

**COLEÇÃO
ESTUDOS DIRIGIDOS**

AUTORES

Andreia Lima Cerqueira de Hamburgo
Anna Raquel Andrade Gonzaga
Catarine Mulinari Nico
Débora Gomes dos Santos Macedo
Fernanda Spoto Angeli Veloso
Jair Aparecido Cardoso
João Marcelino Soares
Lorena Vasconcelos Porto
Marcos Espínola
Maria Eduarda Thomann Gallo
Maria Inês dos Santos
Moema Amélia Serpa
Rafael Vasconcelos Porto
Rafaela Lopes de Melo Cosme
Rodrigo Monteiro Pessoa
Sebastião Sérgio da Silveira
Thais Maria Riedel de Resende Zuba

**MARIA FERNANDA WIRTH
NÍVEA MARIA SANTOS SOUTO MAIOR**
Organizadoras

TRABALHADOR INFORMAL E PREVIDÊNCIA SOCIAL

**Diagnóstico da
Marginalidade e
Propostas de
Inclusão**



IBDP
Instituto Brasileiro de
Direito Previdenciário



Conceito Atual

COLEÇÃO ESTUDOS DIRIGIDOS

TRABALHADOR INFORMAL E PREVIDÊNCIA SOCIAL

Diagnóstico da Marginalidade e
Propostas de Inclusão

MARIA FERNANDA WIRTH
NÍVEA MARIA SANTOS SOUTO MAIOR
Organizadoras

COLEÇÃO ESTUDOS DIRIGIDOS

TRABALHADOR INFORMAL E PREVIDÊNCIA SOCIAL

Diagnóstico da Marginalidade e Propostas de Inclusão

AUTORES

Andreia Lima Cerqueira de Hamburgo
Anna Raquel Andrade Gonzaga
Catarine Mulinari Nico
Débora Gomes dos Santos Macedo
Fernanda Spoto Angeli Veloso
Jair Aparecido Cardoso
João Marcelino Soares
Lorena Vasconcelos Porto
Marcos Espínola

Maria Eduarda Thomann Gallo
Maria Inês dos Santos
Moema Amélia Serpa Lopes de Souza
Rafael Vasconcelos Porto
Rafaela Lopes de Melo Cosme
Rodrigo Monteiro Pessoa
Sebastião Sérgio da Silveira
Thais Maria Riedel de Resende Zuba



Florianópolis - 2025

Editora **CONCEITO ATUAL**

Editor Responsável

Lourdes Fernandes

Capa e Diagramação

Jonny M. Prochnow

Revisão Ortográfica e Gramatical

Alexandra Feldekircher Müller

Imagens da capa: Wirestock / Pikisuperstar / Freepik

Catálogo na Publicação: Bibliotecária Angela Schmidt da Rosa CRB-14/1171

T759

Trabalhador informal e previdência social: diagnóstico da marginalidade e propostas de inclusão / Organizadoras: Maria Fernanda Wirth, Nívea Maria Santos Souto Maior. - 1. ed. – Florianópolis: Conceito Atual Editora, 2025. 272 p.

ISBN 978-65-5812-144-2

1. Previdência social. 2. Informalidade. 3. Políticas públicas. 4. Plataformas digitais. I. Wirth, Maria Fernanda. II. Souto Maior, Nívea Maria Santos.

CDU – 368.4-057.13(81)

 **Conceito Atual**

Proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer meio ou processo.
A violação dos direitos autorais é punível como crime, previsto no Código Penal e na Lei de direitos autorais (Lei nº 9.610, de 19.02.1998).

© Copyright 2025 Impresso no Brasil / Printed in Brazil.

Rua José Honório da Costa, 177 – Térreo
Palhoça/SC – CEP: 88130-420
Editorial: Fone (48) 99611 5911 – editora@conceitoatual.com

www.conceitoatual.com

DIRETORIA EXECUTIVA

Presidente de Honra: **José Antonio Savaris**

Presidente: **Gisele Lemos Kravchychyn**

Vice-Presidente: **Rafaela Lopes de Melo Cosme**

Secretário Geral: **Augusto Cesar Almeida**

Segunda Secretária: **Ana Lucia Vianna de Oliveira**

Tesoureira: **Edmeire Aoki Sugeta**

Segunda Tesoureira: **Julinda da Silva**

DIRETORIA CIENTÍFICA

Diretora: **Maria Fernanda Wirth**

Vice-Diretora: **Fernanda Spoto Angeli Veloso**

ADJUNTOS

Adriana Zanardi
Alberto Luiz Hanemann Bastos
Alberto Rodrigo Patino Vargas
Alessandro Cardoso Faria
Ana Claudia Vieira Rezende
Ana Julia Brasi Pires Kachan
Andreia Lima Cerqueira de Hamburgo
Andressa dos Santos Milani
Antonio Bazilio Floriani Neto
Audrey Liss Giorgetti
Augusto César Costa Bezerra
Aurelio Tomaz da Silva Brites
Bruna de Cássia Martos Yang
Carlos Vinicius Ribeiro Ferreira
Catarine Mulinari Nico
Davi Henrique Melo Reino de Almeida
Débora Gomes dos Santos Macedo
Elaine Medeiros Coelho de Oliveira
Elisa Teixeira de Faria
Erica Bareze dos Santos
Felipe Camilo Dall'Alba
Fernando Rubin
Flavia Danielle Santiago Lima
Gabriel Jotta Vaz
Geraldine Miekko Franco de Almeida
Géssica Raissa Cruvinel

Heloisa Correa Meneses
Jefferson Carvalho Galvão
Jéssica Nunes Pinto
João Campiello Varella Neto
João Marcelino Soares
Juan Pablo Couto de Carvalho
Juliana Alves de Lima Barros
Juliane Penteado Santana
Karla Bianca Maranhão Calazans Montoni
Luiza Baleeiro Coelho Souza
Marcella Moreira Barbosa Hunas
Marcos Vinícius Espínola de Oliveira
Maria Eduarda Thomann Gallo
Maria Regina Couto Uliana
Melissa Folmann
Nívea Maria Santos Souto Maior
Pablo Polese de Queiroz
Patrícia Noll
Renata Minetto Ferreira
Renata Raule Machado
Rodrigo Monteiro Pessoa
Sandro Lucena Rosa
Thais Maria Riedel de Resende Zuba
Viviane Masotti
Wânia Alice Ferreira Lima Campos

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	9
PREFÁCIO.....	13
AUTORES	17
1 – A INFORMALIDADE: TRAÇO CONSTITUTIVO DO MERCADO DE TRABALHO NO BRASIL.....	21
Anna Raquel Andrade Gonzaga	
Moema Amélia Serpa Lopes de Souza	
2 – AS INTERFACES DO TRABALHO (IN)FORMAL SOB AS LENTES DE GÊNERO: INFORMALIDADE COMO SINÔNIMO DE EMPREENDEDORISMO	41
Andreia Lima Cerqueira de Hamburgo	
3 – O APRISIONAMENTO DA MÃE ATÍPICA NO TRABALHO INFORMAL	65
Catarine Mulinari Nico	
4 – A INCLUSÃO PREVIDENCIÁRIA DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA: DESAFIOS E PROPOSTAS PARA A INSERÇÃO IGUALITÁRIA E NÃO DISCRIMINATÓRIA NO MERCADO DE TRABALHO.....	89
João Marcelino Soares	
Maria Inês dos Santos	
5 – A INVISIBILIDADE DO TRABALHO DOMÉSTICO	109
Marcos Espínola	
6 – A INFORMALIDADE COMO SOBRECARGA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL	123
Fernanda Spoto Angeli Veloso	
7 – INFORMALIDADE, PRECARIZAÇÃO E O DESMONTE DA PROTEÇÃO SOCIAL: OS RISCOS DO EMPREENDEDORISMO DISFARÇADO E A URGÊNCIA DA RECONSTRUÇÃO DA CONFIANÇA NA PREVIDÊNCIA	137
Débora Gomes dos Santos Macedo	

8	– TRABALHADOR INFORMAL BRASILEIRO PLANOS E DESAFIOS PARA SUA INCLUSÃO NA PREVIDÊNCIA SOCIAL	151
	Maria Eduarda Thomann Gallo	
9	– A EXPANSÃO DO DIREITO DO TRABALHO PARA ALÉM DA SUBORDINAÇÃO E SUAS CONSEQUÊNCIAS PREVIDENCIÁRIAS.....	171
	Rafael Vasconcelos Porto	
	Lorena Vasconcelos Porto	
10	– A REVOLUÇÃO DIGITAL E O FUTURO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	197
	Rafael Vasconcelos Porto	
	Rafaela Lopes de Melo Cosme	
11	– SEMIÓTICA DO PODER E A DIFICULDADE DE RECONHECIMENTO DA AFILIAÇÃO E INSCRIÇÃO DE TRABALHADORES DE PLATAFORMAS DIGITAIS NO SISTEMA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL	219
	Rodrigo Monteiro Pessoa	
	Jair Aparecido Cardoso	
	Sebastião Sérgio da Silveira	
12	– OS DESAFIOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NA ERA DIGITAL: A (IN)VISIBILIDADE PREVIDENCIÁRIA DOS TRABALHADORES DE PLATAFORMA	235
	Thais Maria Riedel de Resende Zuba	
	REFERÊNCIAS.....	257

APRESENTAÇÃO

A informalidade é uma das principais expressões da desigualdade estrutural no Brasil. Ela marginaliza milhões de trabalhadores e trabalhadoras, nega-lhes o acesso a direitos fundamentais e compromete a sustentabilidade do sistema de Seguridade Social. A ausência de proteção previdenciária, agravada por décadas de flexibilização das relações laborais e pela ascensão do trabalho controlado por plataformas digitais, tornou-se uma das mais cruéis formas de exclusão social em pleno século XXI.

Neste cenário, o fortalecimento da Previdência Social e a inclusão dos trabalhadores informais são tarefas urgentes e inadiáveis. É com esse propósito que nasce esta coletânea — fruto da atuação da **Diretoria Científica do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário (IBDP)**. Composta por pesquisadoras e pesquisadores vinculados à instituição, esta obra coletiva reflete o compromisso do IBDP com a produção científica qualificada, crítica e engajada na defesa dos direitos sociais.

A presente coletânea reúne estudos que se debruçam sobre as múltiplas facetas da informalidade, diagnosticando suas causas, mapeando suas consequências e propondo soluções viáveis para sua superação. A seleção dos textos buscou privilegiar contribuições que inovassem nos caminhos de enfrentamento dessa mazela histórica.

No capítulo de abertura, **Anna Raquel Andrade Gonzaga e Moema Amélia Serpa Lopes de Souza** realizam uma análise crítica da informalidade como elemento estruturante do mercado de trabalho brasileiro. Ambas são pesquisadoras do Serviço Social, uma das três áreas que compõem a Seguridade Social, e, por isso, oferecem um olhar profundamente sensível aos efeitos perversos da ausência de proteção previdenciária. Com base em sólida fundamentação histórica e sociológica, demonstram que a informalidade não é uma exceção, mas uma regra no contexto do capitalismo dependente. O texto evidencia como a omissão da Previdência empurra milhões de brasileiros para os braços da assistência social, sobrecarregando uma política pública que deveria funcionar como rede de proteção residual, e não como resposta permanente à exclusão previdenciária.

Andreia Lima Cerqueira de Hamburgo, advogada e historiadora, analisa com precisão as interseções entre gênero e informalidade no contexto da reestruturação produtiva neoliberal. Seu capítulo desmonta o discurso romantizado do empreendedorismo feminino como estratégia de autonomia, revelando-o como expressão da precarização estrutural que afeta, com intensidade particular, mulheres negras, pobres e chefes de família. A autora mobiliza dados recentes e marcos teóricos relevantes para demonstrar como a informalidade é naturalizada como escolha, quando, na realidade, resulta da ausência de políticas públicas efetivas de trabalho e proteção social voltadas à realidade das mulheres.

Com sensibilidade e vivência, **Catarine Mulinari Nico**, mãe atípica e diretora científica adjunta do IBDP, analisa os impactos da informalidade sobre mães de crianças com deficiência. O artigo propõe uma leitura interseccional entre trabalho, cuidado e desproteção social.

João Marcelino Soares e **Maria Inês dos Santos**, ambos especialistas em direito previdenciário e diretores adjuntos do IBDP, abordam os desafios da inclusão previdenciária das pessoas com deficiência. O texto traz propostas objetivas para uma inserção igualitária no mercado de trabalho e na proteção previdenciária.

Marcos Espínola, advogado e diretor científico adjunto do IBDP, discute a invisibilidade do trabalho doméstico no ordenamento jurídico previdenciário. Em linguagem acessível e crítica, propõe medidas para assegurar direitos a uma categoria historicamente negligenciada.

Fernanda Spoto Angeli Veloso, vice-diretora científica do IBDP, trata da sobrecarga da assistência social diante da informalidade crescente. A autora expõe as consequências da desproteção previdenciária sobre a política de assistência e reforça a urgência de fortalecer os vínculos formais de trabalho.

Débora Gomes dos Santos Macedo, coordenadora regional do IBDP em São Paulo, analisa os riscos do chamado empreendedorismo disfarçado e os efeitos do desmonte da proteção social. Seu artigo é um alerta sobre o impacto das reformas regressivas no tecido social brasileiro.

Maria Eduarda Thomann Gallo, jovem talento da área previdenciária e vencedora do 1º lugar no X Concurso Nacional de Teses Previdenciárias do IBDP (2023), propõe um modelo de regime contributivo simplificado e flexível, voltado à realidade dos trabalhadores informais. A autora apresenta caminhos concretos para ampliar a inclusão previdenciária sem comprometer a sustentabilidade do sistema.

Rafael Vasconcelos Porto, juiz federal e professor universitário, em coautoria com **Lorena Vasconcelos Porto**, procuradora do trabalho, pro-

põe uma releitura da noção clássica de subordinação. O artigo defende uma ampliação da proteção previdenciária para além dos vínculos tradicionais de emprego.

No capítulo seguinte, **Rafael Vasconcelos Porto** retorna com **Rafaela Lopes de Melo Cosme**, advogada e vice-presidente do IBDP, para refletirem sobre os impactos da revolução digital no futuro da Previdência Social. O texto parte da constatação de que o avanço tecnológico e a digitalização das relações de trabalho não foram acompanhados por uma transformação estrutural do sistema previdenciário brasileiro. Os autores defendem a necessidade urgente de modernização institucional e tecnológica do INSS, com foco na ampliação do acesso, na interoperabilidade de dados, no uso inteligente da inteligência artificial e na construção de uma arquitetura digital inclusiva.

Rodrigo Monteiro Pessoa, pós-doutor em Direito e professor universitário, junto com **Jair Aparecido Cardoso** e **Sebastião Sérgio da Silveira** abordam os desafios semióticos e institucionais para reconhecer os trabalhadores de plataformas como segurados da Previdência Social. O capítulo combina teoria e empiria de forma inovadora.

Por fim, **Thais Maria Riedel de Resende Zuba**, advogada e doutora em Direito Constitucional, encerra a obra com uma análise sobre a (in) visibilidade previdenciária dos trabalhadores de aplicativo na era digital. A autora propõe uma abordagem jurídica voltada à inclusão desses trabalhadores no Sistema de Seguridade Social.

Esta coletânea representa o compromisso do IBDP com a ciência jurídica a serviço da justiça social. Que esta obra inspire novas pesquisas, provoque o debate público e influencie políticas de inclusão previdenciária para todos os trabalhadores e trabalhadoras, independentemente de sua forma de inserção no mercado de trabalho.

Nívea Maria Santos Souto Maior
Maria Fernanda Wirth

Organizadoras

PREFÁCIO

Esta obra coletiva reúne uma série de textos científicos escritos por renomados estudiosos do Direito Previdenciário. A coletânea aborda de forma aprofundada e crítica o problema da informalidade nas relações de trabalho e a consequente desproteção social dos trabalhadores que se encontram nessa condição. Os autores e autoras, preocupados especialmente com a falta de cobertura pela Previdência Social de trabalhadores informais, exploram diversas facetas desse tema, oferecendo análises detalhadas e propostas de soluções para mitigar os impactos negativos da informalidade.

Para Hernando de Soto, em “O Mistério do Capital”, “A informalidade é uma característica persistente das economias em desenvolvimento, onde a falta de empregos formais leva muitos trabalhadores a buscarem meios de subsistência no setor informal, muitas vezes sem proteção social adequada”. O Brasil é um claro exemplo disso.

A informalidade, sob a ótica dos trabalhadores, é caracterizada pela falta de direitos trabalhistas, proteção social inadequada e baixa produtividade, o que afeta mais desproporcionalmente mulheres, migrantes e outros grupos vulneráveis.

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) aborda a informalidade nas relações de trabalho notadamente por meio da Recomendação nº 204, adotada na Conferência Internacional do Trabalho de 2015. A OIT destaca a importância de políticas públicas que facilitem a transição da economia informal para a formal, visando à criação de empregos dignos e empresas sustentáveis.

Essa é uma questão que impacta diretamente vários dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) estabelecidos pela Organização das Nações Unidas. Em particular, o ODS 8, que visa a promover o crescimento econômico inclusivo e sustentável, o emprego pleno e produtivo e o trabalho decente para todos, está diretamente relacionado à necessidade de reduzir a informalidade do trabalho. A falta de proteção social e direitos trabalhistas, características da informalidade, também afeta o

ODS 1, que busca erradicar a pobreza em todas as suas formas, e o ODS 10, que visa reduzir as desigualdades dentro dos países e entre eles. Além disso, a transição para a formalidade contribui para o ODS 5, que promove a igualdade de gênero, uma vez que as mulheres são desproporcionalmente afetadas pela informalidade. Portanto, abordar a informalidade é essencial para alcançar um desenvolvimento sustentável e inclusivo, conforme preconizado pelos ODS.

Temos defendido que a informalidade se caracteriza por uma invisibilidade social: pessoas que trabalham, mas não são reconhecidas pelo Estado como detentoras de Direitos Fundamentais Sociais, por ausência da formalização de sua atividade laboral. No caso do Brasil, isso se agrava porque a própria legislação, ou a interpretação dada a esta – que deveria ser inclusiva, e não excludente – exige que um trabalhador mantido na informalidade comprove ter trabalhado apresentando “prova material contemporânea do período”, na dicção do artigo 55 da Lei nº 8.213, de 1991, em sua redação vigente. Ora, se o traço característico da informalidade é justamente a ausência de documentação, exigir tal prova do trabalhador é praticamente tornar inviável o seu reconhecimento como segurado do sistema previdenciário – o que pode acarretar, em caso de incapacidade permanente, ou mesmo o falecimento da pessoa, um total abandono, pelo Estado, de pessoas (e de seus dependentes) que ficaram à margem da formalização, entre outras razões, pela própria inércia do Estado em fiscalizar e exigir o cumprimento da legislação trabalhista e previdenciária por quem contrata e remunera tais pessoas.

Noutras palavras, são fantasmas sociais, meros espectros sob a ótica da (des)proteção estatal, em que pese as promessas contidas no Texto Constitucional de 1988, com destaque para a universalidade da cobertura e do atendimento e da compulsoriedade da filiação a todas as pessoas com atividade laboral lícita e remunerada.

A informalidade, que já existia no modelo analógico das relações laborais, espraia-se ainda mais após a chamada Revolução 4.0, ocasionada pela *Gig Economy*. Vivemos em uma era de profundas transformações sociais e econômicas, impulsionadas pela digitalização e pela reconfiguração das relações de trabalho. O avanço das plataformas digitais e a emergência de novas formas de ocupação desafiam os modelos tradicionais de proteção social, especialmente no que diz respeito à Previdência Social.

Esta obra se propõe a explorar, de forma crítica e abrangente, os impactos dessas mudanças sobre o sistema previdenciário brasileiro, analisando as lacunas normativas e os desafios impostos pela economia digital.

A relevância deste estudo não se limita ao campo acadêmico. Ele

dialoga diretamente com as políticas públicas e com os desafios enfrentados por milhões de brasileiros que vivem à margem da formalidade. Ao propor caminhos para a inclusão previdenciária, reafirma-se o compromisso com o princípio constitucional da universalidade da proteção em matéria de Seguridade Social, sob o imperativo da busca da justiça social.

Convido leitoras e leitores a explorar este rico material, que combina rigor técnico com uma visão humanista, e a refletir sobre o papel de cada um de nós na construção de um sistema de proteção social mais justo e inclusivo. Que este texto inspire reflexões e ações concretas em prol de uma Seguridade Social 4.0, alinhada aos valores de solidariedade e de dignidade de todas as pessoas.

Boa leitura!

Carlos Alberto Pereira de Castro

Juiz do Trabalho no Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região
Membro Emérito do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário - IBDP

AUTORES

Andreia Lima Cerqueira de Hamburgo | Advogada Previdenciária/OAB-BA, Pós-graduada em Direito Administrativo pelo CEJAS, Pós-graduada em Direito Previdenciário pela Especial Jus, Bacharel em História e Direito pela UCSAL. Diretora Científica e Editorial do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário Brasileiro/IBDP.

E-mail: andreialchamburgo@gmail.com

Anna Raquel Andrade Gonzaga | Doutoranda em Serviço Social pelo Programa de Pós-graduação em Serviço Social na UFPE. Mestra em Serviço Social pelo Programa de Pós-graduação em Serviço Social na UEPB. Graduada em Serviço Social pela UEPB. Integrante do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Trabalho e Proteção Social (GETRAPS/UEPB). Realiza estudos e pesquisas sobre temas que envolvem trabalho, mercado de trabalho, mercado de trabalho nordestino, precarização e informalidade.

E-mail: anna.gonzaga@aluno.uepb.edu.br

Catarine Mulinari Nico | Advogada, mãe atípica e chefe de família, especialista em Direito Previdenciário e em Direitos Humanos, Diretora Científica Adjunta do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário (IBDP), no triênio 2022-2025, e coordenadora da Pós-Graduação em Direito Previdenciário da Atame Pós-Graduação.

E-mail: catarinemulinariadv@gmail.com

Débora Gomes dos Santos Macedo | Advogada, especialista em Direito Previdenciário. Pós-graduada. Coordenadora Regional do IBDP- SP.

E-mail: atendimento@santosemacedo.com.br

Fernanda Spoto Angeli Veloso | Advogada, especialista em Direito Constitucional, Direito Previdenciário e de Servidores Públicos. Vice-diretora Científica do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário.

E-mail: fernandasangeli@yahoo.com.br

Jair Aparecido Cardoso | Professor da USP. Doutor em Direito pela PUC/SP, mestre e bacharel em Direito pela UNIMEP. Pós-graduado em Direito Tributário pela PUC/Campinas e líder do grupo de pesquisa “A transformação do direito do trabalho na sociedade pós-moderna e seus reflexos no mundo do trabalho”, na USP. Também é membro do grupo de pesquisa Red de Grupos de Investigación en Derecho Laboral y Procesal. <https://orcid.org/0000-0002-8908-5789>.

E-mail: jaircardoso@usp.br

João Marcelino Soares | Advogado e Servidor Público Federal. Especialista em Direito Previdenciário e Processual Previdenciário pela PUC/PR. Diretor Científico Adjunto e dos Direitos da Pessoa com Deficiência do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário – IBDP. Professor em cursos de pós-graduação. Palestrante e autor de artigos e livros sobre Direito Previdenciário, incluindo a obra “Manual da Aposentadoria da Pessoa com Deficiência”, pela Alteridade Editora.

E-mail: dto_joaosoares@yahoo.com.br

Lorena Vasconcelos Porto | Procuradora do Trabalho. Doutora em Autonomia Individual e Autonomia Coletiva pela Universidade de Roma “Tor Vergata”. Mestre em Direito do Trabalho pela PUC-MG. Especialista em Direito do Trabalho e Previdência Social pela Universidade de Roma “Tor Vergata”. Professora Convidada da Universidade de Lyon 2 (França), do Mestrado em Direito do Trabalho da Universidad Externado de Colombia, da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento dos Magistrados do Trabalho (ENAMAT) e da pós-graduação lato sensu da Universidade Presbiteriana Mackenzie.

E-mail: loreporto@yahoo.com.br

Marcos Espínola | Advogado. Pós-graduado em Advocacia no Regime Próprio de Previdência Social e Regime Geral da Previdência Social. Pós-graduando do MBA em Planejamento Previdenciário pela ICDS. Bacharel em Direito pela PUC/PR. Atua com foco em planejamento previdenciário e direito trabalhista. Diretor Científico Adjunto e Coordenador Adjunto do Paraná pelo IBDP. Sócio do escritório Pagliuca, Espínola e Rodrigues – Advocacia.

E-mail: marcos@advocaciacomproposito.com.br

Maria Eduarda Thomann Gallo | Advogada. Pós-graduada em Direito e Processo Previdenciário pelo Instituto de Estudos Previdenciários

(IEPREV). Pós-graduanda em Processo Civil Previdenciário pela Escola da Magistratura Federal do Paraná (ESMAFE/PR). Bacharela em Direito pela Universidade Estadual de Londrina. Diretora Científica Adjunta do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário (2024-2026).

E-mail: mariaeduardathomann@gmail.com

Maria Inês dos Santos | Advogada militante, gestora do escritório Maria Inês dos Santos Sociedade Individual de Advocacia. Especialista em Direito Previdenciário e Processual Previdenciário pela PUC/PR. Especialista em Processo Civil pela Unicuritiba. Especialista em Direito Previdenciário e Trabalho pela Ematra/PR. Pós-graduanda pelo CBEPJUR. Diretora Adjunta dos Direitos da Pessoa com Deficiência do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário – IBDP. Membro da Comissão de Direito Previdenciário e membro da Comissão de Direito Militar da OAB/PR. Segunda-Secretária da Associação Brasileira das Mulheres na Carreira Jurídica – ABMCJ.

Moema Amélia Serpa Lopes de Souza | Professora Associada com dedicação exclusiva da UEPB. Doutorado, Mestrado e Graduação em Serviço Social pela UFPE (2009). Docente da Graduação e Pós-Graduação em Serviço Social da UEPB. Coordenadora da Pós-graduação/UEPB (2018-2023), membro do GTP de Serviço Social: Fundamentos, Formação e Trabalho Profissional da ABEPSS -2017-2020. Coordenadora do Grupo de Pesquisas e Estudos sobre Trabalho e Proteção Social - GETRAPs, realizando estudos e pesquisas sobre Trabalho, Mercado de Trabalho, Serviço Social: Fundamentos e Trabalho Profissional.

E-mail: moemaserpa@servidor.uepb.edu.br

Rafael Vasconcelos Porto | Juiz Federal Titular da 3ª Vara de Execução Fiscal de Belo Horizonte - MG. Doutorando em Ciências Jurídico-Políticas pela Universidade de Lisboa (Portugal). Mestre em Direito Previdenciário pela PUC/SP. Bacharel em Direito pela UFMG. Professor universitário.

E-mail: rafael.porto@trf6.jus.br

Rafaela Lopes de Melo Cosme | Advogada. Especialista em Regime Próprio de Previdência pela ESMAFE/PR. Especialista em Direito Constitucional pela Academia Brasileira de Direito Constitucional ABDConst. Especialista em Direito Previdenciário. Vice-presidente do Instituto Brasileiro do Direito Previdenciário – IBDP. Membro da Diretoria Parlamentar do IBDP. Professora de programas de pós-graduação da ESMAFE/PR,

IMADEC e UNI/RN. Autora da obra “Manual de Benefícios Rurais”, publicada pela Editora Juruá. Autora de artigos.

