais atual (PLC 152/2025), em tramitação avançada na Câmara dos Deputados. O projeto do deputado Luiz Gastão extirpava da regulamentação qualquer menção a direitos sindicais ou negociação coletiva (BRASIL. Câmara dos Deputados, 2025c). Já o substitutivo proposto pelo relator, Augusto Coutinho, apenas previa entre os direitos dos trabalhadores plataformizados a “liberdade de organização associativa ou sindical, observado o disposto no inciso XXVI do art. 7º e no art. 8º da Constituição Federal” (BRASIL. Câmara dos Deputados, 2025b, p. 38). Ou seja, os sindicatos voltariam a disputar a representação com as associações, enquanto as empresas ficavam desobrigadas de aderir à negociação coletiva. Não é possível descartar que as empresas tenham articulado essa mudança junto aos responsáveis pelo novo projeto, em função do seu descontentamento com esse ponto do acordo.

8.2 PODERIA TER SIDO DE OUTRA FORMA?

Nas ciências sociais, realizar uma análise contrafactual é sempre um exercício arriscado e complexo, tendo em vista os vários fatores que atuam sobre um fenômeno social. Porém, como se analisa um processo de elaboração de política pública com consequências relevantes para a proteção social do trabalho, é importante pensar em outros cenários possíveis.

Primeiramente, é necessário enfatizar que os responsáveis pelas decisões tomadas no GT trabalhavam em um contexto de informação limitada e alta incerteza, sendo pressionados a tomar decisões em um prazo curto e bombardeados de sugestões e demandas vindas de vários atores interessados no assunto. O modelo dos Fluxos Múltiplos se interessa justamente por essas situações, identificando que, após a definição de que um problema será objeto de decisão política, o fluxo das propostas é decisivo para determinar a forma como este problema será abordado pela política pública. Já foi aprofundado, nas seções 6.1.3 e 6.4, as características do fluxo das propostas relativo à regulação do trabalho plataformizado. Se Kingdon (2014) se

refere a este fluxo como uma sopa primordial das ideias, esta sopa ainda não estava pronta para ser servida. Estava ainda fervendo, com alguns ingredientes mais cozidos, outros menos. Com sabores em conflito. Mas o cliente apareceu no restaurante, estava com pressa e a concorrência ficava perto. A janela de oportunidade política estava aberta e poderia se fechar tão logo algum outro problema absorvesse a atenção dos decisores.

Nesse cenário, ganham importância os empreendedores políticos, os atores que se dedicam a convencer os tomadores de decisão de que a sua proposta é a mais viável para lidar com aquele problema. Quais são os requisitos de sucesso para um empreendedor político? Acesso aos tomadores de decisão, status que o legitime como interlocutor relevante, recursos para investir na promoção da sua proposta e estratégias de manipulação que favoreçam a comunicação das suas ideias (Kingdon, 2014; Zahariadis, 2007). Quem estava melhor posicionado em relação a esses requisitos? As grandes empresas de plataformas, representadas pela Amobitec.

Essas empresas tinham acesso aos tomadores de decisão nos três Poderes. Embora o Executivo fosse o terreno menos favorável, tendo em vista ser um governo de esquerda, elas tinham construído uma estrutura de *lobby* avançada, com departamentos específicos e profissionais especializados, inclusive alguns com passagem por administrações de esquerda (ver nota 24). Por serem líderes de mercado e buscarem, ativamente, protagonizar o debate sobre a regulação, tais empresas também eram legitimadas como interlocutoras, sendo muito difícil para o governo apresentar uma proposta regulatória sem ouvi-las.

Era uma soma de uns 15 temas regulatórios complexos, assim. Era difícil você tomar a frente daquilo. Tanto que, na prática, acho que só a Amobitec puxou isso, porque são os dois líderes de mercado, que tem uma estrutura gigante. De empresa, que é a Uber e a iFood. Falaram, ah, vamos pegar aqui, vamos fazer uma contraproposta. Se não, não vai rolar. São empresas que tem uma mega estrutura, né. Só a equipe de governo tem umas 15 pessoas no departamento, só de governo deles, sendo uma empresa privada. Então, eles estavam melhor capacitados (Entrevistado 10, 21:09).

As empresas da Amobitec tinham mobilizado recursos relevantes para a promoção das suas propostas regulatórias. Naturalmente, eram os atores que mais dispunham de recursos financeiros, mas elas souberam usar esses recursos estrategicamente. Kingdon (2014) menciona a importância da persistência para os empreendedores políticos, apontando que atores que desenvolvem, testam e adaptam suas propostas antes da abertura da janela de oportunidade política ganham vantagem.

A gente vem se preparando para essa discussão há muitos anos. Porque essa discussão, ela ganha uma dimensão mais aprofundada, acho, com a criação do grupo de trabalho. Mas ela vinha acontecendo já no governo anterior. De uma maneira diferente. Para vocês, em linhas políticas diferentes. Mas a gente vinha participando já de debates junto ao Ministério da Previdência, ao Ministério do Trabalho, sobre a questão do trabalho no aplicativo, a característica dele, uma regulamentação. [...] Nesse sentido, a criação do grupo de trabalho levou à nossa participação, de forma natural. Então, não teve uma preparação para o grupo, mas tem uma preparação de longa data (Entrevistado 11, 09:25)

Portanto, as empresas líderes dos mercados de plataformas já acumulavam um histórico de preparação, discussão e aprimoramento de propostas regulatórias. Como relatado na seção 6.1.3, essas empresas já tinham testado a apresentação de um projeto de lei próprio, submetido à discussão com trabalhadores e posteriormente retirado, o que provavelmente é um sinal de que a proposta seria reformulada para ganhar maior viabilidade. Além disso, meses antes das eleições presidenciais de 2022, a Amobitec já apresentara um documento com suas linhas gerais para uma regulação do trabalho plataformizado (AMOBITEC, 2022), texto semelhante ao que seria apresentado no grupo de trabalho. Outro ponto relevante é o projeto apresentado pelo senador Rogério Marinho – secretário de Previdência e Trabalho no governo Bolsonaro – às vésperas do GT (BRASIL. Senado Federal, 2023), que tinha referências comuns ao anteprojeto descartado em anos anteriores (Canziani, 2022).

Por fim, as empresas de plataformas vinham investindo em estratégias de comunicação sobre o trabalho plataformizado, promovendo fortemente a ideia de que se tratava de uma nova forma de trabalho, marcada pela autonomia, pela flexibilidade e pela fácil geração de renda, algo que se opunha às relações celetistas, marcadas pela subordinação, pela rigidez e pela exigência de profissionalização. Isso estava presente na comunicação institucional das plataformas (Grohmann *et al.*, 2021), na construção de uma jurisprudência que confirmava a tese da autonomia (Leme, 2018; Machado, 2022), na contratação e divulgação de pesquisas sobre as características e as “preferências” dos trabalhadores plataformizados (AMOBITEC, 2023b; Folha de S. Paulo, 2023; Uber, 2023) e nos vários documentos de princípios apresentados pelas entidades representativas das plataformas (AMOBITEC, 2023h; Associação Latino-Americana de Internet, 2023; Movimento Inovação Digital, 2023). Essa comunicação massiva colheu resultados, a ponto de representantes dos trabalhadores relatarem o constrangimento de defender o vínculo empregatício frente às suas bases.

Em que pesem as divergências de interesses e a concorrência na bancada das empresas, a Amobitec tinha a capacidade de pautar a bancada, principalmente pela liderança econômica das suas empresas, mas também por ser a entidade mais preparada para discutir a regulação. Já a mesma centralização não ocorria na bancada dos trabalhadores. Embora o acesso direto aos tomadores de decisão no Executivo tenha garantido às centrais o poder de representar os plataformizados, o sindicalismo formal tinha dificuldades em reivindicar a representação da base desses trabalhadores. Entre os entregadores, essa dificuldade foi contornada pela junção dos sindicatos, estruturados e reconhecidos pelo Estado, com a Anea, formada por lideranças que emergiram já no contexto das plataformas. Entre os motoristas, os sindicatos que compuseram a bancada enfrentavam uma dupla vulnerabilidade, pois não tinham a carta sindical e enfrentavam uma concorrência hostil das associações e de parte dos motoristas “influenciadores digitais”. Assim, o requisito da legitimidade como interlocutor valia para o Executivo, em função da nomeação no GT, mas não tinha o mesmo peso junto ao Legislativo.

Em termos de recursos, a capacidade financeira das centrais era limitada. Para algumas reuniões do colegiado, foi necessário que o governo custeasse a participação dos representantes laborais. Vários trabalhadores também enfrentavam a dificuldade adicional de não serem representantes remunerados, tendo que conciliar as atividades do GT com o próprio trabalho nas plataformas.

Porque, assim, tava muito sacrificante pra todo mundo, né? Como a gente não tem estrutura sindical por trás, e a gente nunca foi remunerado pra isso, sempre deu muito, muito trabalho. O Secretário, uma vez ele falou assim: nossa ideia é transformar esse GT em GT permanente. Chegamos no quarto do hotel, o XXXX falou: que isso, mano? Eu tô sem geladeira em casa tem dois meses, velho. Saca? Porque eu não consigo trabalhar. E era isso, mano, sacou? Tipo assim, era sempre um negócio muito tumultuado. Era eu virando, dormindo noites e noites no aeroporto, saca? Então a gente estava cansado também (Entrevistado 1, 52:10).

Além da falta de uma remuneração para a representação, a experiência maior dos trabalhadores era em suas atividades de origem e na mobilização coletiva. Embora essa experiência trouxesse legitimidade, nem sempre era o tipo de conhecimento mais adequado para a discussão de um marco regulatório, o que envolvia elaboração e discussão de documentos complexos, conhecimento da legislação e argumentação frente a autoridades governamentais, de um lado, e profissionais altamente preparados e bem remunerados, do outro.

Nesse contexto, é preciso lembrar que o Dieese foi um recurso valioso da bancada laboral, realizando um trabalho complexo de costurar propostas comuns entre os diferentes

segmentos que compunham a bancada, além de ter um papel fundamental no assessoramento técnico durante os diálogos do GT. Os pesquisadores e o Ministério Público do Trabalho eram outro recurso à disposição da bancada laboral, mas com atuação limitada pela condição de convidados e pelo protagonismo das centrais. Finalmente, o poder de mobilização coletiva era um recurso importante, que se fez presente em alguns momentos do GT, mas que já não tinha a mesma dimensão dos primeiros breques.

A fragmentação das organizações coletivas de trabalhadores e a falta de uma estrutura profissional de representação e relações governamentais também se refletiam na dificuldade dos trabalhadores em construir uma estratégia de comunicação coordenada, tal qual a das empresas de plataforma. Entretanto, em diversas ocasiões presenciadas por este autor, o discurso dos trabalhadores ganhou força e gerou convencimento, pela capacidade que estes tinham de retratar suas próprias realidades, desfazendo rapidamente o discurso de autonomia e de trabalho esporádico que as plataformas apresentavam. Não obstante, esse discurso tinha dificuldade em chegar ao público mais amplo, justamente pela falta de uma estrutura de comunicação profissional.

Nesse contexto de desequilíbrio de forças, a forma como foi estruturado o colegiado e a forma como as discussões foram conduzidas acabaram reforçando a vantagem das empresas no processo. No primeiro ponto, criou-se um colegiado com a finalidade de apresentar uma proposta de regulação do trabalho platformizado, mas com um arranjo institucional voltado para negociação coletiva. De um lado, representações diretas das empresas de plataformas, com profissionais especializados em relações governamentais. Nenhuma representação de empresas tradicionais que atuavam nos mesmos setores das plataformas, ou das confederações patronais, algo que poderia enfraquecer o consenso empresarial em torno da autonomia⁵⁵. Do outro lado, representações do movimento sindical e das associações de trabalhadores, cuja especialização era em negociações coletivas, não em elaboração de marcos legais. Além disso, a exclusão de representantes não alinhados ao movimento sindical deixou os próprios representantes no GT em situação vulnerável, pois os grupos excluídos atuavam para desqualificar as negociações

⁵⁵ Por exemplo, havia um representante de um sindicato patronal de entregas que conseguiu participar das reuniões como convidado. Esse representante causou alvoroço em algumas reuniões, pois, mesmo na condição de convidado, pedia a palavra e relatava todos os custos que sua empresa tinha com direitos trabalhistas dos entregadores, enquanto as plataformas, que faziam a mesma atividade, ficavam dispensadas desses custos apenas por utilizarem uma tecnologia para gerir os trabalhadores. Uma dessas falas foi registrada no documento de resumo das atas do GT (BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego, 2024d, p. 5).

ocorridas na mesa, o que ficou evidente na articulação contra o PLP 12/2024 na Câmara dos Deputados.

Esses problemas poderiam ter sido contornados pela condução governamental do GT. Diante de um aparente consenso discursivo das empresas, o governo poderia ter dado mais oportunidades de participação a organizações empresariais que não representavam as plataformas. Diante de um vocabulário da bancada laboral voltado para negociações coletivas, o governo poderia ter liberado a sua bancada para intervir e pautar a negociação nas bases necessárias a um marco legal, conforme as especializações de cada área. Havia representantes de órgãos como a Secretaria de Inspeção do Trabalho, o Ministério da Previdência Social, a Advocacia Geral da União, o Ministério da Justiça e Segurança Pública, o Ministério da Fazenda, que estavam preparados para apresentar propostas e aprofundar a discussão sobre os temas levantados no GT. Havia, também, instrumentos administrativos que o governo poderia mobilizar para expor contradições e descumprimentos legais das empresas, como a realização de fiscalizações trabalhistas, previdenciárias, tributárias, de proteção de dados e de defesa do consumidor. É claro que uma mobilização mais incisiva da bancada governamental e dos instrumentos administrativos poderia levar ao abandono da mesa por parte das empresas. Diante da decisão de não correr este risco, havia também a possibilidade de abrir espaço no GT para uma participação mais ativa de entidades que não compunham as bancadas, como o MPT, a OIT, os pesquisadores, a Justiça do Trabalho ou o Legislativo, que certamente tornariam o debate mais completo e aprofundado.

Quando você se propõe a trazer trabalhadores, empregadores, trazer o Estado, o Estado precisa vir mais como Estado. Então, essa ponte do Executivo, Legislativo e Judiciário, eles precisam, ou estar no processo, ou estar muito bem articulados, coisa que não estava. Tanto não estava, que o projeto de lei que vai sair, provavelmente, do que eu vi, pelo menos, ele não conversa com quase nada que a gente discutiu (Entrevistado 12, 43:31).

É verdade que houve ocasiões nas quais o governo abandonou a posição de neutralidade, em favor dos trabalhadores. O salário mínimo por hora, proposto inicialmente pelas empresas, não considerava explicitamente os custos dos trabalhadores, algo que poderia levar a uma remuneração bem inferior na prática. Os trabalhadores apontaram rapidamente este problema, no qual tiveram sua posição reforçada pelo governo, que colocou como patamar básico de entendimento que o salário mínimo por hora deveria ser a remuneração líquida do trabalho, já descontados os custos da atividade incorridos pelos trabalhadores, que também deveriam ser remunerados.

Outra ocasião foi a discussão do regime previdenciário. As empresas se dispunham a arcar com uma parcela das contribuições necessárias para a inclusão previdenciária dos trabalhadores, mas propunham que a contribuição total (empresas + trabalhadores) ficasse em 11% da remuneração líquida (descontada a parcela relativa a custos), o equivalente a um contribuinte individual. Diante da constatação do Ministério da Previdência Social de que esse nível de contribuição seria insuficiente para garantir o direito dos trabalhadores aos benefícios previdenciários, o governo pressionou por um aumento das alíquotas, que no projeto de lei ficaram definidas em 20% para as empresas e 7,5% para os trabalhadores, mantida a incidência apenas sobre a remuneração líquida.

Nas duas ocasiões, houve resistência relevante das empresas de plataforma representadas pelo MID, que tinham menos capacidade para absorver esses custos e manter sua competitividade. O terceiro ponto em que o apoio do governo aos trabalhadores ficou evidente foi a imposição das negociações coletivas no projeto de lei. Esse ponto era objeto de bastante resistência das empresas da Amobitec, e requisito importante para os trabalhadores, tendo o governo insistido em manter um papel explícito e detalhado das negociações coletivas no projeto de lei, algo que quase inviabilizou a formalização do acordo dos motoristas.

Não obstante, uma tomada de posição mais ativa do governo estava nas expectativas dos participantes do GT, não apenas na bancada laboral, mas também na bancada empresarial e em parte da bancada governamental, como exemplificado nas falas de entrevistados dos três grupos, a seguir.

A minha expectativa é que a gente ia sair de lá celetista. O governo iria ouvir e entender o trabalhador, entender o quanto a gente precisava que fosse, e reconhecer o vínculo. A minha expectativa realmente era essa. A gente sabe, óbvio, de todos os entraves das plataformas, de como elas atuam e como elas choram mais que o trabalhador. Mas a nossa expectativa é que o governo fosse um pouco mais forte e mais atuante nessa briga, e que desse um pouquinho mais de poder para o sindicato. Não assim, poder só de vocês debaterem com as plataformas, mas o poder, assim, como que você jogasse um pouco mais para o lado do trabalhador. Eu senti, realmente, que não foi assim. Que o governo se absteve muito do debate. Simplesmente como: nós aqui só estamos fazendo mediação (Entrevistado 5, 27:55).

É preciso dosar essa capacidade de ouvir a sociedade com uma capacidade de, no meio dessa torre de Babel que é a sociedade moderna, conseguir liderar processos. E eu acho que a dificuldade que o governo vem enfrentando é um pouco conseguir dosar isso. É preciso estar aberto à sociedade, mas no meio das redes sociais, é preciso ter posições políticas para liderar processos. Não adianta contar com uma ideia típica de criação de consensos, e que esses consensos vão caminhar por si próprios, porque a sociedade é muito dividida, a sociedade não é mais essa. [...] Então, nessa sociedade das redes é preciso

liderar processos, e liderar processos demanda ter opinião, demanda ter organização, e eu acho que o governo precisa aprender ainda como conciliar essa sua experiência com os tempos de hoje (Entrevistado 11, 47:17).

Então, na prática, o que me pareceu é que eles queriam dar, uma pacificação social, seja ela qual fosse. E aí, deram muito espaço para que as empresas dissessem o que elas queriam fazer. E essa onda de as empresas falarem o que elas querem fazer era uma prática que já estava sendo feita antes. Então, em vez de você colocar um limite nesse impulso das empresas, estabelecer a nossa ordem jurídica, ela tem pilares, nós temos compromissos, e nós vamos partir desses compromissos, não, se deu muito espaço para que as empresas continuassem dizendo o que é que elas achavam que era, o que é que elas achavam que deviam cumprir, e, com isso, acabou se construindo uma proposta de regulação que não serviu para garantir direitos, serviu para garantir uma institucionalização dos interesses dessas empresas (Entrevistado 7, 13:58).