E-mail: advrafaelacosme@gmail.com

Rodrigo Monteiro Pessoa | Pós-doutor em Direito pela USP, doutor em Direito pela Universidade do Chile e mestre em Direito Econômico pela UFPB. É especialista em Direito Previdenciário, Direito do Trabalho e Compliance, Direito e Prática Previdenciária e Previdência Aplicada do Servidor Público. É membro pesquisador do Gedtrab, USP (FDRP), membro pesquisador da Rede Iberoamericana de Pesquisa em Seguridade Social e líder do Grupo de Pesquisa em Proteção Social Internacional e Comparada. É acadêmico do programa de pós-graduação da UNAERP, professor de Direito Previdenciário da UNAERP e do Centro Universitário Claretiano e professor do programa de mestrado da Universidad de Talca. <https://orcid.org/0000-0002-3393-4139>.

E-mail: rpessoa@unaerp.br

Sebastião Sérgio da Silveira | Pós-doutor pela UC/PT. Doutor e Mestre em Direito pela PUC/SP. Graduado em Direito pela UNAERP. Procurador aposentado do Ministério Público do Estado de São Paulo. Professor dos cursos de graduação e pós-graduação em Direito da UNAERP, tendo sido coordenador de ambos. Atual Reitor da UNAERP. Professor da FDRP-USP. Editor das revistas Paradigma e Reflexão e Crítica do Direito. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-2773-4544>.

E-mail: ssilveira@unaerp.br

Thais Maria Riedel de Resende Zuba | Doutora em Direito Constitucional pelo IDP (2022). Mestre em Direito das Relações Sociais pela PUC/SP (2011). Especialista em Direito Processual Civil pelo UNICEUB (2006) e em Direito Previdenciário pela EPD/SP (2008). Graduada em Direito pelo UNICEUB (2004) e em Ciência Política pela UNB (2005).

E-mail: thais.riedel@riedel.com.br

A INFORMALIDADE: TRAÇO CONSTITUTIVO DO MERCADO DE TRABALHO NO BRASIL

*Anna Raquel Andrade Gonzaga
Moema Amélia Serpa Lopes de Souza*

INTRODUÇÃO

A informalidade é um traço estrutural do mercado de trabalho brasileiro, composta por um grupo heterogêneo de trabalhadores/as que, historicamente, sentem mais fortemente os impactos da precarização que compõe o mercado de trabalho no país. Essa precarização se dá por decorrência da sua formação socio-histórica e efeitos do longo período de escravização, bem como sua inserção subordinada ao mercado mundial, que o coloca em situação de dependência.

Destaca-se que, a partir de 1990, com a intensificação da flexibilização e desregulamentação do trabalho, a informalidade atingiu proporções elevadas e passou cada vez mais a ser expressão concreta do mercado de trabalho brasileiro, em que pese que este possui, historicamente, traço precário e flexível.

Nesse período, o avanço da informalidade no Brasil, para Krein e Proni (2010), esteve associado a dois fatores principais: a) o ambiente econômico de baixo e instável crescimento e b) as transformações mais gerais ocorridas no capitalismo contemporâneo, que promoveram um processo de reorganização econômica combinada com uma mudança no papel do Estado e das instituições públicas e, conseqüentemente, uma flexibilização das relações de trabalho.

No interior dessas transformações, tem-se presenciado a ampliação da informalidade em consonância com a flexibilidade de cunho toyotista. Essa realidade, segundo Tavares (2021), desencadeou o crescimento da informalidade de modo atrelado ao capital, com o crescente desaparecimento das regulações que caracterizam o trabalho formal e forte tendência à generalização do trabalho informal, fazendo com que o trabalho

informal deixe de ser suplementar para, cada vez mais, fazer parte do núcleo capitalista.

Frente a essas considerações preliminares, este capítulo tem como objetivo analisar a informalidade no processo de constituição do mercado de trabalho brasileiro. As reflexões aqui desenvolvidas partem de uma abordagem ontológica do conhecimento, na qual a realidade é colocada em perspectiva de totalidade, analisando-se criticamente o fenômeno da informalidade de modo a considerar as particularidades no mercado de trabalho brasileiro.

A revisão da literatura que fundamenta as análises tem como referência obras e estudos que tratam sobre a informalidade dentro da perspectiva crítica marxista, versando sobre período de consolidação do mercado de trabalho no Brasil, o qual compreende o período entre 1930-1980, marcado pela rápida industrialização do país e, a partir da década de 1990, a precarização do trabalho e informalidade em contexto neoliberal.

1. A INFORMALIDADE NA CONSOLIDAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO

O trabalho informal é um fenômeno que se expandiu devido à dinâmica capitalista de produção permanente de uma população excedente que não será diretamente inserida no processo produtivo via legislações, mas que será alocada no mercado de trabalho de acordo com a demanda do capital.

Seguindo a tendência latino-americana, a informalidade constitui um traço estrutural no mercado de trabalho capitalista brasileiro. Historicamente, constata-se a influência do regime de trabalho escravista – tendo o racismo como efeito das relações determinadas pela colonização – e a conformação da classe trabalhadora, superexplorada como sustentáculo do capitalismo dependente no Brasil, determinada pela sua inserção subordinada na economia mundial (Fagundes, 2022; Marini, 2017).

Constatam-se, ainda, as marcas das disparidades regionais quanto à informalidade no Brasil. Ou seja, em algumas regiões, a contradição capital-trabalho é acentuada historicamente e/ou conjunturalmente. Isso se dá em decorrência do desenvolvimento desigual e combinado das relações capitalistas de produção, em que o desenvolvimento das forças produtivas e a exploração da força de trabalho no território nacional ocorreram de modo desigual, acarretando diferentes níveis de exploração e precarização do trabalho e da vida.

Para analisar o quadro permanente de empregos informais e pre-

cários no Brasil, é necessário entender as características e o sentido da institucionalização do mercado de trabalho no país. Nessa análise, assim, destaca-se a rapidez do processo de industrialização entre os anos de 1930 e 1980, período de expansão e consolidação do capitalismo no Brasil. Esse processo desencadeou importantes mudanças no mercado de trabalho brasileiro frente a um grande processo migratório do campo para a cidade mobilizado pelo avanço da industrialização e urbanização.

As profundas transformações experimentadas pela economia brasileira induziram a população a transferir-se massivamente para as cidades. Souza (1998) expõe que, em 1950, a população urbana representava 36% do total, proporção que se elevou a 68% em 1980. Nesse mesmo ano, a população das 10 áreas metropolitanas do país representava 28% da população total do país ou 42% da população urbana. Souza (1998) acrescenta que a economia brasileira apresentou um significativo dinamismo na geração de empregos no núcleo capitalista moderno durante o pós-guerra, com o crescimento de 4,3% ao ano no período 1950/1970 no emprego não agrícola; significando, em média, 350 mil novos empregos nas atividades urbanas.

Esses e outros elementos sinalizam a potencialidade do Brasil para a garantia das condições gerais de acumulação capitalista. Dessa forma, em uma perspectiva histórica, o grande dinamismo na economia não acompanhou uma estruturação do mercado de trabalho, mantendo (e reforçando) características anteriormente presentes. O Estado passa a assumir centralidade na regulação dos interesses entre empregado e empregador; no entanto, o esforço dele com a criação de aparatos jurídicos de regulação do trabalho não se direcionam para a organização do mercado de trabalho, mas, sim, para favorecer o desenvolvimento econômico no país.

O grande contingente de trabalhadores/as que não conseguiu se inserir em um vínculo formal de emprego recorreu ao trabalho informal como estratégia de sobrevivência, ficando, ainda, fora das legislações que regulavam o mercado de trabalho no período. Assim, mesmo com a existência da legislação social, tal avanço legal incorporava os/as trabalhadores de forma limitada e seletiva.

Dentro da análise das condições de desenvolvimento do mercado de trabalho brasileiro e seu arcabouço regulatório, destaca-se, em 1943, a criação da Consolidação das Leis de Trabalho (CLT), uma legislação extensa, mas não direcionada para o conjunto dos ocupados, restringindo-se aos trabalhadores da indústria e do comércio, sendo o registro formal a condição para acesso aos direitos (saúde e previdência social) até 1988 com a promulgação da Constituição Federal.

O arcabouço regulatório composto por instituições, normas e relações trabalhistas cumpriu papel fundamental na execução do projeto de acumulação industrial orientado pelo Estado a partir da década de 1930 no Brasil. Tal institucionalidade assumiu a capacidade de perpetuar sua estrutura por distintos mandatos, enquanto se moldava à correlação de forças políticas postas em cada período.

Cabe destacar que, mesmo considerando o conjunto de direitos conquistados pelos trabalhadores após a CLT, não houve a estruturação do mercado de trabalho, pois continuaram prevalecendo empregos com baixos e desiguais salários, a ilegalidade na aplicação dos direitos – especialmente o não registro legal do emprego –, elevada rotatividade e péssimas condições de trabalho para a maioria dos assalariados (Krein, 2007).

É necessário destacar que essa realidade foi marcada por escassas oportunidades de emprego disponíveis às mulheres fora das tradicionais ocupações que envolvem servir, limpar e cuidar. Ao referenciar a regulação do trabalho feminino em um sistema político masculino, Marques (2016) aponta que, segundo o censo de 1940, em comparação com os 889 mil homens empregados na indústria de transformação, havia apenas 188.500 (17,5%) mulheres. Já no serviço doméstico, os recenseadores registraram 468.955 mulheres em todo o país, ou 85,23% do setor. Segundo a autora, as mulheres ocupadas no serviço doméstico tinham uma participação semelhante à dos homens no trabalho industrial. Homens e mulheres estavam, assim, em polos extremos do reconhecimento legal, de salários e de proteção previdenciária¹.

Costa (2010) analisa que o emprego assalariado formal conseguiu ocupar, no máximo, dois terços da População Economicamente Ativa (PEA) no auge do período do chamado de milagre econômico na década de 1970. Dessa forma, a autora afirma que continuou prevalecendo todo um complexo de formas de trabalho informal em pequenas empresas urbanas, no campo e nas inúmeras e precárias formas de trabalho autônomo e doméstico, cujo padrão de assalariamento se distanciava da legislação trabalhista e social, bem como qualquer possibilidade de representação coletiva e organização política dos/as trabalhadores/as.

Essa realidade foi intensificada a partir da década de 1980. Segundo Souza (1998), áreas que, durante as décadas de 1950 e 1960, tinham absorvido a população de forma significativa passaram a expulsá-la em termos

1 Destaca-se a importância da ação de grupos políticos que se envolveram na questão do trabalho feminino, em especial o movimento feminista que possibilitou conquistas históricas no que se refere aos direitos das mulheres e sua integração no mercado de trabalho.

líquidos, com impactos para o rebaixamento da renda e deterioração de suas fontes de obtenção nas áreas urbanas. A exemplo disso, o número de pessoas que recebia menos que o salário mínimo regional cresceu 72% nas seis principais regiões metropolitanas do país – São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife e Salvador – no ano de 1988.

Santos (2012) destaca que, a partir da década de 1980, ocorre a crise do padrão desenvolvimentista no Brasil, em face da reformulação observada no desempenho dos papéis dos três agentes envolvidos em sua materialização – Estado, capital internacional e capital nacional – com repercussões diretas no mercado de trabalho, acentuando a instabilidade dos empregos, que se tornaria uma tendência permanente a partir de então. As variações nos níveis de emprego e aumento da informalidade, portanto, podem ser creditados às bruscas oscilações na produção, que foram resultantes do esgotamento do padrão de desenvolvimento anterior (Santos, 2012).

Afirma-se, com isso, que o mercado de trabalho brasileiro se deteriorou ainda mais nos anos 1980. Isso foi impulsionado pela desaceleração do crescimento industrial a partir da segunda metade da década de 1970 e seguida de uma profunda recessão econômica por decorrência da crise do endividamento externo e adoção de uma política de ajuste recessivo pelo governo brasileiro (Baltar, Dedecca e Henrique, 1996).

Outro elemento importante, destacado por Santos (2012), é que a crise do desenvolvimentismo, ao afetar o nível dos empregos do setor e estimular a informalidade, característica do setor terciário, diminui também as bases sindicais uma vez que, no geral, os vínculos precários ou informais dificultam a organização sindical dos/as trabalhadores/as, impulsionando a tendência à dessindicalização que se torna evidente na década posterior.

No entanto, a autora aponta que essa tendência não decorre apenas da reestruturação produtiva, como já estava ocorrendo nos países centrais, mas da crise do padrão de desenvolvimento associado ao capital monopolista que reduz os seus investimentos diretos em países como o Brasil, como parte de sua estratégia de reestruturação mundializada.

Como destacam Mattoso e Baltar (1997), a insuficiente geração de empregos nas áreas urbanas ao final da década de 1980 revela-se na pequena participação, no total das oportunidades ocupacionais não agrícolas, dos empregos em grandes organizações públicas e privadas (16,3%) e na elevada proporção de empregos não formais (27%) e de trabalhadores por conta própria (19,2%). Nesse sentido, o emprego formal, no último ano dessa década, já abrangia menos da metade das pessoas ocupadas em atividades não agrícolas, e somente a terça parte desses empregos formais foram gerados por estabelecimentos com mais de 1.000 empregados.

Conforme aponta Dedecca (2005), ao final do longo período de industrialização (1930-1980), aproximadamente metade da população ocupada não tinha acesso ao sistema de proteção social constituído em 1940, tendo como base a recorrência de governos autoritários que combateram violentamente a ação sindical e as tentativas de efetivação de uma regulação social mais ampla para o mercado e as relações de trabalho no Brasil.

Assim, o baixo grau de proteção social reproduziu um mercado de trabalho pouco institucionalizado, marcado pela presença extensa de contratos de trabalho estabelecidos informalmente. Esse é o tema que dominará as análises sobre o mercado de trabalho brasileiro nos anos 1960 e 1970: a questão debatida, além do desemprego, era o emprego expresso na recorrente informalidade que acompanhou a trajetória de crescimento de longo prazo do país entre 1930 e 1980 (Dedecca, 2005).

Desse modo, o emprego formal, depois de ter sofrido aumento significativo dos anos 1950 aos 1970, teve seu ritmo de crescimento reduzido pela estagnação da economia brasileira na década de 1980. A partir do início dos anos 1990, o mercado de trabalho nacional, já marcado por condições estruturais de intensa heterogeneidade, deteriorou-se ainda mais com a elevação de um desemprego resultante de importantes alterações da estrutura produtiva, com a baixa dinâmica de geração de empregos formais e a crescente precarização das condições e das relações de trabalho e da informalidade (Mattoso e Baltar, 1997).

Segundo Dedecca (2005), os reflexos da crise provocaram, nos anos 1980, uma queda aproximada de 25% na produção industrial acompanhada por uma redução semelhante do nível de emprego industrial. Nos anos de 1981 e 1982, o desemprego transformou-se em uma nova realidade para o país, chegando a atingir mais de 20% da população economicamente ativa da grande São Paulo. O crescimento do desemprego aberto foi acompanhado de outras formas de desemprego, as quais, muitas vezes, são difíceis de serem diferenciadas da situação de precariedade que predomina no trabalho informal (Dedecca, 2005).

É nessa estrutura que se pauta, a partir da década de 1990, a tendência flexível do mercado de trabalho, que alcança o Brasil com um regime de trabalho com baixa proteção social e elevado índice de flexibilidade e precariedade, elevando, ainda mais, a histórica taxa de informalidade no país.

2. PRECARIZAÇÃO E INFORMALIDADE DO TRABALHO NO BRASIL: SUAS PARTICULARIDADES NO CONTEXTO NEOLIBERAL

Conforme afirma Mészáros (2002), o mundo do trabalho tem passado por uma reestruturação produtiva responsável por sua significati-

va reconfiguração, que se apresenta como uma das principais estratégias do capital para enfrentamento de sua crise estrutural. Nessa realidade, o crescimento da informalidade e seus nexos com o capital indicam uma expansão das relações capitalistas, na medida em que o trabalho informal assume funções produtivas e improdutivas para o capital (Tavares, 2021).

No Brasil, a crise estrutural do capital, conforme formulação de Mészáros (2002) e sua reestruturação produtiva a partir da década de 1990, promoveram uma importante reconfiguração do mercado de trabalho brasileiro, instituindo uma nova morfologia do trabalho (Antunes, 2015) e expansão da informalidade no mercado de trabalho brasileiro.

Compreender o avanço da informalidade determinada pelo processo de reestruturação produtiva no Brasil, requer considerar que este se insere de modo subordinado ao mercado mundial, enquanto economia periférica e dependente. Isto configura particularidades em seu mercado de trabalho, que tem a informalidade enquanto traço estrutural, sendo formado por um grupo heterogêneo de trabalhadores/as.

Segundo Carcanholo (2018), o efeito da crise para as economias periféricas foi agravar o quadro conjuntural de uma inserção na economia mundial que já é, por motivos estruturais, dependente e subordinada ao comportamento do centro da acumulação mundial capitalista.

Sob as determinações próprias da superexploração da força de trabalho nas economias periféricas dependentes e as transformações demandadas pela lógica contemporânea do capitalismo mundial sobre o mundo do trabalho, no Brasil, a reestruturação produtiva é marcada pela redução de postos de trabalho, pelo desemprego dos/as trabalhadores/as e pelo aumento de trabalhadores/as por conta própria, sem carteira assinada, e em trabalhos precários. Esses novos tipos de trabalhadores possuem pouca ou nenhuma proteção social no trabalho. Aqui é dada a informalidade do trabalho, como alternativa para o desemprego estrutural, o que vem a reforçar, mais ainda, os mecanismos definidores da superexploração.

Conforme afirma Tavares (2004), no espaço econômico ocupado pela informalidade, encontram-se trabalhadores/as que não conseguem ingressar no mercado formal e trabalhadores/as que são deslocados/as do mercado formal pelos processos de terceirização e demais medidas de flexibilização das legislações trabalhistas, que se colocam como parte elementar nas mudanças das relações de trabalho decorrentes da reestruturação produtiva.

No Brasil, o cenário de histórica precarização e flexibilização do trabalho inaugura nova fase com sua intensificação a partir da década de 1990, tendo como uma de suas expressões o emprego informal supe-

rando as estatísticas do emprego formal (Costa, 2010), frente às mudanças estruturais na economia e nas instituições do mercado de trabalho, com determinações externas ao mercado de trabalho e decorrentes da crise estrutural do capital. O avanço da informalidade deu-se especialmente para a população negra, que, ainda no processo de industrialização, permaneceu em ocupações mais precarizadas em relação aos/às demais trabalhadores/as.

O modelo neoliberal assumido, a partir da última década do século XX, como resposta à crise estrutural do capital, fortaleceu a dependência do Brasil em relação às economias centrais. Isso tudo provocou fortes impactos, sobretudo, para o trabalho nas diferentes regiões do país, cujo mercado de trabalho é marcado pelos efeitos do desenvolvimento desigual e combinado, resultando, dentre outros elementos, no aumento da precarização e da informalidade no país, em especial para a população negra.

A sintonia com as orientações do Consenso de Washington² propiciou a adoção de medidas neoliberais a partir da referida década. No Brasil, como exigência dos monopólios, o discurso neoliberal passou a ser intensamente implementado pelos governos e pelo chamado mercado, impondo limites à concretização das conquistas alcançadas após a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Mattoso e Baltar (1997) afirmam que esse cenário de crise impediu que os efeitos sociais da redemocratização e do fortalecimento de novas práticas e formas de organização social se fizessem sentir sobre a melhoria das condições de vida e de trabalho. Contrariamente, continuam os autores, as condições gerais do mercado de trabalho urbano deterioraram-se em um lento crescimento do emprego formal e significativo aumento da proporção dos trabalhadores por conta própria e dos/as assalariados/as sem contrato de trabalho formalizado, bem como importante redução do nível dos salários.

A adoção de políticas de inserção passiva e de subordinação ao receituário de ajustes, proposto por países imperialistas e organismos internacionais, tornou ainda mais distante a busca por um projeto de desenvolvimento nacional mais integrado e voltado para a consolidação de um mercado interno mais amplo que incorporasse uma maior parcela da população. Na ausência de um projeto nacional, a abertura comercial brasileira aconteceu de forma desprovida de quaisquer políticas de inserção ativa

2 Receituário neoliberal dos países imperialistas aos dependentes que, em tese, apresentava um conjunto de dez regras a serem cumpridas, entre elas: redução de gastos públicos, abertura comercial, eliminação das restrições aos investimentos estrangeiros, privatização das estatais, entre outros.

e de proteção à produção e ao emprego, o que viabilizou o robustecimento dos traços estruturais da informalidade no país (Mattoso; Baltar, 1997).

Nesse período avançam a implementação de novas formas de condições de exploração da força de trabalho por meio de políticas de flexibilização das relações de trabalho no país. A reestruturação produtiva também atingiu o núcleo estável do proletariado brasileiro, ampliando a informalidade no mercado de trabalho, que ultrapassou, como aponta Alves (2013), 50% da força de trabalho urbana no Brasil na década de 1990, alterando o modo de ser do salariato estável e constituindo o que o autor denominou como “nova precariedade salarial”.

O acirramento desse processo se deu por intermédio dos ajustes econômicos implementados pelos governos Fernando Collor de Melo (1990-1992), sucedido por Itamar Franco (1992-1995) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2003). Conforme aponta Cislighi (2020), a vitória de Collor, representante fiel da classe dominante, nas primeiras eleições presidenciais após a Ditadura, abriu caminho para a virada neoliberal brasileira, que se consolida, nos dois governos de Fernando Henrique Cardoso, entre 1994 e 2002.

Como explica Krein (2018), na década de 1990, sob hegemonia do neoliberalismo, ganhou expressão, nos governos Collor e, especialmente, FHC a agenda de flexibilização das relações de trabalho. Para o autor, os argumentos políticos se fundamentavam na necessidade de flexibilizar as relações de trabalho para enfrentar o problema do desemprego e da informalidade de modo a ajustar a regulamentação do trabalho às transformações tecnológicas e de competição contemporâneas.

Nesse período, a reestruturação produtiva impulsionou um profundo e singular fenômeno de demissão em massa no país, processo que aconteceu paralelo à degradação do paradigma do emprego tradicional (Costa, 2010). Assim, tornou-se comum a insegurança no emprego, nas categorias do setor privado e público, por meio, como aponta Alves (2013), de Programas de Demissão Voluntária (PDV's) e perdas de benefícios sociais.

Assim, o desemprego significou a exclusão permanente de muitos/as trabalhadores/as do mundo dos empregos formais, ampliando-se ainda mais o horizonte da informalidade. Esse foi um importante período para a consolidação dos traços precários estruturais no mercado de trabalho brasileiro, pois

A população passou predominantemente a encontrar sua fonte de renda no mercado de trabalho informal, com suas mais variadas formas de trabalho autônomo, ambulante, temporário, irregular, precário. A imagem

mais fidedigna do significado desses indicadores é aquela do crescimento no período do número de trabalhadores nas ruas dos grandes centros urbanos vendendo de tudo: roupas, alimentos, produtos importados da China, uma atividade acompanhada por uma economia, também subterrânea, composta de redes de pequenas e médias firmas clandestinas que intermediam trabalho barato, muitas vezes em condições quase escravas, para firmas capitalistas de grande porte. Da mesma maneira, foi notório o crescimento do número de antigas atividades jamais reconhecidas como trabalho regular ou regulamentado: guardadores de carro nas ruas, catadores de lixo, outdoors humanos ambulantes, carregadores de feira, trabalhadores domésticos casuais, etc. (Costa, 2010, p. 172).

Diante dessa conjuntura, na qual se expandiram diversas modalidades de atividades, houve o acirramento da heterogeneidade no mercado de trabalho, tendo como marca a precariedade das condições de trabalho e de vida, a negação dos princípios de cidadania, bem como a perpétua reprodução da pobreza e das desigualdades sociais (Costa, 2010).

Vasconcelos (2012) apresentou dados de uma investigação relacionada à dinâmica da informalidade no Brasil na década de 1990, a partir da base de dados do IBGE, evidenciando que, entre 1993 e 1999, foram geradas aproximadamente 5,1 milhões de ocupações no mercado de trabalho brasileiro. Sendo, destas ocupações, 3,3 milhões informais e 1,8 milhão formais. Assim, a autora constatou que as ocupações informais cresceram uma taxa de 8%, percentual superior às ocupações formais (7,2%) e do total do país (7,7%).

Esse estudo aponta, ainda, que, em 1993, 25,2 milhões de ocupações eram informais e 41,1 milhões formais. Já em 1999, o total de trabalhadores/as em ocupações informais elevou-se para 44,4 milhões de trabalhadores/as, enquanto as ocupações formais elevaram-se para 27 milhões.

Ao tempo em que dados de informalidade do mercado de trabalho brasileiro assumem um espaço no campo das investigações científicas, mantém-se a ocultação de informações que revelam sua particularidade, a exemplo da questão racial, também presente nesse universo da informalidade. Theodoro (2022) destaca que no início dos anos 2000, o IPEA compilou as primeiras informações sobre a questão racial, mostrando o notável quadro de desigualdade. O autor chama atenção para o silenciamento das pesquisas a respeito da temática, quando apenas os segmentos ligados ao movimento negro denunciaram o projeto de sociedade racista, com base nos dados apresentados.

Theodoro (2022), ao analisar o modo como o racismo está entranhado às relações de trabalho no Brasil, aponta que os governos, as instituições,

o arcabouço legal e as disputas políticas, na década de 1990, não tiveram a capacidade de alterar as bases do racismo no Brasil, o qual funciona como anteparo aos projetos de mudança, ou mesmo como correia de transmissão das desigualdades que se constituem nos pilares da sociedade.

Retomando o destaque para o crescimento da informalidade, é relevante destacar que, nos primeiros anos da década de 2000, o Brasil sinaliza um período de estabilidade que se estendeu até 2014, caracterizado por relativa prosperidade econômica e social, com importantes efeitos para os padrões de vida da grande maioria da população (Manzano; Krein; Abílio, 2023).

Esse período foi caracterizado, por alguns teóricos, como neodesenvolvimentista, com sucessivos governos do Partido dos Trabalhadores (PT), mas que se deu de modo articulado com a agenda econômica adotada por governos anteriores, processo esse que se deu sem eliminar as orientações neoliberais. Esse fato possibilitou, de modo tímido, superar a estagnação que predominou na década de 1990, retomando a proposta de intervenção do Estado no capitalismo brasileiro, em que pese o viés neoliberal.

Armando Boito Jr. afirma que “[...] o neodesenvolvimentismo é o desenvolvimentismo da época do capitalismo neoliberal” (2012, p. 6). Para ele, este tipo de política foi a base ampla e heterogênea de sustentação da política de crescimento econômico e de transferência de renda pelos governos Lula e Dilma (2003-2016).

A partir de 2003, um conjunto de políticas públicas voltadas para as camadas mais pobres da sociedade acabam impulsionando o mercado interno e as relações formais de emprego. Manzano, Krein e Abílio (2023, p. 236) indicam as causas desse processo que reverberou na redução da informalidade nos seguintes fatores:

- 1) o ciclo de crescimento econômico e seus efeitos positivos sobre o nível de emprego e dos salários; 2) a dinâmica demográfica; 3) a retomada do papel do Estado como promotor do desenvolvimento econômico e social; 4) o aprimoramento do aparato regulatório; 5) a consolidação das instituições e do marco legal definidos na Constituição de 1988; 6) as políticas de incentivo à formalização e simplificação dos pequenos negócios; e 7) a ampliação do poder de barganha das organizações dos trabalhadores.

Esses e outros fatores contribuíram para a redução da informalidade e do desemprego. No entanto, os autores seguem mencionando que o traço estrutural permaneceu acentuado, ainda que com a experiência de formalização laboral. Isso se deve porque tal traço compõe as características das economias periféricas em geral e as latino-americanas, em

particular, sendo constitutiva da forma subordinada de suas economias, que também se relaciona com o histórico exército industrial de reserva.

Confirmando essa análise, destaca-se que o período de 2003 a 2014 foi marcado por uma acentuada e ininterrupta redução do número de pessoas ocupadas na informalidade, isto pois, entre os trabalhadores ativos; a taxa de informalidade caiu 14% ao longo dos anos destacados, passando de 55%, em 2003, para 41%, em 2014 (Manzano; Krein; Abílio, 2023).

É importante considerar que essa mudança no cenário social e político no período neodesenvolvimentista se deu sob as bases da precarização do trabalho; traço estrutural que permaneceu acentuado, ainda que com a experiência de formalização laboral, redução do desemprego e aumento da qualidade de vida dos/as trabalhadores/as.

Krein, Santos, Nunes (2012) destacam que mudanças ocorreram durante os dois mandatos do governo Lula, alterações estas que indicam sinais contraditórios em relação à flexibilização de direitos, tendência predominante desde os anos 1990; isto é, foram desenvolvidas medidas para fortalecer a tese da flexibilização e outras que tenderam a reforçar a perspectiva de ampliar a regulação pública do trabalho. Desse modo, os autores compreendem que a agenda flexibilizadora continuou persistindo/avançando em aspectos como a elevação da taxa de rotatividade, aumento da jornada de trabalho, ampliação da contratação atípica e avanço da remuneração variável.

Assim, o neodesenvolvimentismo dos governos petistas engendrou melhora significativa na qualidade de vida das classes subalternas, aumentando, ainda que de modo precarizado, o nível de emprego e de renda no país. Destaca-se, ainda, a criação de programas de transferência de renda, como é o caso do Programa Bolsa Família, o qual gerou impacto significativo no crescimento econômico no Brasil.

Após a eclosão da recessão econômica de 2008, nota-se o agravamento da barbárie capitalista. A respeito da crise de 2008, esta decorreu da crise da bolha imobiliária dos Estados Unidos, também conhecida popularmente como a crise do subprime. Embora seu nascedouro tenha sido nos Estados Unidos, atingiu as várias economias do planeta e alcançou os setores financeiro e produtivo em vários países, inclusive no Brasil.

Cislagui (2020) aponta que essa crise levou o capitalismo neoliberal financeirizado a um novo patamar que permitiu, na década seguinte, a formação de um novo bloco histórico para sua legitimação, tendo como consequência a ascensão de governos neofascistas em vários países do mundo, particularmente no Brasil. Esse movimento culminou no golpe jurídico parlamentar da presidenta Dilma Rousseff (2011-2016), em 2016.

Como destaca Krein (2018), a flexibilização não parou de avançar e os empregadores fizeram cada vez mais pressão para alterar as regras formais das relações de trabalho. O governo ilegítimo de Michel Temer, iniciado em 2016, inaugurou o acirramento das medidas neoliberais, período denominado como ultraneoliberalismo. Silva (2021) compreende que este termo expressa o aprofundamento veloz e destrutivo do projeto neoliberal, que assume a direção da agenda de ajuste fiscal permanente e desmonte de direitos historicamente conquistados pela classe trabalhadora brasileira.

Nesse sentido, impõem-se um padrão de leis trabalhistas favoráveis ao capital, com o que desenvolvem, segundo Tavares (2004), modalidades de trabalho informal, nas quais a extração de sobretrabalho se realiza sob o rigor de novas e flexíveis leis que, em lugar de garantir proteção social ao/a trabalhador/a, ampliam o campo de exploração do capital sobre o trabalho.

Percebe-se que o processo de flexibilização da legislação trabalhista no Brasil expressa a demanda do capital, diante da crise que se desenrola desde 2008 em suas diversas fases. Esse cenário, somado às políticas de viés ultraneoliberais e ao avanço e consolidação do capitalismo de plataformas³ resultaram no acirramento da informalidade no mercado de trabalho brasileiro.

Como parte emblemática desse processo, em 2017, a modificação de duas leis alteram estruturalmente as normas de regulação do trabalho no Brasil: a Lei nº13.429⁴, que, dentre outras medidas, amplia a terceirização para todas as atividades de uma empresa, modalidade que está, segundo pesquisas ao redor do mundo, relacionada às piores formas de precarização do trabalho; e a Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017, a Reforma Trabalhista, considerada como a Contrarreforma Trabalhista⁵, que alterou de

3 Para Antunes (2023), o capitalismo de plataformas se refere ao universo informacional-digital em que o trabalho está submetido, sob condução financeira, se desenvolvendo de forma que a produtividade do capital se valorize em seu ponto de ápice.

4 Esta lei altera de forma acentuada a relação entre empresas e trabalhadores terceirizados, por meio, em especial, da permissão da terceirização da força de trabalho para atividades-fim e não apenas atividades-meio das empresas.

5 Behring (2011) compreende que o termo “reforma” foi largamente utilizado pelo projeto em curso no país nos anos 1990 para se autodesignar. Parte-se da perspectiva de que esteve diante de uma apropriação indébita e fortemente ideológica da ideia reformista, a qual é destituída de seu conteúdo redistributivo de viés social-democrata, sendo submetida ao uso pragmático, como se qualquer mudança significasse uma reforma, não importando o seu sentido, suas consequências sociais e sua direção socio-histórica. Observa-se que o centro da “reforma” foi, na verdade, o ajuste fiscal, portanto, pode-se falar que o que há são processos de contrarreformas em curso entre nós, solapando a possibilidade política, ainda que limitada, de reformas mais

forma significativa a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), atingindo mais de cem artigos.

A concretização das modificações na legislação trabalhista após a promulgação dessas leis agudiza as tendências contrarreformistas, de modo a flexibilizar e restringir o acesso à proteção ao trabalho⁶.

Ao considerar o contexto mais amplo que propiciou a aprovação dessa Contrarreforma Trabalhista, nota-se que ela é formulada e aprovada em uma ampla conjuntura de disputa social e política. No cerne desta disputa, a legislação trabalhista até então vigente passa a ser considerada como retrógrada para justificar a necessidade de modernização e adequar-se ao lema da flexibilização já em curso. Na realidade, contribuiu para adequar a legislação às formas mais precárias de trabalho, representando histórico retrocesso aos direitos conquistados pelos/as trabalhadores/as brasileiros/as.

Para Souto Maior (2020, p. 187), a flexibilização da legislação trabalhista

[...] representa um movimento da realidade concreta no embate de forças entre o capital e o trabalho, provocando um atraso social ao suprimir e reduzir direitos sociais até então alcançados pelos trabalhadores. O projeto ultraconservador do governo de Michel Temer agudizou várias expressões da questão social, dentre elas a flexibilização das leis trabalhistas, configurando claramente uma reação burguesa conservadora de cunho regressivo ao proletariado.

A Contrarreforma Trabalhista, afirma a autora, certifica intenso retrocesso social ao aproximar, de forma análoga, as atuais relações de trabalho “[...] às vigentes na época da escravidão, como um resquício do Brasil colônia, que conta com apenas 130 anos de trabalho livre em detrimento dos 388 anos de escravatura.” (Souto Maior, 2020, p. 189).

Portanto, nesse cenário de retrocesso nos direitos trabalhistas, tem-se presenciado, ainda, o processo de informalização do trabalho formal, cuja categoria vem incorporando cada vez mais os elementos constitutivos da informalidade (Tavares, 2004).

profundas no país (Behring, 2011). Nessa direção, o termo “contrarreforma” será utilizado para expressar as medidas de desregulamentação das legislações ocorridas a partir da década de 1990.

6 A referida Lei altera a “[...] CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho” (Brasil, 2017).

Essa tendência é impulsionada pelo Estado brasileiro e possui respaldo na legislação trabalhista, tornando ainda mais evidente que a informalidade não representa uma exceção no mercado de trabalho, mas uma regra de desregulamentação das relações trabalhistas. Seguindo a lógica da política macroeconômica de face ultraneoliberal, a tendência se dá em restringir direitos sociais e expandir o mercado, processo que se converte em aumento da precarização do trabalho e desproteção dos/as trabalhadores/as ao reduzir os limites que a CLT determina na relação capital/trabalho.

Véras, Ladosky e Rombaldi (2019) apontam que a aprovação de uma nova legislação faz parte de uma ofensiva política que visa a desconstruir o sistema de proteção social que, com limites, se estabeleceu no país e a introduzir outro padrão de regulação das relações de trabalho do qual se subtrai o que nele há de público e democrático. Logo, “[...] novas modalidades de contrato e de demissão, de teor claramente precarizante, são legalizadas, aproximando o formal do informal [...] a explicação mais comum reside na possibilidade de o empregador se valer do trabalho informal” (Véras; Ladosky; Rombaldi, 2019, p. 266).

Essa realidade faz parte das novas modalidades de contrato cujo vínculo formal não as distingue nitidamente do trabalho informal. Isso porque, como destaca Tavares (2021), sobretudo em contextos de crise, quando as condições objetivas reduzem as margens das possibilidades de reação dos/as trabalhadores/as, até os vínculos formais são perpassados por características identificadoras do trabalho informal.

As reflexões expostas até aqui permitem compreender que o capital global impõe diferentes formas de regulamentar a instabilidade do trabalho, contexto este impulsionado como estratégia de enfrentamento à atual crise capitalista. O Brasil, inserido na divisão internacional do trabalho de forma subordinada e dependente, faz parte desse processo ao aderir políticas de viés ultraneoliberais, que prezam e preservam a permanente flexibilização das relações de trabalho.

Esses elementos apontam para a precarização dos vínculos de trabalho após a Contrarreforma Trabalhista. A exemplo disso, com base em dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADc), em 2017, Filgueiras, Bispo e Coutinho (2018) identificaram que a precarização dos postos de trabalho recrudescceu nesse ano, uma tendência que já se anunciava desde 2015. Isso decorre por um processo que tem ocorrido tanto pela substituição do assalariamento com carteira por modos informais, precários e ilegais de contratação pelos empregadores quanto pela ampliação de ocupações efetivamente por conta própria,

como forma imediata de sobrevivência. Assim, os autores apontam que, no referido ano, pela primeira vez na série histórica da PNADc, o número de empregados sem carteira e de trabalhadores/as autônomos/as, somados, superou a quantidade de empregados com carteira assinada.

A eleição de Bolsonaro em 2018 é parte importante desse contexto econômico, político e social, implementando uma série de medidas que consolidaram a Contrarreforma Trabalhista, dando subsídios legais ao processo de devastação de direitos e avanço das relações de trabalho informais. Além disso, a pandemia da Covid-19, iniciada no Brasil em março de 2020, no início do segundo ano do Governo Bolsonaro, tornou ainda pior a realidade do mercado de trabalho brasileiro, especialmente no que diz respeito à informalidade.

Ao se referir ao cenário do mundo do trabalho, antes do ingresso da pandemia, Antunes (2021) menciona que o país já contabilizava grande número de trabalhadores informais, precarizados, flexíveis, intermitentes e que, no caso dos uberizados, não tinham alternativa senão trabalhar 8, 10, 12 e até 14 horas por dia. Em contexto de crise sanitária e econômica, presenciou-se, segundo o autor, um processo de ampliação do empobrecimento e dos níveis de miséria em amplas parcelas e segmentos da classe trabalhadora, cujo cotidiano é pautado, ou por uma intensa exploração do trabalho e precarização ou, o que é ainda mais brutal, pelo flagelo do desemprego, subemprego e da informalidade, fenômenos explosivos e que têm uma dimensão global.

Em contexto de uberização do trabalho⁷, essa realidade se tornou ainda mais desafiadora para trabalhadores/as brasileiros/as. Para Abílio (2020), além de representar mudanças qualitativas de processos em curso há décadas, a uberização representa também o espraiamento e visibilização de elementos historicamente associados aos mercados de trabalho periféricos. Para a autora, há a tendência de generalização, em nível global, de características fortemente associadas ao trabalho informal e, mais genericamente, ao mundo do trabalho da periferia.

Assim, Abílio (2020) demonstra que, no início de 2019, segundo dados do IBGE, 3,8 milhões de brasileiros tinham no trabalho por aplicativo

7 Espaço por excelência no qual o universo informacional-digital se encontra em permanente expansão, o que tem acarretado diversas consequências à classe trabalhadora e ao mundo do trabalho (Antunes, 2023). Apesar de referenciar a atuação global da empresa Uber, a uberização não se inicia e nem se restringe a ela; do contrário, resulta de décadas de políticas neoliberais e flexibilização do trabalho aliadas às inovações tecnológicas; o termo descreve, portanto, o processo de informalização do trabalho que ocorre paralelamente à monopolização de setores econômicos (Manzano; Krein; Abílio, 2023)

sua principal fonte de renda; além disso, a pesquisa do Instituto Locomotiva demonstrou que, no mesmo ano, aproximadamente 17 milhões de pessoas obtinham regularmente algum rendimento por meio do trabalho por aplicativo no Brasil.

Abílio (2020) menciona que, em 2019, no centro de São Paulo, jovens dormiam nas praças esperando a próxima entrega e centenas de motoristas da Uber enfileiram-se em um terreno próximo ao aeroporto de Guarulhos para aguardar, às vezes, por mais de 12 horas a corrida a ser disponibilizada pela empresa; para esses trabalhadores, permanecer na rua disponível para a empresa, durante 18 horas por dia, não significa ser remunerado por 18 horas de trabalho.

Além disso, a autora expõe que, há menos de dez anos, o setor de entregas por motocicletas em São Paulo, por exemplo, contava como uma gigantesca oferta de empresas terceirizadas de diferentes portes, desde escritórios improvisados que mantinham menos de dez empregados até empresas que ganhavam as licitações de serviços públicos, cartórios, hospitais. Hoje, segundo a autora, poucas empresas conseguem manter-se ante a atuação de empresas-aplicativo.

Outra dimensão da informalidade é o otimismo do discurso do empreendedorismo no país, considerando a lógica que legitima esse fenômeno de que maneira é viável ao capital de modo a impulsionar ideologicamente a informalidade.

Para Abílio (2020), trabalhador/a denominado/a como empreendedor/a é, na realidade, trabalhador/a solitariamente encarregado/a de sua própria reprodução social, de modo a se encontrar enquanto gerente de si próprio/a, enquanto segue subordinado/a a empresas cada vez mais monopolizada.

Para Lima e Vêras (2021), o discurso do empreendedorismo vem sendo utilizado como elemento justificador do trabalho informal. Os autores destacam que ocorre uma resignificação da informalidade enquanto empreendedorismo, viés positivado por meio do discurso da informalidade como sinônimo de trabalho flexível, inovativo e competitivo; contexto esse, enfim, legitimado no Brasil, pela Contrarreforma Trabalhista, em 2017, que, por intermédio da ampla desregulamentação do trabalho, rebaixou os direitos dos trabalhadores formais, aproximando-os à falta de direitos que dispõem os informais.

Esse processo que passou a ser submetido o mundo do trabalho desonera o capital dos custos com o trabalho e remete o/a trabalhador/a a uma suposta liberdade de empregabilidade e empreendedorismo, mas

que não o/a desvincula do trabalho assalariado, produtor de mais valor, só que agora desprovido da proteção social (Lima e Vêras, 2021).

A respeito do mercado de trabalho brasileiro, Theodoro (2022) chama a atenção para a quantidade de camelôs, realizando a venda de utensílios, brinquedos, capas de celulares, sandálias; também enfatiza o serviço nos estacionamento, nos quais guardadores de carro fazem atividade de vigia e lavagem de automóveis.

Há, ainda, serviços pessoais que não se encontram nas ruas, mas nas residências, como o emprego doméstico, especialmente em sua variante mais moderna – serviços de diarista (Theodoro, 2022). O autor aponta que o Brasil é o país com o maior contingente de trabalhadoras domésticas, absorvendo 15% das mulheres com emprego, representando cerca de 6 milhões, com somente 28% com carteira assinada, segundo dados do IBGE, 2018.

Alguns estudos já apontam para o atual cenário de recrudescimento das condições de trabalho, concomitantes às medidas de desoneração do Estado, como forma de enfrentamento da crise estrutural do capital. Tal situação tem promovido o aumento da precarização e informalidade.

Uma pesquisa da Fiocruz (2023), ao analisar o panorama da situação de saúde de jovens brasileiros, entre os anos de 2016 a 2022, período importante para compreender a alta das taxas de informalidade e aprovação da Contrarreforma Trabalhista, menciona que 43,6% de todos os jovens ocupados no mercado de trabalho estão em situação de informalidade no mundo do trabalho.

Apesar desses jovens terem maior nível de escolaridade, vivem em piores condições no mercado de trabalho que o conjunto da população trabalhadora e têm menos acesso aos direitos e à proteção no trabalho, com maiores dificuldades na inserção e permanência no mercado de trabalho.

Ao apontar indicadores sobre as condições de trabalho, a pesquisa identifica que a taxa de formalização do trabalho dos jovens (56,4%) é menor que a geral (59,9%), o que significa que a parcela dos/as jovens ocupados/as em situação informal, sem vínculos e sem direitos do trabalho é sempre maior. Como consequência, estes são, também, a menor parcela dos que contribuem para a previdência, com 58,4% dos/as jovens e 64,2% no geral. A remuneração também é um fator importante, enquanto o salário médio da população ocupada, em 2021, era de R\$ 2.406,00, o dos/as jovens era de R\$ 1.555,00⁸.

As condições de trabalho também devem estar associadas ao tipo

8 Cabe destacar que o salário mínimo, no ano de 2023, era de R\$ 1.302.

de vínculo, que define, em grande medida, a formalidade do trabalho, e os direitos e proteção associados, sendo esta realidade ainda mais precária para a população negra, que, além das condições de trabalho precárias, estende também, para suas condições de vida.

Um estudo realizado por Vêras e Festi (2023) apresenta um quadro geral das condições de trabalho de entregadores por aplicativo nas regiões metropolitanas do Recife e do Distrito Federal. Os resultados, a partir de entrevistas, apontaram para a sujeição dos entregadores a jornadas excessivas, ultrapassando, em alguns casos, sessenta horas por semana, sem dispor regularmente do descanso intrajornada e/ou semanal, fatores esses que repercutem sobre a saúde do trabalhador, de modo a potencializar os riscos de acidentes inerentes à atividade.

Considerando este quadro, compreende-se que o trabalho submetido às plataformas digitais⁹, por intermédio de características definidoras do fenômeno denominado uberização do trabalho, amplia o processo de desregulamentação do trabalho concomitante à redução das possibilidades de organização entre os/as trabalhadores/as. Assim, se tem presenciado grande salto no processo de precarização do trabalho combinadas com a fragilização das instituições regulatórias do trabalho no Brasil provocado pela Contrarreforma Trabalhista, o que performa uma informalidade de perfil diferenciado, cada vez mais funcional aos interesses do capital.

O segmento ampliado da classe trabalhadora que, no Brasil, como mencionado por Antunes (2023), em 2021, somava mais de cinco milhões em atividades uberizadas, constitui-se numa variante denominada pelo autor como escravidão digital¹⁰. Ela revela os/as trabalhadores/as que se encontram na informalidade predominante nessas empresas, na qual vigora uma enorme manipulação que converte a crescente força de trabalho em prestadores/as de serviços, os quais são, portanto, desprovidos/as de direitos.

Esse contexto evidencia a corrosão do trabalho submetido às plataformas digitais somado à flexibilidade das relações de trabalho já em curso. As empresas de plataforma criam estratégias para aumentar o controle e gerenciamento do trabalho e do trabalhador, ao passo em que o torna desregulamentado, estendendo e intensificando a jornada de trabalho, o que constitui um passo significativo no processo de precarização laboral.

As mudanças e permanências de elementos constitutivos do mercado de trabalho brasileiro do ponto de vista histórico confirmam a im-

9 Realidade que ganhou destaque durante a pandemia da Covid-19.

10 Ver: **O privilégio da servidão**, Antunes (2018).

portância da compreensão do lugar que os/as trabalhadores/as informais ocupam no desenvolvimento capitalista, cuja posição não se encontra alheia ao processo produtivo, mas possuindo, sim, centralidade no processo de acumulação do capital. Essa dinâmica permanente se dá de forma interligada a uma estrutura social que não é capaz de incorporar o conjunto de trabalhadores disponíveis para vender sua força de trabalho, mantendo e promovendo as condições ideais à expansão da informalidade no mercado de trabalho.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A informalidade constitui uma realidade presente, em diferentes níveis, em todo o mercado de trabalho capitalista. Ela possui funcionalidade no capital e tem se mostrado um fenômeno em mutação frente às transformações estruturais que o mundo do trabalho vem passando e que se reflete na sociedade contemporânea como um todo.

Esse não constitui um fenômeno conjuntural, mas, sim, estruturante, constitutivo da sociabilidade burguesa. No Brasil, as legislações historicamente constituídas por intermédio do Estado abarcam parcela de trabalhadores/as com vínculos formais. No entanto, nota-se que a informalidade é a regra nesse modo de produção, ainda que parcelas desses/as trabalhadores/as passem a ser alvo de legislações. Um número elevado de pessoas permanece buscando meios de sobrevivência de modo alheio ao trabalho socialmente protegido, meios esses majoritariamente precários.

A reestruturação produtiva, desencadeada a partir da década de 1990, impactou o mercado de trabalho brasileiro fortalecendo seu traço historicamente flexível e precário (Santos, 2012). E o fenômeno da informalidade se insere na dinâmica mais geral da realidade social sob a égide de uma sociabilidade que impõe à força de trabalho um contínuo processo de desregulamentação do trabalho e da vida social. Logo, este só pode ser suprimido em uma nova forma de sociabilidade, livre de todas as formas de exploração do trabalho e do/a trabalhador/a.

AS INTERFACES DO TRABALHO (IN)FORMAL SOB AS LENTES DE GÊNERO: INFORMALIDADE COMO SINÔNIMO DE EMPREENDEDORISMO

Andreia Lima Cerqueira de Hamburgo

1. NOTAS INTRODUTÓRIAS

Este capítulo visa a descortinar quais são os impactos da economia (in)formal a partir da reconfiguração estrutural ocupacional sob a égide neoliberal, bem como se a precarização reverbera em riscos e vulnerabilidades para as mulheres em sua diversidade.

De acordo com o Fórum Econômico Mundial¹¹, o Brasil ocupa 70º lugar em ranking de igualdade de gênero, levando 134 anos para alcançar a plena equidade. Para tal, far-se-ão necessárias políticas públicas permanentes para alcançar.

Então, José Dari Krein e Marcelo Weishaupt Proni (2010)¹² conjecturam que melhorar o rendimento e criar estratégias em que o trabalho autônomo e/ou informal seja agasalhado com proteção social permite burlar a informalidade apenas como estratégia de sobrevivência. Nesse passo, é possível pavimentar e alcançar o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo, assim como trabalho decente para todos, o que é preconizado no Objeto para o Desenvolvimento Sustentável 8 (ODS 8), da Agenda 2030¹³.

11 FORBES MULHER. Brasil despenca em ranking de igualdade de gênero e ocupa 70º lugar Disponível em: <https://forbes.com.br/forbes-mulher/2024/06/estamos-a-134-anos-da-igualdade-de-genero-segundo-forum-economico-mundial/>. Acesso em: 23 fev. 2025.

12 KREIN, José Dari; WEISHAUPt PRONI; Marcelo. Economia informal: aspectos conceituais e teóricos. Escritório da OIT no Brasil. - Brasília: OIT, 2010, 1 v. (Série Trabalho Decente no Brasil; Documento de trabalho n.4).

O mercado de trabalho brasileiro, entre as décadas de 80 e 90 especificamente, tem passado por transformações responsáveis por modificar o sistema produtivo, à medida que a informalidade agasalha novos contingentes de trabalhadores(as) e, por capilaridade, mitiga o trabalho assalariado por diversos fatores: migração do campo à cidade, ausência de incorporação de toda população ativa nos setores econômicos, herança escravagista, competitividade internacional, reestruturação do capitalismo e da globalização.

O fim da escravatura foi um movimento político-econômico sem o compromisso de gerar proteção social. Desta maneira, filiar-se a trabalhos precários era um meio de garantir a sobrevivência, sobretudo aos trabalhos domésticos submetidos aos grandes proprietários / antigos senhores (as) de engenho (Cereza; Carraro, 2021).

Compulsoriamente não restou alternativa para sobrevivência dos(as) ex-escravizados(as), trabalhadores(as) desempregados(as), senão a inserção em diversas atividades precarizadas, tais como: serviço doméstico, vendedores(as) ambulantes, fenômenos da pejotização, teletrabalho, terceirização, uberização, trabalho intermitente, diaristas, entre outros. Todas essas atividades são instigadas pelo discurso do empreendedorismo; no entanto, as pesquisas demonstram que tanto o trabalho formal quanto o informal são atravessados pela precarização.

É possível supor que a nova dinâmica econômica, segundo Claudio Salvadori Dedecca e Paulo Eduardo de Andrade Baltar (1997), alimenta a informalidade em decorrência da necessidade em absorver o contingente de ex-assalariados com baixa qualificação por aqueles de melhor qualificação, ocasionando também o fenômeno da subordinação e hierarquização no setor informal.

Ademais, a ausência de um sistema de Bem-Estar Social potencializa e amplifica a informalidade pavimentada pela imposição internacional de uma política de abertura econômica, marcada pela invisibilidade de desemprego e a subutilização da força de trabalho. Isso acaba resultando em riscos e vulnerabilidades de trabalhadores(as) em atividades precarizadas, sobretudo para as mulheres em sua pluralidade, como será exposto em sessão específica, haja vista não existir o mito da mulher universal; contudo, esse é um tema para outro texto.

13 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. 2015. Disponível em: <https://odsbrasil.gov.br/objetivo/objetivo?n=8>. Acesso em: 25 fev. 2025.

Devassar a informalidade desvela posições na literatura quanto à causa desse fenômeno. Uma posição defende a tese de que a ausência de dinamismo econômico corrói as bases do trabalho assalariado, outra atribui aos elevados custos do emprego formal intrínsecos no sistema nacional, de modo que Jacob Carlos Lima Lima e Roberto Veras de Oliveira (2021) traçam algumas visões capazes de delinear a informalidade hodierna.

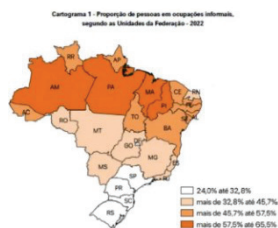
A visão estruturalista do Programa de Emprego para América Latina e Caribe (PREALC/OIT) atribui a informalidade subordinada ao setor formal, pautada numa segmentação heterogênea, com exército industrial de reserva devido aos baixos salários, e ainda reconhece transferência permanentemente de uma fração do valor dos trabalhadores (as) para as atividades econômicas, circulação entre o labor formal e informal, bem como sua desestrutura enquanto classe, esvaindo-se, assim, a representatividade sindical.