Em suma, uma posição parcial do governo era algo esperado, principalmente em função da disparidade evidente de recursos e de um estreitamento do debate que poderia ser evitado. Essa posição implicava o risco de as empresas se retirarem da mesa, rompendo a possibilidade de um acordo tripartite, sem o qual uma proposta de regulação vinda do governo teria ainda menos chance de prosperar no Legislativo. Porém, avalia-se que o governo adotou uma posição demasiadamente avessa ao risco, deixando de mobilizar recursos que já estavam dentro das expectativas das bancadas, como uma participação mais ativa de especialistas (governamentais ou externos), o estabelecimento de uma pauta mais completa de temas a serem discutidos, bem como a integração de atores que já iriam participar, por outros canais, do processo decisório. É certo que a mobilização desses recursos levaria a um prolongamento dos debates e a uma complexidade maior para eventuais acordos, enquanto o governo tinha pressa em apresentar uma proposta consensuada sem perder a janela de oportunidade política. Porém, uma proposta construída com maior participação do Estado e dos outros atores interessados seria mais adequada para enfrentar o problema da regulação e ganharia força política adicional.

Descontado o que poderia ter sido, é preciso ressaltar os méritos da iniciativa. Como já relatado, o governo teve o mérito de conseguir, pela primeira vez, que empresas de plataforma se dispusessem a negociar com representantes dos trabalhadores os termos da relação de trabalho. Nesse sentido, também fortaleceu a organização coletiva dos trabalhadores, elevando-os à condição de protagonistas na discussão da regulação. Além disso, o GT deixou claro se tratar de uma relação de trabalho, não de uma relação comercial, como constava em algumas propostas influenciadas pelas empresas (BRASIL. Senado Federal, 2023). Mesmo descartando o vínculo, o projeto de lei resultante da mesa tinha os termos de uma relação de trabalho, embora

precisasse ser aprimorado para garantir direitos trabalhistas com maior efetividade. Por fim, destaca-se o mérito de acelerar as discussões e colocar o problema da regulação do trabalho plataformizado na agenda decisória de um Legislativo pouco disposto a avançar em questões trabalhistas.

Para encerrar, é preciso refletir sobre os limites mais amplos para uma proposta de regulação do trabalho plataformizado no Brasil. Considere os seguintes pontos: todas as vantagens das grandes empresas de plataforma como empreendedoras políticas; uma atuação coletiva fragmentada dos trabalhadores de plataformas; um Judiciário que caminha no sentido de descartar o vínculo empregatício, ao menos no caso dos motoristas; um Legislativo mais inclinado a eliminar do que a conceder direitos trabalhistas, no qual a base governamental é minoritária; uma massa de consumidores que se acostumou a pagar barato e ter acesso rápido a serviços de transporte individual e de entregas. Tendo isso em consideração, quais as chances políticas de prosperar uma proposta de regulação que considere trabalhadores plataformizados de entrega e de transporte individual como empregados das empresas de plataforma? Muito pequenas, por mais que esta seja a proposta com maior nível de proteção social do trabalho plataformizado.

Diante disso, a solução política mais protetiva seria a criação de um regime de trabalho intermediário robusto, que conseguisse garantir, de fato, o cumprimento dos requisitos de trabalho decente e de inclusão previdenciária, ao mesmo tempo em que proporcionasse a segurança jurídica necessária para que a proposta não fosse inviabilizada pelas empresas de plataforma. Esse regime intermediário poderia ser restringido aos motoristas e entregadores, já que estas eram as categorias participantes do GT e nas quais o problema regulatório era mais importante politicamente. A restrição setorial também serviria como experimento, cujos efeitos e a efetividade deveriam ser avaliados antes de se pensar em um regime mais amplo.

Até o momento, o que se tem no Legislativo é que o projeto resultante do grupo de trabalho, mesmo fruto de um acordo tripartite no caso do transporte individual, parece fadado ao arquivamento. Mesmo assim, provocou um projeto alternativo na Câmara dos Deputados, que de fato cria um regime intermediário de trabalho, dessa vez aplicado a todas as atividades plataformizadas. Essa “relação de trabalho entre um trabalhador plataformizado e uma empresa operadora de plataforma digital” (BRASIL. Câmara dos Deputados, 2025b, p. 30) é marcada pela ausência expressa de vínculo empregatício, contrabalanceada por uma descrição mais detalhada e ampliada dos direitos dos trabalhadores, embora seja removido o papel impositivo das negociações coletivas previsto na proposta do grupo de trabalho.

A movimentação ocorrida no Parlamento, contrastada com a dinâmica do grupo de trabalho tripartite, ilustra o desafio relacionado à construção de uma proposta regulatória para o trabalho plataformizado em um ambiente democrático. Nenhum dos atores envolvidos conseguiu, ao final, um projeto que representasse fielmente os seus interesses. Mesmo com todas as vantagens das grandes empresas de plataformas como empreendedoras políticas, foi somente no ambiente restrito do GT que estas vantagens se converteram em um projeto mais aderente às suas propostas. Ainda assim, com concessões inesperadas. Quando submetida ao ambiente menos controlado do Legislativo, principalmente após as audiências públicas que deram voz a um conjunto mais amplo de grupos de interesse, a proposta regulatória voltou a refletir os impasses de um fluxo das propostas fragmentado e ainda em evolução.

Os adiamentos da votação dos projetos de lei do Executivo e do Legislativo demonstram que ambos os poderes subestimaram a complexidade envolvida na regulação do trabalho plataformizado, ansiando por um rápido desfecho para um problema cuja resolução envolve interesses e impactos diversos. Mesmo na eventual aprovação de um projeto em 2026, algo improvável diante da instabilidade no fluxo da política em um ano de eleições majoritárias, o problema estará longe de ser resolvido, restando vários movimentos a serem feitos pelo Estado e pela sociedade.

9. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da literatura realizada nos capítulos iniciais da presente pesquisa indicou que a plataformização do trabalho aprofunda o movimento de mercantilização do trabalho ocorrido nas últimas décadas, em nível mundial. Nesse sentido, identificou-se que, se há algo de novo nas plataformas digitais, trata-se do uso intenso de dados para decodificar e responder ao comportamento humano. O gerenciamento algorítmico, aplicado ao trabalho por plataformas, permite que uma empresa ofereça serviços sem a necessidade de supervisores humanos para impor o controle administrativo que garante a execução desses serviços de modo eficaz. Contudo, o controle administrativo permanece, sendo agora implementado pelo algoritmo, pelos usuários finais e pelos próprios trabalhadores. Por isso, não se pode tratar as plataformas digitais de trabalho como um mercado livre virtual, que apenas fornece a infraestrutura tecnológica de intermediação entre trabalhadores e usuários finais. A tecnologia é um meio para assegurar a prestação adequada do serviço.

As plataformas que oferecem serviços específicos e garantem um padrão de qualidade são eficazes porque alinham o comportamento dos prestadores às necessidades e expectativas dos consumidores. Para isso, mantêm mecanismos que disciplinam os trabalhadores. A concorrência, as avaliações, os bloqueios, as desativações e a gamificação são exemplos desses mecanismos. Porém, como tais mecanismos são implementados por meio de uma interface digital, não há necessidade de gerentes encarregados de supervisionar a mão de obra, de um controle sobre a jornada de trabalho, ou de uma estrutura física que centralize trabalhadores e equipamentos. A ausência dessas características é o argumento utilizado pelas empresas de plataformas para descartar a existência de uma relação de trabalho, em um discurso que muitas vezes convence os próprios trabalhadores e as autoridades encarregadas de regular as relações trabalhistas.

O resultado disso é que o trabalho humano perde os limites sociais e institucionais que o impedem de ser tratado como mercadoria comum. Sem essas barreiras, o salário se transforma em remuneração variável conforme a quantidade de trabalho realizada. Este modelo exclui da remuneração elementos que historicamente foram incluídos para garantir a integridade dos seres humanos que oferecem o trabalho: o tempo de descanso, a alimentação, as necessidades familiares, o tratamento em casos de acidentes e doenças, entre outros. De modo mais amplo, a contribuição para a seguridade social, antes dividida entre empresas, trabalhadores e governo, passa a concentrar seu peso sobre os dois últimos.

Sem a legislação trabalhista, a contratação, a mobilização e a demissão de trabalhadores passam a ocorrer conforme a demanda das plataformas. O trabalhador, diante de uma ampla concorrência e da possibilidade de perder sua fonte de renda a qualquer momento, se transforma em mercadoria estocável e substituível. A experiência, a profissionalização e as relações humanas perdem importância como elementos que diferenciam e conferem estabilidade, na medida em que a dataficação e o gerenciamento algorítmico padronizam o trabalho a ser executado e diminuem a importância do elemento humano na prestação de serviços. O resultado disso é o “moinho satânico”, metáfora adotada por Polanyi para descrever os efeitos de se tratar o trabalho humano como mercadoria comum. O mercado de trabalho desregulado extrai o que é possível do ser humano e devolve o bagaço: pessoas exaustas, adoecidas, acidentadas, que perdem vínculos familiares e sociais.

Diante dos efeitos da mercantilização do trabalho, as sociedades desenvolvem contramovimentos de proteção, que buscam reconstruir limites e condições para impedir que o mercado de trabalho leve à degradação do ser humano e da própria sociedade. Com a nova onda de mercantilização pela plataformação do trabalho, os contramovimentos de proteção social também acontecem. Esses movimentos podem se originar na organização coletiva dos trabalhadores plataformaizados, que acontece desde a formação de redes de ajuda mútua, passando por manifestações pontuais, formação de associações e sindicatos, até o desenvolvimento de plataformas geridas pelos próprios trabalhadores.

Mas a ação do Estado é fundamental para institucionalizar os movimentos de proteção social. Esta ação pode acontecer de várias formas. O enquadramento do trabalho plataformaizado na legislação trabalhista convencional é a forma com o maior potencial de proteger os trabalhadores, reduzindo as brechas para que a simples adoção de uma plataforma digital desconfigure a legislação construída durante décadas para este fim. Contudo, esse enquadramento tem sido objeto de contestação e difícil cumprimento em nível mundial, tendo em vista que o critério convencional para a definição do vínculo trabalhista é a subordinação a uma estrutura hierárquica, enquanto as plataformas digitais são estruturas híbridas entre hierarquia e mercado. Assim, as empresas de plataformas utilizam este limbo organizacional para contornar (ou simplesmente descumprir) o enquadramento trabalhista, defendendo não se encaixarem nos critérios da legislação. Em sistemas legais nos quais quem não é empregado, é autônomo, os trabalhadores acabam em uma situação altamente desprotegida, algo que revela os limites do critério da subordinação para a proteção social do trabalho.

Algumas ações estatais já respondem a esta situação. Países como Portugal, Bélgica, Croácia, além da própria União Europeia, têm revisto suas legislações para criar critérios específicos ou orientar a aplicação dos critérios existentes para o enquadramento trabalhista. Outros países, como o Reino Unido, a Itália e o Chile, têm adotado ou criado regimes de trabalho intermediários entre a relação de emprego e a autonomia para o trabalho plataformizado. Esta também parece ser a direção para a qual caminha a regulação brasileira, seja no projeto resultante do acordo dos motoristas no GT tripartite, seja no projeto mais amplo, em tramitação avançada na Câmara dos Deputados, que expande a sua aplicação a qualquer atividade plataformizada.

A adoção de um regime de trabalho intermediário pode levar a diferentes níveis de proteção social, dependendo da completude e da efetividade dos direitos e limites contidos nesse regime. A Itália, por exemplo, enquadrou o trabalho plataformizado no regime chamado *lavoro eteroorganizzato*, que estabelece um conjunto de direitos e limites robustos para situações nas quais trabalhadores, embora formalmente autônomos, atuam sujeitos a organização do trabalho por terceiros. Por outro lado, o Chile criou um regime próprio para o trabalho em plataformas digitais, com níveis de direitos e limites menores, apesar de conter respostas aos mecanismos de mercantilização próprios das plataformas digitais. Constatase que o projeto brasileiro ficou mais próximo ao modelo chileno.

O baixo patamar de proteção social no projeto do GT fica evidente quando este é confrontado com os mecanismos de mercantilização do trabalho. Diante da descaracterização da relação de trabalho, o PLP 12/2024 reafirma o afastamento do vínculo empregatício. Porém, trata a relação entre trabalhadores e empresas de plataformas como trabalhista, trazendo elementos como a garantia de uma remuneração mínima, a cobertura previdenciária com participação das empresas e o direito às negociações coletivas. A participação das empresas na Previdência também combate a mercantilização que ocorre pela diminuição dos recursos do sistema de bem-estar social.

Todavia, um dos mecanismos principais que descaracterizam a relação de trabalho é o pagamento por tarefas. Não é por acaso que este elemento foi a principal barreira a um acordo no subgrupo dos entregadores. O pagamento atrelado ao tempo em serviço trata o trabalho como uma mercadoria comum, reforçando a ficção de um trabalhador similar a uma máquina, que só gera despesas quando está em operação. Mesmo com a inclusão de provisões para o descanso, a saúde e o tempo em disponibilidade na remuneração, a ausência de regras próprias para esses elementos faz com que eles também se tornem mercadoria. Nada garante que o trabalhador não

vá abrir mão do tempo de descanso, da manutenção da sua saúde ou dos cuidados familiares para poder trabalhar mais e ter uma remuneração maior. Vale lembrar que o projeto colocava o limite de 12 horas diárias de conexão do trabalhador, limite que ainda poderia ser burlado pela conexão em mais de uma plataforma, com jornadas efetivas que poderiam superar, em muito, os padrões de trabalho decente.

No que diz respeito aos mecanismos disciplinadores, o projeto permitia a manutenção da concorrência intensa entre trabalhadores, com poucas barreiras para que as empresas mobilizassem e desmobilizassem pessoal. Embora o PLP 12/2024 limitasse as exclusões às hipóteses de fraudes, abusos ou mau uso da plataforma, não havia limitações para que as empresas realizassem o chamado “bloqueio branco”, no qual trabalhadores são penalizados com menos chamados, em detrimento de outros. A possibilidade de ser substituído a qualquer momento pressiona o trabalhador a ser menos exigente quanto a condições de trabalho e remuneração, inibindo também a realização de mobilizações coletivas.

Ainda sobre os mecanismos disciplinadores, o projeto liberava o uso das avaliações, dos bloqueios e da gamificação como meios de gerenciamento algorítmico do trabalho, chegando a explicitar que o uso desses mecanismos não poderia ser levado em conta para caracterizar o vínculo de emprego. Por outro lado, estabelecia alguns limites procedimentais para esses mecanismos, por meio de regras de transparência, direito de defesa e limites ao uso da remuneração para incentivar a disponibilidade de trabalhadores.

Sobre as tecnologias de despersonalização do trabalho, o projeto impunha poucos limites, refletindo a falta de discussão de temas mais complexos no grupo de trabalho. O tratamento de dados gerados pelos trabalhadores para quantificar, fragmentar, padronizar e gerenciar o trabalho, encontrava limites singelos, como a inclusão da transparência e da eliminação da discriminação como princípios a pautar os serviços das plataformas. Mesmo com um possível aprofundamento desses princípios por meio das negociações coletivas, a ausência de direitos legalmente definidos estreitava a capacidade de atuação das autoridades fiscalizadoras. O avanço a se destacar nesse tema foi um detalhamento do princípio da transparência, que incluía o acesso do trabalhador aos critérios de oferta de viagens, pontuação, bloqueio, exclusão e remuneração.

Um mérito importante do projeto era o fortalecimento dos contramovimentos de proteção social dos trabalhadores, principalmente por meio da obrigatoriedade das negociações coletivas. A aposta do governo e dos trabalhadores era que este mecanismo permitiria um aprofundamento nos direitos e limites previstos de forma mais superficial no projeto.

Entretanto, diante da desigualdade de poderes e recursos entre grandes empresas de plataformas e um movimento sindical ainda em estruturação, esta era uma aposta muito arriscada.

O conceito polanyiano de Duplo Movimento se mostrou útil para explicar como a plataformização aprofunda a ficção do trabalho como mercadoria comum, rompendo com os limites historicamente colocados para proteger o elemento humano presente nessa mercadoria. Também foi útil para apontar os contramovimentos que se desenvolvem e se institucionalizam para retomar a proteção social. Esta abordagem também é importante para avaliar em que medida as propostas regulatórias enfrentam os mecanismos de mercantilização do trabalho mobilizados pelas empresas de plataformas. Porém, a estrutura analítica polanyiana é mais adequada para uma observação panorâmica, evidenciando os grandes movimentos em cena. Não por acaso, Polanyi adotou como título de sua obra principal “A Grande Transformação”, cobrindo acontecimentos que se desenrolam no tempo de um século. Assim, foi necessário mobilizar uma estrutura analítica mais adequada para estudar um caso específico como o do grupo de trabalho brasileiro, com espaço temporal bem mais restrito e resultados ainda indefinidos.

O modelo dos Fluxos Múltiplos foi a lente escolhida para estreitar o foco da análise. A estrutura consolidada pelo cientista político John Kingdon se dedica a examinar os movimentos que influenciam a tomada de decisão por autoridades eleitas, em resposta a problemas que adentram a agenda pública. Por isso, se mostrou útil para examinar o contexto, o desenvolvimento e os resultados do grupo de trabalho instituído pelo Governo Federal para definir uma proposta de regulação do trabalho plataformizado no país.

A análise do fluxo dos problemas mostrou que o início da década de 2020 trouxe para a agenda pública o problema da falta de acesso dos trabalhadores plataformizados ao sistema de proteção social construído em torno do trabalho formal no Brasil. A exposição e a vulnerabilidade desses trabalhadores na pandemia da Covid-19, que já chamava atenção da sociedade, ganhou ainda mais destaque com manifestações que reuniram milhares de trabalhadores em um período de isolamento social. A produção de indicadores e pesquisas que mostravam o crescimento e a precarização do trabalho plataformizado no país também contribuiu para que as autoridades políticas tivessem a dimensão do problema. Somado a isso, um crescimento vertiginoso nas ações trabalhistas envolvendo empresas de plataformas, e a falta de respostas definitivas do Judiciário a essas ações, reforçaram a percepção de que a legislação vigente não estava funcionando para garantir proteção ao trabalho plataformizado, seja por inadequações ou descumprimento deliberado.

Diante desses elementos, as autoridades eleitas começavam a discutir propostas de regulação do trabalho por plataformas no Brasil. No Legislativo, dezenas de projetos já abordavam o problema, sob diferentes enfoques, em 2020. Mas demorariam dois anos até que um desses projetos fosse aprovado, em 2022, com escopo limitado a medidas sanitárias e algumas obrigações para plataformas digitais, e validade restrita ao período de emergência de saúde pública. No Executivo, o governo Bolsonaro discutia discretamente uma proposta, que não chegou a ser apresentada. Foi a partir de 2023 que o fluxo da política colocou a regulação do trabalho plataformizado como agenda prioritária, muito em função da volta do Partido dos Trabalhadores ao comando do Executivo Federal. A atenção dada por Lula e por seu ministro do Trabalho ao tema acelerou as discussões de uma proposta regulatória, seja por meio do grupo tripartite instituído em maio de 2023, seja por movimentos em resposta ocorridos no Parlamento.

No fluxo da política, não basta a vontade das autoridades eleitas em abordar um problema. É preciso que a opinião pública e, principalmente, os grupos de interesse sinalizem serem favoráveis ao enfrentamento do problema naquele momento. Estes sinais estavam presentes. Trabalhadores plataformizados buscaram os candidatos presidenciais em 2022 para apresentarem suas demandas de regulação. Empresas de plataformas, principalmente as líderes de mercado, manifestavam que era chegada a hora de garantir segurança jurídica e um mínimo de proteção social para o trabalho plataformizado. Pesquisadores, membros da burocracia e autoridades do Judiciário também apontavam que o Estado precisava agir para garantir os direitos dos trabalhadores plataformizados. Diante disso, o governo Lula decidiu criar um grupo que reuniria representantes empresariais, laborais e governamentais, com a finalidade de chegar a um consenso sobre uma proposta de regulação a ser apresentada.