A vertente econômica liberal do peruano Hernando de Soto enxergava os trabalhadores informais como empreendedores inatos, em que a informalidade era reflexo da presença excessiva do Estado e sua ausência promoveria a dinamização do desenvolvimento. Já a visão marxista, pelas lentes de Alexandro Portes e Manuel Castells, promoveu a substituição do termo setor informal para economia informal, com projeção na década de 1980, porque a reestruturação produtiva atingia a economia mundial, em que a continuidade e subordinação entre trabalho informal e formal resultava em subcontratações com assalariamentos disfarçados por ilegalidades e informalidade.

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) recepcionou essa modificação do termo proposto por Alexandro Portes e Manuel Castells, assim como iniciou na 90ª Conferência a campanha por trabalho decente, haja vista a informalidade não contemplar a proteção do sistema formal, além de implicar permanência intergeracional nas condições de precariedade e vulnerabilidade, sobretudo no âmbito da Seguridade Social.

Nesse diapasão, é necessário verificar o Brasil como um país continental em contrastes estruturais, o qual ecoa de forma diversa e difusa a informalidade em suas regiões. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2022, o Brasil apresenta dados da Região Norte (mais de 57,5% até 65,5%) e Nordeste (mais de 45,7% até 57,5%) com maiores proporções de pessoas em ocupação informal, conforme figura abaixo, sem apresentar nesse mapa o demarcador gênero e raça.

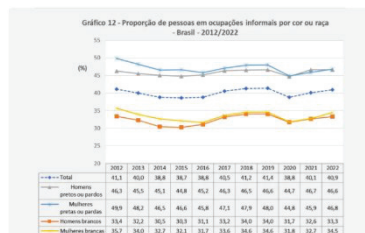
Figura 1: Pessoas com ocupação informal



Fonte: IBGE, 2022.

No entanto, na figura abaixo, o indicador raça e gênero demonstra a informalidade acentuada num panorama de 2012 a 2022. Em que 2022, o labor informal estava assim demarcado: as mulheres brancas 34,5%, as pretas ou pardas 46,8%, seguido por homens brancos 33,3%, os homens pretos ou pardos 46,6%. É possível observar que os homens pretos ou pardos ficam ainda mais expostos à informalidade do que as mulheres brancas.

Figura 2: Ocupações informais – cor e raça



Fonte: IBGE, 2022.

Dessa forma, a informalidade projetada num caleidoscópio permite visualizá-la em diversos prismas, sobretudo sob as lentes de gênero. Compreender gênero como uma categoria de análise histórica, preconizada por Joan Wallach Scott (1995), faz entender como as estruturas organizacionais, as relações assimétricas, generificada, androcentradas, da herança patriarcal em consonância com forças de opressão, como classe, capitalismo, raça, etnia, gênero, idade, entre outros indicadores, alimentam as interfaces da precarização do trabalho, sobretudo das mulheres negras, por isso a importância das lentes da interseccionalidade.

Segundo Kimberlé Crenshaw (2002), são múltiplas discriminações resultantes das consequências estruturais e dinâmicas da interação entre dois ou mais eixos de subordinação que atravessam as mulheres negras, como raça, etnia, gênero e classe.

A interseccionalidade é uma conceituação do problema que busca capturar as consequências estruturais e dinâmicas da interação entre dois ou mais eixos da subordinação. Ela trata especificamente da forma pela qual o racismo, o patriarcalismo, a opressão de classe e outros sistemas discriminatórios criam desigualdades básicas que estruturam as posições relativas de mulheres, raças, etnias, classes e outras. Além disso, a interseccionalidade trata da forma como ações e políticas específicas geram opressões que fluem ao longo de tais eixos, constituindo aspectos dinâmicos ou ativos do desempoderamento.

A finalidade deste capítulo é inquietar o(a) leitor(a) quanto à urgência em aglutinar a ferramenta analítica de gênero em prol de conhecer a pluralidade, heterogeneidade e singularidade das classes sociais em oposição aos saberes universais e finalistas, como preconiza Mary Garcia Castro (2007). Além disso, objetiva do mesmo modo inquietar acerca da importância em relacionar gênero ao trabalho, pois a década 1990 foi expressiva quanto ao aumento das mulheres no mercado de trabalho, como nas indústrias, mas não se pode perder de vista que serviam também como exército industrial de reserva, pois não eram substituídas por homens nos períodos de desemprego.

Para o último decênio registra-se um decréscimo relativo de participação das mulheres em atividades agrícolas, um aumento de participação em atividades industriais e uma estabilidade na alta representação em sub-setores de serviços (pessoais e de consumo coletivo). Mas a estrutura de emprego se manteve, a nível de grandes números, com as mulheres concentradas em serviços pessoais e de consumo coletivo e em indústrias tradicionais, enquanto os homens se destacam em ramos como o das indústrias dinâmicas (Bruschini, 1989).

Ademais, as mulheres em sua diversidade foram e continuam sendo projetadas ao mercado informal, o qual não é tutelado pela legislação trabalhista ou então, quando é, mitiga direitos essenciais à garantia de proteção social. Além disso, é no mercado informal que predomina o trabalho feminino, em especial nas atividades de baixa renda.

[...] em especial nas atividades de baixa renda, o leque de alternativas ocupacionais para as mulheres, tanto nos períodos de crise como de recuperação, é restrito. As mulheres continuam se concentrando, especialmente, em atividades tais como serviço doméstico, trabalho familiar agrícola, vendas ambulantes e trabalhos de linha de produção na fábrica, sem oportunidades de profissionalização e sem estímulo à ascensão funcional (Bruschini, 1989).

A EC 103/2019, em vigor desde 13.11.2019, constitucionaliza no § 14, art. 195 da CF/88, que os recolhimentos das contribuições previdenciárias abaixo do salário mínimo não serão reconhecidos de maneira a reafirmar e acentuar a desigualdade social quando transfere ao segurado(a) o encargo de complementar essas contribuições, mesmo sendo um(a) trabalhador(a) formal.

§ 14. O segurado somente terá reconhecida como tempo de contribuição ao Regime Geral de Previdência Social a competência cuja contribuição seja igual ou superior à contribuição mínima mensal exigida para sua categoria, assegurado o agrupamento de contribuições. (Brasil, 1988).

A norma constitucional não vedou o cômputo dessas mesmas contribuições para efeito de qualidade de segurado e carência. Contudo, o Decreto n. 10.410 /2020, art. 19-E, e a Portaria n. 450/2020 extrapolaram a competência normativa atribuída ao Poder Executivo ao prever que as contribuições inferiores ao mínimo não serão admitidas para efeito de carência e qualidade de segurado empregado, e, nesse sentido, a jurisprudência tem rejeitado tal posicionamento e fundamenta que a responsabilidade dos recolhimentos é do empregador(a).

Art. 19-E._A partir de 13 de novembro de 2019, para fins de aquisição e manutenção da qualidade de segurado, de carência, de tempo de contribuição e de cálculo do salário de benefício exigidos para o reconhecimento do direito aos benefícios do RGPS e para fins de contagem recíproca, somente serão consideradas as competências cujo salário de contribuição seja igual ou superior ao limite mínimo mensal do salário de contribuição (Brasil, 2020)¹⁴.

[...]

Art. 30. Para os períodos posteriores à EC nº 103, de 2019, as competências em que o salário de contribuição mensal tenha sido igual ou superior ao limite mínimo serão computadas integralmente como tempo de contribuição, independentemente do número de dias trabalhados, ou seja, os períodos serão computados por mês, independente do início ou fim da atividade ocorrido dentro da competência. (Brasil, 2020)¹⁵.

Jair Soares Júnior (2018) identifica esse modelo utilitarista econômico como fio condutor para negação de direitos sociais, fundamentais

14 Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10410.htm. Acesso em: 21 fev. 2025.

15 Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-450-de-3-de-abril-de-2020-251287830>. Acesso em: 21 fev. 2025.

e direitos humanos, em razão de adotar austeridade orçamentária/financeira por meio de reformas fiscais, para conter a instabilidade econômica. Defende que esse *modus operandi* em sanar as crises econômicas promove um estado permanente de emergência econômica, pois efetivar direitos fundamentais sociais é o principal desafio para garantir a sustentabilidade do Estado contemporâneo.

Assim, os objetivos específicos são compreender como a economia informal x empreendedorismo se desdobram nas relações sociais e do trabalho, revelar as interfaces do empreendedorismo para as mulheres em sua diversidade, bem como quais políticas públicas sob a perspectiva de gênero podem ser transversalizadas, em consonância com a equidade e igualdade de gênero.

O método empregado foi a revisão bibliográfica de forma multidisciplinar para explicitar uma sociedade generificada e seus reflexos na (in) formalidade laboral das mulheres em sua pluralidade, utilizando gênero como uma ferramenta de análise.

Destarte, as interfaces do trabalho (in)formal sob as lentes de gênero são imprescindíveis para visibilizar o empreendedorismo como justificativa da ausência do Estado Social, divisão sexual e social do trabalho, além de compreender como os arquétipos de gênero pavimentam e reforçam estereótipos demarcando desigualdades e precarização, sobrepostos em riscos e vulnerabilidade das mulheres em sua diversidade.

2. ECONOMIA (IN)FORMAL X EMPREENDEDORISMO

O conceito de informalidade possui plasticidade a depender do momento histórico. Contudo, a partir da década de 90, não se pode dissociar trabalho informal do formal, pois eles se retroalimentam, haja vista a terceirização ser uma forma de flexibilizar as relações de trabalho materializada de precariedade.

[...] o conceito de “nova informalidade” tem o potencial de captar o modo pelo qual a dinâmica da acumulação flexível incorpora e interconecta atividades e relações de trabalho formais e informais e, ao mesmo tempo, de desvendar a amplitude da precarização que caracteriza o novo modelo produtivo da globalização. (Araújo; Lombardi, 2013).

Thamires Mendes Pereira (2020) faz uma dicotomia entre o conceito setor formal e informal, assimilando a informalidade sempre à baixa remuneração, voltada para nichos não tipicamente capitalista, bem como é o caso do trabalho doméstico e trabalho por conta própria.

[...] existe uma dicotomia (ou dualidade) setor formal/informal. O formal (moderno ou capitalista) possui elevada relação capital/trabalho, significativa divisão do trabalho, salários maiores, empregos mais estáveis, oportunidades de aprendizagem etc. O setor informal, de baixa lucratividade, ocupa nichos do mercado não preenchidos pela atividade tipicamente capitalista e absorve a mão de obra que não ocupa lugar no setor formal. Nesse há baixa produtividade do trabalho, baixa relação capital/trabalho, pouca divisão do trabalho e salários menores (Machado; Oliveira; Antigo, 2008; Souza, 1976; Krein; Proni, 2004).

Angela Maria Carneiro Araújo e Maria Rosa Lombardi (2013) atribuem que, entre a década de 1990 e os anos 2000, houve o crescimento do emprego formal. Contudo, a informalidade é um traço histórico do mercado de trabalho brasileiro, de forma que a queda do desemprego não reverbera em minimizar o trabalho informal, pois os trabalhadores(as) continuam em atividades precárias, desprotegidas, subterrâneas e ilegais.

Segue aduzindo ainda que é necessário identificar quem são esses trabalhadores informais, onde estão e quais seus rendimentos, bem como qual sexo, idade, cor/raça, escolaridade, jornada de trabalho, renda mensal, entre outros indicadores para redesenhar esse universo informal, o qual permite Micro e Pequenas Empresas contratarem sob o manto da informalidade, por intermédio de subcontratação.

Conscientes de que o debate sobre informalidade envolve tanto a definição do conceito quanto a forma de mensurá-lo, decidimos, na análise dos dados da PNAD, considerar “informais” as seguintes posições na ocupação: trabalhadores domésticos sem carteira, não remunerados, empregados sem carteira assinada, trabalhadores por conta própria. Excluímos deste estudo os que trabalhavam para sua subsistência ou do grupo familiar (produção para o próprio consumo e construção para uso próprio), e, como nosso interesse está focalizado no trabalho informal, não consideramos, como fazem alguns autores (SOUZA, 1980; MORAES JÚNIOR, 1999), “empregadores com até 5 empregados” como pertencentes ao segmento informal. A discussão recente sobre a nova informalidade mostra que é possível encontrar tanto micro e pequenas empresas (até 5 empregados) formalizadas que registram seus empregados como empresas maiores inseridas na informalidade, muitas vezes como parte de cadeias de subcontratação. (Araújo; Lombardi, 2013).

Não se deve desatrelar informalidade de divisão sexual do trabalho, por motivo de espelhar as mulheres em atividades precarizadas, bem como acentuar a feminização que reverbera em vulnerabilidade por ausência de proteção trabalhista e previdenciária.

Nos serviços domésticos, em que a presença feminina é maioria absoluta (94,6%), o padrão, para ambos os sexos, é trabalhar sem carteira assinada. Entretanto, um maior número de mulheres está nessa situação (73,7% contra 55,2%). Dito de outra forma, apesar de os homens serem um contingente extremamente minoritário nessas atividades, a tendência de formalização para eles é maior, o que indica a presença de um nítido bias de gênero. (Araújo; Lombardi, 2013).

Entender a essência de empreendedorismo/informalidade é imprescindível para concernir como esses conceitos estão plasmados no processo de feminização do mercado de trabalho. A informalidade revestida de empreendedorismo naturaliza, cristaliza e legitima desigualdades, sobretudo de gênero.

José Dari Krein e Marcelo Weishaupt Proni (2010) chamam a atenção que o conceito de informalidade isolado não é capaz de traduzir a dinâmica do mercado de trabalho, em virtude da flexibilidade ter novas facetas de informalidade legitimadoras de precarização.

Entre os autores que estudam o tema, há uma relativa concordância de que sob a noção da informalidade há uma grande diversidade de situações heterogêneas, que, em geral, correspondem a condições desfavoráveis aos trabalhadores: indefinição do local de trabalho, condições de trabalho prejudiciais à saúde e à segurança, baixos níveis de qualificação e de produtividade do trabalho, rendimentos baixos e irregulares, extensas jornadas de trabalho, falta de acesso à informação e à tecnologia, além das dificuldades para a obtenção de financiamento e para uma inserção legal no mercado. Os trabalhadores da economia informal, na maioria das vezes, não são reconhecidos pelas agências governamentais, são imprecisamente mensurados nas estatísticas oficiais, não estão contemplados pela legislação trabalhista e se beneficiam de forma limitada da seguridade social. Dessa maneira, estão impossibilitados de desfrutar plenamente dos direitos sociais que alicerçam a cidadania. E quando reivindicam outra forma de tratamento, raramente são ouvidos pelas autoridades públicas, por não estarem organizados e não terem representantes legítimos. (Krein; Proni, 2010).

Jacob Carlos Lima Lima e Roberto Veras de Oliveira (2021) afirmam que a informalidade possui sinônimos como trabalho flexível, inovativo e competitivo legitimados pela reforma trabalhista de 2017, ocasionando a desregulação do trabalho, bem como a justificativa para precarização.

O discurso do empreendedorismo foi cunhado pelo teórico Joseph Alois Schumpeter, lastreado pela visão de Weber, em que inicialmente faz distinção entre empresário e empreendedor. Este por sua vez, é inovador

e preconiza a ruptura de padrões estabelecidos, enquanto àquele pauta-se como gestor, sem a necessidade de inovar.

Constatam que a noção de inovação perpassa pela ideia de liderança para romper com resistências do conservadorismo, bem como se alimenta da destruição criativa pautada na visão marxista de que há constante desenvolvimento das forças produtivas em prol da valorização do capital tanto por trabalhadores(as) quanto empresários(as).

Nesse viés, a reestruturação capitalista passa a enxergar o contrato de trabalho e os direitos sociais como um ônus para engrenagens do seu sistema, promovendo a desregulamentação das relações de trabalho, assim como transferido ao trabalhador(a) a responsabilidade da sua própria empregabilidade.

O cenário neoliberal mimetiza o desemprego estrutural, em razão dos novos padrões organizacionais das atividades produtivas, naturalizando e normalizando o discurso de ser empreendedor(a), em prol de reduzir custos ao capital, mesmo a custo de precarizar as relações de trabalho. A propósito, novos comportamentos são orquestrados sob a regência do neoliberalismo para proceder de maneira privatista, individualista e meritocrática transferindo ao indivíduo a responsabilidade de se qualificar para garantir a empregabilidade, assim como a prosperidade, além de responsabilizar-se por suas contribuições previdenciárias abaixo do salário mínimo mesmo enquanto no labor formal.

Noutro giro, o modelo *just-in-time* é uma formatação de trabalho de estar disponível no momento certo/bem na hora, a qual submete os(as) trabalhadores(as) a jornadas extenuantes; contudo, elas são legitimadas pela flexibilização dos direitos trabalhistas. A reforma trabalhista de 2017 faz o Brasil experimentar a legalização das práticas do empreendedorismo, registrando o desmonte do sistema de proteção social, tal como foi aprovada na mesma época a Lei 13.429/2017 atinente à terceirização, fragilizando as garantias trabalhistas.

Informalidade como sinônimo de empreendedorismo gera autoestima nos trabalhadores(as); todavia, é apenas um discurso justificador do Estado para deixá-los(as) a própria sorte, desprovidos(as) de direitos e responsáveis por sua empregabilidade.

Nesse cenário, Oliveira *et al.* (2017) apontam as faces (in)visíveis da precarização, evidenciando como o novo estágio do capitalismo flexibiliza direitos trabalhistas ao transferir ao indivíduo os riscos e responsabilidades. Tal dinâmica ocorre a partir da inserção do trabalhador ao mercado produtivo, tendo como finalidade sua própria sobrevivência/autorreprodução e, ao mesmo tempo, a busca por inclusão cidadã.

3. AS INTERFACES DO EMPREENDEDORISMO PARA AS MULHERES EM SUA DIVERSIDADE

Olhar pelo retrovisor da história permite entender que a desigualdade de gênero é engendrada por fatores culturais, socioeconômicos e sistêmicos, demarcados por papéis naturalizados da relação entre homens e mulheres. Apenas a herança patriarcal não é capaz de explicar a subordinação feminina, pois existem outras forças de opressão como: capitalismo, raça, etnia, idade, sexo, classe, entre outros marcadores, que atribuem o maior valor agregado às atividades masculinas em detrimento das femininas.

Frisa-se que a desigualdade de gênero é considerada endêmica em toda a parte do mundo, e que a quota assumida pelas mulheres ao papel do cuidado e das responsabilidades domésticas são barreiras para acessar o trabalho remunerado, bem como se qualificar profissionalmente.

O empreendedorismo porta-voz do neoliberalismo se apresenta como um instrumento para combater o desemprego e o trabalho informal. Contudo, Mayco Lima da Silva e Laura Senna Ferreira (2023) compreendem que o empoderamento feminino promove melhorias individuais em detrimento do coletivo, mas não alcança as mudanças atreladas às estruturas de poder.

Mencionam que as mulheres enfrentam desafios, barreiras e dificuldades no mercado de trabalho pelo simples fato de serem mulher, com salários inferiores ao dos homens, desvalorização de suas habilidades e a falta de oportunidades para satisfazer o potencial que possuíam (Silva; Ferreira, 2023).

A divisão sexual e social do trabalho reafirma estereótipos responsáveis por relações estruturais e hierarquizadas formatadas por padrões de comportamentos e separação laboral assimétricas entre os sexos. Helena Hirata e Danièle Kergoat (2007) outorgam a tensão entre a divisão e organização do trabalho por estar pautada no princípio da separação e hierarquia; esta distingue o que é trabalho de mulher e de homem, enquanto àquela concede maior valor agregado ao trabalho que foi designado aos homens.

Os princípios da separação e da hierarquia inferiorizam e marginalizam as relações de produção feminina, promovem o reconhecimento do trabalho do cuidado como inato à mulher, relegando-a ao trabalho reprodutivo. Helena Hirata (2015) entende que essas mudanças estruturais ocorrerão quando houver uma mudança na divisão sexual do trabalho doméstico e na divisão sexual do poder e do saber.

Ademais, é urgente a necessidade de ampliar a análise da divisão sexual do trabalho para incluir no escopo das pesquisas: trabalho profissional e doméstico, formal e informal, bem como remunerado e não remunerado, haja vista Helena Hirata (2015) mencionar e reiterar que a responsabilidade pela educação das crianças cabe às mulheres e que as relações entre trabalho, família, sociedade e trabalho, saber e poder fazem parte de um círculo vicioso em detrimento de um círculo virtuoso.

Destacar a desigualdade de gênero aportada pela segregação horizontal e vertical demonstra que as mulheres ainda estão restritas às atividades do cuidado, como diaristas, domésticas, cuidadoras, técnica de enfermagem, professora, e os homens às profissões mais valorizadas, como médico, engenheiro, advogado, cientista, etc.

As mulheres possuem poucas perspectivas de promoção impactadas pelo teto de vidro e piso pegajoso (Fernandez, 2019), as quais acentuam as desigualdades, relegando-as majoritariamente ao trabalho do *care* (cuidado), sobretudo as mulheres pobres, negras e migrantes.

O trabalho de cuidado foi exercido por muito tempo por mulheres, no interior do espaço doméstico, na esfera dita “privada”, de forma gratuita e realizado por amor, com os idosos, crianças, doentes, deficientes físicos e mentais. O desenvolvimento das profissões relacionadas ao cuidado, a mercantilização e a externalização desse trabalho foi consequência de um lado, do envelhecimento da população e, de outro lado, da inserção em massa das mulheres no mercado de trabalho, tanto na França como no Brasil. (Fernandez, 2019).

Empreender no universo em que a desigualdade de gênero opera em diversas clivagens e idiossincrasias não é uma tarefa fácil para as mulheres em sua diversidade. Carlos Drummond de Andrade, no poema Nosso Tempo diz que “[...] as leis não bastam, os lírios não nascem da lei”¹⁶, com clarividência, faz reportar a LC 150/2015¹⁷, a qual assegurou os direitos das trabalhadoras domésticas, como: seguro desemprego, FGTS, salário família, seguro contra acidente de trabalho, e regulamentação da idade mínima de 18 anos para desempenhar o trabalho doméstico em consonância com a Organização Internacional do Trabalho/OIT que proíbe o trabalho infantil, o qual é minudentemente abordado por Thamires Mendes Pereira (2020).

16 Disponível em: <https://veracanhoni.com/2019/05/03/poesia-nosso-tempo-carlos-drummond-andrade/>. Acesso em: 21 fev. 2025.

17 Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp150.htm. Acesso em: 20 fev. 2025.

No entanto, ela explica que não foi o suficiente para conter o fenômeno da informalidade, sobretudo reforçando vieses e desigualdades de gênero.

Thamires Mendes Pereira (2020) aduz ainda que o trabalho doméstico no mundo possui 7 milhões de pessoas, sendo que 92% são mulheres, com 70% delas sem carteira assinada, ou seja, com elevado índice de informalidade. No Brasil, a LC 150/2015 não conseguiu conter a distorção entre (in)formalidade, e o efeito rebote foi a contração da atividade formal cedendo espaço para as diaristas.

Ademais, isso ocorre apesar da Reforma Trabalhista/2017 ter sancionado a Lei para punir o empregador que mantiver o(a) trabalhador(a) doméstico(a) mensalista sem registro, o qual arcará com a multa no valor de R\$ 3.000,00 por empregado(a), e, se for reincidente, será acrescido de igual valor por cada reincidência, conforme artigo 47-A da CLT. Se omitir informações na carteira de trabalho, como férias, acidentes de trabalho, duração da jornada de trabalho e demais circunstâncias, ele ficará sujeito à multa, a qual será paga por empregado(a) prejudicado(a). No entanto, essas medidas não foram capazes de catalisar a formalidade.

A participação das mulheres no mercado de trabalho é inquestionável. Todavia, não se pode deixar de registrar que o trabalho doméstico foi a sua porta de entrada, a qual passou a ter regulamentação mais protetiva a partir da LC 150/2015. Mas, ao alargar os custos para os empregadores, houve um exponencial aumento de trabalhadoras domésticas desempregadas.

Em linhas gerais, os resultados apontaram que no período posterior à implementação da Lei Complementar houve um aumento no número de trabalhadoras para os outros tipos de atividade exceto o trabalho doméstico e também um aumento do número de trabalhadoras sem ocupação. Assim sendo, não se observou efeito comparativo dentro das categorias de emprego doméstico que atestem um aumento da informalidade, porém, se este resultado estiver relacionado com os novos custos, **a Lei acabou elevando o número de trabalhadoras desempregas.** (Pereira, 2020, grifo nosso).

Oliveira *et al.* (2011) ressaltam que a maior parte do trabalho excedente, fruto de fatores multicausais que se retroalimentam e podem inserir-se de forma permanente a programas assistenciais, possui como fortes candidatas mulheres pobres chefes de famílias com filhos pequenos, bem como atribuem a pobreza absoluta à ausência de tensão para pressionar a oferta de trabalho, o que nem mesmo sob coerção se constituirá como exército de reserva industrial. Ademais, as mulheres com filhos que se mantêm empregadas sofrem com aviltantes condições de trabalho.

No caso da indústria de confecções, vários estudos (ARAÚJO, 2004; HORTA NUNES, 2006; COMIN, 2000; RUAS, 1993; RUAS e ZAWISLAK, 2005; GEORGES; SILVA, 2008 e LEITE, 2004) apontam para um impressionante crescimento do trabalho em domicílio que, entrelaçando-se com a divisão sexual do trabalho, acaba sendo desenvolvido em grande parte por mulheres com filhos pequenos, que trabalham sob condições extremamente difíceis e inadequadas, sob ritmos muitas vezes inumanos (LEITE, 2004) e tendo como contrapartida rendimentos absolutamente aviltantes, que não reconhecem suas qualificações desenvolvidas, em geral, no ambiente doméstico. (Oliveira *et al.*, 2011).

Graça Druck (2011) evidencia, em sua pesquisa, que terceirização, programas de qualidade total, inovações tecnológicas/automação, qualificação, saúde ocupacional e ambiental, acidentes de trabalho, programas de demissão voluntária, divisão sexual do trabalho e as condições de trabalho das mulheres estão explícita ou implicitamente relacionados com o fenômeno da flexibilização e precarização do trabalho. Esse fenômeno, por sua vez, atravessa intensamente as mulheres pela ausência de paridade de inserção no mercado de trabalho. Contudo, ele afeta tanto trabalhadoras quanto trabalhadores “[...] à crise da sociedade salarial e as metamorfoses sociais”.

Os estudos sobre o trabalho feminino e sobre saúde do trabalhador (HIRATA, 1998; BRITO, 2000; FRANCO, 1994, entre outros) têm destacado que o atual processo de precarização se evidencia mais fortemente entre as mulheres, porque historicamente são submetidas a condições mais precárias de trabalho, ocupando lugares “marginais” na estrutura ocupacional e de rendimentos, quando comparadas aos trabalhadores. Embora os trabalhadores homens tenham sofrido uma maior precarização, nivelando “por baixo” a condição masculina em relação à feminina. No entanto reconhecem que essa precarização, embora atinja diferenciadamente homens e mulheres, tornou-se um processo social como parte da dinâmica central do atual desenvolvimento do capitalismo, atingindo o conjunto dos trabalhadores. (Druck, 2011).

A nova questão social, apontada por Graça Druck (2011), sob o prisma da precarização do trabalho, gera uma preocupação quanto à formação da massa de homens e mulheres que não se tornam mais empregáveis, os quais são vistos como supérfluos, bem como aproveitados precariamente, comprometendo as garantias de futuro e da continuidade em razão da ausência de regularidade e segurança no emprego.