A janela de oportunidade aberta pela confluência entre o fluxo dos problemas e o fluxo da política trouxe o senso de urgência para a definição de uma proposta regulatória para o trabalho por plataformas digitais. Porém, uma análise do fluxo das propostas demonstrou que a rede de atores interessados no assunto era diversa e fragmentada, com disputa entre grupos e soluções concorrentes, em um processo de “seleção natural” das ideias que ainda não era capaz de consolidar as alternativas mais viáveis.

As empresas de plataformas que dominavam os setores de *delivery* (Ifood) e de transporte individual (Uber e 99) se organizavam na Amobitec. Estas empresas tinham acúmulo e preparo na discussão de propostas regulatórias, tendo chegado ao GT com posições claras e firmes, inclusive antecipando as possíveis concessões. A proposta dessas empresas era uma

regulação específica para o trabalho plataformizado, com o requisito básico de que não se aplicaria o vínculo empregatício nessa “nova forma” de trabalho. Essa regulação garantiria a autonomia dos trabalhadores em função da livre escolha de períodos de trabalho, da ausência de habitualidade e da não exclusividade, argumentos que encontravam eco em parte das decisões judiciais trabalhistas. Para reforçar a ideia de afastamento do vínculo, as empresas mobilizavam repetidamente os discursos da flexibilidade e da inovação, em oposição a uma regulação trabalhista supostamente rígida e inadequada aos novos tempos. Contratavam pesquisas para dizer que os trabalhadores prestavam serviços de modo esporádico, estavam satisfeitos com a autonomia das plataformas e rejeitavam o enquadramento na CLT. Contudo, cientes da vulnerabilidade dos seus trabalhadores, tais empresas se precavam e procuravam restringir o problema à falta de acesso à Previdência Social, demonstrando-se dispostas a contribuir com recursos próprios para o sistema, “generosidade” que não era compartilhada pelas empresas menores.

Entre os trabalhadores, a fragmentação entre as organizações coletivas, que se dividiam por setores e também pela disputa entre sindicatos e associações, tornava difícil a construção de uma proposta com o mesmo nível de coesão e imposição das grandes empresas de plataformas. Para contornar o problema e, ao mesmo tempo, fortalecer a sua base sindical, o governo Lula definiu que caberia às centrais sindicais o papel de amalgamar e defender os interesses dos trabalhadores plataformizados. Essa escolha funcionou para gerar uma carta comum e coerente de propostas, mas não funcionou para mobilizar a base com o mesmo nível de coesão. Mesmo trazendo sindicatos e associações setoriais para ocuparem seus lugares na mesa, o movimento sindical ainda enfrentava resistência e desconfiança de parte importante dos trabalhadores, algo que ficou evidente quando o debate se transferiu para o Legislativo.

A proposta das centrais partia do pressuposto de que deveria ser aplicada a legislação vigente, com adaptações pontuais. As centrais demandavam que o Executivo fizesse o enquadramento fiscal das empresas conforme seus setores finalísticos: entrega de mercadorias e transporte de pessoas, por exemplo. A partir desse enquadramento, caberia às negociações coletivas a discussão de especificidades do trabalho plataformizado e à Justiça do Trabalho a definição sobre o enquadramento legal. Essas posições encontravam apoio mais sólido entre os representantes dos entregadores, enquanto os motoristas aderiam com menos entusiasmo.

Nesse cenário, algum dos lados precisaria ceder no seu pressuposto básico para que fosse possível um acordo. Ou o governo, como terceira parte, precisaria apresentar uma proposta que desempatasse o jogo, usando seus instrumentos coercitivos e mobilizando os

especialistas à sua disposição para estabelecer um padrão civilizatório, sem o qual o debate não seguiria. Prevaleceu a primeira situação. O governo preferiu não colocar uma posição própria, temendo que as empresas simplesmente se retirassem da negociação e tornassem inviável politicamente uma proposta do Executivo. Paralelamente, decidiu ignorar a contradição entre as propostas e apostou em uma estratégia de consensos progressivos.

O resultado foi um grupo de trabalho que, durante a maior parte das suas atividades, se restringiu ao debate em torno da remuneração, ficando mais próximo de uma negociação coletiva do que de uma discussão regulatória. Mesmo no tema eleito pelas partes para iniciar a construção de um consenso progressivo, a composição de um acordo se mostrou um processo complicado e frustrante.

A insistência do Executivo em promover um acordo em um prazo apertado e com uma pequena fração da pauta efetivamente discutida levou a resultados indesejados. No subgrupo do *delivery*, os entregadores se recusaram a aceitar um regime de trabalho com poucas garantias, no qual sequer o tempo em espera seria contado para a remuneração mínima. As empresas, menos dispostas a fazerem concessões na remuneração e em outros pontos, também não motivaram a progressão para um consenso mínimo. No subgrupo do transporte individual, a discussão remuneratória acabou, após vários atritos, resultando em um acordo. Porém, um acordo frágil, um regime de trabalho estruturado em torno da remuneração, com a inclusão de outros temas sem uma discussão ampla e aprofundada, que levaria meses para ser formalizado e resultaria em um projeto de lei superficial em vários pontos importantes.

Quando o projeto de lei resultante do GT é comparado com as propostas apresentadas pelas empresas de plataforma (Amobitec) e pelas representações de trabalhadores (centrais sindicais) no início do colegiado, constata-se que as empresas tiveram maior sucesso no atendimento de suas propostas. As maiores concessões foram feitas pelos trabalhadores, que abriram mão do enquadramento na legislação vigente, em termos gerais, e na remuneração por distância, tempo e características do serviço, proposta fundamental para os motoristas. As empresas cederam, principalmente, ao aceitar a imposição legal das negociações coletivas, além concordar com valores maiores que o esperado para a remuneração e para a contribuição previdenciária. Esses valores, inclusive, foram o motivo principal do afastamento das empresas menores na conclusão das negociações.

Todavia, mesmo com o peso de um acordo tripartite a referendar o projeto de lei resultante do GT, a sua aprovação encontrou vários obstáculos no Legislativo brasileiro. Alguns desses obstáculos foram levantados pelos grupos de interesse que ficaram de fora das

negociações. O primeiro e mais ruidoso foco de resistência partiu dos trabalhadores não alinhados às centrais sindicais, em especial da federação de motoristas que articulou uma forte oposição ao projeto do Executivo. Essa insatisfação da base serviu de combustível para a atuação de parlamentares da oposição, que passaram a obstruir o projeto governamental e a propor alternativas legislativas. Somou-se a esse cenário a crítica qualificada de pesquisadores e membros da burocracia especializada, como a Associação Brasileira de Estudos do Trabalho (ABET) e o Ministério Público do Trabalho, que denunciaram o projeto como a institucionalização de uma "subordinação sem direitos", alertando para a insuficiência dos mecanismos de proteção e para o risco de contágio da desregulamentação ao mercado de trabalho em geral.

O resultado dessa conjuntura foi a paralisação do PLP 12/2024 e a mobilização da Câmara dos Deputados em torno de uma nova proposta, materializada no PLP 152/2025. Esta iniciativa parlamentar não apenas absorveu a premissa da "autonomia com direitos" gestada no acordo tripartite, mas radicalizou seu escopo, propondo a instituição de um regime geral para todas as atividades com atuação de plataformas digitais. Todavia, a discussão no Legislativo deve se estender, com a apresentação de um substitutivo que agregou contribuições de grupos de interesse diversos e que aproximou mais o projeto de um regime de trabalho detalhado, gerando protestos das empresas de plataformas. A emergência deste novo campo de disputa evidencia que a tentativa do Executivo de circunscrever a solução a um pacto de cúpula subestimou a complexidade do tema e a capacidade de veto dos grupos de interesse ignorados no processo.

Demonstrada essa trajetória, o capítulo 8 apresentou uma reflexão sobre outros cenários possíveis para o desenvolvimento e os resultados do grupo de trabalho tripartite. A análise indica que o desequilíbrio de organização e de recursos entre as empresas e os trabalhadores poderia ter sido mitigado por uma condução governamental menos neutra e mais estratégica. Ao abdicar de mobilizar sua capacidade técnica e administrativa para pautar o debate em bases legais robustas, e ao restringir a participação de pesquisadores e especialistas no GT, o Executivo limitou o potencial de construção de uma regulação mais protetiva. Essa postura avessa ao risco, focada excessivamente na busca de um acordo, acabou por validar a premissa empresarial da autonomia, resultando na proposição de um regime intermediário que oferece um patamar de proteção social aquém do necessário para mitigar a mercantilização do trabalho plataformizado.

Como toda pesquisa situada em um campo em rápida transformação, este trabalho possui limitações de escopo, que apontam para agendas de investigação futuras. Embora o foco tenha recaído sobre o processo decisório no Executivo, associado ao caso do grupo tripartite, a complexidade da regulação do trabalho plataformizado exige o complemento de discussões sobre os movimentos nos demais poderes e na esfera internacional. No Legislativo, a tramitação do projeto governamental e o desenvolvimento de uma contraproposta revelam uma disputa política que carece de uma análise dedicada, especialmente sobre como o Parlamento vai processar interesses diversos e contraditórios e sobre como as vantagens das grandes empresas de plataformas como empreendedoras políticas se traduzem, ou não, em um maior sucesso das suas propostas.

Da mesma forma, o papel do Judiciário, marcado pela tensão entre as decisões da Justiça do Trabalho e as intervenções do Supremo Tribunal Federal, constitui um vetor fundamental da discussão regulatória que corre em paralelo aos movimentos dos outros poderes, e que precisaria de um acompanhamento detalhado. Adicionalmente, o avanço recente das discussões na Organização Internacional do Trabalho, que aprovou a proposição de uma convenção sobre o trabalho plataformizado a partir de 2026, impõe a necessidade de investigar como os padrões internacionais podem se relacionar com o modelo regulatório brasileiro que se desenha.

Por fim, a dinâmica política observada no GT oferece um laboratório empírico para examinar a relação entre desigualdade econômica e democracia. A experiência corrobora a premissa teórica de Thomas Scanlon (2018), de que a desigualdade econômica é danosa não apenas por suas consequências distributivas, mas porque fere a equidade política necessária para uma construção democrática das políticas públicas. No caso estudado, essa distorção se fez presente. A disparidade de recursos entre as empresas e os trabalhadores transbordou para a arena decisória estatal. A capacidade das empresas de plataformas em pautar a exclusão do vínculo empregatício e limitar o escopo da proteção social demonstra que, na ausência de mecanismos que nivelem o poder de barganha, o processo regulatório tende a deixar de ser um instrumento de justiça para se tornar um mecanismo de ratificação das assimetrias de poder já existentes no mercado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABILIO, L. C. Perfis e Trajetórias Ocupacionais. *In*: MACHADO, Sidnei; ZANONI, A. P. (orgs.). **O trabalho controlado por plataformas digitais: dimensões, perfis e direitos [meio eletrônico]**. 1. ed. Curitiba: UFPR, 2022.

ABÍLIO, L. C. Uberização: a era do trabalhador just-in-time? **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 34, n. 98, p. 111–126, abr. 2020. <https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2020.3498.008>.

ABÍLIO, L. C.; ALMEIDA, P. F. de; AMORIM, H.; CARDOSO, A. C. M.; FONSECA, V. P. da; KALIL, R. B.; MACHADO, S. Condições de trabalho de entregadores via plataforma digital durante a COVID-19. **Revista Jurídica Trabalho e Desenvolvimento Humano**, [s. l.], v. 3, n. EDIÇÃO ESPECIAL – DOSSIÊ COVID-19, p. 1–21, 8 jun. 2020. DOI 10.33239/rjtdh.v.74. Available at: <https://g1.globo.com/sp/campinas-regiao/noticia/2020/04/27/coronavirus-motoboys-protestam-por->.

ABÍLIO, L. C.; AMORIM, H.; GROHMANN, R. Uberização e plataformização do trabalho no Brasil: conceitos, processos e formas. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 23, n. 57, p. 26–56, ago. 2021. <https://doi.org/10.1590/15174522-116484>.

ABILIO, L. C.; GROHMANN, R.; WEISS, H. C. Struggles of Delivery Workers in Brazil: Working Conditions and Collective Organization during the Pandemic. **Journal of Labor and Society**, Leiden, The Netherlands, v. 24, n. 4, p. 598–616, 2021. DOI <https://doi.org/10.1163/24714607-bja10012>. Available at: https://brill.com/view/journals/jlso/24/4/article-p598_598.xml.

ABO2O, A. B. O. to O.-. Nota ABO2O. [s. l.], fev. 2021. Available at: <https://reporterbrasil.org.br/wp-content/uploads/2021/02/Posicionamento-ABO2O.pdf>. Acesso em: 5 ago. 2025.

ACCARINI, A. Entregadores de aplicativos pedem que sociedade participe da greve neste sábado, 25. 2020. **CUT: Central Única dos Trabalhadores**. Available at: <https://www.cut.org.br/noticias/entregadores-de-aplicativos-pedem-que-sociedade-participe-da-greve-neste-sabado-21d3>. Acesso em: 29 jun. 2025.

ALMEIDA, P. F. de; KALIL, R. B. Uma visão comparada de decisões sobre o vínculo jurídico dos trabalhadores via plataformas digitais: EUA (Califórnia), Espanha, Uruguai e Brasil. **REVISTA CIÊNCIAS DO TRABALHO**, São Paulo, n. 20, p. 1–13, 2021. .

ALOISI, A. Commoditized Workers The Rising of On-Demand Work, A Case Study Research on a Set of Online Platforms and Apps. **Comparative Labor Law & Policy Journal**, Champaign, IL, v. 37, n. 3, p. 653–690, 2016. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2637485>.

ALOISI, A. Platform work in Europe: Lessons learned, legal developments and challenges ahead. **European Labour Law Journal**, [s. l.], v. 13, n. 1, p. 4–29, 2022. <https://doi.org/10.1177/20319525211062557>.

ALTENRIED, M. The platform as factory: Crowdwork and the hidden labour behind artificial intelligence. **Capital and Class**, [s. l.], v. 44, n. 2, p. 145–158, 2020. <https://doi.org/10.1177/0309816819899410>.

ALVES-MAZZOTTI, A. J. Usos e abusos dos estudos de caso. **Cadernos de Pesquisa**, [s. l.], v. 36, n. 129, p. 637–651, 2006. <https://doi.org/10.1590/S0100-15742006000300007>.

AMOBITEC. AMOBITEC: proposta de discussão de ganhos mínimos para os trabalhadores. [s. l.], 18 jul. 2023a. Available at: <https://amobitec.org/documentos-apresentados-pela-amobitec-no-grupo-de-trabalho-sobre-atividade-intermediada-por-aplicativos/>. Acesso em: 20 jan. 2024.

AMOBITEC. Com dados inéditos de 99, iFood, Uber e Zé Delivery, pesquisa mostra quem são e quanto ganham motoristas e entregadores no Brasil - AMOBITEC. 11 abr. 2023b. Available at: <https://amobitec.org/com-dados-ineditos-de-99-ifood-uber-e-ze-delivery-pesquisa-mostra-quem-sao-e-quanto-ganham-motoristas-e-entregadores-no-brasil/>. Acesso em: 7 dez. 2025.

AMOBITEC. Considerações sobre a proposta da bancada dos trabalhadores (entregadores). [s. l.], 28 ago. 2023c. .

AMOBITEC. Considerações sobre a proposta da bancada dos trabalhadores (motoristas). [s. l.], 12 ago. 2023d. Available at: <https://amobitec.org/documentos-apresentados-pela-amobitec-no-grupo-de-trabalho-sobre-atividade-intermediada-por-aplicativos/>. Acesso em: 20 dez. 2025.

AMOBITEC. Impactos do delivery por aplicativo na segurança viária. [s. l.], 4 jul. 2023e. .

AMOBITEC. Inaplicabilidade da lei do motofrete (lei 12.009/09) ao delivery intermediado por plataformas. [s. l.], 3 jul. 2023f. .

AMOBITEC. Nota oficial da Amobitec. Tema: Regulamentação dos Trabalhadores por

Apps (PLP 152/2025). São Paulo, 10 dez. 2025. Available at: https://static.congressoemfoco.com.br/attachment/2025/12/10/c89ecb_10_12_2025_Nota_Amobitec___Relatorio_CESP_Regulamentacao_trabalho_por_app.pdf?_gl=1*1p5dd5v*_ga*MTYyODE3MDcwLjE3NjYyNTYyOTM.*_ga_V46CYWTD2Z*czE3NjkyNTUxNjkkbzUkZzAkdDE3NjkyNTUxNjkkajYwJGww.

AMOBITEC. Nota oficial da Amobitec sobre o Projeto de Lei acordado entre representantes do governo, trabalhadores e empresas. 4 mar. 2024. **Site AMOBITEC**. Available at: <https://amobitec.org/nota-oficial-da-amobitec-sobre-o-projeto-de-lei-acordado-entre-representantes-do-governo-trabalhadores-e-empresas/>. Acesso em: 5 jan. 2026.

AMOBITEC. Posição da Amobitec - Delivery 12/09/2023. [s. l.], 12 set. 2023g. Available at: https://amobitec.org/wp-content/uploads/2023/09/Amobitec-posicionamento-reuniao-12_09_23.pdf.

AMOBITEC. Princípios para a regulação do trabalho em plataforma. [s. l.], 19 jun. 2023h. Available at: <https://amobitec.org/documentos-apresentados-pela-amobitec-no-grupo-de-trabalho-sobre-atividade-intermediada-por-aplicativos/>. Acesso em: 16 jan. 2024.

AMOBITEC. Proposta de ganhos mínimos para os trabalhadores (entregadores). [s. l.], 14 ago. 2023i. Available at: <https://amobitec.org/documentos-apresentados-pela-amobitec-no-grupo-de-trabalho-sobre-atividade-intermediada-por-aplicativos/>. Acesso em: 24 jan. 2024.

AMOBITEC. Proposta de ganhos mínimos para os trabalhadores (motoristas). [s. l.], 13 ago. 2023j. Available at: <https://amobitec.org/wp-content/uploads/2023/08/Amobitec-proposta-de-ganhos-minimos-completa-Rides-vf.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2025.

AMOBITEC. Proposta de regulamentação do trabalho via plataformas digitais - motoristas. [s. l.], 29 ago. 2023k. Available at: <https://amobitec.org/documentos-apresentados-pela-amobitec-no-grupo-de-trabalho-sobre-atividade-intermediada-por-aplicativos/>.

AMOBITEC. Proteção social de trabalhadores em plataformas: carta de princípios. Brasília, 2022. Available at: <https://amobitec.org/wp-content/uploads/2022/04/GT-Trab-Plataformas-Carta-de-Principios.pdf>. Acesso em: 17 maio 2023.

ANEA. CARTA DA ALIANÇA NACIONAL DOS ENTREGADORES DE APLICATIVOS (ANEA) SOBRE REGULAÇÃO DAS PLATAFORMAS DIGITAIS - Trabalho digno e uma carta de direitos para os entregadores. Brasília, , p. 1–8, 12 fev. 2023. Available at:

https://www.ihu.unisinos.br/images/ihu/2023/02/23_02_manifesto_trabalho_app.pdf. Acesso em: 14 set. 2025.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS DO TRABALHO. Nota da Associação Brasileira de Estudos do Trabalho -ABET sobre o PLP 12/2024 dos motoristas geridos por empresas de aplicativos de transporte. 10 abr. 2024. **Site da ABET**. Available at: <https://abet-trabalho.org.br/nota-da-associacao-brasileira-de-estudos-do-trabalho-abet-sobre-o-plp-12-2024-dos-motoristas-geridos-por-empresas-de-aplicativos-de-transporte/>. Acesso em: 5 jan. 2026.

ASSOCIAÇÃO LATINO-AMERICANA DE INTERNET. Recomendação da ALAI no Grupo Futuro do Trabalho do Governo Federal (GT MTE). Brasília, 3 jul. 2023. .

BERG, J. Income security in the on-demand economy : Findings and policy lessons from a survey of crowdworkers. **Conditions of Work and Employment Series**, Geneva, n. 74, 2016. .

BERG, J. M.; FURRER, M.; HARMON, E.; RANI, U.; SILBERMAN, M. S. Digital labour platforms and the future of work: Towards decent work in the online world. **International Labour Office**, Geneva, , p. 1–158, 2018. Available at: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_645337.pdf. Acesso em: 17 maio 2023.

BERG, J.; RANI, U. Working conditions, geography and gender in global crowdwork. **Work and Labour Relations in Global Platform Capitalism**. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2021. p. 93–110. <https://doi.org/10.4337/9781802205138.00013>.

BORGES, B.; MARTELLO, A. Lula reúne centrais sindicais e anuncia grupo de trabalho para debater valor do salário mínimo. 18 jan. 2023. **G1 - Política**. Available at: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2023/01/18/lula-se-reune-com-centrais-sindicais-e-cria-grupo-de-trabalho-sobre-valorizacao-do-salario-minimo.ghtml>. Acesso em: 25 jan. 2026.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Frente Parlamentar em Defesa dos Motoristas de Aplicativos - FPMA. 2025a. **Portal da Câmara dos Deputados**. Available at: <https://www.camara.leg.br/deputados/frentes-parlamentares/57/54495/membros>. Acesso em: 24 jan. 2026.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão de Indústria, Comércio e Serviços - Parecer do Relator n.3, sobre o PLP 12/2024. Brasília, 1 jul. 2024a. Available at:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2444402&filenome=Tramitacao-PLP 12/2024. Acesso em: 28 dez. 2025.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Parecer do Relator n.1 - COMISSÃO ESPECIAL SOBRE REGULAMENTAÇÃO DOS TRABALHADORES POR APP (PLP 152/25). 2025b. Available at: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=3063938&filenome=PRL+1+PLP15225+%3D%3E+PLP+152/2025.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. PROJETO DE LEI 4.172/2020 (Deputado Henrique Fontana PT/RS). 2020. Available at: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1921884&filenome=PL 4172/2020.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto De Lei Complementar n.152, de 2025 (Do Sr. Luiz Gastão). 2025c. Available at: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2959384&filenome=PLP 152/2025.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei n. 536, de 2024 (Do Sr. Daniel Agrobom). 2024b. Available at: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2391148&filenome=PL 536/2024.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Requerimento n. 920/2023 (Do Sr. Deputado Zé Vitor) - Requer o registro da Frente Parlamentar Mista da Economia e Cidadania Digital. Brasília, 27 mar. 2023. Available at: https://www.camara.leg.br/internet/deputado/Frente_Parlamentar/54398-integra.pdf. Acesso em: 30 nov. 2025.

BRASIL. MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. Marinho participa de reunião com representantes do governo no GT dos aplicativos — Ministério do Trabalho e Emprego. 23 maio 2023a. **Ministério do Trabalho e Emprego - Notícias e conteúdos**. Available at: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/noticias-e-conteudo/2023/maio/marinho-participa-de-reuniao-com-representantes-do-governo-no-gt-dos-aplicativos>. Acesso em: 26 dez. 2025.

BRASIL. MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. Ministro Luiz Marinho se reúne com representantes sindicais e de aplicativos para discutir regulamentação trabalhista. 19

jan. 2023b. **Ministério do Trabalho e Emprego - Site**. Available at: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/noticias-e-conteudo/2023/janeiro/ministro-luiz-marinho-se-reune-com-representantes-sindicais-e-de-aplicativos-para-discutir-sobre-a-regulamentacao-trabalhista>. Acesso em: 27 dez. 2025.

BRASIL. MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. MTE - GT Tripartite - Aplicativos. 5 jun. 2023c. **Canal do Ministério do Trabalho e Emprego no YouTube**. Available at: <https://www.youtube.com/watch?v=ndYQkSkBoaQ&t=583s>. Acesso em: 30 dez. 2025.

BRASIL. MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. PL dos Aplicativos — Ministério do Trabalho e Emprego. 2024a. **Site Ministério do Trabalho e Emprego**. Available at: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/pl-dos-aplicativos>. Acesso em: 4 jan. 2026.

BRASIL. MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. Proposta de Projeto de Lei cria pacote de direitos para motoristas de aplicativos. 4 mar. 2024b. **Site Ministério do Trabalho e Emprego - Conteúdos e Notícias**. Available at: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/noticias-e-conteudo/2024/Marco/proposta-de-projeto-de-lei-cria-pacote-de-direitos-para-motoristas-de-aplicativos>. Acesso em: 4 jan. 2026.

BRASIL. MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **Registro das negociações sobre ganhos mínimos no subgrupo de transporte individual privado do Grupo de Trabalho Tripartite**. Brasília: [s. n.], 2024c. Available at: https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/pl-dos-aplicativos/final_registro-das-negociacoes-sobre-ganhos-minimos-no-subgrupo-de-transporte-adri.pdf/view. Acesso em: 2 dez. 2025.

BRASIL. MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. Resumo de ATAS Grupo de Trabalho instituído pelo Decreto n.º 11.513, de 1º de maio de 2023. Brasília, 16 fev. 2024d. Available at: <https://buscalai.cgu.gov.br/PedidosLai/DetalhePedido?id=6886378>.

BRASIL. MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. Seminário Internacional: Promoção do trabalho decente nas plataformas digitais. 30 mar. 2023d. **Canal Ministério do Trabalho e Emprego - YouTube**. Available at: https://www.youtube.com/live/O80gKaPtYoo?si=IFe1uTX3z-DCsS_X (dia 1) e <https://www.youtube.com/live/gpuone3izCc?si=qcDEOFXoKC5xUp6a> (dia 2). Acesso em: 27 dez. 2025.

BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO. **NOTA TÉCNICA SOBRE O**

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N. 12/2024 (R. B. Kalil, P. D. Schvarcz, T. H. L. da Cunha, C. P. C. Buarque, J. R. Miranda, I. S. C. dos Santos, & L. B. Brum, orgs.). São Paulo: [s. n.], 2024. Available at: <https://mpt.mp.br/pgt/noticias/nt-plp-12-2024.pdf>.

BRASIL. SENADO FEDERAL. PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N° 90, DE 2023. 2023.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. 1988. Available at: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

BRASIL. **DECRETO-LEI N° 5.452, DE 1° DE MAIO DE 1943 - Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho**. 2024. ed. [S. l.: s. n.], 1943. Available at: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452compilado.htm. Acesso em: 4 jan. 2026.

BRASIL. DECRETO N° 11.513, DE 1° DE MAIO DE 2023. Institui Grupo de Trabalho com a finalidade de elaborar proposta de regulamentação das atividades de prestação de serviços, transporte de bens, transporte de pessoas e outras atividades executadas por intermédio de plataformas tecnológicas. 2023.

BRASIL. LEI N° 14.297, DE 5 DE JANEIRO DE 2022. Dispõe sobre medidas de proteção asseguradas ao entregador que presta serviço por intermédio de empresa de aplicativo de entrega durante a vigência da emergência em saúde pública decorrente do coronavírus responsável pela covid-19. 2022. Available at: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/114297.htm.

BRASIL. Projeto de Lei Complementar n° 12/2024. Dispõe sobre a relação de trabalho intermediado por empresas operadoras de aplicativos de transporte remunerado privado individual de passageiros em veículos automotores de quatro rodas e estabelece mecanismos de in. Brasília, 2024. Available at: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2419243>.

BRAZ, M. V. Heteromação E Microtrabalho No Brasil. **Sociologias**, [s. l.], v. 23, n. 57, p. 134–172, 2021. <https://doi.org/10.1590/15174522-111017>.

BRYNJOLFSSON, E.; MCAFEE, A. **Race Against the Machine: how the digital revolution is accelerating innovation, driving productivity, and irreversibly transforming employment and the economy**. Lexington: Digital Frontier Press, 2011.

BUTCHER, I. Governo Federal anuncia comissão para regular trabalho realizado via

plataformas digitais - Mobile Time. 18 jan. 2023. **Mobile Time**. Available at: <https://www.mobiletime.com.br/noticias/18/01/2023/governo-federal-anuncia-comissao-para-regular-trabalho-realizado-via-plataformas-digitais/>. Acesso em: 13 set. 2025.

CALLIL, V.; PICANÇO, M. F. **Mobilidade urbana e logística de entregas: um panorama sobre o trabalho de motoristas e entregadores com aplicativos**. 1. ed. São Paulo: Centro Brasileiro de Análise e Planejamento Cebrap, 2023. Available at: <https://cebrap.org.br/wp-content/uploads/2023/05/Estudo-Cebrap-Amobitec.pdf>.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **AUDIÊNCIA PÚBLICA CONJUNTA DAS COMISSÕES CDEICS E CTASP (VIRTUAL)**. Brasília: Câmara dos Deputados - Notas Taquigráficas, 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Deputados anunciam acordo para votar em junho a regulamentação do trabalho de motoristas de aplicativo . 10 abr. 2024a. **Notícias - Portal da Câmara dos Deputados**. Available at: <https://www.camara.leg.br/noticias/1050651-deputados-anunciam-acordo-para-votar-em-junho-a-regulamentacao-do-trabalho-de-motoristas-de-aplicativo/>. Acesso em: 5 jan. 2026.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Deputados temem menor concorrência e aumento de preços com regulamentação de aplicativos de transporte. 5 set. 2024b. **Notícias - Portal da Câmara dos Deputados**. Available at: <https://www.camara.leg.br/noticias/1060256-deputados-temem-menor-concorrenca-e-aumento-de-precos-com-regulamentacao-de-aplicativos-de-transporte/>. Acesso em: 8 jan. 2026.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Frente parlamentar defende projeto alternativo para regulamentar trabalho de motoristas de aplicativo. 7 mar. 2024c. **Notícias - Portal da Câmara dos Deputados**. Available at: <https://www.camara.leg.br/noticias/1041392-frente-parlamentar-defende-projeto-alternativo-para-regulamentar-trabalho-de-motoristas-de-aplicativo/>. Acesso em: 5 jan. 2026.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Motta cria comissão especial para debater regulamentação do trabalho em aplicativos. 26 maio 2025a. **Notícias - Portal da Câmara dos Deputados**. Available at: <https://www.camara.leg.br/noticias/1162893-motta-cria-comissao-especial-para-debater-regulamentacao-do-trabalho-em-aplicativos/>. Acesso em: 5 jan. 2026.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Proposta de regulamentação do trabalho de motoristas de aplicativo causa polêmica no Plenário. 17 abr. 2024d. **Notícias - Portal da Câmara dos Deputados**. Available at: <https://www.camara.leg.br/noticias/1053209-proposta-de->

regulamentacao-do-trabalho-de-motoristas-de-aplicativo-causa-polemica-no-plenario/. Acesso em: 5 jan. 2026.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Trabalho - Luiz Marinho fala sobre o plano de trabalho do Ministério - 12/04/2023 - YouTube**. Brasília: [s. n.], 12 abr. 2023. Available at: https://www.youtube.com/watch?v=Z_fJySvEQ98. Acesso em: 20 dez. 2025.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Votação sobre regras para trabalho por aplicativo é adiada; parecer mantém autonomia e cria garantias. 10 dez. 2025b. **Notícias - Portal da Câmara dos Deputados**. Available at: <https://www.camara.leg.br/noticias/1231812-votacao-sobre-regras-para-trabalho-por-aplicativo-e-adiada-parecer-mantem-autonomia-e-cria-garantias/>. Acesso em: 5 jan. 2026.

CAMELO, A. P.; SILVEIRA, A. C. R. D.; BISPO, A. C.; BÍCEGO, B. E.; KLAFKE, G. F.; AQUINO, G. M. T. de; PASQUALETO, O. de Q. F. **Regulação do trabalho em plataformas digitais no Brasil e no mundo**. Coletânea. São Paulo: FGV Direito SP, 2022.

CANZIANI, L. PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 1. Ementa: Institui a Lei da inclusão previdenciária de prestadores de serviços independentes atuantes no transporte remunerado privado individual de passageiros ou no serviço remunerado de entrega, e dá outras providências. Brasília, 22 mar. 2022. Available at: <https://www.documentcloud.org/documents/22925257-projeto-de-lei-ifood>. Acesso em: 2 ago. 2025.

CAPITAL FEDERAL. Motofretistas e entregadores de aplicativos do DF e Entorno realizam manifestação. 18 jul. 2023. **Jornal Capital Federal**. Available at: <https://jornalcapitalfederal.com.br/2023/07/18/motofretistas-e-entregadores-de-aplicativos-do-df-e-entorno-realizam-manifestacao/>. Acesso em: 1 jan. 2026.

CARDOSO, A. C. M.; ARTUR, K.; OLIVEIRA, M. C. S. O trabalho nas plataformas digitais: narrativas contrapostas de autonomia, subordinação, liberdade e dependência. **Revista Valore**, Volta Redonda, v. 5, n. Edição Especial, p. 206–230, 2020. .

CARDOSO, A. C. M.; SILVA, A. F. M. da; FERREIRA, C. de C.; REBECHI, C. N.; SCAPINI, E.; SEFERIAN, G.; MARTINS, H.; VALENTE, J.; SOUTO MAIOR, J. L.; SALVAGINI, J.; BIAVASCHI, M. B.; GROHMANN, R.; KALIL, R. B.; DUTRA, R.; CARELLI, R. de L.; ANTUNES, R.; FILGUEIRAS, V.; MACHADO, S. Manifesto sobre a Regulação do Trabalho Controlado por “Plataformas Digitais”: pela garantia de direitos dos trabalhadores e trabalhadoras no Brasil. [s. l.], 7 fev. 2023. Available at: <https://abet->

trabalho.org.br/manifesto-sobre-a-regulacao-do-trabalho-controlado-por-plataformas-digitais-pela-garantia-de-direitos-dos-trabalhadores-e-trabalhadoras-no-brasil/.

CARELLI, Rodrigo de Lacerda. O trabalho em plataformas e o vínculo de emprego: desfazendo mitos e mostrando a nudez do rei. *In*: CARELLI, Rodrigo de Lacerda; CAVALCANTI, T. M.; FONSECA, V. P. (orgs.). **Futuro do Trabalho: os efeitos da revolução digital na sociedade**. Brasília: ESMPU, 2020. p. 65–84.

CARELLI, Rodrigo de Lacerda. Subordinação sem direitos: o projeto de lei Nem-Nem do governo federal. 5 mar. 2024. **Jornal GGN - Opinião**. Available at: <https://jornalgggn.com.br/economia/subordinacao-sem-direitos-o-projeto-de-lei-nem-nem-do-governo/>. Acesso em: 5 jan. 2026.

CARELLI, Rodrigo de Lacerda; ANDRADE, M. S. de. SUJEIÇÃO E SERVIDÃO NO TRABALHO EM PLATAFORMAS DIGITAIS DE TRANSPORTE: um estudo de caso no Rio de Janeiro. **Caderno CRH**, [s. l.], v. 35, p. e022042, 2022. <https://doi.org/10.9771/ccrh.v35i0.42629>.

CARELLI, Rodrigo de Lacerda; CARELLI, B. N. B. A Zona cinzenta de trabalho e emprego, trabalhadores sob demanda em plataformas digitais e trabalhadores portuários avulsos: direitos trabalhistas além da relação de emprego. **Revista Contracampo**, [s. l.], v. 39, n. 2, p. 28–41, 2021. <https://doi.org/10.22409/contracampo.v0i0.38553>.

CARRIER, M. Values and objectivity in science: Value-ladenness, pluralism and the epistemic attitude. **Science & Education**, [s. l.], v. 10, n. 22, p. 2547–2568, 2013. <https://doi.org/10.1007/s11191-012-9481-5>.

CARVALHO, F. P. de. IMPACTOS DA REGULAÇÃO NA INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO LOCAL: O CASO TÁXI.RIO. Porto, 2021. Available at: <https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/137918/2/516300.pdf>. Acesso em: 17 maio 2023.

CASTRO, M. “A sensação é que nossa situação é análoga à escravidão” - Entrevista com Abel Santos. **Brasil de Fato**, Imperatriz, 1 abr. 2022. Available at: <https://www.brasildefato.com.br/2022/04/01/a-sensacao-e-que-nossa-situacao-e-analoga-a-escravidao-declara-entregador-de-aplicativo>. Acesso em: 17 maio 2023.

CASTRO, V. V. As Ilusões da Uberização do Trabalho: um estudo à luz da experiência de motoristas Uber. 2020. **Anais do 44º Encontro da ANPOCS [...]**. Caxambu: ANPOCS, 2020. Available at:

<https://www.anpocs2020.sinteseeventos.com.br/arquivo/downloadpublic?q=YToyOntzOjY6I nBhcmFtcyI7czoZNToiYToxOntzOjEwOiJJRF9BUiFVSVZPIjtzOjQ6IjQ2NDciO30iO3M6 MToiaCI7czoZMjoiY2E4M2ZhMjMzMzg1MjdlOGNmMWRmMTZmNTQ1MmI1MGMiO3 0%3D>. Acesso em: 6 jul. 2024.

CEBRAP; AMOBITEC. Mobilidade urbana e logística de entregas: um panorama sobre o trabalho de motoristas e entregadores com aplicativos. [s. l.], , p. 1–23, 2023. Available at: https://cebrap.org.br/wp-content/uploads/2023/11/Pocket-Report-AMOBITEC_PORT-1.pdf. Acesso em: 5 dez. 2025.

CONSELHO DIGITAL. Quem Somos - Conselho Digital. nov. 2025. **Conselho Digital - Site**. Available at: <https://conselhodigital.org.br/quem-somos/>. Acesso em: 30 nov. 2025.

CONSELHO NACIONAL DOS SINDICATOS DE MOTOENTREGADORES MOTOFRETISTAS MOTOBOYS E CICLISTAS DO BRASIL. MANIFESTO DO CONSELHO NACIONAL DOS SINDICATOS DOS MOTOENTREGADORES , MOTOFRETISTAS , MOTOBOYS E CICLISTAS DO BRASIL. [s. l.], abr. 2022. Available at: <https://www.febramoto.com.br/noticia/170/conselho-dos-sindicatos-de-motoboys-mototaxistas-e-ciclistas-do-brasil-lanca-manifesto-contras-empresas-de-apps>.