A desestabilização dos estáveis cede lugar ao *déficit* de lugares na estrutura social, tais como ruptura de laços e vínculos e a desfiliação social

e crescimento da ocupação de pessoas inúteis para o mundo, atingindo, sobretudo, as mulheres, as quais desde sempre enfrentam, de forma sistêmica, violações de direitos humanos e naturalização do papel de cuidado que as sobrecarregam e criam obstáculos na qualificação profissional perpetrada pela divisão sexual do trabalho.

Appay e Thébaud-Mony (1997) ressaltam que as pesquisas recentes nos mais diferentes setores de atividades e processos de trabalho, especialmente sobre o trabalho das mulheres e sobre a saúde no trabalho, sugerem que a precarização atual assume algumas características singulares, ou seja, são formas de precariedade “educadas”, “normalizadas” ou “institucionalizadas” e, portanto, muito diferente da precariedade em outras épocas do capitalismo. É como se houvesse um “consenso social” que legitima um processo de normalização do estatuto de empregos desvalorizados, precarizados pela flexibilização dos tempos de trabalho e das formas de emprego ou da aceitação - como “normal” - do desemprego em massa (Appay e Thébaud- Mony, 1997). (Druck, 2011).

A precarização institucionalizada atinge jovens, mulheres e imigrantes, sobretudo com baixa escolaridade, espelhada também pelos impactos da divisão sexual do trabalho como um dos vetores da desqualificação feminina. Luana Simões Pinheiro (2016) aduz que essa divisão demarca os sujeitos quanto às atividades produtivas e reprodutivas. Estas sempre foram consideradas inatas às mulheres, mesmo quando atuando na espera produtiva. Contudo, os homens, na sua maioria, se mantêm apenas na esfera produtiva, de modo que as mulheres são duplamente penalizadas com as políticas conservadoras.

Laudicena Barreto (2023) afirma que durante o cenário pandêmico pelo coronavírus (SARS-CoV-2), por exemplo, 50% das mulheres brasileiras passaram a cuidar de alguém, bem como 40% afirmaram que o isolamento social colocou em risco a manutenção econômica da casa.

Esses dados nos indicam que os impactos sociais e raciais sentidos no contexto da pandemia, especialmente pelas mulheres negras das periferias, apenas escancaram a “supremacia rentista no Brasil neoliberal e a violência como potência econômica”(CASTELO, 2017) que, a cada novo ciclo da crise estrutural do capital, avança com o desmonte dos direitos sociais e trabalhistas de forma destrutiva, aspectos expressos na redução cada vez mais intensificada do trabalho socialmente protegido e na ausência ou insuficiência dos serviços sociais públicos estatais de proteção social. (Barreto, 2023).

A EC 103/2019¹⁸ segue a trilha neoliberal com maestria, por fazer parte do pacote de cortes fiscais, tal qual o congelamento do orçamento da educação e saúde (ADUSP)¹⁹, bem como a prorrogação da Desvinculação das Receitas da União (DRU)²⁰ até 2032, que impactam políticas públicas para proteção social das mulheres.

Ante o exposto, a autonomia do governo federal em redirecionar recursos dos programas sociais, sobretudo atinente a políticas de igualdade de gênero, resulta em descontinuidade, redução de financiamento de programas voltados à promoção dos direitos das mulheres, gerando atrasos substanciais, bem como barreiras para acessar serviços essenciais e garantias de seus direitos, potencializando as vulnerabilidades femininas.

4. POLÍTICAS PÚBLICAS SOB A PERSPECTIVA DE GÊNERO

Robson Roberto Silva (2023) ressalta a importância da Constituição Federal de 1988 contemplar o formato de proteção social de forma democrática e redistributiva pela Seguridade Social (saúde, previdência e assistência social). No entanto, incumbe à política neoliberal o impedimento de efetivar direitos sociais e fundamentais.

Prossegue fazendo distinção entre Estado, questão social e política social, sendo o Estado fruto da divisão social do trabalho; em razão da acumulação e do excedente, nascem as classes, assim como a separação entre as esferas do público e privado. Quanto à questão social, entende como indissociável da sociabilidade capitalista e da relação do trabalho com o Estado condensada pelas desigualdades e lutas sociais produzidas e reproduzidas na tensão das relações sociais, de forma que deve ser catalisada para materializar as políticas sociais, que são expressões da questão social.

Efetivar direitos sociais forjados na liga neoliberal tem sido desafiador em razão de que, desde a década de 1990, as conquistas democráticas cedem espaços para planos que objetivam:

[...] planos de estabilização da economia; medidas de ajuste fiscal permanente (fundos de estabilização fiscal, hoje chamado de desvinculação das Receitas da União, Lei de Responsabilidade Fiscal, congelamento de gastos

18 Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm. Acesso em: 22 fev. 2025.

19 Disponível em: <https://adusp.org.br/governo-federal/arcab-fiscal/>. Acesso em: 22 fev. 2025.

20 Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/12/20/congresso-promulga-emenda-constitucional-do-corte-de-gastos>. Acesso em: 22 fev. 2025.

sociais por 20 anos etc.); ampliação regressiva da carga tributária; privatização de empresas e serviços públicos; programas sociais de alívio ou “combate” à pobreza absoluta; portarias e leis que criminalizam os movimentos sociais e a pobreza; e realização das contrarreformas trabalhista, previdenciária e da administração pública, isto é, de uma verdadeira contrarreforma do Estado. (Silva, 2023).

Marta Farah (2004) aponta o desafio para incorporar a agenda de gênero no âmbito das políticas públicas, que é curso de ação do Estado com objetivos que traduzem e/ou refletem jogos de interesses, bem como nos programas governamentais que é ação de menor abrangência, mas que se desdobra em política pública. Assim, chama a atenção de que é necessário reconhecer as diferenças entre masculino e feminino, produção e reprodução, público e privado com a finalidade de compreender a origem da subordinação das mulheres, sob o viés de raça, classe e geração.

Segue mencionando que, na década de 1970, um grupo de mulheres se intensificou como sujeito político em razão da democratização do regime brasileiro. Questionava baixos salários sobre o elevado custo de vida, ausência de creches, escolas, bem como postos de saúde, sexualidade e violência contra a mulher. Registra-se que São Paulo foi palco da criação do Conselho Estadual da Condição Feminina, assim como Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher (PAISM), ambos em 1983. O ano de 1985 foi contemplando com a primeira Delegacia de Polícia de Defesa da Mulher, e nesse mesmo ano foi criado o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, órgão do Ministério da Justiça.

As mulheres apresentaram ao Congresso Nacional a Carta das Mulheres Brasileiras com agendas “sobre saúde, família, trabalho, violência, discriminação, cultura e propriedade da terra foram incorporadas à Constituição” (Costa, 1998), objetivando alcançar os direitos humanos das mulheres. Ademais, Marta Farah (2004) relata que o processo de redemocratização brasileiro oportunizou o debate sobre políticas públicas de gênero recepcionados por conferências mundiais como:

ECO-92, sobre Meio Ambiente; a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, em 1993; a Conferência sobre População e Desenvolvimento, em 1994; a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social, em 1995; a Conferência Mundial sobre a Mulher, em 1995; e o Fórum Social Mundial, de 2001 a 2003. (Farah, 2004).

Importante delinear que a questão de gênero vem sendo pavimentada desde a década de 1970. No entanto, na década de 1990, o gênero como

debate político passa a ser pauta dos programas direcionados à mulher, contudo sem a aderência e assertividade suficiente para gerar efetividade de direitos e promoção da igualdade; isso se deu em razão da tensão existente sobre o papel da mulher na família, por manter “a reprodução social da vida” (Barreto, 2023); necessita-se de políticas públicas no sentido de reconhecerem o papel de cuidado e do trabalho reprodutivo invisibilizado, o qual desalinha e cria barreiras para as mulheres alcançarem a autonomia financeira, física e de tomadas de decisões em paridade com o universo masculino.

Outrossim, a Lei 11.340/2006²¹, denominada Maria da Penha, em consonância com § 8º do art. 226 da Constituição Federal, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, no sentido de coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher.

Entrementes, a Lei 11.340/2006 foi fruto da condenação do Brasil pelas Cortes interamericanas de Direitos Humanos /CIDH, haja vista que a ausência de visibilidade da violência e da discriminação contra a mulher, a qual é sistêmica, sistemática e generalizada, instiga a necessidade de uma consciência de gênero, como frisa Marta Farah (2004). Sob esse prisma, adveio a Resolução CNJ n. 492/2023/Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero²², fruto da condenação do Brasil no caso Márcia Barbosa de Souza e familiares vs Brasil, de modo que foi reconhecido como norma cogente e passou a ser de aplicação obrigatória por todo Poder Judiciário, em prol de romper com a cultura estereotipada e com preconceitos implícitos eivados pela ordem simbólica espelhados na tessitura social.

O Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero aplicado à Justiça do Trabalho é um refrigerio para tentar distensionar a assimetria entre o capital e a força do trabalho, que é intrínseca nos contratos, sobretudo sob as lentes de gênero. As desigualdades e as assimetrias são respaldadas pela divisão sexual e social do trabalho. Assim, Danièle Ker goat (2009) atrela a divisão sexual do trabalho a estereótipos de gênero, destinando as mulheres ao espaço doméstico e os homens ao espaço público; também reitera que a divisão social do trabalho se organiza a partir dos princípios da separação, demarcando quais atividades são de homens

21 Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm. Acesso em: 23 fev. 2025.

22 Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/10/protocolo-para-julgamento-com-perspectiva-de-genero-cnj-24-03-2022.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2025.

e mulheres, e da hierarquização, o qual atribui maior valor agregado ao trabalho do homem em detrimento da mulher.

A institucionalização dessas divisões do trabalho reafirma e reitera a sobrecarga feminina com dupla jornada, além de demonstrar que, apesar das mulheres terem ingressado no mercado de trabalho, acender a cargos de chefia e liderança ainda são ações que são permeadas de mentalidade sobre fragilidade feminina, e que elas se encontram majoritariamente em postos de trabalho precarizados.

A precarização de diversos postos de trabalho tidos como femininos (atividade de limpeza e conservação, telemarketing, doméstico, etc.), somada à escassez de tempo decorrente das múltiplas atividades, têm impacto direto na desigualdade salarial, bem como nos modelos de contratação aos quais mulheres (de baixa renda, em regra) acabam se sujeitando com mais frequência, a exemplo dos contratos de trabalho intermitentes¹⁵⁶ ou a tempo parcial¹⁵⁷. Dados do IBGE¹⁵⁸ colhidos em 2016 indicam que o trabalho parcial é majoritariamente feminino. Entre a população branca, 25% destes contratos são firmados por mulheres e apenas 11,9% por homens. Quando analisado o recorte racial esta proporção se mantém, 31,3% entre as mulheres negras, frente 16% para os homens negros. (Brasil, 2021).²³

Nessa perspectiva de mudanças é preciso transversalizar políticas públicas sob as lentes de gênero. Segundo a ONU Mulheres²⁴, transversalização é uma estratégia global em prol da promoção da igualdade de gênero; contudo, é necessário a contribuição de homens e mulheres no âmbito da tomada de decisões desde o planejamento, implementação, monitoramento, além de legislação e alocação e recurso.

Em 2023, a Lei 14.611 dispõe sobre a igualdade salarial e critérios remuneratórios entre mulheres e homens e altera a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Essa lei veio com a finalidade de diminuir as desigualdades entre homens e mulheres, apesar de não ser apenas as leis que serão responsáveis por modificar assimetrias e padrões discriminatórios que reverberam na tessitura social.

Romper com os padrões mentais estabelecidos por um contrato de troca não escrito desvela a complexidade da mudança de perspectiva de gênero, pois

23 Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/10/protocolo-para-julgamento-com-perspectiva-de-genero-cnj-24-03-2022.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2025.

24 Disponível em: <https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2022/12/moverse-cartilha-transversalizacao-genero.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2025.

a subordinação do menino à dominação do pai é temporária, contudo, a da menina e da esposa dura a vida inteira, e reverbera no imaginário social em consonância com outros indicadores que simbioticamente potencializam a desigualdade e violência de gênero. (Hamburgo; Marafiga, 2024).

Adriana Silva e Joana Rodrigues (2023) identificam que a Lei 14.611/2023 protege as mulheres majoritariamente de classe média, branca e com maior nível de escolaridade. Hipótese essa justificada pelo modelo de delegação, que é a transferência à execução do trabalho de cuidado e doméstico a outra mulher. A transversalização de políticas públicas deve acoplar as lentes da igualdade e da interseccionalidade em todas as áreas e ações da sociedade, a fim de desnaturalizar as permanências opressoras, sobretudo entre as mulheres negras.

As políticas públicas, no Brasil, encontram-se em processo de transformação, espelhadas na Lei nº 15.069/2024²⁵ que trata da Política Nacional de Cuidados e dispõe sobre o princípio da corresponsabilização social, que, em razão das múltiplas desigualdades, compromete o bem-estar social das pessoas, de modo que o cuidado precisa ser materializado como valor jurídico.

Nas últimas décadas do século XX, o debate sobre o cuidado entrou no discurso público, sustentado por princípios de justiça de gênero, que intensificam, articulam e procuram corrigir as desigualdades socioeconômicas e culturais de gênero através da redistribuição e do reconhecimento. (Fraser, 1997).

[...]

Apesar de terem ocorrido mudanças significativas na divisão sexual do trabalho social, por certo, muito mais significativa no âmbito do trabalho produtivo do que reprodutivo, o trabalho de cuidado continua sendo socialmente desvalorizado.

[...]

Mas a desvalorização do cuidado se deve também à cultura prevalecente, na qual valores de autonomia e interdependência pessoal são um imperativo moral central, desconsiderando-se que o mundo social é um complexo tecido de relações de interdependência e que as tarefas desempenhadas pelas mulheres na casa são fundamentais para a reprodução da vida comum, da vida cotidiana. É certo que o trabalho de cuidado é socialmente reconhecido, caso contrário não teríamos profissões regulamentadas nesta área, mas o reconhecimento do seu valor sempre esteve limitado a situ-

25 Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L15069.htm. Acesso em: 05 mar. 2025.

ação específica de dependência, como a infância, a velhice e as pessoas com deficiência. (Sorj, 2023).

Ademais, o período pós-pandemia pelo SARS-CoV-2, segundo Bila Sorj (2023), implodiu as políticas neoliberais ao reposicionar e centralizar o papel do Estado como responsável em implementar políticas públicas que promovam o bem-estar coletivo e manutenção da vida, sobretudo na temática cuidado.

O trabalho não remunerado das mulheres, por sua vez, foi incrementado em relação ao período pré-pandemia. Coube, sobretudo, às mães cuidar e acompanhar as atividades escolares remotas dos filhos, quando esta opção estava disponível, cuidar dos idosos e dos outros familiares, preparar os alimentos, acrescido pela presença dos filhos e companheiros em casa o dia todo, além de limpar e higienizar o domicílio. Mesmo que os homens tenham aumentado o seu envolvimento com as responsabilidades familiares, as mulheres se declaram sobrecarregadas. Na verdade, 50% das mulheres e 52% das mulheres negras declaram que passaram a cuidar de mais alguém na pandemia. (Sempreviva Organização Feminista, 2020, *in* Sorj, 2023).

A necessidade de mudança quanto ao cuidado está em andamento e pode ser observada também com os Projetos de Lei em tramitação, como PL 2757/2021 (Dispõe alterar a Lei 8213/91 para dispor sobre a aposentadoria por cuidados maternos), PL 2647/2021 (Dispõe sobre a contagem de tempo de serviço, para efeitos de aposentadoria, das tarefas assistenciais de criação de filhos e filhas biológicos ou adotados), PL 2691/2021 (facilitar aposentadoria por idade para mães) e PL 3062/2021 (Dispõe sobre o cálculo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social e assegura adicional no valor do benefício no caso de mulheres que se dedicam ao cuidado de filhos), os quais reverberam minimizar distorções que impactam tanto o trabalho formal quanto informal.

Transversalidade de gênero nos orçamentos públicos é de suma importância para combater desigualdade naturalizada contra a mulher em sua diversidade, desde atos discriminatórios de acesso ao trabalho decente até o feminicídio, ápice da violência contra a mulher. Ademais, a teoria da “massa crítica”, desenvolvida por Drude Dahlerup (1993), indica a necessidade de que as mulheres em sua diversidade passem a ocupar no mínimo 30% dos espaços de poderes, para que a representatividade efetiva exista, e transforme os núcleos de poder para forjar a igualdade sem categorizar os interesses femininos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Retomar o problema deste capítulo e os objetivos específicos espelham os desafios individuais e coletivos, assim como a complexidade para efetivar a igualdade de gênero numa sociedade organizada de forma estrutural, hierarquizada, androcêntrica e generificada nas relações entre indivíduos e grupos sociais.

O neoliberalismo transfere responsabilidades para as mulheres empreendedoras que sequer foram instigadas e preparadas para assumi-las, de modo que plasmam riscos e vulnerabilidades em decorrência dos trabalhos (in)formais precarizados. A divisão sexual e social do trabalho delinea estereótipos e arquétipos de gênero, obstaculiza e retarda a autonomia das mulheres, seja na esfera econômica, física e/ou de tomada de decisões.

Entre avanços e retrocessos, a Reforma Trabalhista, em 2017, assim como a EC 103/2019, denominada Reforma da Previdência Social, legitimam a precarização do trabalho, bem como reafirmam estereótipos e desigualdade de gênero em nome da política utilitarista, eivada da visão de que os direitos sociais efetivados pela assistência social promovem o desequilíbrio do Estado, levando-o à falência por assistir uma parcela da sociedade que nada contribuiu para o progresso. Todavia, Jair Soares Junior (2018) enxerga de forma oposta, ele atribui a efetivação dos direitos sociais, sobretudo pela Seguridade Social, como contribuição à sustentabilidade e à emancipação social.

Diante da heterogeneidade que permeia a informalidade, compreender a necessidade de utilizar gênero como uma ferramenta de análise crítica, permite pavimentar políticas públicas permanentes para compreender as mulheres em sua pluralidade, em que a lente da interseccionalidade deve ser conjugada. Isso se deve haja vista o Brasil ter sido palco da mercantilização do próprio semelhante por cerca de 300 anos, em que o fim da escravidão foi desprovido de projetos para proteção social dos ex-escravizados e ecoa até a atualidade de forma perversa, naturalizada e hierarquizada. Tal situação, inevitavelmente, resultou em filiação dessas pessoas a trabalhos precários, por ser a única forma de sobrevivência.

Informalidade como sinônimo de empreendedorismo legitima a precarização e penaliza as mulheres, sobretudo as mulheres negras. Como afirma *beel hooks*, o individual é político; assim, revestir-se de linguagem disruptiva em várias acepções visibiliza as várias clivagens das desigualdades difusas entre o trabalho (in)formal submetido às mulheres em sua diversidade.

Dessa forma, o presente capítulo tem a intenção de inquietar o(a) leitor(a) e convidá-lo(a) a trilhar ações individuais e/ou coletivas de forma permanente, em prol de corrigir a distorção de gênero, sobretudo sob o prisma sistêmico, interdisciplinar e interseccional para endossar e transversalizar políticas públicas que contemplem os direitos das mulheres ainda em construção.

O APRISIONAMENTO DA MÃE ATÍPICA NO TRABALHO INFORMAL

Catarine Mulinari Nico

INTRODUÇÃO

O presente estudo tem por objetivo analisar a realidade das mães atípicas no Brasil, especialmente os desafios para sua inserção no mercado de trabalho e os impactos nas políticas de assistência e Previdência Social. Embora não possua definição normativa, o termo maternidade atípica vem sendo utilizado para designar mulheres que assumem, de forma contínua e intensiva, os cuidados de filhos com deficiência, doenças raras ou condições clínicas complexas. Tal realidade impõe barreiras sociais, econômicas e institucionais, que frequentemente as excluem do trabalho formal, comprometendo seu acesso à proteção previdenciária e acentuando sua vulnerabilidade social e jurídica.

A importância do estudo fundamenta-se na urgência de dar visibilidade a um segmento social sistematicamente negligenciado, cujas dificuldades transcendem o âmbito privado e repercutem de forma significativa no panorama socioeconômico nacional. A inserção no trabalho informal, muitas vezes constituindo-se como única via possível para compatibilizar as intensas exigências do cuidado com a necessidade de manutenção da renda familiar, implica a exclusão dessas mulheres do acesso a direitos laborais e previdenciários essenciais, contribuindo para a reprodução de um ciclo de pobreza estrutural e exclusão social.

Além disso, a não vinculação ao Regime Geral de Previdência Social compromete não apenas o direito individual à proteção social, mas também impacta a sustentabilidade atuarial do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), ao reduzir a base contributiva e ampliar o contingente de indivíduos em situação de desproteção — circunstância que exige reflexão crítica e abordagem estruturada por parte do Estado.

Diante do cenário delineado, delimita-se a presente investigação a partir da seguinte indagação central: em que medida as atuais diretrizes

normativas do Benefício de Prestação Continuada (BPC/LOAS), aliadas às barreiras de acesso à Previdência Social, contribuem para a permanência da mãe atípica na informalidade laboral, e quais são os efeitos diretos e indiretos dessa realidade tanto para a arrecadação previdenciária do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) quanto para a concretização do direito à proteção social destinado a esse grupo vulnerável?

Com o propósito de oferecer resposta à problemática delineada, este capítulo tem por escopo a realização dos seguintes objetivos: (a) proceder à identificação da situação de vulnerabilidade socioeconômica e laboral das mães atípicas no Brasil, valendo-se, para tanto, de dados estatísticos atualizados e da análise do arcabouço normativo aplicável; (b) promover uma análise crítica do BPC/LOAS, concebido como política de proteção à pessoa com deficiência, verificando-se de que modo sua operacionalização — especialmente no que se refere ao critério de renda familiar per capita — pode resultar em um efeito paradoxal de aprisionamento da mãe cuidadora à informalidade; (c) examinar os entraves enfrentados por essas mulheres para efetivar sua vinculação ao Regime Geral de Previdência Social, com ênfase nas limitações práticas da figura do contribuinte facultativo de baixa renda; (d) demonstrar as implicações da informalidade e da ausência de contribuição previdenciária para a arrecadação do INSS e para a sustentabilidade do sistema; e, por fim, (e) apresentar propostas normativas e de políticas públicas voltadas à efetiva inclusão previdenciária das mães atípicas, com vistas à promoção da dignidade da pessoa humana e à garantia do direito à proteção social.

Como método de abordagem, usa-se a revisão bibliográfica, com base em doutrina especializada nas áreas de Direito Previdenciário, Direito Assistencial, Sociologia do Trabalho e estudos de gênero, a qual será complementada pela análise documental de dispositivos legais, entendimentos jurisprudenciais e dados estatísticos oficiais, especialmente aqueles disponibilizados por instituições como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Almeja-se, por meio dessa abordagem, construir uma visão abrangente, crítica e embasada sobre a temática, de modo a contribuir para o aprofundamento do debate acadêmico e institucional acerca da inclusão previdenciária das mães atípicas.

O fenômeno do aprisionamento da mãe atípica no trabalho informal não se manifesta isoladamente, mas como expressão de uma dinâmica estrutural historicamente consolidada na sociedade brasileira, marcada pela divisão sexual do trabalho. Estudos²⁶ apontam que, embora as

26 IPEA; ONU Mulheres; OIT, 2021.

mulheres tenham ampliado sua participação no mercado de trabalho, permanecem majoritariamente inseridas em ocupações associadas ao cuidado — forma remunerada ou não — e estão sobrerrepresentadas nos espaços da informalidade, da precarização e do trabalho desprotegido, especialmente as mulheres negras e chefes de família.

1. A MATERNIDADE ATÍPICA NO CONTEXTO BRASILEIRO: DESAFIOS E VULNERABILIDADES

1.1 Definição e Caracterização da Maternidade Atípica

Conforme já assinalado, a expressão maternidade atípica, embora destituída de definição normativa expressa no ordenamento jurídico brasileiro, emerge como construção social e teórica destinada a qualificar uma forma de vivência materna particularmente intensificada e marcada por especificidades. Trata-se da condição atribuída a mulheres que assumem, de maneira predominante e, não raro, exclusiva, a responsabilidade pelos cuidados de filhos acometidos por deficiências físicas, intelectuais, sensoriais ou múltiplas, síndromes de baixa incidência, transtornos do neurodesenvolvimento — como o Transtorno do Espectro Autista (TEA) — ou ainda enfermidades crônicas que demandam acompanhamento contínuo e especializado.

Essa forma de maternidade, por suas peculiaridades, impõe à mulher desafios que ultrapassam os limites ordinários da parentalidade, exigindo entrega ampliada de tempo, energia e recursos, ao mesmo tempo em que a submete, de modo sistemático, ao enfrentamento de barreiras de ordem social, econômica, institucional e emocional, muitas das quais estruturais e invisibilizadas pelas políticas públicas vigentes.

O perfil socioeconômico das mães atípicas no Brasil revela uma intersecção de vulnerabilidades que aprofundam as desigualdades de gênero, raça e classe. Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) (IBGE, 2021)²⁷, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no ano de 2022, o Brasil possui aproximadamente 760 mil crianças, entre dois e nove anos de idade, com algum tipo de deficiência, representando 4,1% da população com deficiência no país. Considerando-se também a faixa etária compreendida entre 10 e 19 anos, que abarca pré-adolescentes, adolescentes e jovens no início da fase adulta, o número de indivíduos com deficiência atinge o patamar de 1,7 milhão de habitantes.

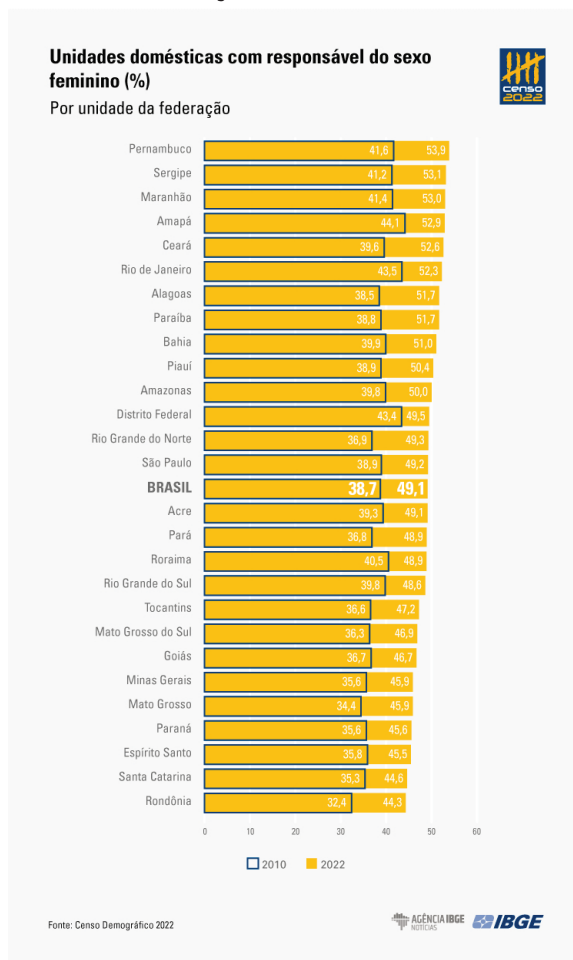
27 Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/37317-pessoas-com-deficiencia-tem-menor-acesso-a-educacao-trabalho-e-a-renda>. Acesso em: 08 abr. 2025.