CONSELHO NACIONAL DOS SINDICATOS DE MOTOENTREGADORES MOTOFRETISTAS MOTOBOYS E CICLISTAS DO BRASIL. Ofício 001/2023 - Referente solicitação de audiência para tratarmos sobre a categoria de motofrete, motoboys e motoentregadores. São Paulo, 2 jan. 2023. Available at: <https://www.mobiletime.com.br/wp-content/uploads/2023/01/Oficio-pres.-Lula-Conselho-Nacional.pdf>.

CONSELHO NACIONAL DOS SINDICATOS DE MOTOFRETISTAS MOTOBOYS MOTOENTREGADORES E CICLISTAS DO BRASIL. Proposta do Conselho Nacional dos Sindicatos do Brasil GT - Trabalhadores. [s. l.], 2023. Available at: <https://www.febramoto.com.br/noticia/220/conselho-nacional-dos-sindicatos-do-brasil-apresenta-hoje-proposta-para-governo-federal-que-contempla-remuneracao-minima-saude-e-seguranca-intermediados-por-acordos-coletivos-e-cct>. Acesso em: 16 jan. 2024.

COSTANZI, R. N.; DOS SANTOS, C. F. A Proteção Social dos Trabalhadores de Plataformas Digitais. **Informações Fipe**, São Paulo, n. 509 Fevereiro, p. 28–46, 2023. Available at: <https://downloads.fipe.org.br/publicacoes/bif/bif509.pdf>. Acesso em: 17 maio 2023.

COULDRY, N.; MEJIAS, U. A. Data Colonialism: Rethinking Big Data’s Relation to

the Contemporary Subject. **Television and New Media**, [s. l.], v. 20, n. 4, p. 336–349, 2019. <https://doi.org/10.1177/1527476418796632>.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 2ª. Porto Alegre: Artmed, 2006. Available at: <http://ir.obihiro.ac.jp/dspace/handle/10322/3933>.

CSB; CSP CONLUTAS; CTB; CUT; FORÇA SINDICAL; INTERSINDICAL; NCST; PÚBLICA; UGT. Diretrizes sobre regulação das relações de trabalho em empresas-plataforma – bancada dos (as) trabalhadores(as). [s. l.], 2023a. Available at: <https://csb.org.br/noticias/centrais-sindicais-apresentam-diretrizes-para-regulamentar-o-trabalho-em-aplicativos>. Acesso em: 16 jan. 2023.

CSB; CSP CONLUTAS; CTB; CUT; FORÇA SINDICAL; INTERSINDICAL; NCST; PÚBLICA; UGT. Proposta de remuneração e custos operacionais dos trabalhadores e trabalhadoras de entrega. [s. l.], 2023b. Available at: <https://sindimotosp.com.br/2023/08/21/post5604/>. Acesso em: 25 jan. 2024.

CSB; UGT; FORÇA SINDICAL; CUT; CTB; NCST; INTERSINDICAL; PÚBLICA. Pauta da Classe Trabalhadora. São Paulo, 2022. Available at: <https://www.dieese.org.br/documentossindicais/2022/CONCLAT-pautas-centrais-sindicais-07-abril/index.html?page=2>. Acesso em: 21 set. 2025.

CSB; CTB; CUT; FORÇA SINDICAL; UGT; NCST. Nota: A PARALISAÇÃO DOS MOTOBOYS DO DIA 25 É MUITO IMPORTANTE PARA TODA A SOCIEDADE. [s. l.], 2020. Available at: <https://assets.cut.org.br/system/uploads/ck/Greve - Nota das Centrais apoia entregadores.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2025.

DA CRUZ, L. **Fala de Leandro da Cruz na Audiência Pública da Comissão de Trabalho da Câmara dos Deputados, em 04 de outubro de 2023**. Brasília: Câmara dos Deputados - Notas Taquigráficas, 2023. Available at: <https://escriba.camara.leg.br/escriba-servicosweb/pdf/70158?isTaquiografia=false>.

DA SILVA, F. M. **Fala do Secretário-Executivo do Ministério do Trabalho e Emprego na Audiência Pública da Comissão de Trabalho da Câmara dos Deputados, em 04 de outubro de 2023**. Brasília: Câmara dos Deputados - Notas Taquigráficas, 2023. Available at: <https://escriba.camara.leg.br/escriba-servicosweb/pdf/70158?isTaquiografia=false>.

DE STEFANO, V. “NEGOTIATING THE ALGORITHM”: AUTOMATION,

ARTIFICIAL INTELLIGENCE AND LABOUR PROTECTION. **Comparative Labor & Policy Journal**, [s. l.], v. 41, p. 1–32, 2019. .

DE STEFANO, V. The Rise of the “Just-in-Time Workforce”: On-Demand Work, Crowd Work and Labour Protection in the “Gig-Economy”. **COMP. LABOR LAW & POL’Y JOURNAL**, Champaign, IL, v. 37, n. 3, p. 471–504, 2016. DOI 10.2139/ssrn.2682602. Available at: <http://www.ssrn.com/abstract=2682602>. Acesso em: 17 maio 2024.

DE STEFANO, V.; DURRI, I.; STYLOGIANNIS, C.; WOUTERS, M. **Platform work and the employment relationship**, n. 27. Geneva: International Labour Organization, 2021. Available at: https://www.ilo.org/global/publications/working-papers/WCMS_777866/lang--en/index.htm. Acesso em: 17 maio 2023.

DECUZZI, L. J. **A INSPEÇÃO DO TRABALHO NO BRASIL E NA ESPANHA: UM ESTUDO COMPARATIVO DOS DESENHOS INSTITUCIONAIS A PARTIR DA ATUAÇÃO EM FACE DAS PLATAFORMAS DIGITAIS DE ENTREGA**. 2023. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

DELGADO, M. G. **Curso de direito do trabalho: obra revista e atualizada conforme a lei da reforma trabalhista e inovações normativas e jurisprudenciais posteriores**. 18. ed. São Paulo: LTr, 2019.

DESGRANGES, N.; RIBEIRO, W. Narrativas em rede: O Breque dos Apps e as novas formas de manifestação de trabalhadores em plataformas digitais. **MovimentAção**, [s. l.], v. 8, n. 14, p. 189–208, 2021. <https://doi.org/10.30612/mvt.v8i14.15024>.

DIAS, T. A Bancada do Like: Google e iFood se inspiram em ruralistas e montam tropa de choque no Congresso. 2021. **The Intercept Brasil**. .

DIAZ, J. C. Entregadores são funcionários da Rappi e devem ter carteira assinada, concluem fiscais do trabalho. **Reporter Brasil**, [s. l.], 5 fev. 2021. Available at: <https://reporterbrasil.org.br/2021/02/entregadores-sao-funcionarios-da-rappi-e-devem-ter-carteira-assinada-concluem-fiscais-do-trabalho/>. Acesso em: 1 dez. 2025.

DIGILABOUR. [s. d.]. Available at: <https://digilabour.com.br/>. Acesso em: 15 out. 2025.

DOUGLAS, H. Rejecting the Ideal of Value-Free Science. *In*: KINCAID, H.; DUPRÉ, J.; WYLIE, A. (orgs.). **Value-free science: ideals and illusions?** Oxford: Oxford University Press, 2007. p. 120–139.

DRUMMOND, D.; COSTA, P. R. N.; GONÇALVES, J. Análise Temática em Ciência Política. In: SAMPAIO, R. C.; DE PAULA, C. (orgs.). **Manual de introdução às técnicas de pesquisa qualitativa em Ciência Política**. Brasília: Enap, 2024. p. 223–254.

DTM EM DEBATE. Centrais sindicais defendem projeto sobre trabalho com aplicativos. 10 abr. 2024. **Site Democracia e Mundo do Trabalho em Debate**. Available at: <https://www.dtemdebate.com.br/centrais-sindicais-defendem-projeto-sobre-trabalho-com-aplicativos-e-marinho-critica-desinformacao/>. Acesso em: 5 jan. 2026.

DUBAL, V. Economic Security & the Regulation of Gig Work in California: From AB5 to Proposition 22. **European Labour Law Journal**, [s. l.], v. 13, p. 203195252110631, 2021. <https://doi.org/10.1177/20319525211063111>.

EXTRA CLASSE. Trabalho por aplicativos terá proposta de regulamentação até junho. 3 mar. 2023. **Extra Classe - Site**. Available at: <https://www.extraclasse.org.br/movimento/2023/03/trabalho-por-aplicativos-tera-proposta-de-regulamentacao-ate-junho-diz-ministro/>. Acesso em: 20 dez. 2025.

FAIRWORK. Fairwork Brasil 2021: Por Trabalho Decente na Economia de Plataformas. Porto Alegre; Oxford; Berlin, 2022. .

FAIRWORK. **Relatório Fairwork Brasil 2023: Ainda em Busca de Trabalho Decente na Economia de Plataformas**. Oxford, Reino Unido; Berlin, Alemanha: [s. n.], 2023. Available at: <https://fair.work/wp-content/uploads/sites/17/2023/07/Fairwork-Brazil-Ratings-2023-report-PT-red.pdf>. Acesso em: 8 abr. 2024.

FEBRAMOTO. Alerta Nacional dos Trabalhadores por Aplicativos. 29 ago. 2023a. **Febramoto - Site**. Available at: <https://www.febramoto.com.br/noticia/230/alerta-nacional-dos-trabalhadores-por-aplicativos>. Acesso em: 2 jan. 2026.

FEBRAMOTO. Sindicatos de motofrete e motoentregadores de todo Brasil solicitam reunião com o Presidente Lula e Ministro do Trabalho Luiz Marinho para tratar assuntos com a categoria dos motoboys, motofrete e motoentregadores. 16 jan. 2023b. **Febramoto Site**. Available at: <https://www.febramoto.com.br/noticia/184/sindicatos-de-motofrete-e-motoentregadores-de-todo-brasil-solicitam-reuniao-com-o-presidente-lula-e-ministro-do-trabalho-luiz-marinho-para-tratar-assuntos-com-a-categoria-dos-motoboys-motofrete-e-motoentregadores>. Acesso em: 14 set. 2025.

FEBRAMOTO; SINDIMOTO SP. Tabela de Custo da Profissão / TRT-SP – Dissídio

Coletivos Proposta GT – Trabalhadores. São Paulo, 3 jul. 2023. Available at: <https://www.febramoto.com.br/noticia/223/sindimotosp-febramoto-e-conselho-nacional-dos-sindicatos-de-motofrete-entregam-proposta-para-o-governo-federal-com-parametros-de-cobranca-do-custo-da-profissao-documento-da-precificacao-para-remuneracao-minima-no-m>. Acesso em: 20 dez. 2025.

FENASMAPP. EMENDA AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR 12/2024. Brasília, 4 abr. 2024. Available at: https://objectstorage.sa-saopaulo-1.oraclecloud.com/n/grrxwvt1bpmm/b/wp-extraclasse-uploads/o/uploads/2024/04/FENASMAPP-EMENDAS-DOC-OFICIAL_20240408_110500_0000.pdf. Acesso em: 30 dez. 2025.

FENASMAPP. FENASMAPP - Página no Instagram. [s. d.]. Available at: <https://www.instagram.com/fenasmapp>. Acesso em: 10 ago. 2025.

FENASMAPP. GASTOS COM TRABALHO. [s. l.], 19 jul. 2023. Available at: <https://buscalai.cgu.gov.br/PedidosLai/DetalhePedido?id=6389983>. Acesso em: 23 dez. 2025.

FIANI, R. **Cooperação e Conflito: Instituições e Desenvolvimento Econômico**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

FILGUEIRAS, V. A. “É TUDO NOVO”, **DE NOVO: as narrativas sobre grandes mudanças no mundo do trabalho como ferramenta do capital**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2021.

FOLGUEIRA, R. S.; SILVA, A. L. P.; CARVALHO, C. E. Economia Do Compartilhamento E Custos De Transação: Os Casos Uber E Airbnb. **Revista Pesquisa e Debate**, [s. l.], v. 31, n. 55, p. 87–135, 2019. .

FOLHA DE S. PAULO. Uber, iFood e 99: motoristas e entregadores querem ficar - 11/04/2023 - Mercado - Folha. abr. 2023. **Folha de São Paulo - Mercado**. Available at: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2023/04/maioria-nao-quer-deixar-trabalho-com-aplicativo-diz-pesquisa-das-plataformas.shtml>. Acesso em: 7 dez. 2025.

FRENKEN, K.; SCHOR, J. Putting the sharing economy into perspective. **Environmental Innovation and Societal Transitions**, [s. l.], v. 23, p. 3–10, 2017. DOI 10.1016/j.eist.2017.01.003. Available at: <http://dx.doi.org/10.1016/j.eist.2017.01.003>.

FUSTER MORELL, M.; SENABRE HIDALGO, E. Co-creation applied to public policy: a case study on collaborative policies for the platform economy in the city of Barcelona.

CoDesign, [s. l.], v. 18, n. 3, p. 378–397, 3 jul. 2022. <https://doi.org/10.1080/15710882.2020.1854313>.

G20. G20 Policy Priorities on Adequate and Sustainable Social Protection and Decent Work for Gig and Platform Workers. Indore, India: [s. n.], 2023. Available at: https://g20ewgportal.org/downloads/G20_policy_priorities_-_gig_and_platform_workers_2023.pdf. Acesso em: 24 fev. 2024.

GANDINI, A. Labour process theory and the gig economy. **Human Relations**, [s. l.], v. 72, n. 6, p. 1039–1056, 2019. <https://doi.org/10.1177/0018726718790002>.

GAWÉ, A.; SRNICEK, N. **Online platforms: economic and societal effects**. Brussels: European Union, 2021. DOI 10.2861/844602. Available at: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/656336/EPRS_STU\(2021\)656336_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/656336/EPRS_STU(2021)656336_EN.pdf). Acesso em: 13 maio 2022.

GÓES, G.; FIRMINO, A. A Gig economy no Brasil: uma abordagem inicial para o setor de transporte. **Carta de Conjuntura**, Brasília, n. 53, p. 1–13, 2021. Available at: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/211216_nota_5_gig_econom_y_brasil.pdf. Acesso em: 10 jan. 2024.

GRABHER, G.; KÖNIG, J. Disruption, embedded. A polanyian framing of the platform economy. **Sociologica**, [s. l.], v. 14, n. 1, p. 95–118, 2020. <https://doi.org/10.6092/issn.1971-8853/10443>.

GROHMANN, R. Plataformas de propriedade de trabalhadores: cooperativas e coletivos de entregadores. **MATRIZES**, São Paulo, v. 16, n. 1, p. 209–233, 2022. <https://doi.org/10.11606/issn.1982-8160.v16i1p209-233>.

GROHMANN, R. Plataformização do trabalho: entre dataficação, financeirização e racionalidade neoliberal. **Revista Eletrônica Internacional de Economia Política da Informação, da Comunicação e da Cultura**, Aracaju, v. 22, n. 1, p. 106–122, 2020. .

GROHMANN, R.; NONATO, C.; MARQUES, A. F.; ACOSTA CAMARGO, C. As Estratégias de Comunicação das Plataformas de Trabalho: Circulação de Sentidos nas Mídias Sociais das Empresas no Brasil. **Comunicação e Sociedade**, [s. l.], v. 39, p. 17–37, 2021. [https://doi.org/10.17231/comsoc.39\(2021\).2879](https://doi.org/10.17231/comsoc.39(2021).2879).

GROHMANN, R.; PEREIRA, G.; GUERRA, A.; ABÍLIO, L. C.; MORESCHI, B.; JURNO, A. Platform scams: Brazilian workers' experiences of dishonest and uncertain

algorithmic management. **New Media & Society**, [s. l.], v. 24, n. 7, p. 1611–1631, 9 jul. 2022. <https://doi.org/10.1177/14614448221099225>.

GÜNTHER, H. Pesquisa qualitativa versus pesquisa quantitativa: esta é a questão? **Psicologia: Teoria e Pesquisa**, [s. l.], v. 22, n. 2, p. 201–209, 2006. <https://doi.org/10.1590/s0102-37722006000200010>.

H Aidar, J.; Keune, M. Introduction: Work and Labour Relations in Global Platform Capitalism. In: Haidar, J.; Keune, M. (orgs.). **Work and labour relations in global platform capitalism**. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2021. p. 1–27.

Hartley, J. Case Study Research. In: Cassell, C.; Symon, G. (orgs.). **ESSENTIAL GUIDE TO QUALITATIVE METHODS IN ORGANIZATIONAL RESEARCH**. 1. ed. London: SAGE Publications, 2004.

Henten, A. H.; Windekilde, I. M. Transaction costs and the sharing economy. **Info**, [s. l.], v. 18, n. 1, p. 1–15, 2016. <https://doi.org/10.1108/info-09-2015-0044>.

HieSSL, C.; Gonsales, M.; Roncato, M.; Van der Laan, M.; Antunes, R. **Trabalho em plataformas : regulamentação ou desregulamentação? : o exemplo da Europa**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2024.

Huws, U. **Reinventing the Welfare State**. 1st ed. London: Pluto Press, 2021. <https://doi.org/10.2307/j.ctv16zjhfk>.

IBGE. **Teletrabalho e trabalho por meio de plataformas digitais - 2022**. Brasília: [s. n.], 2023. Available at: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102035_informativo.pdf.

INTERNATIONAL LABOUR OFFICE. **NON-STANDARD EMPLOYMENT AROUND THE WORLD: Understanding challenges, shaping prospects** (ILO, org.). Geneva: [s. n.], 2016. Available at: https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40dgreports/%40dcomm/%40publ/documents/publication/wcms_534326.pdf. Acesso em: 2 maio 2025.

INTERNATIONAL LABOUR OFFICE. **Work for a brighter future**. Geneva: [s. n.], 2019.

INTERNATIONAL LABOUR OFFICE. **World Employment and Social Outlook 2021: The role of digital labour platforms in transforming the world of work**. Geneva, 2021. .

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. Decent work in the platform economy: Reference document for the Meeting of experts on decent work in the platform economy (Geneva, 10–14 October 2022). Geneva, n. October, 2022. .

INTERSINDICAL. Trabalhadores de aplicativos possuem vínculo empregatício? 23 fev. 2021. **Intersindical**. Available at: <https://intersindicalcentral.com.br/trabalhadores-de-aplicativos-possuem-vinculo-empregaticio/>. Acesso em: 13 set. 2025.

JARDIM, L. iFood contrata Zé Dirceu para ajudar na regulação com motoboys. ago. 2023. **O Globo**. Available at: <https://oglobo.globo.com/blogs/lauro-jardim/post/2023/08/ifood-contrata-ze-dirceu-para-ajudar-na-regulacao-com-motoboys.ghtml>. Acesso em: 10 dez. 2025.

JORNAL AVM. Lei federal 12.436, que proíbe estimular velocidade, é desrespeitada por empresas que atuam com plataformas digitais. 6 set. 2021. **A Voz do Motoboy**. Available at: <https://www.jornalavzdomotoboy.com.br/noticia/348/lei-federal-12-436-que-proibe-estimular-velocidade-e-desrespeitada-por-empresas-que-atuam-com-plataformas-digitais>. Acesso em: 24 fev. 2024.

KAINE, S.; JOSSERAND, E. The organisation and experience of work in the gig economy. **Journal of Industrial Relations**, [s. l.], v. 61, n. 4, p. 479–501, 2019. DOI 10.1177/0022185619865480. Available at: <http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0022185619865480>.

KALIL, Renan Bernardi. **A regulação do trabalho via plataformas digitais**. São Paulo: Blucher, 2020.

KENNEY, M.; BEARSON, D.; ZYSMAN, J. The platform economy matures: measuring pervasiveness and exploring power. **Socio-Economic Review**, [s. l.], v. 19, n. 4, p. 1451–1483, 3 nov. 2021. DOI 10.1093/ser/mwab014. Available at: <https://academic.oup.com/ser/article/19/4/1451/6224398>.

KENNEY, M.; ZYSMAN, J. The Rise of the Platform Economy. **Issues in Science and Technology**, [s. l.], v. 32, n. 3, 2016. Available at: <https://issues.org/rise-platform-economy-big-data-work/>.

KERSTENETZKY, C. L. **O estado do bem-estar social na idade da razão : A reinvenção do estado social no mundo contemporâneo**. [S. l.: s. n.], 2012.

KERSTENETZKY, C. L. Why we need an allocative (And resourceful) welfare state. **Brazilian Journal of Political Economy**, [s. l.], v. 41, n. 4, p. 745–759, 2021.

<https://doi.org/10.1590/0101-31572021-3356>.

KINGDON, J. W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 2nd ed. London: Pearson, 2014.

KROHLING PERUZZO, C. M. Pressupostos epistemológicos e metodológicos da pesquisa participativa: da observação participante à pesquisa-ação. **Estudios sobre las culturas contemporáneas**, [s. l.], v. XXIII, n. 3, p. 161–190, 2017. Available at: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5902964&info=resumen&idioma=POR%0Ahttps://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5902964&info=resumen&idioma=SPA%0Ahttps://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5902964&info=resumen&idioma=ENG>.

LANE, M. **Regulating platform work in the digital age**. Paris: OECD Publishing, 2020. Available at: www.oecd.org/going-digital. Acesso em: 20 mar. 2024.

LEME, A. C. R. P. **DA MÁQUINA À NUVEM: caminhos para o acesso à justiça pela via de direitos dos motoristas da Uber**. 2018. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018.

LEVY, C. A máquina oculta de propaganda do iFood. abr. 2022. **Agência Pública**. Available at: <https://apublica.org/2022/04/a-maquina-oculta-de-propaganda-do-ifood/>. Acesso em: 12 dez. 2025.

LEVY, C. Líderes dos entregadores: “Flexibilidade sim, direitos também”. 16 mar. 2023. **Pública**. Available at: <https://apublica.org/2023/03/o-que-querem-os-lideres-dos-entregadores-por-app-flexibilidade-sim-direitos-tambem/#MarcoRegulatório>. Acesso em: 9 set. 2025.

LEYTON-GARCÍA, J. A.; AZÓCAR, R. Chile’s legislative solution for platform work: does it fit the bill? **Comparative Labor Law and Policy Journal**, Chicaco, 2022. .

LONGINO, H. E. How values can be good for science. *In*: MACHAMER, P. (org.). **Science, Values, and Objectivity**. Pittsburgh: Univ of Pittsburgh Press, 2004. p. 127–142.

LULA DA SILVA, L. I. **LULA - Flow #124**. [S. l.: s. n.], 18 out. 2022. Available at: <https://www.youtube.com/watch?v=OAu9KJFbMhU>. Acesso em: 30 set. 2025.

MACHADO, S. Direitos. *In*: MACHADO, Sidnei; ZANONI, A. P. (orgs.). **O trabalho controlado por plataformas digitais: dimensões, perfis e direitos [recurso eletrônico]**. 2ª. Cachoeirinha: Fi, 2025. p. 309–406.

MACHADO, S.; ZANONI, A. P. **O trabalho controlado por plataformas digitais: dimensões, perfis e direitos**. 1. ed. Curitiba: UFPR, 2022.

MACHADO, Sidnei. Direitos. *In*: MACHADO, Sidnei; ZANONI, A. P. (orgs.). **O trabalho controlado por plataformas digitais: dimensões, perfis e direitos [meio eletrônico]**. Curitiba: UFPR, 2022. p. 165–221.

MACHADO, Sidnei; PILAN ZANONI, A. DEMANDAS DE DIREITOS NO TRABALHO POR PLATAFORMAS DIGITAIS NO BRASIL: O ENFOQUE DOS TRABALHADORES. **Caderno CRH**, Salvador, v. 35, p. e022023, 10 out. 2022. DOI 10.9771/ccrh.v35i0.49416. Available at: <https://periodicos.ufba.br/index.php/crh/article/view/49416>.

MANZANO, M.; KREIN, A. Dimensões do Trabalho por Plataformas Digitais no Brasil. *In*: MACHADO, Sidnei; ZANONI, A. P. (orgs.). **O trabalho controlado por plataformas digitais: dimensões, perfis e direitos [meio eletrônico]**. 1. ed. Curitiba: UFPR, 2022. p. 31–126.

MARČETA, P. Platform capitalism – towards the neo-commodification of labour? *In*: KEUNE, M.; HAIDAR, J. (orgs.). **Work and labour relations in global platform capitalism**. 1st ed. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2021. p. 69–91.

MARINHO, L. Conversa com o Presidente - YouTube. 5 dez. 2023a. **Conversa com o Presidente - Canal Lula no Youtube**. Available at: https://www.youtube.com/watch?v=ysxJtJv1_8U&t=2212s. Acesso em: 3 jan. 2026.

MARINHO, L. Fala de Luiz Marinho na Cerimônia de Assinatura do Projeto de Lei de Regulamentação do Trabalho de Motoristas de Aplicativo. Brasília, 4 mar. 2024. Available at: <https://www.youtube.com/watch?v=nNC7EBPflsM>.

MARINHO, L. Se Uber deixar Brasil, posso chamar os Correios para assumir serviço, diz ministro do Trabalho, Luiz Marinho | Brasil | Valor Econômico. 6 fev. 2023b. **Valor Econômico**. Available at: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2023/02/06/marinho-elege-minimo-aplicativos-e-reforma-trabalhista-como-prioridades.ghtml>. Acesso em: 20 dez. 2025.

MARINHO, L. Transmissão de cargo no Ministério do Trabalho e Emprego - YouTube. 3 jan. 2023c. **CanalGov - YouTube**. Available at: <https://www.youtube.com/watch?v=fizuWXoGga8&t=2528s>. Acesso em: 2 out. 2025.

MARTIN-CABALLERO, A. New regulations on platform work: Fragmented responses

to issues of work fragmentation. **Capital & Class**, [s. l.], v. 49, n. 2, p. 183–190, 2025. DOI 10.1177/03098168241248990. Available at: <https://doi.org/10.1177/03098168241248990>.

MAYER-SCHONBERGER, V.; CUKIER, K. **Big Data: A Revolution That Will Transform How We Live, Work, and Think**. New York: Houghton Mifflin Harcourt, 2013.

MIGALHAS. STF: Gilmar nega vínculo entre motorista e aplicativo de transporte. 16 nov. 2023. **Portal Migalhas**. Available at: <https://www.migalhas.com.br/quentes/397116/stf-gilmar-nega-vinculo-entre-motorista-e-aplicativo-de-transporte>. Acesso em: 8 dez. 2025.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. Termo de Fomento - MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO nº 00013/2024. Brasília, 24 jun. 2024. Available at: <https://unisolbrasil.org.br/emenda/tfm-002670-2024-proposta-no-959107-2024-mte-dep-kiko-coleguim-gilvan-maximo-denise-pessoa-vicentino/>. Acesso em: 24 mar. 2025.

MOARES, F. F. T.; BETANCOR NUEZ, G. The mobilisation of food delivery gig economy workers (riders). **Capital and Class**, [s. l.], v. 47, n. 3, p. 353–359, 2023. <https://doi.org/10.1177/03098168221131687>.

MÖHLMANN, M.; ZALMANSON, L. Hands on the Wheel: Navigating Algorithmic Management and Uber Drivers Autonomy. 2017. **ICIS 2017: Transforming Society with Digital Innovation** [...]. Seoul: ICIS, 2017.

MONCAU, G. ‘Quer cooptar?’: iFood envia roteiros de vídeos e ‘brindes’ para entregadores influencers. 28 jul. 2023. **Brasil de Fato**. Available at: <https://www.brasildefato.com.br/2023/07/28/quer-cooptar-ifood-envia-roteiros-de-videos-e-brindes-para-entregadores-influencers/>. Acesso em: 12 dez. 2025.

MOVIMENTO INOVAÇÃO DIGITAL. PROPOSTA DAS PLATAFORMAS DIGITAIS ASSOCIADAS. Brasília, 26 ago. 2023. Available at: <https://www.mobiletime.com.br/wp-content/uploads/2023/08/MID-Propostas-Agosto-2023-1.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2024.

MTE. PORTARIA SE/MTE Nº 1.745, DE 19 DE MAIO DE 2023. Portaria que nomeia os membros do GT. p. 90–91, 2023. Available at: <http://www.in.gov.br/>.

NEIVA, L. “O pedido vem e a gente nem sabe o que é. Aceita porque está desesperado para sobreviver” - Entrevista com Paulo Galo. **Gama Revista**, São Paulo, jun. 2021. Available at: <https://gamarevista.uol.com.br/semana/onde-voce-trabalha/paulo-galo-uberizacao-do-trabalho-luta-entregadores-de-aplicativo/>. Acesso em: 17 maio 2023.

O GLOBO. Trabalhadores de Uber e iFood querem flexibilidade, mas concordam que falta proteção social, diz pesquisa. 22 maio 2023. **O Globo - Negócios**. Available at: <https://oglobo.globo.com/economia/negocios/noticia/2023/05/trabalhadores-de-uber-e-ifood-querem-flexibilidade-mas-concordam-que-falta-protECAo-social-diz-pesquisa.ghtml>. Acesso em: 7 dez. 2025.

OIT. **Constituição da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e seu anexo**. [S. l.: s. n.], 1946. Available at: https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.ilo.org/media/51611/download&ved=2ahUKEwimyJzY-LEOAxVir5UCHT1KNbQQFnoECAoQAQ&usg=AOvVaw1BjfWx_VBGRaaXUFCpJTm_.

OIT. **Realizar o trabalho digno na economia das plataformas**. Genebra: [s. n.], 2024. Available at: <https://www.ilo.org/es/resource/documento-de-conferencia/hacer-realidad-el-trabajo-decente-en-la-economia-de-plataformas>.

OIT BRASIL. Seminário Internacional: Promoção do trabalho decente nas plataformas digitais | International Labour Organization. 21 maio 2023. **OIT Brasil - Website**. Available at: <https://www.ilo.org/pt-pt/resource/seminario-internacional-promocao-do-trabalho-decente-nas-plataformas>. Acesso em: 17 dez. 2025.

OITAVEN, J. C. C.; CARELLI, R. de L.; CASAGRANDE, C. L. **Empresas de transporte, plataformas digitais e a relação de emprego: um estudo do trabalho subordinado sob aplicativos**. Brasília: Ministério Público do Trabalho, 2018.

OLIVEIRA, F. Greve dos entregadores ocorre em diversos estados. 2020. **tilt UOL**. Available at: <https://www.uol.com.br/tilt/noticias/redacao/2020/07/01/greve-dos-entregadores-ocorre-em-diversas-capitais-do-brasil-confira.htm>. Acesso em: 7 set. 2025.

OLIVEIRA, M. C. S. CLT já protege entregadores e motoristas de plataformas digitais. **Consultor Jurídico**, [s. l.], 13 abr. 2023. Available at: <https://www.conjur.com.br/2023-abr-13/murilo-oliveira-clt-protege-entregador-motorista-app#author>. Acesso em: 1 set. 2023.

OLIVEIRA, M. C. S.; CARELLI, R. de L.; GRILLO, S. Conceito e crítica das plataformas digitais de trabalho. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 4, p. 2609–2634, 2020. <https://doi.org/10.1590/2179-8966/2020/50080>.

ORSINI, A. G. de S.; CHAVES JÚNIOR, J. E. de R.; MENEGHINI, N. V. **Trabalhadores Plataformizados e o Acesso à Justiça Pela Via dos Direitos: Regulações e**

Lutas Em Países das Américas, Europa e Ásia Voltadas Ao Reconhecimento, Redistribuição e Representação. 1. ed. Belo Horizonte: Editora Expert, 2021.

PARAGUASSU, L. Lula reitera defesa da regulamentação do trabalho por aplicativo. **UOL (Economia)**, Brasília, 19 out. 2022. Available at: [https://economia.uol.com.br/noticias/reuters/2022/10/19/lula-reitera-defesa-da-regulamentacao-do-trabalho-por-aplicativo.htm#:~:text=BRASÍLIA %28Reuters%29 - O ex-presidente e candidato ao, trabalhadores precisam ter alguma rede de seguridade social](https://economia.uol.com.br/noticias/reuters/2022/10/19/lula-reitera-defesa-da-regulamentacao-do-trabalho-por-aplicativo.htm#:~:text=BRASÍLIA%20Reuters%29-O%20ex-presidente%20e%20candidato%20ao%20trabalho%20precisam%20ter%20alguma%20rede%20de%20seguridade%20social). Acesso em: 10 jan. 2024.

PARKER, G. G.; ALSTYNE, M. W. Van; CHOUDARY, S. P. **Platform Revolution: how networked markets are transforming the economy and how to make them work for you.** New York: W. W. Norton & Company, 2016.

PASTORE, E. É preciso uma regulação que se ajuste ao trabalho por aplicativos. 25 jan. 2022. **FecomercioSP**. Available at: <https://www.fecomercio.com.br/noticia/e-preciso-uma-regulacao-que-se-ajuste-ao-trabalho-por-aplicativos>. Acesso em: 13 set. 2025.

PEREIRA, E. J. R. **Na corrida pela representação sindical: o caso dos entregadores e dos motoristas por aplicativos de São Paulo.** 2022. 1–210 f. Unicamp, Campinas, 2022. Available at: <https://repositorio.unicamp.br/Busca/Download?codigoArquivo=590852&tipoMidia=0>.

PIAIA, V.; MATOS, E.; ALMEIDA, S.; DIENSTBACH, D.; BARBOZA, P. “Breque dos Apps”: Uma Análise Temporal de Comunidades e Influenciadores no Debate Público Online no Twitter. **Comunicação e Sociedade**, [Online], v. 39, p. 57–81, 2021. DOI 10.17231/comsoc.39(2021).2855. Available at: <http://journals.openedition.org/cs/4927>.

POLANYI, K. **A Grande Transformação: as origens políticas e econômicas de nossa época.** 1. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2021.

PORTUGAL. Lei nº13/2023 de 3 de abril: Altera o Código do Trabalho e legislação conexa, no âmbito da agenda do trabalho digno. **Diário da República n.º 66/2023, Série I**, p. 2–84, 2023.

QUEIROZ, V. Salário mínimo terá valorização permanente, diz Luiz Marinho. **Poder 360**, Brasília, 3 jan. 2023. Available at: <https://www.poder360.com.br/governo/salario-minimo-tera-valorizacao-permanente-diz-luiz-marinho/>. Acesso em: 10 jan. 2024.

RIBEIRO, P. V.; SILVA, V. iFood quer criar nova categoria de trabalho com menos

direitos. 26 set. 2022. **Intercept Brasil**. Available at: <https://www.intercept.com.br/2022/09/26/ifood-anteprojeto-lei-categoria-trabalho-entregadores/>. Acesso em: 13 set. 2025.

ROUBAUD, F.; RAZAFINDRAKOTO, M.; HALLAK NETO, J.; PERO, V.; SIMÕES, A. **Structural transformation and the platform economy in the labour market : The case of drivers and delivery workers in Brazil Structural transformation and the platform economy in the labour market : The case of drivers and delivery workers in Brazil**, n. 11/2024. Rio de Janeiro: [s. n.], 2024. Available at: <https://www.ie.ufrj.br/publicacoes-j/textos-para-discussao.html>. Acesso em: 30 out. 2025.

SABINO, J. A regulação do trabalho dos entregadores é uma prioridade em 2023. 2023. **iFood News**. Available at: <https://institucional.ifood.com.br/entregadores/a-regulacao-do-trabalho-dos-entregadores-e-prioridade-em-2023/>. Acesso em: 2 mar. 2023.

SANTOS, A. “Ou recebemos o que merecemos, ou não apoiaremos um projeto desconhecido”, defende liderança dos entregadores. 10 jan. 2024. **55 Content**. Available at: <https://55content.com.br/entregador/ou-recebemos-o-que-merecemos-ou-nao-apoiaremos-um-projeto-desconhecido-defende-lideranca-dos-entregadores/>. Acesso em: 3 jan. 2026.

SANTOS, N. S. **Fala de Nicolas Souza Santos na Audiência Pública da Comissão de Trabalho da Câmara dos Deputados, em 04 de outubro de 2023**. Brasília: Câmara dos Deputados - Notas Taquigráficas, 2023. Available at: <https://escriba.camara.leg.br/escriba-servicosweb/pdf/70158?isTaquigrafia=false>.

SARAGIOTTO, D. Regulamentação dos motoristas de aplicativo no centro do debate. 14 fev. 2023. **Mobilidade Estadão**. Available at: <https://mobilidade.estadao.com.br/mobilidade-para-que/regulamentacao-dos-motorista-de-aplicativo-no-centro-do-debate/>. Acesso em: 13 dez. 2025.

SARDINHA, E. Luiz Marinho quer regulamentação de plataformas de aplicativo como única atividade econômica. 7 mar. 2023. **Congresso em Foco**. Available at: <https://www.congressoemfoco.com.br/noticia/10287/luiz-marinho-quer-regulamentacao-de-plataformas-de-aplicativo-como-unica-atividade-economica>. Acesso em: 20 dez. 2025.

SCANLON, T. M. **Why Does Inequality Matter?** Oxford, UK: Oxford University Press, 2018.

SCHOLZ, T. **Cooperativismo de plataforma: contestando a economia do**

compartilhamento corporativa. 1. ed. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo; Editora Elefante; Autonomia Literária, 2016.

SCHOR, J. B.; ATTWOOD-CHARLES, W. The “sharing” economy: labor, inequality, and social connection on for-profit platforms. **Sociology Compass**, [s. l.], v. 11, n. 8, p. 1–16, 2017. <https://doi.org/10.1111/soc4.12493>.

SEIM, J. Participant Observation, Observant Participation, and Hybrid Ethnography. **Sociological Methods and Research**, [s. l.], v. 53, n. 1, p. 121–152, 2024. <https://doi.org/10.1177/0049124120986209>.

SIEKER, F. Platform work and access to social protection across major European countries. **Journal of International and Comparative Social Policy**, [s. l.], v. 38, n. 3, p. 193–207, 2022. <https://doi.org/10.1017/ics.2022.13>.

SINDIMOTOSP. Empresas de app desprezam trabalhadores, sindicatos e fazem pouco caso do governo federal na regulamentação do setor de motofrete. 27 set. 2023. **Site – SINDIMOTOSP**. Available at: <https://sindimotosp.com.br/2023/09/27/post5609/>. Acesso em: 2 jan. 2026.

SINDMOTO SP. SindimotoSP reúne-se com Geraldo Alckmin para discutir precarização do motofrete. 9 ago. 2022. **SindmotoSP Site**. Available at: <https://www.sindimotosp.com.br/noticias/noticia284.html>. Acesso em: 14 set. 2025.