O cenário de vulnerabilidade da mãe atípica agrava-se diante de dados alarmantes trazidos por estudo realizado pelo Instituto Baresi²⁸ (Agência Brasil, 2023), especializado em doenças raras, o qual aponta que cerca de 78% dos pais de crianças com deficiências ou doenças raras abandonam a família antes que seus filhos completem cinco anos de idade. Tal realidade acarreta sobre as mães atípicas uma sobrecarga não apenas afetiva e de cuidados, mas também econômica, impondo-lhes, frequentemente, a inserção forçada em atividades laborais informais, como forma de conciliar as demandas assistenciais de seus filhos com a necessidade de sobrevivência financeira.

O Censo Demográfico de 2022 (IBGE) corrobora o crescimento da chefia feminina nos lares brasileiros, evidenciando que 49,1% das unidades domésticas no Brasil possuíam como responsáveis indivíduos do sexo feminino. Um crescimento de mais de 11% desde 2010. Observou-se, ainda, que, em algumas unidades federativas, a proporção de mulheres responsáveis pelo domicílio superou a marca de 50%, como, por exemplo, Pernambuco (53,9%), Rio de Janeiro (52,3) e Piauí (50,4%):

28 Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2023-05/maes-relatam-as-dores-vitorias-da-trajetoria-pela-educacao-inclusiva>. Acesso em: 08 abr. 2025.

Figura 1: Distribuição das unidades domésticas (%) por presença de cônjuge e filhos(as)



Fonte: IBGE, 2024²⁹.

29 Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/41663-censo-2022-em-12-anos-proporcao-de-mulheres-respon-saveis-por-domicilios-avanca-e-se-equipara-a-de-homens>. Acesso em: 28 abr. 2025.

O DIESSE analisou o estudo promovido pelo PnadC 2022 e evidenciou que dentre as chefes femininas 34,2% eram de arranjos familiares com filhos e que 29,0% eram de famílias monoparentais com filhos:

Figura 2: Distribuição percentual das famílias, por tipo de arranjo familiar, segundo sexo do/a chefe de família – Brasil - 3º trimestre 2019 e 3º trimestre 2022.

Período	Sexo do Chefe da Família	Tipo de Arranjo Familiar							Total
		Casal com Filhos	Casal sem Filhos	Mulher com Filhos	Homem com Filhos	Unipessoal Feminino	Unipessoal Masculino	Outros	
3T2019	Masculino	53,0%	23,1%	-	4,3%	-	15,0%	4,6%	100,0%
	Feminino	33,1%	12,8%	32,2%	-	15,0%	-	6,8%	100,0%
	Total	43,8%	18,3%	14,9%	2,3%	7,0%	8,1%	5,6%	100,0%
3T2022	Masculino	46,4%	23,7%	-	4,7%	-	18,6%	6,7%	100,0%
	Feminino	34,2%	14,6%	29,0%	-	14,6%	-	7,6%	100,0%
	Total	40,2%	19,0%	14,7%	2,3%	7,4%	9,1%	7,1%	100,0%

Fonte: IBGE.PnadC

Fonte: DIESSE, 2023.³⁰

A intersecção com a raça é um marcador determinante. Conforme revelado pelo mesmo estudo, no terceiro trimestre de 2022, as mulheres negras figuravam como responsáveis por aproximadamente 21,5 milhões de domicílios, correspondendo a 56,5% do total, enquanto as mulheres não negras chefiavam cerca de 16,6 milhões de lares (43,5%). No que tange à renda média do trabalho familiar, observou-se que os domicílios compostos por casais, com ou sem filhos, auferiram os maiores rendimentos, alcançando, respectivamente, os montantes de R\$ 4.987,00 e R\$ 4.898,00. Em contrapartida, as menores rendas médias foram registradas nos domicílios monoparentais com chefia feminina (R\$ 2.833,00) e nos domicílios unipessoais femininos (R\$ 2.913,00).

A análise por recorte racial evidenciou, ademais, que a renda familiar das mulheres negras permaneceu inferior à das mulheres não negras, independentemente da configuração familiar. No âmbito dos domicílios chefiados por mulheres negras com filhos, a renda média verificada foi de apenas R\$ 2.362,00. Ademais, considerando a renda do trabalho *per capita*, constatou-se que os domicílios monoparentais femininos com filhos apresentaram o pior desempenho, com renda média de R\$ 789,00 por pessoa, valor que mal ultrapassa metade do salário mínimo vigente à época.

30 Disponível em: <https://www.dieese.org.br/boletimespecial/2023/mulheres2023.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2025.

Os arranjos domiciliares caracterizados pela chefia feminina sem a presença de cônjuge e com filhos demonstraram-se como os mais vulneráveis, tendo em vista que apresentaram os menores índices de renda do trabalho domiciliar e de renda *per capita* entre os tipos analisados. No terceiro trimestre de 2022, esse modelo de arranjo correspondia a 11,053 milhões de famílias, das quais 61,7% eram chefiadas por mulheres negras (aproximadamente 6,8 milhões) e 38,3% por mulheres não negras (cerca de 4,2 milhões).

No interior desse grupo, observou-se que 43,9% das mulheres negras responsáveis pelos domicílios encontravam-se fora do mercado de trabalho, representando um contingente de aproximadamente 3 milhões de indivíduos.

Outro dado preocupante identificado pelo DIEESE revela que, dentre as mulheres negras que figuram como chefes de domicílio, 20,6% exerciam atividades como trabalhadoras domésticas sem registro em carteira, 15,1% atuavam sem vínculo formal nos setores público ou privado e 17,6% desenvolviam atividades como autônomas sem inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ). Em síntese, mais da metade dessas mulheres (53,3%) encontrava-se à margem da proteção trabalhista, sem acesso a direitos sociais básicos.

Entre as mulheres não negras na mesma condição de chefia familiar, a proporção de inserção no trabalho informal revelou-se inferior, situando-se em 41,0%, sendo que 11,9% exerciam o trabalho doméstico sem registro, 8,9% atuavam no setor privado sem contrato formal, 2,8% no setor público sem formalização e 17,4% exerciam atividades autônomas sem registro empresarial.

No que se refere ao rendimento, verificou-se que, no terceiro trimestre de 2022, 22,4% das famílias monoparentais sob chefia feminina não auferiam qualquer rendimento proveniente do trabalho. Além disso, 25,6% dessas famílias percebiam valor equivalente a até um salário mínimo, enquanto 22,3% situavam-se na faixa de rendimento entre um e dois salários mínimos. Destaca-se que, entre os domicílios chefiados por mulheres negras, 53,7% obtinham renda de até um salário mínimo, percentual superior ao observado entre aqueles liderados por mulheres não negras, cuja proporção era de 38,8%.

Os dados revelam uma realidade já perceptível na prática social: a existência de um contingente expressivo de mulheres que, além de perceberem rendimentos inferiores, encontram-se inseridas de maneira precária no mercado de trabalho, enfrentando ainda maior tempo de busca por oportunidades de ocupação. Tal contexto contribui para a perpetua-

ção da situação de vulnerabilidade, não apenas da mulher que exerce a chefia familiar, mas também de todos os membros do núcleo doméstico sob sua responsabilidade.

Embora de caráter geral, os dados apresentados permitem inferir com clareza a gravidade do cenário vivenciado pelas mães atípicas, as quais, para além dos inúmeros desafios decorrentes da maternidade de filhos com deficiência, encontram-se predominantemente inseridas em contextos de monoparentalidade, vulnerabilidade socioeconômica e informalidade laboral. Tal realidade se mostra ainda mais acentuada no recorte interseccional de raça, sobretudo no caso das mulheres negras, que figuram entre os grupos mais atingidos pela exclusão estrutural e pela ausência de políticas públicas eficazes.

1.2 A Sobrecarga de Cuidado e as Barreiras para a Inserção no Mercado de Trabalho Formal

A incompatibilidade entre as exigências do mercado formal e as demandas específicas da maternidade atípica constitui um dos principais fatores de exclusão laboral dessas mulheres. A ausência de políticas públicas que garantam suporte adequado — como serviços de cuidado, atendimento domiciliar ou centros de apoio — reforça esse cenário, tornando inviável a conciliação entre trabalho formal e as necessidades permanentes de acompanhamento dos filhos com deficiência.

A inexistência de uma rede de apoio estatal estruturada e efetiva, que contemple creches inclusivas em tempo integral, centros especializados de cuidado e programas de alívio ao cuidador (respiro familiar), aliada à fragilidade do suporte familiar, com destaque para os altos índices de abandono paterno, aprofunda significativamente a sobrecarga imposta a essas mulheres, consolidando um cenário de exclusão e desamparo institucional.

A inserção e permanência da mãe atípica no mercado de trabalho formal esbarram em diversos entraves estruturais e institucionais. Para além da notória incompatibilidade entre as exigências horárias da atividade laboral e as demandas constantes de cuidado especializado, muitas dessas mulheres enfrentam discriminação velada por parte de empregadores, que associam a condição de cuidadoras ao risco de absenteísmo ou à instabilidade no desempenho profissional. Soma-se a isso a ausência de qualificação ou atualização técnica, frequentemente decorrente de longos períodos de afastamento do mundo do trabalho, dedicados exclusivamente à função de cuidadora.

Nesse contexto, o trabalho informal, com sua flexibilidade de horários e possibilidade de execução no ambiente doméstico, não se configura

como fruto de uma escolha livre e consciente, mas sim como a única alternativa viável à geração de alguma renda, ainda que em patamar insuficiente e desprovida de proteção previdenciária e trabalhista. Tal dinâmica estabelece um ciclo de vulnerabilidade estrutural, no qual a necessidade de cuidar impede o vínculo formal e, por sua vez, a ausência de vínculos formais aprofunda a dependência e a exclusão social.

2. O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC/LOAS) E O PARADOXO DO APRISIONAMENTO

2.1 O BPC/LOAS como Direito Fundamental e sua Previsão na Lei nº 8.742/93

Conforme verificado na seção anterior, observa-se o crescimento contínuo dos grupos familiares monoparentais chefiados por mulheres. Considerando-se que, em casos de presença de crianças com deficiência no núcleo familiar, o índice de abandono por parte do cônjuge ultrapassa 70%, conclui-se que tais arranjos familiares se configuram entre os mais vulneráveis social e economicamente.

Segundo Dados Abertos³¹ disponibilizados pelo Governo Federal, no mês de março de 2025 foram pagos 3.596.461 de Benefícios Assistenciais à Pessoa com Deficiência.

O BPC, previsto na Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 – conhecida como Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) –, constitui uma das expressões mais relevantes do direito fundamental à assistência social no ordenamento jurídico brasileiro, conforme assegurado pelo artigo 203, inciso V, da Constituição Federal de 1988. De natureza assistencial e não contributiva, o benefício garante o repasse mensal de um salário mínimo à pessoa com deficiência e ao idoso com idade igual ou superior a 65 anos, desde que demonstrada a ausência de meios próprios de subsistência, bem como a incapacidade da família de prover-lhe o sustento.

Nos termos do artigo 20, da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), é considerada pessoa com deficiência aquela que apresenta impedimentos de longo prazo, de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com barreiras de diversas ordens, possam restringir ou obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade, em

31 BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Dados agregados da folha de pagamento e benefícios emitidos – Plano de Dados Abertos (jun. 2023–2025). Disponível em: <https://dados.gov.br/dados/conjuntos-dados/dados-agregados-da-folha-de-pagamento-beneficios-emitidos-plano-de-dados-abertos-jun-2023-2025>. Acesso em: 28 abr. 2025.

igualdade de condições com as demais pessoas. A aferição da deficiência e da extensão do impedimento é realizada mediante avaliação biopsicossocial – prevista no art. 16, do Decreto 6.214/2007, composta por exame médico e avaliação social, ambos conduzidos por profissionais do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), conforme previsto na legislação vigente.

Quanto ao critério de renda familiar *per capita* exigido para a concessão do BPC, a redação original da Lei nº 8.742/1993 (LOAS) estipulava que a renda mensal *per capita* do núcleo familiar deveria ser inferior a 1/4 (um quarto) do salário mínimo, como condição objetiva para a concessão do benefício. No entanto, tal parâmetro, marcado por sua rigidez normativa, revelou-se frequentemente excludente, afastando do acesso ao direito famílias notoriamente em situação de vulnerabilidade social, cujos rendimentos, embora ligeiramente superiores ao limite legal, não eram suficientes para custear as despesas elevadas e contínuas relacionadas ao cuidado de pessoas com deficiência. Com isso, surgiram Portarias emitidas pela própria autarquia federal e entendimentos jurisprudenciais que passaram a flexibilizar essa renda.

2.2 Análise Crítica do Critério de Renda Familiar per Capita: Flexibilização Jurisprudencial e Desafios Persistentes

A interpretação estritamente literal do critério de renda *per capita* inferior a 1/4 do salário mínimo, como requisito para a concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC), sempre se apresentou como objeto de intenso debate jurídico e judicial, especialmente no que se refere à sua compatibilidade com os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e da efetividade dos direitos sociais fundamentais.

O Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.232/DF, manifestou-se, inicialmente, pela constitucionalidade formal do artigo 20, § 3º, da Lei nº 8.742/1993 (LOAS), validando o critério objetivo de renda *per capita* inferior a 1/4 do salário mínimo como parâmetro para aferição da condição de miserabilidade.

Contudo, em decisão posterior, proferida no julgamento do Recurso Extraordinário nº 567.985/MT, com repercussão geral reconhecida (Tema 27 do STF), a Suprema Corte evoluiu significativamente em seu entendimento, reconhecendo que, embora formalmente constitucional, o critério econômico previsto na LOAS não pode ser aplicado de forma rígida e isolada, sob pena de produzir injustiças materiais frente às transformações sociais, econômicas e jurídicas verificadas no país. Diante disso, a Corte Suprema declarou a inconstitucionalidade parcial, sem pronúncia de nulidade, do § 3º do artigo 20 da LOAS, permitindo que a condição

de miserabilidade seja demonstrada por outros meios de prova além da renda *per capita* estritamente inferior ao limite legal, como, por exemplo, a análise dos gastos necessários à manutenção da pessoa com deficiência ou idosa e da realidade socioeconômica da família.

A leitura dos fundamentos constantes desse precedente revela, de forma inequívoca, que a *ratio decidendi* do STF orienta-se pela flexibilização do critério de renda, o qual, embora permaneça vigente e com presunção objetiva de miserabilidade, não possui caráter absoluto. Nesse sentido, o próprio texto legal, no § 3º do artigo 20 da LOAS, continua estabelecendo que: “Considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa portadora de deficiência ou idosa a família cuja renda mensal per capita seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário mínimo”.

Importante destacar que a legislação trata, de forma expressa, da análise da renda familiar e não da verificação de patrimônio, bens ou ativos. Esse aspecto foi corretamente interpretado pelo Ministro Gilmar Mendes, redator do acórdão do Tema 27, ao propor a inconstitucionalidade parcial, sem pronúncia de nulidade, do critério objetivo, reafirmando sua validade formal, porém determinando que, em hipóteses de renda ligeiramente superior ao limite legal, cabe ao julgador analisar outros elementos probatórios que demonstrem a real condição de vulnerabilidade social e econômica do núcleo familiar.

Esse entendimento foi igualmente consolidado no âmbito do Superior Tribunal de Justiça (STJ), por ocasião do julgamento do Tema 185, no qual se firmou o entendimento de que a renda *per capita* inferior a 1/4 do salário mínimo configura apenas uma presunção objetiva de miserabilidade, não sendo, contudo, o único meio de demonstração da condição de risco social. Assim, restou assentado que a miserabilidade pode ser comprovada por outros elementos de prova, em observância ao princípio do livre convencimento motivado do magistrado e em consonância com a proteção da dignidade da pessoa humana, especialmente quando constatada a insuficiência da renda para custear as despesas decorrentes das condições específicas de deficiência ou vulnerabilidade social do beneficiário.

Diante desse cenário, resta evidente que o critério econômico previsto na LOAS, embora ainda vigente, não pode ser aplicado de forma mecânica e desvinculada da realidade fática concreta, sob pena de contrariar não apenas os preceitos constitucionais de proteção social, mas também os princípios da dignidade da pessoa humana, da efetividade dos direitos fundamentais e da função socioassistencial do Estado.

Entretanto, essa não é, infelizmente, a realidade que se verifica no plano concreto. A análise jurisprudencial demonstra que as decisões pre-

dominantes no âmbito dos Tribunais seguem, na prática, na contramão dos entendimentos firmados pelos Tribunais Superiores, notadamente pelo STF e STJ, no que se refere à necessidade de análise da condição de vulnerabilidade para além do critério meramente econômico da renda *per capita*.

Na prática, constata-se que parte do Judiciário, ignorando os parâmetros estabelecidos no Tema 27 do STF e no Tema 185 do STJ, tem desconsiderado a avaliação dos custos efetivos relacionados ao cuidado de pessoa com deficiência, adotando critérios excessivamente formais e desconectados da realidade social dos beneficiários.

Ilustrativo é o julgado oriundo da 3ª Turma Recursal dos Juizados Especiais Federais do Rio de Janeiro, no qual se observa a seguinte fundamentação adotada pelo relator, que, com base em presunções, concluiu pela ausência de miserabilidade de uma família cuja criança é portadora do Transtorno do Espectro Autista (TEA):

Verifico no CNIS da genitora do autor que ela verte contribuições como contribuinte individual desde 2014 (evento26 procadm2 fl.29), de modo que se presume uma renda, ainda que informal, de um salário mínimo. Ela ainda auferia cerca de R\$ 600,00 com faxinas e recebe bolsa-família no valor de R\$ 700,00. Ainda que este não seja computado para efeito de renda per capita, fato é que é recebido e integra o orçamento familiar. Como visto, não há presunção absoluta de miserabilidade, devendo o magistrado, no caso concreto, proceder à análise de outros fatores, verificando o contexto fático para concluir se a situação é, de fato, de miserabilidade, conforme entendimento do STJ. E o cotejo das fotos com a renda informada demonstra que o contexto não exterioriza situação compatível com vulnerabilidade social. A casa é cedida, não havendo despesa de aluguel, é simples, mas toda revestida por dentro, guarnecida por microondas, 2 TVs de tela plana, armários, geladeira duplex, air fryer, pia de sobrepor no banheiro. Os parentes que moram no mesmo terreno, ajudam nas contas, sendo certo que não foram comprovadas despesas extraordinárias e aquelas informadas se encontram dentro do orçamento familiar. Ademais, vale ressaltar que o dever assistencial do Estado é subsidiário ao dever de sustento pela família, sendo devido o benefício da LOAS, tal como previsto na Constituição e na lei respectiva, àqueles que se encontrem em situação de extrema miserabilidade, e não de dificuldade financeira genérica, não podendo ser confundido com uma mesada do Estado para melhorar a renda da família. Por fim, assim decidiu a TNU no PEDILEF 5000493-92.2014.4.04.7002 “...É de se ressaltar que necessidade e dificuldade financeira não se confundem, justificando a concessão do benefício assistencial somente a extrema necessidade, enquanto que a dificuldade financeira é experimentada por grande parcela da população, não se revestindo de fundamento jurídico para a intervenção estatal de cunho assistencialista”. Portanto, deve ser mantida

a sentença. (TRF2, PROCEDIMENTO DO JUIZADO ESPECIAL CÍVEL, 5011293-92.2023.4.02.5104, Rel. FLAVIA HEINE PEIXOTO, 4ª Vara Federal de Volta Redonda, Rel. do Acórdão - FLAVIA HEINE PEIXOTO, julgado em 28/11/2024, DJe 29/11/2024 14:44:15) (Brasil, 2024).³²

Diante dos elementos constantes desse julgado, verifica-se que a simples existência de contribuições como contribuinte individual foi suficiente para que o julgador presumisse a existência de renda fixa no patamar de um salário mínimo, desconsiderando por completo a precariedade e a instabilidade que caracterizam a informalidade laboral, sobretudo no contexto das mães atípicas que precisam conciliar o cuidado integral dos filhos com deficiência e a geração de alguma renda.

Evidente que, possivelmente, caso a genitora, em vez de buscar formalizar minimamente sua condição como contribuinte individual – muitas vezes, na expectativa de garantir futura proteção previdenciária –, tivesse permanecido totalmente na informalidade, talvez o entendimento judicial lhe fosse mais favorável, reconhecendo a condição de miserabilidade. Uma contradição evidente que penaliza quem, de alguma forma, tenta se manter dentro do sistema contributivo.

Esse cenário revela, de forma cristalina, que o próprio sistema de proteção social, por meio das decisões judiciais restritivas e desconectadas da realidade, acaba por induzir essas mulheres à informalidade compulsória, uma vez que a formalização, paradoxalmente, torna-se obstáculo ao acesso a direitos assistenciais essenciais, como o BPC.

Tal dinâmica não apenas aprofunda a condição de vulnerabilidade dessas famílias como também impacta diretamente na sustentabilidade do sistema previdenciário, uma vez que desestimula a contribuição voluntária e informal, resultando na redução da base contributiva da autarquia previdenciária federal. Trata-se, portanto, de um modelo perverso, que produz efeitos negativos tanto no plano individual – para as mães atípicas e suas famílias – quanto no plano coletivo, comprometendo a arrecadação e a eficácia do próprio Sistema de Seguridade Social.

2.3 O Impacto Financeiro da Maternidade Atípica: Custos Reais e a Insuficiência do BPC/LOAS

A realidade financeira vivenciada pelas famílias atípicas, em especial aquelas sob a chefia exclusiva de mulheres, revela-se substancialmente mais complexa do que aquela retratada pelas estatísticas gerais. O ônus

32 Disponível em: <https://www.trf2.jus.br>. Acesso em: 28 abr. 2025.

econômico imposto pela condição de cuidado contínuo de uma criança com deficiência representa uma sobrecarga financeira desproporcional, que não encontra respaldo suficiente no valor atualmente fixado para o BPC/LOAS, equivalente a um salário mínimo mensal, o qual se mostra absolutamente incapaz de atender, de forma minimamente adequada, às múltiplas e contínuas demandas dessa realidade, especialmente no que se refere aos custos elevados com saúde, terapias, medicamentos, alimentação especial e transporte.

2.3.1 Dimensionamento dos Custos Reais de Tratamentos e Terapias

Os custos inerentes ao cuidado de uma pessoa com deficiência variam de acordo com a natureza da condição, seu grau de severidade e as necessidades terapêuticas específicas, mas, independentemente dessas variáveis, representam, de forma consistente, um comprometimento expressivo do orçamento familiar. Para ilustrar essa realidade, pode-se tomar como referência o Transtorno do Espectro Autista (TEA), uma das condições de maior incidência no contexto das famílias atípicas, cuja demanda terapêutica é contínua, intensa e de alto custo.

A título exemplificativo, destaca-se que a terapia ABA (*Applied Behavior Analysis*), reconhecida nacional e internacionalmente como uma das abordagens mais eficazes para a intervenção no Autismo, possui um custo médio, em 2025, de aproximadamente R\$ 250,00 por hora de atendimento especializado. Considerando-se a prescrição técnica usual, que varia entre 20 e 30 horas semanais, os custos mensais podem atingir valores entre R\$ 20.000,00 e R\$ 30.000,00 (Poma, 2024)³³, patamares absolutamente incompatíveis com a realidade econômica da esmagadora maioria das famílias brasileiras.

Corroborando essa constatação, pesquisa conduzida pelo Instituto Pensi (Pensi, 2024), junto a 176 famílias do interior do Estado de São Paulo, revelou que aquelas que possuem crianças diagnosticadas com TEA nível 3 (grau severo) comprometem, em média, 36,5% de sua renda mensal com despesas relacionadas à saúde, percentual significativamente superior ao observado nas famílias típicas, cujo comprometimento gira em torno de 12,7%. Esse cenário assume contornos ainda mais alarmantes quando se observa que, em grande parte desses núcleos familiares, há a prevalência da chefia feminina exclusiva, circunstância que, por si só, já impõe restrições severas à geração de renda, dada a inviabilidade prática de inserção

33 Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/terapia-aba-pelo-plano-de-sau-de-tudo-o-que-voce-precisa-saber-sobre-o-tema/2191572969>. Acesso em: 28 abr. 2025.

no mercado formal de trabalho, em razão da sobrecarga imposta pelas responsabilidades de cuidado contínuo e especializado.

Em que pese o fato de o Sistema Único de Saúde (SUS) assegurar, em tese, a oferta de diversos tratamentos e terapias indispensáveis às pessoas com deficiência, a efetividade desse direito encontra-se significativamente comprometida no plano concreto. Desde o ano de 2023, a atenção integral à pessoa com TEA passou a compor, formalmente, a Política Nacional de Saúde da Pessoa com Deficiência (PNSPD) (Brasil, 2023)³⁴, o que, sob a ótica normativa, representa um importante avanço no reconhecimento dos direitos desse grupo populacional. Todavia, a análise da realidade prática evidencia um cenário marcado pela precariedade, insuficiência e limitações severas no acesso aos serviços de saúde especializados, especialmente no que tange às terapias de intervenção precoce e continuada.

Um exemplo concreto que ilustra as limitações estruturais do SUS no atendimento às pessoas com deficiência é a situação relacionada à terapia ABA, reconhecida como padrão-ouro na abordagem terapêutica do TEA. Embora, em tese, essa intervenção possa ser disponibilizada pela rede pública de saúde, a realidade demonstra que sua oferta é praticamente inexistente no âmbito do SUS, sendo, na maioria das vezes, acessível apenas mediante provocação judicial.

Nesse sentido, destaca-se o julgamento proferido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4) (Brasil, 2023)³⁵, que determinou ao Estado do Paraná o custeio do tratamento com profissional especializado em psicopedagogia, utilizando o método ABA, em favor de uma criança de seis anos de idade, residente no município de Ibaiti/PR, diagnosticada com TEA. Na ocasião, o Desembargador Federal Penteado, relator do feito, manteve a liminar anteriormente deferida, ressaltando que “O perito médico avaliou como imprescindível o método de tratamento solicitado (ABA), o qual apresenta evidências científicas de eficácia e segurança”.

Em sua fundamentação, o magistrado ainda consignou:

No presente caso, conjugando a prescrição elaborada pelo médico assistente e as considerações apresentadas na perícia médica, depreende-se que o modelo mais adequado à situação do paciente é o ABA, o qual está

34 Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/consultas-publicas/2023/consulta-publica-politica-nacional-de-saude-da-pessoa-com-deficiencia/politica-nacional-de-saude-da-pessoa-com-deficiencia-consulta-publica.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2025.

35 Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=noticia_visualizar&id_noticia=26637. Acesso em: 28 abr. 2025.

previsto em protocolo aprovado pelo Ministério da Saúde e reconhecido como eficaz para o tratamento do transtorno de espectro autista.

Tal decisão evidencia, de forma clara, a necessidade recorrente de judicialização do direito à saúde, sobretudo no que se refere ao acesso a terapias fundamentais, cuja oferta deveria ser garantida de forma integral, universal e gratuita, conforme os princípios norteadores do SUS, mas que, na prática, permanece amplamente negligenciada.

2.3.2 Impacto na Qualidade de Vida e no Desenvolvimento da Pessoa com Deficiência

A impossibilidade de custear integralmente os tratamentos necessários, associada às restrições severas no acesso aos serviços públicos de saúde e reabilitação, acarreta consequências diretas e profundamente negativas no desenvolvimento e na qualidade de vida da pessoa com deficiência. É amplamente reconhecido pela literatura médica e pelos próprios protocolos institucionais que a intervenção terapêutica precoce, intensiva e contínua — especialmente durante a primeira infância — é fator determinante para o desenvolvimento neurológico, cognitivo, comportamental e para a aquisição de habilidades essenciais à promoção da autonomia e da inclusão social.