SOUZA, M. B. C. A.; LUSSI, I. A. O. UBERIZAÇÃO DO TRABALHO E PRECARIZAÇÃO DA VIDA. **Política & Trabalho**, João Pessoa, v. 57, n. Junho/Dezembro, p. 154–171, 2022. .

SOUZA, N. Luiz Marinho diz que governo fará reforma trabalhista ‘fatiada’. 3 jan. 2023. **JOTA**. Available at: <https://www.jota.info/trabalho/luiz-marinho-diz-que-governo-fara-reforma-trabalhista-fatiada>. Acesso em: 9 set. 2025.

SRNICEK, N. **Platform Capitalism**. 1st ed. Cambridge: Polity Press, 2017.

SUNDARARAJAN, A. **The Sharing Economy: The End of Employment and the Rise of Crowd-Based Capitalism**. Cambridge: MIT Press, 2016.

TESTBIRDS GMBH. Crowdsourcing: Code of Conduct. 2021. Available at: <https://crowdsourcing-code.com/index-en.php>. Acesso em: 24 out. 2022.

TOMAZELLI, I. Governo quer nova regra para trabalho por aplicativo. **Folha de São**

Paulo - Mercado, São Paulo, 27 abr. 2022. Available at: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2022/04/governo-vai-regulamentar-trabalho-por-aplicativo-e-prever-contribuicao-das-plataformas.shtml>. Acesso em: 14 set. 2025.

TRAB21. Estudo financiado por associação de plataformas digitais revela remuneração abaixo do salário mínimo para entregadores e motoristas |. maio 2023a. **Site do grupo Trab21 - Direito do Trabalho no Século XXI**. Available at: <https://trab21.org/2023/05/22/estudo-financiado-por-associacao-de-plataformas-digitais-revela-remuneracao-abaixo-do-salario-minimo-para-entregadores-e-motoristas/>. Acesso em: 7 dez. 2025.

TRAB21. Pesquisa Datafolha encomendada pela Uber e Ifood tem vícios na sua metodologia que comprometem o resultado |. jul. 2023b. **Site do grupo Direito do Trabalho no Século XXI - Trab21**. Available at: <https://trab21.org/2023/07/07/pesquisa-datafolha-encomendada-pela-uber-e-ifood-tem-vicios-na-sua-metodologia-que-comprometem-o-resultado/>. Acesso em: 7 dez. 2025.

TRAB21. [s. d.]. Available at: <https://trab21.org/>. Acesso em: 18 out. 2025.

UBER. Motorista por aplicativo quer manter autonomia no trabalho, mostra pesquisa Datafolha Últimas notícias | Uber Newsroom. maio 2023. **Uber - Newsroom**. Available at: <https://www.uber.com/pt-BR/newsroom/motorista-por-aplicativo-quer-manter-autonomia-no-trabalho-mostra-pesquisa-datafolha/>. Acesso em: 7 dez. 2025.

UBER. Posicionamento sobre o Projeto de Lei que regulamenta o trabalho intermediado por plataformas. 4 mar. 2024. **Últimas notícias | Uber Newsroom**. Available at: <https://www.uber.com/pt-BR/newsroom/posicionamento-sobre-o-projeto-de-lei-que-regulamenta-o-trabalho-intermediado-por-plataformas/>. Acesso em: 5 jan. 2026.

UNIÃO EUROPEIA. DIRETIVA (UE) 2024/2831 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 23 de outubro de 2024. Relativa à melhoria das condições de trabalho em plataformas digitais. 2024. Available at: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202402831.

UNIÃO EUROPEIA. REGULAMENTO (UE) 2016/679 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 27 de abril de 2016. Relativo à proteção às pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a Diretiva 95/46/CE. n. 119, p. 1–78, 2016. Available at: https://commission.europa.eu/law/law-topic/data-protection/data-protection-eu_pt.

VALENTE, J. **Tecnologia, Informação e Poder: das plataformas online aos monopólios digitais**. 2019. Universidade de Brasília, 2019.

VALLAS, S.; SCHOR, J. B. What do platforms do? Understanding the gig economy. **Annual Review of Sociology**, [s. l.], v. 46, p. 273–294, 2020. <https://doi.org/10.1146/annurev-soc-121919-054857>.

VAN DIJCK, J.; POELL, T.; DE WAAL, M. **The Platform Society: public values in a connective world**. New York: Oxford University Press, 2018.

VAN DOORN, N. Platform labor : on the gendered and racialized exploitation of low-income service work in the ‘ on- demand ’ economy. **Information, Communication & Society**, [s. l.], v. 20, n. 6, p. 898–914, 2017. <https://doi.org/10.1080/1369118X.2017.1294194>.

VERDÉLIO, A. Motoboys pressionam por melhor acordo com empresas de aplicativo. 12 set. 2023. **Agência Brasil**. Available at: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2023-09/motoboys-pressionam-por-melhor-acordo-com-empresas-de-aplicativo>. Acesso em: 3 jan. 2026.

WOOD, A. J.; GRAHAM, M.; LEHDONVIRTA, V.; HJORTH, I. Networked but Commodified : The (Dis) Embeddedness of Digital Labour in the Gig Economy. **Sociology**, [s. l.], v. 53, n. 5, p. 931–950, 2019. .

WORLD BANK. **World Development Report 2019: The Changing Nature of Work**. Washington: Washington, DC: World Bank, 2019. DOI 10.1596/978-1-4648-1328-3. Available at: <http://hdl.handle.net/10986/30435>.

WORLD ECONOMIC FORUM. The Charter of Principles for Good Platform Work | World Economic Forum. 2020. Available at: <https://www.weforum.org/reports/the-charter-of-principles-for-good-platform-work/>. Acesso em: 24 out. 2022.

ZAHARIADIS, N. The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects. In: SABATIER, P. A. (org.). **Theories of the policy process**. Cambridge: Westview Press, 2007. p. 65–92.

APÊNDICES E ANEXOS

APÊNDICE 1 - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Prezado(a) Sr(a).

A pesquisa de doutorado intitulada “Desafios da proteção social do trabalho plataformizado no Brasil: um estudo de caso” é realizada por Diogo de Carvalho Antunes Silva (diogo.silva@pped.ie.ufrj.br / (21)983953546), sob orientação da Profa. Dra. Celia Lessa Kerstenetzky, do Programa de Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPED/UFRJ). Essa pesquisa tem o objetivo de analisar o processo de regulamentação do trabalho organizado por plataformas digitais no Brasil, com enfoque na experiência do Grupo de Trabalho tripartite, instituído pelo governo federal em maio de 2023 para desenvolver uma proposta de regulação do tema.

A pesquisa prevê a realização de entrevistas com pessoas que participaram do grupo de trabalho, incluindo representantes de trabalhadores, empresas, governo e observadores. As entrevistas servem para mapear os posicionamentos e as expectativas dos participantes, suas avaliações sobre a experiência e perspectivas sobre as possíveis direções da regulação do trabalho plataformizado no país.

Solicita-se a sua participação nesta pesquisa, respondendo às perguntas elaboradas pelo pesquisador. Seguem alguns avisos:

- A entrevista será realizada de forma digital, por meio do link fornecido anteriormente pelo pesquisador. A duração prevista é de quarenta e cinco minutos, podendo ser menor ou maior, conforme a sua disponibilidade.
- Mediante consentimento prévio, a entrevista será gravada e depois transcrita. O conteúdo será armazenado de forma segura, com acesso apenas pelo pesquisador responsável. **A gravação será utilizada apenas para os fins desta pesquisa e não será compartilhada com outros membros do grupo de trabalho ou das organizações relacionadas.**
- A entrevista não será divulgada de forma identificada. Pode ocorrer a divulgação de algum trecho das falas, sempre com cuidado para que o autor não seja identificado, apenas fazendo referência ao segmento do qual faz parte (trabalhadores, empresas, governo, observadores).
- Serão garantidas a confidencialidade e a privacidade das informações pessoais prestadas.
- Os resultados da pesquisa serão divulgados de forma consolidada na tese de doutorado, em relatórios de pesquisa, apresentações em eventos científicos e publicações de natureza científica.
- A sua participação é voluntária. Estamos à disposição para prestar quaisquer esclarecimentos adicionais que se façam necessários.
- Esse termo será enviado previamente por e-mail e a sua concordância será confirmada antes da entrevista.

TERMO DE CONSENTIMENTO

Considerando que fui informado (a) dos objetivos do estudo proposto e sobre como será minha participação neste estudo, declaro o meu consentimento em participar da pesquisa, como também concordo com a forma de tratamento e divulgação dos dados. Tenho ciência de que o consentimento será confirmado na entrevista e de que o pesquisador, Diogo de Carvalho Antunes Silva, também subscreve este termo.

Rio de Janeiro, data

Entrevistado: Nome/E-mail

Pesquisador: Diogo de Carvalho Antunes Silva/ E-mail: diogo.silva@pped.ie.ufrj.br

APÊNDICE 2 – Roteiro das Entrevistas

1. Fale um pouco sobre a sua trajetória profissional nos últimos anos e como isso te levou a ser indicado para o GT?
2. Você já tinha participado de algum tipo de diálogo ou negociação coletiva com representantes de trabalhadores/empregadores? Como foi?
3. Você participou do processo de preparação da bancada para o GT? Pode falar um pouco sobre como foi?
4. Qual era a sua expectativa sobre o GT no início?
5. Essa expectativa foi atendida, pelo menos parcialmente?
6. Nas primeiras reuniões do GT, a bancada dos trabalhadores apresentou o documento com as 12 diretrizes sobre a regulação das relações de trabalho em plataformas. Esse documento tinha itens como o enquadramento trabalhista no setor de atividade-fim da empresa, o cumprimento de medidas de SST e critérios para compor uma remuneração mínima. Já o documento apresentado pela AMOBITEC propunha uma nova legislação, que afastasse as controvérsias sobre o vínculo de emprego, mas com direitos como remuneração mínima e acesso à previdência social. Você acha que alguma dessas posições prevaleceu ao fim do GT?
7. Quais foram os pontos que as empresas não abriram mão?
8. Quais foram os pontos que os trabalhadores não abriram mão?
9. Por que você acha que o subgrupo de transporte de pessoas avançou para um acordo e o de transporte de mercadorias, não?
10. O governo adotou a estratégia dos consensos progressivos, que buscou fomentar o diálogo a partir de temas onde houvesse maior possibilidade de acordo. Você acha que essa estratégia foi adequada?
11. Olhando agora, você mudaria alguma coisa na composição do GT, em qualquer das bancadas, ou incluindo outros segmentos?
12. Você mudaria mais alguma coisa na organização do GT (frequência dos encontros, prazo)?
13. Como você acha que o Congresso Nacional dará encaminhamento ao tema da regulação?
14. Na sua opinião, quais os recursos que trabalhadores e empresas possuem para influenciar a tomada de decisões sobre a regulação do trabalho em plataformas?
15. Há algo mais que eu não tenha perguntado e você gostaria de falar?

APÊNDICE 3 – Sistematização das Entrevistas

Afirmação	Entrevista:						
Menciona negociações pontuais entre as partes, anterior ao GT	E2 28:51	E5 25:52	E3 02:27	E4 10:20	E10 04:36		
Tinha experiência com a discussão regulatória trabalho plataformizado	E12 03:13	E3 01:50	E2 05:05	E11 05:23			
GT foi a primeira negociação coletiva que teve adesão de várias plataformas	E12 05:57	E2 28:51	E5 25:52	E4, 03:51			
Separação entre entregadores e motoristas era anterior ao GT	E8 09:30	E4 20:25					
Empresas buscaram ativamente influenciar a opinião pública e o debate	E2 p2 18:48	E4 45:32					
Regulação das plataformas era uma prioridade do governo	E12 03:13	E5 12:21					
Centrais apoiaram a organização dos sindicatos	E5 12:21	E9 07:48	E1 18:40				
Não houve alinhamento prévio de propostas da bancada empresarial	E3 03:52	E2 35:00	E8 14:28	E10 09:50			
Havia conflitos entre as plataformas e as empresas convencionais	E12 30:57	E2 10:27					
Havia conflitos entre as plataformas líderes e as menores	E2 15:57;19:12; 35:00	E8 14:28	E10 25:41				
Já havia discussão da regulação no governo Bolsonaro com as empresas	E2 25:36	E7, 14:26	E11 09:25	E3 03:52			
Menciona que trabalho em plataformas é algo novo e diferente	E3 09:40	E2 49:38	E11 00:52				

Divergências entre sindicatos e associações de trabalhadores plataformizados	E12 07:18	E7 09:35	E2 32:59	E5 01:04; 12:11	E3 06:51	E8 05:47	E1 08:22; 11:27; 23:24
Motoristas se identificavam mais como autônomos	E7 22:39	E12 18:17	E5 27:55	E8 17:54; 28:10; 01:01:06	E10 20:11		
Entregadores tinham demandas mais próximas a direitos trabalhistas	E7 22:39	E12 18:17	E8 31:07	E4 25:50	E10 20:11		
Trabalhadores tiveram problemas em representar/dialogar com a base	E7 09:35	E12 07:18; 07:18(2)	E5 23:44	E9 46:31	E2 01:07:44	E8 10:27;1 2:25	E1 31:16
Trabalhadores tiveram apoio técnico dos pesquisadores	E1 26:40	E12, 18:17					
A estratégia dos consensos progressivos era adequada	E2 53:14	E3 15:10	E11 24:32				
Remuneração era um tema que levaria a discutir outros temas	E4 31:52						
Esperava um posicionamento/documento do governo no GT, o que não ocorreu	E7 08:39; 05:35; 25:46	E12 38:49	E2 45:00;47:33;53:1 4	E5 27:55; 30:45	E10 18:34	E11 47:17	
Esperava que o governo tivesse uma proposta no sentido do enquadramento CLT	E7 2a 00:09	E12 38:49	E5 27:55	E8 17:54	E4 16:30		
Governo adotou posição mediadora p/ evitar desmonte do GT/dos seus resultados	E9 15:56	E8 57:59; 59:13					
Enquadramento CLT seria derrubado no Legislativo e Judiciário, por isso se adotou caminho intermediário	E9 01:11:12	E8 17:54;22: 04	E6, 05:30a				
O vínculo CLT não seria discutido no GT	E3 09:40	E8 25:49					

O projeto final foi o possível, diante da dificuldade de consenso	E5	E9 15:56; 47:00	E8 22:04				
Empresas acabaram ditando os limites/regras	E7 01:38; 05:35; 20:42	E12 26:13	E5 30:45; 31:48; 47:54	E3 09:40; 21:34	E8 44:41; 59:30		
Parte do PL foi concluída sem participação do GT completo	E7 01:38	E2 42:59	E5 34:56; 38:32; 47:54	E9 01:03:33	E3 24:25	E8 14:28	E10 36:20
Demandas dos trabalhadores eram urgentes, mais afetas a negociação coletiva	E7 01:38	E12 07:18; 18:17	E5 27:55	E8 36:48	E1 46:01	E11 18:03	
GT acabou se tornando/foi tratado como negociação coletiva	E12 07:18	E2 pt2 07:44	E1 46:01	E4 23:24; 31:52	E11 16:17		
Faltou uma condução mais técnica/organizada do governo	E7 05:35; 25:46	E12 38:49	E2 32:59; 53:14	E5 47:54	E8 44:41	E1 42:27	E10 21:09
Não ter o legislativo/judiciário no GT foi um erro	E12 43:31	E8 44:21	E4 38:15				
GT durou pouco tempo	E5 41:41; 44:46; 47:54	E9 10:16	E3 22:50				
Discussões deveriam ter sido ampliadas/incluído orgs de fora do GT	E9 10:16; 01:17:48	E5 44:46	E8 44:21	E10 13:15:00	E11 27:19		
Governo pressionou por um acordo	E5 44:46	E8 44:21	E1 46:01				
Havia soluções infralegais disponíveis/governo defendia soluções infralegais	E7 14:26	E2 pt2 03:16	E8 22:04	E4 48:26			
Proposta remuneratória foi o que barrou o consenso no SGT Entregadores	E9 01:02:00; 01:15:25	E8 37:07	E10 11:21				
Divergências de posições na bancada dos entregadores dificultaram evolução	E3 06:51	E8 37:07	E11 34:23				

Recursos das empresas: consultores, jurídico, lobby, consumidores, imprensa	E7 30:31	E12 48:27	E2 31:28; 39:22; p2 15:48; p218:48	E9 29:07	E8 44:41;49:48; 53:29	E4 44:16, 45:32	E10 21:09
Recursos dos trabalhadores: manifestações, Centrais Sindicais/Dieese, representação política, categoria numerosa, governo Lula	E7 30:31	E5 12:21	E9 41:32; 44:00	E8 01:01:06;01:03:29	E1 05:20	E6, 03:00a	E10 29:33
Desequilíbrio de recursos entre trabalhadores e empresas	E7 30:31	E12 48:27	E5 22:08	E1 52:10	E4 45:32	E6 03:30	E11 36:39
Trabalhadores tinham dificuldade em conciliar negociações com o trabalho	E1 52:10	E5 13:22					
Empresas usaram o tema da remuneração para barrar outros temas	E1 46:01	E4 10:20					
PL foi pensado para ser complementado com negociação coletiva	E9 29:07	E12 18:44	E8 39:03; 56:14	E6, 12:55			
As empresas foram decisivas para que houvesse um PL	E2 39:22	E3 04:56	E8 32:24;53:29	E11 16:17			
A Uber se dedicou especialmente para haver um acordo/PL	E8 53:29	E10 37:15					
Principais avanços para os trabalhadores: negociação coletiva	E9 29:07; 50:27	E5 20:13	E12 28:32	E8 25:49; 01:01:06	E6, 33:30	E10 14:20	E11 22:23
Principais avanços para os trabalhadores: previdência	E9 20:42; 24:10	E8 25:49					
Governo precisava ter se comunicado melhor sobre as propostas	E8 49:48	E4 38:15					
Perspectiva do PL no Congresso é negativa	E12 46:39	E7 33:34	E2 42:59; 50:49	E5 54:18	E8 44:41	E11 29:39	
PLC não foi bem recebido	E7 33:34	E9 46:31	E8 22:04;39:03	E10 34:30			

Havia uma parte dos trabalhadores resistente a qualquer regulação que remetesse à CLT	E8 44:21	E1 22:57					