Esse quadro de insuficiência estrutural do Estado, no entanto, não apenas compromete de forma grave o potencial de desenvolvimento da pessoa com deficiência, como também impõe uma sobrecarga desproporcional — física, emocional, psíquica e financeira — às famílias, particularmente àquelas sob a chefia exclusiva da mãe cuidadora, que permanece, na imensa maioria dos casos, como a única responsável pela integralidade dos cuidados. Dessa dinâmica resulta um ciclo de vulnerabilidade social que não apenas se perpetua, mas se aprofunda e se agrava ao longo do tempo, comprometendo não apenas o presente, mas também o futuro desses núcleos familiares.

Diante desse cenário, resta evidente que a insuficiência do BPC/LOAS, somada às limitações estruturais e operacionais do SUS, não configura mero problema de natureza econômica ou administrativa, mas sim uma verdadeira violação sistemática de direitos fundamentais em afronta direta aos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da proteção integral, da vedação à discriminação e da universalidade do acesso à saúde e à assistência social. Trata-se de uma realidade que nega o pleno exercício dos direitos sociais, restringindo o acesso à saúde, à reabilitação, à educação, à proteção social e, em última análise, compromete-

tendo o próprio direito à vida digna das pessoas com deficiência e de suas famílias, sobretudo daquelas mães atípicas que, em condição de extrema vulnerabilidade, assumem integralmente a função de cuidadoras, muitas vezes sem qualquer respaldo efetivo por parte do Estado.

3. O TRABALHO INFORMAL COMO REFÚGIO PRECÁRIO E AS DIFICULDADES DE CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA

3.1 A Inserção da Mãe Atípica no Trabalho Informal: Bicos e a Luta pela Sobrevivência

A informalidade surge, nesse contexto, não como opção, mas como estratégia de sobrevivência adotada diante da ausência de alternativas compatíveis com a realidade da maternidade atípica. A precariedade estrutural das políticas públicas e a inexistência de suporte institucional efetivo obrigam essas mulheres a recorrerem a atividades economicamente instáveis e desprovidas de proteção social, como pequenos comércios domiciliares, prestação de serviços eventuais ou trabalhos manuais.

Dados³⁶ demonstram que, no Brasil, a taxa de informalidade entre mulheres negras chega a 47,1%, enquanto entre as não negras é de 33,9%, evidenciando como a precarização do trabalho atinge de forma desproporcional as mulheres em contextos de maior vulnerabilidade social. Esse quadro se agrava consideravelmente quando se considera a condição da maternidade atípica, na qual as barreiras à inserção formal se tornam praticamente intransponíveis.

Essa dinâmica, além de aprofundar a vulnerabilidade econômica, rompe o vínculo dessas mulheres com o sistema previdenciário, comprometendo sua proteção presente e futura.

Importante destacar que o próprio ordenamento jurídico reconhece a peculiaridade dessas rendas eventuais, especialmente no que se refere à sua não inclusão no cálculo da renda familiar *per capita* para fins de acesso a benefícios assistenciais, como expressamente dispõe a Portaria Conjunta nº 3, de 21 de setembro de 2018, em seu artigo 8º, inciso III, alíneas “e” e “f”:

e) a renda sazonal ou eventual, que consiste nos rendimentos não regulares decorrentes de atividades eventuais exercidas em caráter informal, não serão computadas na renda bruta familiar desde que o valor anual declarado, dividido por doze meses, seja inferior a um quarto do salário mínimo;”

“f) serão deduzidos da renda mensal bruta familiar, exclusivamente, os gastos com tratamentos de saúde, médicos, fraldas, alimentos especiais

36 IPEA; ONU Mulheres; OIT, 2021.

e medicamentos do idoso ou da pessoa com deficiência, não disponibilizados gratuitamente pelo Sistema Único de Saúde (SUS), ou com serviços não prestados pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS), desde que de natureza contínua e comprovadamente necessários à preservação da saúde e da vida.

Todavia, não é esse o entendimento que se observa na prática forense, conforme já amplamente demonstrado na decisão anteriormente analisada.

A flexibilidade de horários, bem como a possibilidade de desenvolver atividades laborais no próprio domicílio ou em seu entorno, configura-se, a princípio, como um elemento atrativo para aquelas mulheres que necessitam conciliar o trabalho com uma rotina de cuidados intensivos, extenuantes e, muitas vezes, imprevisíveis, típicos da condição de mães atípicas. Entretanto, essa aparente autonomia esconde, na prática, uma dinâmica de acentuada precarização laboral, marcada pela ausência de direitos, pela instabilidade financeira e pela completa desproteção social.

Os rendimentos provenientes dessas atividades informais — comumente relacionados a pequenos comércios, prestação de serviços esporádicos ou atividades manuais — são, em regra, baixos, incertos e intermitentes, revelando-se insuficientes tanto para assegurar uma subsistência digna da família quanto para arcar com os elevados custos decorrentes das demandas específicas do filho com deficiência, que envolvem despesas com saúde, terapias, transporte, alimentação especial e medicações.

A ausência de garantias trabalhistas fundamentais, tais como férias remuneradas, décimo terceiro salário, Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), licença remunerada e seguro-desemprego, amplia de forma drástica a insegurança econômica e acentua a condição de vulnerabilidade social desse grupo, perpetuando um ciclo de pobreza e exclusão.

Ainda que inexistam, até o presente momento, levantamentos estatísticos específicos que mensurem a taxa de informalidade laboral entre mães atípicas, os dados consolidados sobre a realidade de mulheres chefes de família em situação de vulnerabilidade, particularmente mulheres negras, como os divulgados pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE, 2023)³⁷, permitem inferir, com razoável segurança, que a informalidade se configura como fenômeno amplamente disseminado entre essas mulheres.

A esse quadro somam-se dois elementos críticos: de um lado, a necessidade premente de complementar a renda familiar, que se revela

37 Disponível em: <https://www.dieese.org.br/boletimespecial/2023/mulheres2023.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2025.

claramente insuficiente, ainda que haja o recebimento do BPC destinado ao filho com deficiência; e, de outro, o receio de que a formalização de qualquer atividade laboral possa ensejar a cessação ou a negativa do benefício assistencial, uma vez que o critério de renda familiar *per capita* imposto pela legislação assistencial funciona, na prática, como um desestímulo à inclusão produtiva formal, reforçando, assim, a manutenção dessas mulheres no ciclo da informalidade precária, da insegurança e da marginalização econômica.

3.2 A Contribuição como Segurada Facultativa de Baixa Renda: Limitações e Inadequações

Com o objetivo de promover a inclusão previdenciária de pessoas em situação de baixa renda que não exercem atividade remunerada formal, mas se dedicam exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de seu próprio domicílio, a legislação previdenciária instituiu a figura do segurado facultativo de baixa renda, o qual se beneficia de uma alíquota contributiva reduzida de 5% sobre o salário mínimo, conforme previsto no artigo 21, § 2º, inciso II, alínea “b”, e § 4º, da Lei nº 8.212/1991.

Para que haja o enquadramento nessa modalidade contributiva, exige-se o preenchimento cumulativo dos seguintes requisitos legais: (i) não possuir renda própria de qualquer natureza; (ii) dedicar-se exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência; e (iii) pertencer à família de baixa renda devidamente inscrita e com cadastro atualizado no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), cuja renda mensal familiar não ultrapasse dois salários mínimos.

A principal barreira normativa e operacional enfrentada pela mãe atípica que realiza atividades informais — popularmente conhecidas como bicos — como estratégia de geração de renda, reside exatamente na exigência legal de ausência de qualquer fonte de renda própria e de dedicação exclusiva ao trabalho doméstico no âmbito residencial.

A interpretação conferida tanto pela jurisprudência como pela esfera administrativa do INSS tem sido, nesse aspecto, excessivamente restritiva e rigorosa. Prova disso é o entendimento firmado pela Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais (TNU), no âmbito do Tema 241, no qual restou consolidado que o exercício de atividade remunerada, ainda que informal, esporádica e de baixa expressão econômica, é suficiente para descaracterizar a condição de segurado facultativo de baixa renda, inviabilizando, portanto, a fruição da alíquota reduzida.

Tal interpretação, ainda que estritamente alinhada ao texto legal, desconsidera por completo a realidade social e econômica vivenciada por gran-

de parte das mães atípicas, que recorrem ao desenvolvimento de atividades informais, esporádicas e de baixa expressão econômica, não como fonte principal de sustento, mas como mecanismo indispensável para complementar a renda familiar. Esse complemento se faz especialmente importante para fazer frente a despesas emergenciais e contínuas, tais como medicamentos não disponibilizados pelo SUS, alimentação especial, transporte adaptado ou terapias não integralmente custeadas pelo poder público.

A invalidação das contribuições vertidas sob a alíquota reduzida de 5%, na hipótese de constatação do exercício de qualquer atividade remunerada, ainda que de natureza esporádica e de baixa expressão econômica, conduz, inevitavelmente, ao afastamento dessas mulheres do sistema contributivo da Previdência Social. Como consequência direta, há a redução da base arrecadatória da própria autarquia previdenciária, comprometendo não apenas a proteção social individual dessas seguradas, mas também a sustentabilidade financeira e atuarial do sistema como um todo.

3.3 O Aprisionamento no BPC: O Medo da Perda do Benefício como Desestímulo ao Trabalho Formal

Para a mãe atípica, o BPC concedido ao filho com deficiência, embora constitua um alívio financeiro imprescindível para assegurar as condições mínimas de subsistência e os cuidados necessários, acaba, paradoxalmente, por se transformar em um mecanismo de aprisionamento no trabalho informal e na condição de pobreza estrutural. Isso ocorre porque a legislação vigente estabelece que, para a manutenção do benefício assistencial, a renda familiar *per capita* deve permanecer dentro do limite legal estabelecido, atualmente fixado em 1/4 do salário mínimo, salvo as hipóteses de flexibilização reconhecidas pela jurisprudência.

Nessa configuração normativa, qualquer incremento na renda formal da mãe — especialmente por meio da formalização de vínculo empregatício — tem o potencial de elevar a renda familiar além do limite legal, o que pode resultar na suspensão ou até no cancelamento do benefício, independentemente de o acréscimo ser temporário, insuficiente ou incapaz de suprir os custos associados à deficiência.

Esse temor constante quanto à possibilidade de perda do BPC, que, na maioria dos casos, representa a única fonte de renda estável do núcleo familiar, absolutamente indispensável para custear despesas permanentes com saúde, terapias, transporte e alimentação especializada do filho, funciona como um potente desestímulo à formalização laboral. A mãe atípica se vê, então, diante de um dilema ético, econômico e social profundamente perverso: arriscar a perda do benefício, que assegura a sobrevi-

vência e o tratamento do filho, em troca de um emprego formal, que, embora ofereça proteção previdenciária e, em tese, melhores rendimentos, traz consigo a incerteza quanto à manutenção do benefício e a inegável dificuldade de compatibilização com as extenuantes demandas de cuidado contínuo e intensivo.

Diante desse cenário aqui exposto, o trabalho informal, caracterizado pela flexibilidade de horários e pela ausência de registros formais de renda, surge como uma estratégia de sobrevivência adotada não por escolha, mas por imposição das circunstâncias, permitindo à mãe gerar renda complementar sem, em tese, comprometer os requisitos legais exigidos para a continuidade do BPC. Contudo, essa estratégia, embora necessária, a mantém estruturalmente à margem dos direitos trabalhistas e previdenciários, aprofundando sua condição de vulnerabilidade social e econômica e perpetuando o ciclo de exclusão sistêmica.

Dessa forma, o BPC, concebido constitucional e legalmente como instrumento de proteção social destinado a garantir o mínimo existencial às pessoas com deficiência e seus núcleos familiares, acaba, por força de suas próprias regras e pela ausência de políticas públicas de transição socioeconômica adequadas, funcionando como elemento de reforço da dependência econômica, da informalidade e da negação do pleno exercício da autonomia financeira, previdenciária e social dessas mulheres.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS: PROPOSTAS DE INCLUSÃO PREVIDENCIÁRIA E GARANTIA DE DIREITOS PARA MÃES ATÍPICAS

Diante do diagnóstico socioeconômico e jurídico apresentado, revela-se imperativa a formulação de propostas concretas voltadas à inclusão previdenciária e à efetivação dos direitos fundamentais das mães atípicas, com o objetivo de romper com os ciclos de vulnerabilidade, informalidade e exclusão social, assegurando-lhes o pleno exercício da cidadania e a proteção social integral.

Tais medidas demandam tanto a adequação e aprimoramento da legislação vigente quanto a criação, ampliação e fortalecimento de políticas públicas intersetoriais, capazes de promover respostas efetivas às especificidades dessa realidade social.

4.1 Flexibilização das Regras do BPC/LOAS e Criação de Mecanismos de Transição

Uma das medidas de caráter mais urgente e estrutural consiste na revisão dos critérios normativos que regem o BPC/LOAS, de modo a per-

mitir que a mãe cuidadora possa exercer atividade laboral formal até determinado patamar de renda, sem que isso enseje, de forma automática, a perda imediata ou integral do benefício concedido ao filho com deficiência. Nesse contexto, propõe-se a adoção de um modelo de escalonamento, pelo qual o benefício seria gradualmente reduzido na medida em que a renda formal da mãe aumente, possibilitando, assim, uma transição segura, progressiva e socialmente protegida para o mercado de trabalho formal, sem comprometer de imediato a segurança econômica da família.

No âmbito previdenciário, revela-se igualmente imprescindível a criação ou adaptação de mecanismos de contribuição compatíveis com a realidade socioeconômica das mães atípicas, que frequentemente se veem obrigadas a recorrer a atividades informais e esporádicas como meio de complementação de renda. No que se refere à modalidade de segurada facultativa de baixa renda, atualmente prevista no artigo 21, § 2º, inciso II, alínea “b”, e § 4º da Lei nº 8.212/1991, impõe-se a necessidade de revisão das regras, de modo a afastar a automática descaracterização dessa condição na hipótese de exercício de atividades econômicas esporádicas e de baixa expressão financeira.

Como solução normativa possível, sugere-se a instituição de um limite de renda informal tolerável, ou, alternativamente, a criação de um sistema de autodeclaração, sujeito à fiscalização *a posteriori*, que tenha por base a intenção contributiva da segurada e sua efetiva condição de vulnerabilidade social, afastando interpretações excessivamente rígidas e dissociadas da realidade social.

De forma alternativa, ou até mesmo complementar, poderia ser criada uma categoria previdenciária específica destinada aos cuidadores de pessoas com deficiência em situação de vulnerabilidade social, com alíquotas diferenciadas e subsidiadas, bem como com regras de carência e de acesso a benefícios adaptadas às especificidades dessa atividade. Trata-se de reconhecer formalmente que o trabalho de cuidado, embora não remunerado pelo mercado, constitui atividade de elevado valor social e econômico, devendo, por isso, ser apto a gerar direitos no âmbito do Sistema de Seguridade Social brasileiro.

O reconhecimento jurídico do trabalho de cuidado como atividade socialmente relevante e geradora de proteção social constitui medida de caráter urgente, sobretudo diante de um modelo previdenciário que ainda não contempla adequadamente as desigualdades estruturais resultantes da divisão sexual e social do trabalho, cujos efeitos recaem, de forma desproporcional, sobre as mulheres, em especial sobre as mães atípicas.

É indispensável que o Estado e a sociedade avancem na valoriza-

ção do trabalho de cuidado não remunerado, majoritariamente desempenhado por mulheres, que, embora não gere contrapartida financeira no mercado, é essencial para o bem-estar das pessoas com deficiência e para a própria coesão social. Esse reconhecimento deve se concretizar na formulação de políticas públicas que compensem o tempo dedicado ao cuidado, seja por meio de benefícios previdenciários específicos, seja pela flexibilização dos critérios de acesso aos direitos sociais e previdenciários.

É fundamental reconhecer que a desvalorização do trabalho de cuidado, historicamente associado às mulheres, não é apenas uma omissão legislativa, mas parte de uma lógica estruturante do mercado de trabalho e das políticas públicas. Conforme aponta a pesquisa realizada por IPEA, ONU Mulheres e OIT³⁸, o trabalho de cuidado não remunerado corresponde, no Brasil, a cerca de 11% do PIB, embora permaneça invisível nas métricas econômicas tradicionais e, conseqüentemente, desconsiderado na formulação das políticas previdenciárias.

A efetivação dessas medidas exige atuação coordenada dos Poderes Legislativo e Executivo, em todas as esferas federativas, e da sociedade civil, no sentido de construir um sistema de proteção social verdadeiramente inclusivo, equânime e sensível às especificidades das mulheres que dedicam suas vidas ao cuidado de pessoas em situação de dependência, assegurando-lhes o pleno exercício da cidadania e da proteção social.

38 IPEA; ONU Mulheres; OIT, 2021.

A INCLUSÃO PREVIDENCIÁRIA DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA: DESAFIOS E PROPOSTAS PARA A INSERÇÃO IGUALITÁRIA E NÃO DISCRIMINATÓRIA NO MERCADO DE TRABALHO

João Marcelino Soares

Maria Inês dos Santos

1. INTRODUÇÃO

A Convenção Interamericana para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Contra as Pessoas Portadoras de Deficiência (*sic*), internalizada em nosso ordenamento jurídico pelo Decreto 3.956/01, reafirmou que todas as pessoas com deficiências “[...] têm os mesmos direitos humanos e liberdades fundamentais que outras pessoas e que estes direitos, inclusive o direito de não ser submetidas a discriminação com base na deficiência, emanam da dignidade e da igualdade que são inerentes a todo ser humano”.

Nesse sentido, como parte da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas – ONU, o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável – ODS nº 10 propõe “Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles”, e, no objetivo específico nº 10.2, consta a previsão de “[...] até 2030, empoderar e promover a inclusão social, econômica e política de todos, independentemente da idade, gênero, deficiência, raça, etnia, origem, religião, condição econômica ou outra”.

Mais especificamente no âmbito laboral, o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável – ODS nº 8 possui o desígnio de “[...] promover o crescimento econômico inclusivo e sustentável, o emprego pleno e produtivo e o trabalho digno para todos”. E consta no objetivo específico 8.5 que devemos “[...] até 2030, alcançar o emprego pleno e produtivo e trabalho decen-

te para todas as mulheres e homens, inclusive para os jovens e as pessoas com deficiência, e remuneração igual para trabalho de igual valor”.

Por seu turno, a Convenção 159 da OIT, internalizada pelo Decreto 129/91, dispõe sobre a habilitação e reabilitação profissional das pessoas com deficiência, entendendo estas como “[...] todas as pessoas cujas possibilidades de obter e conservar um emprego adequado e de progredir no mesmo fiquem substancialmente reduzidas devido a uma deficiência de caráter físico ou mental devidamente comprovada”.

A Convenção 159 da OIT também determina que cada Estado-membro adote política que “[...] deverá ter como base o princípio de igualdade de oportunidades entre os trabalhadores deficientes e dos trabalhadores em geral.” O Estado signatário deve

[...] respeitar a igualdade de oportunidades e de tratamento para os trabalhadores deficientes. As medidas positivas especiais com a finalidade de atingir a igualdade efetiva de oportunidades e de tratamento entre os trabalhadores deficientes e os demais trabalhadores, não devem ser vistas como discriminatórias em relação a estes últimos.

Na mesma trilha, a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (Convenção de Nova York) estatui que os Estados devem reconhecer “[...] o direito das pessoas com deficiência ao trabalho, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas”. E impõe que “[...] esse direito abrange o direito à oportunidade de se manter com um trabalho de sua livre escolha ou aceitação no mercado laboral, em ambiente de trabalho que seja aberto, inclusivo e acessível a pessoas com deficiência.

A Convenção de Nova York ainda determina que os Estados signatários devem “[...] proibir a discriminação baseada na deficiência com respeito a todas as questões relacionadas com as formas de emprego, inclusive condições de recrutamento, contratação e admissão, permanência no emprego, ascensão profissional e condições seguras e salubres de trabalho”. E devem “[...] proteger os direitos das pessoas com deficiência, em condições de igualdade com as demais pessoas, às condições justas e favoráveis de trabalho, incluindo iguais oportunidades e igual remuneração por trabalho de igual valor, condições seguras e salubres de trabalho, além de reparação de injustiças e proteção contra o assédio no trabalho”.

No tocante ao texto da Convenção de Nova York, o peso jurídico é ainda maior, pois tal Convenção foi a primeira a passar pelo crivo do art. 5º, § 3º, da Constituição Federal, sendo internalizada no ordenamento jurídico pátrio como se fosse a própria manifestação do Poder Constituinte Reformador. Isto significa que a Convenção de Nova York

se integrou à Constituição da República como uma emenda constitucional (bloco de constitucionalidade). Apesar de não constar no texto da CF/88, ela é “formalmente e materialmente” constitucional, eis que observou os requisitos formais de aprovação e possui conteúdo constitucional, relativo aos direitos fundamentais da pessoa com deficiência, segundo Piovesan (2006, p. 79).

Portanto, o texto da Convenção de Nova York não é mera orientação ao Estado brasileiro, mas uma imposição constitucional. Ao se buscar a inserção igualitária, acessível e não discriminatória das pessoas com deficiência ao mercado de trabalho, a Convenção de Nova York materializa-se em nosso ordenamento jurídico pátrio como um comando constitucional a ser obrigatoriamente observado nas criações de políticas públicas, nas propostas legislativas e na interpretação e aplicação das leis infraconstitucionais.

Nesse norte, o art. 37, inc. VIII, da Constituição Federal prevê a reserva de vagas para cargos e empregos públicos para pessoas com deficiência. Outrossim, o art. 203, inc. IV, da CF/88 prevê a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária, independentemente de contribuição. E, em seu art. 7º, inc. XXX, a Constituição Cidadã proíbe qualquer discriminação no tocante à salário e aos critérios de admissão do trabalhador com deficiência.

Portanto, hoje se tem previsões e objetivos internacionais e ordens constitucionais muito claras: concretizar o acesso igualitário e não discriminatório das pessoas com deficiência ao mercado de trabalho. Contudo, a concretização dessa realidade ainda está muito distante.

O Censo Demográfico 2010 feito, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, apontou que 45.606.048 pessoas no Brasil tinham algum tipo de deficiência, o que correspondia a 23,9% do total da população recenseada na época.

Em 2018, houve alteração da metodologia utilizada, com base na aplicação da linha de corte adotado posteriormente pelo Grupo de Washington para Estatísticas sobre Pessoas com Deficiência (*Washington Group on Disability Statistics – WG*). E, nesse contexto, concluiu-se que das 190.755.048 pessoas recenseadas na época 12.748.663 eram pessoas com deficiência, ou 6,7% do total da população registrado pelo Censo Demográfico 2010 (IBGE, 2018)³⁹.

39 Disponível em https://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2010/metodologia/notas_tecnicas/nota_tecnica_2018_01_censo2010.pdf. Acesso em: 21 mar. 2024.

Em 2023, o IBGE divulgou nova pesquisa na qual se estimou que a população com deficiência no Brasil é de 18,6 milhões de pessoas de dois anos ou mais, o que corresponde a 8,9% da população dessa faixa etária⁴⁰.

Ao lado disso, essa mesma pesquisa do IBGE revelou que no final de 2022 apenas 26,6% das pessoas com deficiência estavam no mercado de trabalho, sendo que 55% estavam na informalidade. Como comparação, entre as pessoas sem deficiência, 60,7% estavam no mercado de trabalho e apenas 38,7% estavam na informalidade.

A desigualdade também se reflete nos salários: o rendimento do trabalho das pessoas com deficiência é 30% menor que a média no Brasil: R\$ 1.860 contra R\$ 2.690 das pessoas sem deficiência.

Portanto, em que pese a existência de objetivos internacionais e determinações constitucionais, a concretização do acesso igualitário e não discriminatório das pessoas com deficiência ao mercado de trabalho ainda não é uma efetiva realidade no Brasil. Grande parte das pessoas com deficiência se encontram na informalidade; e, os que se estão na formalidade ainda enfrentam desigualdade salarial.

Nesse sentido, este capítulo se propõe a expor dois mecanismos jurídicos de inserção das pessoas com deficiência no mercado de trabalho existentes no Brasil: as cotas de emprego e o auxílio-inclusão. Primeiramente, far-se-á uma análise técnica sobre os requisitos e entendimentos jurídicos desses dois institutos. Posteriormente, aborda-se de forma crítica os desafios técnicos desses mecanismos e as atuais propostas legislativas para seu aprimoramento.

2. COTAS DE EMPREGO DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA

O art. 93 da Lei 8.213/91 estabelece uma reserva de 2 a 5% das vagas de emprego às pessoas com deficiência e beneficiários reabilitados da Previdência Social em empresas com mais de 100 empregados, somando filiais e matriz, da seguinte forma:

Tabela 1: Cotas de vagas de emprego às pessoas com deficiência

Número de Empregados	Cota
100 até 200	2%
201 até 500	3%

40 Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2023/julho/brasil-tem-18-6-milhoes-de-pessoas-com-deficiencia-indica-pesquisa-divulgada-pelo-ibge-e-mdhc>. Acesso em: 22 mar. 2024.

501 até 1.000	4%
1.001 em diante	5%

Fonte: Elaborado pelos autores.

Também estabelece que a dispensa ao final de contrato a termo por mais de 90 dias e a dispensa imotivada em contrato por prazo indeterminado somente poderão ocorrer após a contratação de outro trabalhador com deficiência ou beneficiário reabilitado.

O descumprimento legal por parte da empresa acarreta multa. Conforme Portaria Interministerial MTP/ME nº 23, de 16 de janeiro de 2025, as multas variam de R\$ 3.215,07 a R\$ 321.505,87 **por** colaborador pessoa com deficiência não contratado, dependendo da gravidade do descumprimento.

De outro lado, existe outra obrigação de cota para as empresas: do jovem aprendiz, que também pode ser direcionada a uma pessoa com deficiência. Trata-se da regra prevista no art. 429, caput e § 1º da CLT e art. 51 e seguintes do Decreto 9.579/18, pela qual 5 a 15% dos empregados contratados por empresas sejam aprendizes, com ou sem deficiência, o que não se aplica para as microempresas e as empresas de pequeno porte, conforme art. 51 da LC 123/06.

A cota de aprendiz quando ocupada por uma pessoa com deficiência possui peculiaridades importantes para a empresa ao passo que art. 428 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) retira a idade máxima do contratado de 24 anos e o limite temporal máximo de 2 anos para o contrato de aprendiz quando a vaga é preenchida por pessoa com deficiência.

Ou seja: quando se trata de contrato de aprendiz e o contratado é pessoa com deficiência, este pode ter mais que 24 anos de idade (com respeito à idade mínima de 14 anos) e o contrato pode ter duração superior a 2 anos. Nesse sentido, o art. 57 da Portaria MTE 3544/23 da prevê que “[...] o limite de dois anos do contrato de aprendizagem não se aplica às pessoas com deficiência, desde que o tempo excedente seja fundamentado em aspectos relacionados à deficiência, vedada em qualquer caso a contratação de aprendiz por prazo indeterminado”.