APÊNDICE 4 – Membros titulares do grupo de trabalho, suas organizações e cargos

REPRESENTANTES DO GOVERNO FEDERAL		
Organização	Nome do representante titular	Organização de atuação direta e cargo
Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)	Gilberto Carvalho (Coordenador)	MTE – Secretário Nacional de Economia Popular Solidária
	Francisco Macena da Silva (Coordenador e Secretário-Executivo)	MTE - Secretário Executivo
	Luiz Henrique Ramos Lopes (*Substituído por Bruna Vasconcelos de Carvalho, em 27/06/23)	MTE - Secretário de Inspeção do Trabalho (*Auditora-Fiscal do Trabalho)
	Marcos Perियो	MTE - Secretário de Relações do Trabalho
Casa Civil da Presidência da República	Janine Mello dos Santos	Casa Civil - Secretária Adjunta VI - Políticas Sociais
Advocacia-Geral da União	Mônica de Oliveira Casartelli	AGU - Procuradora Nacional da União de Trabalho e Emprego
Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços	Laira Carneiro Curado	MDIC - Coordenadora-Geral de Políticas para o Setor de Serviços
	Christine Maranhão de Oliveira	MDIC - Coordenadora-Geral de Desenvolvimento da Infraestrutura
Ministério da Fazenda	Rodrigo Augusto Verly de Oliveira	MF - Coordenador-Geral de Tributação
	Alexandre Rebelo Ferreira	MF - Coordenador(a)-Geral de Economia e Legislação
Ministério da Justiça e Segurança Pública	Estela Aranha	MJSP - Assessora Especial para Direitos Digitais
Ministério da Previdência Social	Lucyana Rios Monteiro Barbosa Souza	MPS - Coordenadora Geral de Legislação
	Narlon Gutierre Nogueira	MPS - Diretor do Departamento de Políticas e Diretrizes de Previdência Complementar
Ministério dos Transportes	Maria Alice Nascimento Souza	MT - Diretora do Departamento de Segurança no Trânsito
Secretaria-Geral da Presidência da República	Marcelo Fragozo dos Santos	Secretário Adjunto da Secretaria Nacional de

		Diálogos Sociais e Articulação de Políticas Públicas
REPRESENTANTES DOS EMPREGADORES		
Organização	Nome do representante titular	Organização de atuação direta e cargo
Associação Brasileira de Mobilidade e Tecnologia (AMOBITEC)	André Alencar Porto	Amobitec - Diretor Executivo
	Ricardo Leite Ribeiro	Uber - Diretor de Políticas Públicas
	João Paulo N. Sabino de Freitas	Ifood - Diretor de Políticas Públicas
	Filipe Barolo	Zé Delivery - Diretor de Relações Institucionais
	Helena de Ângelo e Lizo	Lalamove - Managing Director
Associação Latinoamericana de Internet (ALAI)	Martín Martorell	Rappi - Vice-Presidente de Assuntos Corporativos
Câmara Brasileira da Economia Digital (Câmara E-net)	Igor Ferreira Luna Louro	Advogado - Almeida Advogados
Movimento Inovação Digital (MID)	Vitor Dantas Magnani	Movimento Inovação Digital – Presidente / Loggi – Líder de Assuntos Institucionais
	Sophia Martini Vial	Mercado Livre - Gerente de Relações Governamentais
	Anna Carvalhido	Rappi - Head de Políticas Públicas
	Rodrigo Porto	inDrive - Analista de Relações Governamentais
	Samuel Lemos	99 - Head de Assuntos Governamentais
Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB)	Bruno da Silva Vasconcelos	Confederação Nacional das Cooperativas - Coordenador Sindical
	Tiago de Barros Freitas	Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) - Analista Técnico e Econômico - Transportes
	Márcia Gonçalves de Almeida	Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) - Advogada
REPRESENTANTES DOS TRABALHADORES		

Organização	Nome do representante titular	Organização de atuação direta e cargo
Central dos Sindicatos Brasileiros (CSB)	Antônio Fernandes dos Santos Neto	Presidente da CSB e do Sindicato dos Trabalhadores em Processamento de Dados e Tecnologia da Informação do Estado de São Paulo
	Nicolas Souza Santos	Membro da Aliança Nacional dos Entregadores de Aplicativos (Anea)
Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (CTB)	Edvaldo Lopes de Queiroz	Presidente do Sindicato dos Motoentregadores de Campinas e Região
	Valter Ferreira da Silva	Presidente do Sindicato dos Motoentregadores do Rio Grande do Sul
Central Única dos Trabalhadores (CUT)	Carina Mineia dos Santos Trindade	Presidente do Sindicato dos Motoristas em Transporte Privado por Aplicativos do Rio Grande do Sul
	Marcelo Chaves	Presidente do Sindicato dos Motoristas Autônomos de Transporte Privado Individual por Aplicativos do Distrito Federal
	Zilmar da Silva Gomes	Presidente do Sindicato dos Motoristas de Transporte Privado Individual de Passageiros por Aplicativos da Bahia

Força Sindical (FS)	Raimundo Nonato Alves da Silva	Presidente da Federação Nacional dos Trabalhadores Motociclistas Profissionais e Autônomos
	Alexandre Silva dos Santos	Membro da Aliança Nacional dos Entregadores de Aplicativos (Anea)
	Euclídes José Magno das Dores Junior	Presidente do Sindicato de Motoristas de Aplicativos do Pará
Nova Central Sindical de Trabalhadores (NCST)	Agilberto Seródio	Advogado trabalhista - Confederação Nacional dos Trabalhadores em Turismo e Hospitalidade
	Luiz Carlos Garvia Galvão	Presidente do Sindicato dos Motociclistas Profissionais do Distrito Federal
União Geral dos Trabalhadores (UGT)	Gilberto Almeida dos Santos	Presidente do Sindicato dos Mensageiros Motociclistas, Ciclistas e Mototaxistas Intermunicipal do Estado de São Paulo
	Leandro da Cruz Medeiros	Presidente do Sindicato dos Trabalhadores com Aplicativo do Estado de São Paulo
	Francisco Canindé Pegado do Nascimento	Secretário Geral da União Geral dos Trabalhadores

ANEXO I – Portaria SE/MTE nº1745, de 19 de maio de 2023**DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO**

Publicado em: 29/05/2023 | Edição: 101 | Seção: 2 | Página: 90
Órgão: Ministério do Trabalho e Emprego/Secretaria Executiva

PORTARIA SE/MTE Nº 1.745, DE 19 DE MAIO DE 2023

O SECRETÁRIO EXECUTIVO DO MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, no uso das atribuições que lhe foram conferidas pelo art. 4º do Decreto nº 11.513, de 1º de maio de 2023, resolve:

Art. 1º O Grupo de Trabalho de que trata o Decreto nº 11.513, de 1º de maio de 2023, é composto pelos seguintes órgãos ou entidades e respectivos representantes:

I - quinze membros do governo:

a) quatro do Ministério do Trabalho e Emprego;

Titular: Gilberto Carvalho

Suplente: Diogo de Carvalho Antunes Silva

Titular: Francisco Macena da Silva

Suplente: Leonardo José Decuzzi

Titular: Luiz Henrique Ramos Lopes

Suplente: João Paulo Reis Ribeiro Teixeira

Titular: Marcos Periotto

Suplente: Marco Antônio Ferreira Costa

b) um da Casa Civil da Presidência da República;

Titular: Janine Mello dos Santos

Suplente: João Paulo de Resende

c) um da Advocacia-Geral da União;

Titular: Junior Divino Fildes

Suplente: Mônica de Oliveira Casartelli

d) dois do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços;

Titular: Laira Carneiro Curado

Suplente: Marcos Rafael Gonçalves Gonçalves

Titular: Christine Maranhão de Oliveira

Suplente: Renato Alves Morato

e) dois do Ministério da Fazenda;

Titular: Rodrigo Augusto Verly de Oliveira

Suplente: Lígia Toneto

Titular: Alexandre Rebelo Ferreira

Suplente: Daniel Gersten Reiss

f) um do Ministério da Justiça e Segurança Pública;

Titular: Estela Aranha

Suplente: Tomáz Disitzer Carvalho de Miranda

g) dois do Ministério da Previdência Social;

Titular: Lucyana Rios Monteiro Barbosa Souza

Suplente: Benedito Adalberto Brunca

Titular: Narlon Gutierre Nogueira

Suplente: Eduardo da Silva Pereira

h) um do Ministério dos Transportes; e

Titular: Maria Alice Nascimento Souza

Suplente: Daniel Mariz Tavares

i) um da Secretaria-Geral da Presidência da República;

Titular: Marcelo Fragozo dos Santos

Suplente: Fabio Tomaz Ferreira da Silva

II - quinze representantes dos trabalhadores:

a) dois da Central dos Sindicatos Brasileiros - CSB;

Titular: Antônio Fernandes dos Santos Neto

Suplente: Pedro da Silva Mourão

Titular: Nicolas Souza Santos

Suplente: Saulo Benício da Silva Pereira

b) dois da Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil - CTB;

Titular: Edvaldo Lopes de Queiroz

Suplente: Carlos Rogério de Carvalho Nunes

Titular: Valter Ferreira da Silva

Suplente: Laura Rodrigues Fialho dos Santos

c) três da Central Única dos Trabalhadores - CUT;

Titular: Carine Mineia dos Santos Trindade

Suplente: Luiz Carlos Corrêa de Albuquerque

Titular: Marcelo Chaves

Suplente: Eduardo França

Titular: Zilmar da Silva Gomes

Suplente: Eduardo Silva

d) três da Força Sindical - FS;

Titular: Raimundo Nonato Alves da Silva

Suplente: Alexandre Martins Costa

Titular: Alexandre Silva dos Santos

Suplente: Esail Antônio de Lima

Titular: Euclides José Magno das Dores Junior

Suplente: Rogério Tude

e) dois da Nova Central Sindical de Trabalhadores - NCST; e

Titular: Agilberto Seródio

Suplente: Wilson Pereira dos Santos

Titular: Luiz Carlos Garvia Galvão

Suplente: Eptácio Antônio dos Santos

f) três da União Geral dos Trabalhadores - UGT;

Titular: Gilberto Almeida dos Santos

Suplente: Rodrigo Carlos Ferreira da Silva

Titular: Leandro da Cruz Medeiros

Suplente: Rogério Isaias da Silva

Titular: Francisco Canindé Pegado do Nascimento

Suplente: Ernani Bandeira César

III - quinze representantes dos empregadores:

a) cinco da Associação Brasileira de Mobilidade e Tecnologia:

Titular: André Alencar Porto

Suplente: Lailia Maria Vaz Malaquias

Titular: Ricardo Leite Ribeiro

Suplente: Rafael Alloni

Titular: João Paulo N. Sabino de Freitas

Suplente: Lucas Marini Pittione

Titular: Filipe Barolo

Suplente: Rodrigo João P. e Silva Moccia

Titular: Helena de Ângelo e Lizo

Suplente: Lilian Ribeiro de Lima

b) um da Associação Latino-Americana de Internet:

Titular: Martin Martorell

Suplente: François Xavier

c) um da Câmara Brasileira da Economia Digital:

Titular: Igor Ferreira Luna Louro

Suplente: Leonardo Augusto Furtado Palhares

d) cinco do Movimento Inovação Digital; e

Titular: Vitor Dantas Magnani

Suplente: Nádia Gabriele Marucci Lopes

Titular: Sophia Martini Vial

Suplente: Felipe Iguchi Papinni

Titular: Anna Carvalhido

Suplente: Pascoal Cahulla Neto

Titular: Rodrigo Porto

Suplente: Carlos Manoel de Souza Cruz Júnior

Titular: Samuel Lemos

Suplente: Francisco Rolfsen Belda

e) três da Organização das Cooperativas Brasileiras.

Titular: Bruno da Silva Vasconcelos

Suplente: Hugo de Castro e Andrade

Titular: Tiago de Barros Freitas

Suplente: Daniel Campos Antunes

Titular: Márcia Gonçalves de Almeida

Suplente: Micheli Iwasaki

Art. 2º A proposta do grupo, bem como as divergências, será registrada em relatório final que será encaminhado à Casa Civil para subsidiar a posição do Poder Executivo sobre a matéria.

Art. 3º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

FRANCISCO MACENA DA SILVA

ANEXO II – Regimento interno do Grupo de Trabalho Tripartite

REGIMENTO INTERNO DO GRUPO DE TRABALHO PARA REGULAMENTAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS INTERMEDIADOS POR PLATAFORMAS DIGITAIS

CAPÍTULO I

DA NATUREZA E DAS COMPETÊNCIAS

Art. 1º O Grupo de Trabalho com a finalidade de elaborar proposta de regulamentação das atividades de prestação de serviços, transporte de bens, transporte de pessoas e outras atividades executadas por intermédio de plataformas tecnológicas, doravante denominado “GT do Trabalho em Plataformas Digitais”, foi instituído pelo Decreto nº 11.513, de 01 de maio de 2023, com a competência de formular propostas de:

I - atos normativos para regulamentar as atividades de prestação de serviços, transporte de bens, transporte de pessoas e outras atividades executadas por intermédio de plataformas tecnológicas; e

II - atos normativos necessários à implementação da atividade de prestação de serviços, transporte de bens, de pessoal e outras atividades executadas por intermédio de plataformas tecnológicas.

CAPÍTULO II

DA COMPOSIÇÃO

Art. 2º O GT do Trabalho em Plataformas Digitais é composto de forma tripartite, com representantes das bancadas do governo, dos trabalhadores e das empresas, titulares e seus suplentes.

§ 1º O Ministério Público do Trabalho indicará um representante titular e o respectivo suplente, com direito a voz, conforme definido no §3º do Art.3º do Decreto nº 11.513/2023.

§ 2º Os suplentes substituirão os respectivos titulares em suas ausências e impedimentos.

§ 3º Em caso de renúncia ou impossibilidade de atuação de representante integrante das bancadas, assumirá o suplente.

§4º Caso não haja suplente, cabe à entidade ou ao órgão que o indicou a sua substituição.

Art. 3º A participação dos representantes de todas as bancadas tem caráter institucional, facultando-se às respectivas entidades e órgãos a sua substituição.

Parágrafo único. A substituição de representante deverá ser comunicada formalmente, com antecedência mínima de sete dias da reunião subsequente, ao Coordenador do Grupo de Trabalho, que a encaminhará para designação.

Art. 4º Conforme previsto no §5º do Art. 3º do Decreto nº 11.513/2023, o Coordenador do GT poderá convidar representantes de outros órgãos e entidades, públicos e privados, e

especialistas em assuntos relacionados às suas atribuições, para participar de suas reuniões, quando da pauta constar tema relacionado às suas áreas de atuação, com direito a voz.

CAPÍTULO III

DA ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DO GRUPO DE TRABALHO

Art. 5º O GT do Trabalho em Plataformas Digitais deverá se organizar, preferencialmente, em subgrupos técnicos especializados, cujos integrantes deverão ser definidos pelos membros do GT.

§ 1º As organizações integrantes do GT deverão indicar membros para compor os subgrupos, de acordo com a quantidade de vagas alocadas a cada organização no Decreto nº 11.513/2023, no prazo de 7 (sete) dias a partir da primeira reunião plenária do GT.

§ 2º Os membros dos subgrupos poderão ser substituídos a critério das organizações que realizam as indicações, devendo as substituições serem encaminhadas por ofício à Coordenação do Subgrupo e à Secretaria-Executiva do GT, com antecedência mínima de 5 (cinco) dias da reunião do subgrupo.

§ 3º Os subgrupos produzirão relatórios parciais, que serão apresentados à plenária do GT e integrados ao relatório final.

§ 4º Poderão ser convidados membros externos ao GT, nos termos do §5º do Art.3º do Decreto nº 11.513/2023.

§ 5º O Ministério Público do Trabalho poderá indicar um representante para cada subgrupo, nos termos do §3º do Art.3º do Decreto nº 11.513/2023.

§ 6º Cada subgrupo será coordenado por um representante do Ministério do Trabalho e Emprego.

Art.6º Os subgrupos deverão se reunir a cada quinze dias, em horários que não coincidam.

§ 1º As reuniões dos subgrupos serão convocadas por seu coordenador ou pela maioria de seus representantes, com antecedência mínima de 7 (sete) dias.

§2º O quórum para reunião dos subgrupos é de um terço dos seus membros.

§3º Os subgrupos poderão, mediante acordo prévio, permitir a participação por videoconferência de membros e convidados que não possam estar presentes no local da reunião, desde que restrita a esses integrantes, nos termos do Art.8º do Decreto nº 11.513/2023.

Art. 7º As reuniões plenárias do GT do Trabalho em Plataformas Digitais acontecerão, ordinariamente, a cada 60 (sessenta dias), ou extraordinariamente, a qualquer tempo.

§1º As reuniões plenárias serão convocadas pelo coordenador do GT do Trabalho em Plataformas Digitais ou pela maioria de seus representantes, com antecedência mínima de 15 (quinze) dias.

§2º O quórum para reuniões plenárias do GT é de um terço dos representantes definidos no Decreto nº 11.513/2023, assegurada a presença de representantes das três bancadas.

Art. 8º O não comparecimento injustificado de membro do GT ou dos subgrupos a 3 (três) reuniões sucessivas, sejam ordinárias ou extraordinárias, implicará a comunicação pelo Ministério do Trabalho e Emprego à entidade a que representa, para substituição no prazo de 10 (dez) dias.

§1º A presença do suplente supre a ausência do titular.

§2º O dispositivo do caput não se aplica para membros convidados nos termos do Art.4º deste regimento.

Art. 9º As deliberações do GT e dos subgrupos serão tomadas por consenso.

Parágrafo único. Na ausência de consenso, as propostas divergentes serão registradas no relatório final para subsidiar a posição do Poder Executivo sobre a matéria.

Art. 10º Cabe à Secretaria-Executiva do Grupo de Trabalho

I - coordenar, orientar e executar as atividades de apoio técnico, administrativo e logístico às reuniões plenárias do GT e dos subgrupos;

II - manter articulações com órgãos e entidades representantes do governo, empresas e trabalhadores, para secretariar administrativamente os trabalhos do GT e dos subgrupos;

III - secretariar as reuniões plenárias do GT;

IV - elaborar e distribuir as atas das reuniões aos representantes para apreciação;

V - assessorar e subsidiar o Coordenador do GT e os coordenadores dos subgrupos;

VI - organizar a convocação das reuniões, por determinação da coordenação do GT e das coordenações dos subgrupos;

VII - praticar os demais atos necessários ao exercício das competências do GT e dos subgrupos

Art. 11º Cabe à Coordenação do Grupo de Trabalho e às coordenações dos subgrupos:

I - convocar reuniões ordinárias e extraordinárias;

II - conduzir as reuniões;

III - distribuir as demandas aos coordenadores dos subgrupos especializados;

IV - convidar representantes de outros órgãos e entidades, públicos e privados, e especialistas em assuntos relacionados às suas atribuições, para participar das reuniões;

- V - solicitar estudos e pareceres sobre matérias de interesse do GT;
- VI - requisitar as informações que o GT necessitar;
- VII - receber e opinar sobre consultas e propostas;
- VIII - elaborar a proposta do relatório final e dos relatórios parciais, a serem apreciados pelo plenário do GT.

Parágrafo Único As atribuições da Coordenação do GT poderão ser compartilhadas com a Secretaria-Executiva e com as coordenações dos subgrupos, no que for necessário ao andamento dos trabalhos.

Art. 12º São deveres dos membros do GT:

- I - zelar pelo fiel cumprimento das atribuições do GT;
- II - participar das reuniões, debater, opinar e deliberar sobre as matérias em exame;
- III - encaminhar à Secretaria Executiva, quaisquer matérias que tenham interesse em submeter ao GT;
- IV - confirmar participação nas reuniões com antecedência mínima de três dias de sua data;
- V - justificar ausência nas reuniões do GT ou dos subgrupos;
- VI - compor os subgrupos, quando assim indicado;
- VII – guardar sigilo sobre informações pessoais, dados restritos e documentos preparatórios que possam ser compartilhados nas reuniões;
- VIII - cumprir e fazer cumprir este Regimento.

Art. 13º Casos omissos neste regimento serão resolvidos pela Coordenação do GT do Trabalho em Plataformas Digitais, mediante consulta aos membros do GT ou aos membros dos subgrupos, quando couber.