Note-se, contudo, que são mecanismos diversos e que não se confundem. Existe a cota geral para pessoa com deficiência prevista no art. 93 da Lei 8.213/91; e existe a cota do jovem aprendiz, prevista no art. 429, caput e § 1º da CLT e art. 51 e seguintes do Decreto 9.579/18. Elas não são cumulativas a um mesmo contratado. O art. 93, §3º, da Lei 8.213/91 não insere na cota de pessoas com deficiência a contratação como aprendiz, mesmo que o contratado seja uma pessoa com deficiência. Ou seja: ao contratar um aprendiz com deficiência cumpre-se a cota de aprendiz e tal

contratação não é computada para a cota de pessoa com deficiência, para evitar sobreposição de cotas.

Trata-se de importantes políticas públicas de inclusão da pessoa com deficiência ao mercado de trabalho, mas que enfrentam uma dificuldade de concretização. Diante disso, algumas propostas legislativas tramitam no Congresso Nacional para seu aperfeiçoamento, conforme abaixo analisado.

2.1 Desafios Atuais e Propostas

Como visto, o descumprimento legal por parte da empresa acarreta multas que variam de R\$ 3.215,07 a R\$ 321.505,87 por colaborador pessoa com deficiência não contratado, dependendo da gravidade do descumprimento (Portaria Interministerial MTP/ME nº 23, de 16 de janeiro de 2025).

É certo que a regra não traz exceção ou flexibilização, nem mesmo pode ser negociada mediante convenção coletiva entre sindicatos (TST, ROT-549-88.2019.5.12.0000). Porém, jurisprudencialmente é possível identificar decisões que, em caráter extremamente excepcional, flexibilizam a regra a depender do tipo de atividade econômica realizada pela empresa, quando local de trabalho é absolutamente incompatível para o cumprimento de cotas, muitas vezes com o ajuste da base de cálculo a incidir o percentual da cota. São exemplos as empresas portuárias (TRT/2, Processo nº 10000462420205020443) e as atividades em plataforma de petróleo (TR/1 0148400-98.2009.5.01.0482/ACP).

Outra situação excepcional adotada jurisprudencialmente de flexibilização da regra de cotas é quando o empregador comprova que não a cumpre por motivos alheios à sua vontade, com demonstração cabal da realização de todos os esforços possíveis para o cumprimento, com ampla divulgação de vagas, realização de convênios com entidades, entre outros (TST, RRAg-319-26.2018.5.13.0009).

Deveras, muitas vezes inexistente pessoa com deficiência que possa ocupar a vaga a ela destinada. A empresa busca por todos os meios a divulgação de vagas, diligencia a busca de novos empregados para o cumprimento da cota, realiza convênios, porém, por fato alheio à sua vontade, não consegue atingir a cota legal por falta de candidatos com deficiência na localidade, ou ainda, por falta de interesse ou impossibilidade das pessoas com deficiência na contratação.

Nesse sentido, o PL 1052/2020 visa incluir, no art. 93 da Lei 8.213/91, os §§4º e 5º para permitir a contratação dos pais de menores com deficiência, assim como de seus responsáveis legais, quando não houver, no

município da prestação dos serviços, pessoas com deficiência habilitadas para a admissão nos moldes do referido dispositivo legal.

Tabela 2: Comparação da proposta de alteração legal

Previsão Atual	Proposta de Alteração
Sem correspondente	“§ 5º Inexistindo no município da prestação dos serviços, pessoas com deficiência habilitadas, a obrigação prevista no caput poderá ser substituída pela contratação dos genitores de menores com deficiência, assim como de seus responsáveis legais. § 6º A contratação prevista no § 5º observará o disposto nos incisos I a IV do caput deste artigo.”

Fonte: Elaborado pelos autores.

Nesse ponto, a proposta legislativa pretende ampliar o número de pessoas que podem ser contratadas para a cota com a inclusão dos genitores das pessoas com deficiência ou de seus responsáveis legais. Assim, aumenta-se a possibilidade das empresas em cumprirem sua função social com a observância total da cota legal. E, por outro lado, a ação afirmativa é alcançada, pois indiretamente o rendimento auferido pelo pai/mãe ou responsável legal da pessoa com deficiência gera benefícios para esta última. Contudo, algumas observações devem ser feitas a essa proposta.

Conforme redação legal, não se trata de uma obrigação da empresa, mas uma faculdade em admitir a contratação de genitores e responsáveis legais no lugar das pessoas com deficiência quando inexistir a possibilidade de contratação das próprias pessoas com deficiência.

Porém, isso deve ser uma obrigação legal e não uma faculdade. Conforme a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (Convenção de Nova York), o Estado-Parte deve: “[...] promover o emprego de pessoas com deficiência no setor privado, mediante políticas e medidas apropriadas, que poderão incluir programas de ação afirmativa, incentivos e outras medidas”. Assim, ou se adota a regra como obrigatória ou se criam incentivos fiscais para seu cumprimento, sob pena de tornar o comando legal inócuo.

Mas, tal obrigação deve ser acompanhada de provas da real e efetiva impossibilidade de contratação da própria pessoa com deficiência. Não se pode desvirtuar o comando normativo e contratar o pai/mãe ou responsável legal como regra; isso deve ser uma absoluta exceção somente quando houver provas de impossibilidade de contratação da própria pessoa com deficiência.

O ideal é que a própria pessoa com deficiência exerça a atividade remunerada com vistas à autonomia financeira, socialização, vida independente e o cumprimento do desígnio primordial de inserção igualitária, acessível e não discriminatória das pessoas com deficiência ao mercado de trabalho.

Assim, somente nos casos de provas da real e efetiva impossibilidade de contratação da própria pessoa com deficiência é que a vaga deve ser preenchida pelo pai/mãe ou responsável legal. Também se deve cuidar para que efetivamente a renda auferida pelo pai/mãe ou responsável legal traga benefícios para a pessoa com deficiência. Uma forma de comprovação disso é a prova de mesma residência entre a pessoa com deficiência e o pai/mãe ou responsável legal contratado.

Deste modo, é absolutamente recomendável que haja previsão legal de prova do mesmo domicílio entre a pessoa com deficiência e o pai/mãe ou responsável legal contratado; que haja previsão legal de que a contratação de pai/mãe ou responsável legal somente pode ocorrer nos casos de provas da real e efetiva impossibilidade de contratação da própria pessoa com deficiência, com fiscalização do Ministério do Trabalho e Ministério Público do Trabalho; que a regra seja impositiva e não mera liberalidade da empresa, ou que haja incentivos fiscais para a efetiva concretização da ação afirmativa.

Outra proposta que existe com escopo de ampliação das pessoas com deficiência no mercado de trabalho é o PL 1235/2019 que colima a ampliação da ação afirmativa com a inclusão de empresas a partir de 50 empregados na obrigatoriedade legal, com a alteração do caput do art. 93 da Lei 8.213/91 e inserção de um §4º com um prazo de adaptação pelas empresas com 50 a 99 empregados que somente começariam a ser fiscalizadas após transcorridos três anos.

Tabela 3: Proposta de alteração legal

Previsão Atual	Proposta de Alteração
“Art. 93. A empresa com 100 (cem) ou mais empregados está obrigada a preencher de 2% (dois por cento) a 5% (cinco por cento) dos seus cargos com beneficiários reabilitados ou pessoas portadoras de deficiência, habilitadas, na seguinte proporção: I - até 200 empregados...2%;	“Art. 93. As empresas com 50 (cinquenta) ou mais empregados são obrigadas a preencher seus cargos com pessoas com deficiência e com beneficiários reabilitados da Previdência Social, na seguinte proporção: I - de 50 (cinquenta) a 99 (noventa e nove) empregados, 1 (um) empregado;

II - de 201 a 500...3%; III - de 501 a 1.000...4%; IV - de 1.001 em diante...5%.”	II – de 100 (cem) a 200 (duzentos) empregados, 2% (dois por cento) do total de empregados; III – de 201 (duzentos e um) a 500 (quinhentos) empregados, 3% (três por cento) do total de empregados; IV – de 501 (quinhentos e um) a 1.000 (mil) empregados, 4% (quatro por cento) do total de empregados; V – mais de 1.000 (mil) empregados, 5% (cinco por cento) do total de empregados. § 4º O cumprimento da reserva de cargos nas empresas entre 50 (cinquenta) e 99 (noventa e nove) empregados passará a ser fiscalizado no prazo de 3 (três) anos”.
--	---

Fonte: Elaborado pelos autores.

Tal proposta é polêmica, porém o Projeto de Lei está em consonância com a Convenção 159 da OIT pela qual “[...] cada País Membro formulará, aplicará e periodicamente revisará a política nacional sobre reabilitação profissional e emprego de pessoas deficientes”.

O Projeto de Lei também está amparado pela Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (Convenção de Nova York), com *status* constitucional, que determina que todo Estado signatário deve “[...] promover oportunidades de emprego e ascensão profissional para pessoas com deficiência no mercado de trabalho, bem como assistência na procura, obtenção e manutenção do emprego e no retorno ao emprego.”

Contudo, algumas observações são necessárias. Como já exposto, a cota de deficiência, prevista no art. 93 da Lei 8.213/91, não é cumulativa com a cota do jovem aprendiz com deficiência prevista no art. 429, caput e § 1º da CLT e art. 51 e seguintes do Decreto 9.579/18. Assim, a empresa, ao contratar um aprendiz com deficiência cumpre a cota de aprendiz, mas, tal contratação não é computada para a cota de pessoa com deficiência, para evitar sobreposição de cotas. Não há opção: se contratar como aprendiz, entra na cota de aprendiz e, para entrar na cota de pessoa com deficiência, a contratação deve ser feita em outra modalidade contratual permitida.

Logo, a empresa que precisa preencher a cota de pessoa com deficiência acaba efetuando a contratação em outra modalidade e não no contrato de aprendizagem. Isto acaba desestimulando a contratação por parte do empregado que auferir BPC. Isto porque o art. 21-A, §2º, da Lei 8.742/93, prevê que a contratação exclusivamente como aprendiz não acarreta a

suspensão do benefício de prestação continuada, limitado a dois anos o recebimento concomitante da remuneração e do benefício.

Portanto, se houver a contratação como aprendiz, o empregado pode auferir o rendimento do trabalho em concomitância com o BPC pelo prazo de dois anos. Isto é importante como medida protetiva de adaptação ao emprego e ao mercado de trabalho: caso o trabalhador não se adapte ao emprego no prazo de dois anos, pode retornar ao BPC sem nenhum prejuízo.

Mesmo com a existência do auxílio-inclusão, as pessoas com deficiência sentem receio em adentrar ao mercado de trabalho, perder o BPC e ainda não conseguir se adaptar às funções exercidas na empresa. No fim, acabariam sem o emprego e sem o benefício assistencial.

Destaca-se, nesse ponto, que o art. 428 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) retirou a idade máxima do contratado de 24 anos e o limite temporal máximo de dois anos para o contrato de aprendiz quando a vaga é preenchida por pessoa com deficiência. Ou seja: quando se trata de contrato de aprendiz e o contratado é pessoa com deficiência, este pode ter mais que 24 anos de idade (com respeito à idade mínima de 14 anos) e o contrato pode ter duração superior a dois anos. Nesse sentido, o art. 57 da Portaria MTE 3544/23 prevê que “[...] o limite de dois anos do contrato de aprendizagem não se aplica às pessoas com deficiência, desde que o tempo excedente seja fundamentado em aspectos relacionados à deficiência, vedada em qualquer caso a contratação de aprendiz por prazo indeterminado”.

Portanto, para a efetiva proteção das pessoas com deficiência e inclusão delas no mercado de trabalho seria recomendável a alteração no §3º do art. 93 da Lei 8.213/91, permitindo que os contratos de aprendizagem sejam computados na cota de deficiência, vedada a sobreposição. Ou seja: o empregador poderia escolher se o aprendiz com deficiência entraria ou cota de aprendiz ou na cota de pessoa com deficiência.

3. AUXÍLIO-INCLUSÃO

Como dito alhures, o art. 21-A, §2º, da Lei 8.742/93, prevê o recebimento simultâneo do benefício com a remuneração da empresa com aprendiz pelo prazo máximo de 2 anos. Finalizado esse prazo, deve a pessoa com deficiência optar entre o benefício assistencial ou a permanência no emprego como aprendiz. E, no caso de não ser contratação como aprendiz, não é possível a cumulação do benefício com a remuneração da empresa, mesmo que temporariamente.

Diante disso, o Estatuto da Pessoa com Deficiência trouxe, em 2015 (art. 94 da Lei 13.146/15), a primeira previsão sobre o auxílio-inclusão, um benefício assistencial a ser concedido para pessoas com deficiência moderada ou grave que:

- a) recebam o BPC e que passem a exercer atividade remunerada que a enquadrem como segurado obrigatório do INSS;
- b) ou que tenham recebido, nos últimos 5 (cinco) anos, o BPC e que exerçam atividade remunerada que a enquadrem como segurado obrigatório do INSS.

Porém, a regulamentação do auxílio-inclusão ficou a cargo de outra lei, que somente surgiu em 2021 com a Lei 14.176, a qual alterou a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) (Lei 8.742/93) e acrescentou os seguintes requisitos para a concessão do auxílio-inclusão:

- a) inscrição atualizada no CadÚnico no momento do requerimento do auxílio-inclusão;
- b) inscrição regular no CPF;
- c) que a remuneração auferida pela empresa seja limitada a dois salários-mínimos;

O valor do benefício do auxílio-inclusão foi estabelecido em 50% do valor do BPC, ou seja, metade do salário-mínimo. Desse modo, o titular de BPC, ou quem recebeu o BPC nos últimos cinco anos e teve o benefício suspenso pelo exercício de atividade remunerada, passa a ter direito a receber meio salário mínimo de auxílio-inclusão auferido simultaneamente com a remuneração da empresa, independentemente da forma de contratação, que não poderá ser superior a dois salários mínimos.

Assim, em vez de receber apenas um salário mínimo mensal do BPC, a pessoa com deficiência pode auferir um valor total mensal de dois salários mínimos e meio, composto de 2 salários mínimos da empresa e meio salário mínimo do auxílio-inclusão. Caso haja a dispensa da pessoa com deficiência do emprego, o auxílio-inclusão deve ser cessado e o BPC reativado até que haja nova contratação. O auxílio-inclusão não pode ser cumulado com o recebimento do BPC, seguro-desemprego, aposentadorias, pensões ou benefícios por incapacidade pagos por qualquer regime de previdência.

Em âmbito administrativo, o auxílio-inclusão é disciplinado pela Portaria Conjunta MC/MTP/INSS nº 13, de 7 de outubro de 2021, e pela Portaria DIRBEN/INSS nº 949, de 18 de novembro de 2021, com altera-

ções promovidas pela Portaria DIRBEN/INSS nº 954, de 6 de dezembro de 2021, Portaria DIRBEN/INSS nº 1.047, de 10 de agosto de 2022, e pela Portaria DIRBEN/INSS nº 1.211, de 11 de julho de 2024.

3.1 Desafios Atuais e Proposta

Conforme Boletim Estatístico da Previdência Social (BEPS), o auxílio-inclusão é um dos benefícios assistenciais menos concedidos. Por exemplo, em março de 2023, em um universo de 61.884 benefícios assistenciais concedidos, apenas 22 eram de auxílio-inclusão.⁴¹ E, em fevereiro de 2024, do total de 60.942 benefícios assistenciais concedidos, tão somente 20 eram de auxílio-inclusão⁴².

Isso significa que apesar de um grande avanço e um importante instrumento de política pública de inclusão da pessoa com deficiência ao mercado de trabalho, o auxílio-inclusão ainda possui pouca aplicação prática. E isso ocorre porque o auxílio-inclusão atualmente somente é concedido se o destinatário possuir deficiência moderada ou grave, excluídas, portanto, as deficiências leves.

Nesse ponto, o PL 3281/23 visa modificar o caput do art. 26-A da Lei 8.742/93 e o caput do art. 94 da Lei 13.146/15, ampliando o benefício de auxílio-inclusão para todas as pessoas com deficiência independentemente do seu grau.

Tabela 4: Comparativo de alteração legal

Previsão Atual	Proposta de Alteração
“Art. 26-A. Terá direito à concessão do auxílio-inclusão de que trata o art. 94 da Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), a pessoa com deficiência moderada ou grave que, cumulativamente:	“Art. 26-A. Terá direito à concessão do auxílio-inclusão de que trata o art. 94 da Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), a pessoa com deficiência, independentemente de seu respectivo grau, que, cumulativamente
Art. 94. Terá direito a auxílio-inclusão, nos termos da lei, a pessoa com deficiência moderada ou ?”	Art. 94. Terá direito a auxílio-inclusão, nos termos da lei, a pessoa com deficiência, independentemente de seu respectivo grau, que:”

Fonte: Elaborado pelos autores.

41 Disponível em https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/arquivos/beps032023_final.pdf. Acesso em: 13 nov. 2024.

42 Disponível em https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/arquivos/beps022024_final-1.pdf. Acesso em: 13 nov. 2024.

Portanto, importante e necessária a proposta legislativa para abranger todas as pessoas com deficiência como elegíveis ao auxílio-inclusão, independente do grau, desde que preenchidos os demais requisitos. A proposta também é importante sob o ponto de vista orçamentário, pois o gasto governamental com o auxílio-inclusão (de meio salário mínimo) é inferior ao gasto com a manutenção do BPC (de um salário mínimo). Assim, trata-se de um importante avanço social na proteção e inclusão de pessoas com deficiência no mercado de trabalho.

Porém, há uma problemática aqui: a metodologia utilizada para a aferição da deficiência. Isto ocorre porque a Portaria Conjunta MC/MTP/INSS nº 13, de 7 de outubro de 2021, presume a deficiência para fins de auxílio-inclusão para quem já está com o BPC ativo ou suspenso, consoante art. 4º, §2º:

Enquanto não estiver regulamentado o instrumento de avaliação de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 2º da Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), o grau da deficiência exigido no inciso I do caput será presumido quando o requerente se encontrar com o BPC ativo ou em suspensão nos termos do art. 21-A da Lei nº 8.742, de 1993.

E, para análise de deficiência para fins do BPC (e auxílio-inclusão, por presunção de deficiência), o INSS se utiliza da Portaria Conjunta MDS/INSS nº 2/15 que possui alta rigidez na identificação da deficiência e não possui validação científica.

Até a definitiva implantação do modelo único de avaliação de deficiência e regulamentação do §2º, do art. 2º, Lei 13.146/15 (Decreto 11.487/2023), o Índice de Funcionalidade Brasileiro Aplicado para Fins de Aposentadoria – (IFBr-A) (previsto na Portaria Interministerial AGU/MPS/MF/SEDH/MP nº 1, de 27.01.2014) é o único instrumento que foi validado cientificamente (em 2016, pela Universidade de Brasília (UnB)) e analisa a deficiência do ponto de vista biopsicossocial, com base na Classificação Internacional de Funcionalidade Incapacidade e Saúde (CIF) e na Convenção de Nova York. E seu melhoramento, o IFBr-M, também possui validação em campo (em 2019, pela UnB), que serve de base para a criação do modelo único, consoante art. 2º, inciso III, do Decreto 11.487/2023.

Já o instrumental previsto na Portaria Conjunta MDS/INSS nº 2/15 (utilizado para BPC e auxílio-inclusão) foi construído por servidores do próprio Governo, em uma atuação interministerial. E, apesar de formulado com conceitos trazidos pela CIF, o método não possui nenhuma validação científica em campo por nenhuma universidade ou instituição científica do Brasil.

Em vez de pontuação das atividades, de forma objetiva, como é feito no IFBr-A, a metodologia prevista na Portaria Conjunta MDS/INSS nº 2/15 impõe a análise do grau de barreira em cada atividade por meio de percentuais, o que dificulta sua aplicação pelo profissional. Na prática, a verificação do grau das barreiras é mais intuitiva do que objetiva.

Além disso, no IFBr-A, as atividades a serem pontuadas pela Medicina e Serviço Social são as mesmas, com análise particularizada conforme a formação de cada profissional. Já na Portaria Conjunta MDS/INSS nº 2/15, as atividades são diferentes, com domínios específicos das funções e estruturas do corpo a serem analisadas pela Medicina e que interferem no resultado, o que traz um viés de modelo biomédico. No IFBr-A, as funções e estruturas do corpo são apenas apontadas pelo profissional da medicina pericial, sem atribuição de notas.

Essa última consideração ficou evidente em um estudo publicado em 2021 pelo Evidência Express (EvEx), iniciativa da Diretoria de Altos Estudos da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), fundação pública vinculada ao Ministério da Economia⁴³.

Analisando os dados vemos que os qualificadores apresentam efeitos médios diferentes dos planejados pela TCQ. Em média, o qualificador de “Fatores Ambientais” causa a concessão do benefício em 13.6% das avaliações selecionadas. O qualificador que mais afeta a concessão do benefício é o de “Atividades e Participação” (26.2%), o que ainda é próximo à proporção de avaliações onde o benefício é concedido graças a “Funções do Corpo” (22.3%).

Explicamos esta divergência entre os resultados calculados na TCQ e nos dados descrevendo a distribuição das pontuações em qualificadores e mostrando que as combinações da TCQ “mais decisivas” são empiricamente mais relevantes. Sobretudo, esta discussão e descrição explicita uma possível inadequação entre as intenções e regras que acabam efetivamente aplicadas para a concessão do benefício pelo atual instrumento de avaliação da deficiência.

Utilizando nossas primeiras estimativas, propomos uma medida de comparação da importância relativa entre os avaliadores social e médico no resultado final da avaliação. Seguindo esta medida calculada em nossos dados, um aumento completo na avaliação social está associado a 25.3 pontos percentuais a mais na probabilidade de concessão do BPC e um aumento completo na avaliação médica esta associado a de 36.9 pontos percentuais a mais na probabilidade de concessão do BPC. Esta divergência seria ainda maior utilizando apenas os resultados obtidos através da TCQ. **Estes resul-**

43 Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/7384>. Acesso em: 22 abr. 2024.

tados nos mostram que, apesar de o instrumento de avaliação do BPC ser multidisciplinar, a regra de concessão é mais dependente dos produtos da Avaliação Médica do que da Avaliação Social (grifo nosso).

Essa observação também consta no Relatório de Análise *Ex Ante* da Implantação do Sistema Unificado da Avaliação Biopsicossocial da Deficiência, feito pelo próprio Governo Federal, também publicado em 2021⁴⁴:

Assim, o estudo indica a possibilidade de um instrumento de avaliação da deficiência como o do BPC, que vem sendo aplicado há anos para caracterizar a deficiência a partir de uma abordagem biopsicossocial, **pode na verdade estar reforçando o modelo biomédico de avaliação, ao estabelecer peso maior do componente biomédico em detrimento dos demais aspectos contextuais, ambientais e pessoais, podendo implicar em descumprimento da legislação** (grifo nosso).

Nesse viés, a Portaria Conjunta MDS/INSS nº 2/15 não respeitaria o próprio conceito constitucional de deficiência que, baseada na Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde – CIF e na Convenção de Nova York, exige análise por um método totalmente biopsicossocial e não uma metodologia biomédica com traços sociais.

Nesse sentido, um importante estudo de especialistas da Universidade de Marília (Unimar) e Universidade de São Paulo (USP) está disponível no site no Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania⁴⁵. Nele se constatou cientificamente que a Portaria Conjunta MDS/INSS nº 2/15 é extremamente mais rigorosa que o IFBr-A/IFBr-M para a identificação de deficiência.

O estudo de campo ocorreu nos anos de 2020 e 2021 e participaram no total 84 assistentes sociais e 76 peritos médicos federais, distribuídos em cerca de 60 Agências da Previdência Social (APS) de todas as macrorregiões brasileiras. Eles avaliaram, respectivamente, 1300 e 1200 requerentes usando os dois instrumentos. E a conclusão foi surpreendente:

Os resultados desta pesquisa indicam que a taxa de caracterização da deficiência do IFBr-M para os requerentes do BPC é muito superior à do

44 Disponível em https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/pessoa-com-deficiencia/publicacoes/Doc.14Relatorio_da_Analise_Ex_Ante_do_Sist_Unificado_v_final.pdf. Acesso em: 17 abr. 2024.

45 Disponível em <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/pessoa-com-deficiencia/publicacoes/Doc.09AnlisedaAplicaodondicedeFuncionalidadeBrasileiroModificadoemRequerentesdoBenefciodePrestaoContinuadaPessoaComDeficinciaUnimar.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2024.

instrumento atualmente adotado no reconhecimento àquele benefício: 94,9% contra 49,7% na amostra, ou seja, uma diferença de 45,3 pontos percentuais ou 91,1% em termos proporcionais. Mesmo descartando os casos de deficiência leve para o IFBr-M, a taxa de caracterização da deficiência continua bastante diferente: 62,5% contra os mesmos 49,7%.

Isto significa que uma pessoa pode ser identificada com deficiência pelo IFBr-A/IFBr-M; mas, pelos critérios da Portaria Conjunta MDS/INSS nº 2/15, ela pode não ser elegível para concessão de um BPC ou auxílio-inclusão por não ser considerada uma pessoa com deficiência. Trata-se de uma grande dicotomia e contradição atualmente existente nos direitos sociais das pessoas com deficiência no Brasil, haja vista que o conceito constitucional de deficiência para acesso ao BPC, auxílio-inclusão e aposentadorias é o mesmo, e o que muda são os demais requisitos.

Isso desagua em uma questão deveras importante: o prejuízo causado para a população com deficiência gerado pela aplicação da Portaria Conjunta MDS/INSS nº 2/15 em detrimento do IFBr-A/IFBr-M e em total violação ao art. 4º do Decreto 10.410/20.

Mas por que o INSS continua a utilizar a Portaria Conjunta MDS/INSS nº 2/15 até a futura criação do modelo único (que terá por base o IFBr-M) ao arrepio do claro comando do art. 4º do Decreto 10.410/20 que determina a aplicação do IFBr-A?

Para responder essa questão, cita-se outro estudo da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) que estimou um aumento no gasto governamental com concessão e reavaliações de BPC (e auxílio-inclusão) se o modelo único fosse implantado em 2021, com a consecutória extinção do modelo rígido da Portaria Conjunta MDS/INSS nº 2/15⁴⁶:

Nesta seção, apresentamos de maneira resumida as projeções para o modelo único. É importante pontuar que estas projeções não consideram o estoque prévio da população PcD antes da implementação deste modelo, apenas um fluxo futuro das avaliações. A partir da PNS 2019 e das projeções de população do IBGE, estimamos um estoque de pessoas com deficiência no Brasil, que não se enquadrariam no escopo de avaliação do BPC, de aproximadamente 11,2 milhões (em 2020). Para fins de comparação, a população considerada dentro do escopo de avaliação do BPC é 3,6 milhões, totalizando uma população com deficiência em 2020 de 14,8 milhões. O custo de avaliação deste estoque, utilizando nossas estimativas com base nos custos operacionais do INSS seria em torno de R\$ 2,07 bilhões, em valores reais de 2019. Nossas projeções não consideram a in-

46 Disponível em <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/7382>. Acesso em: 22 abr. 2024.

clusão deste estoque, apenas o fluxo de novas avaliações a partir de uma possível implantação do modelo único em 2021.

[...]

Em relação ao modelo único de avaliação da deficiência, simulamos a ampliação do público-alvo das avaliações de deficiência do BPC para os demais benefícios sociais. Nesse caso, encontramos que o número e custos de avaliação apresentaram um cenário base de estabilidade em torno 700 mil avaliações e R\$ 90 milhões por ano, não decrescendo com o envelhecimento populacional. Ao incorporar-se a necessidade de reavaliações bienais, tem-se 33% mais avaliações, e 41% mais avaliações se levada em conta a reavaliação de acordo com o nível de gravidade.

Portanto, a resposta é de ordem orçamentária. Ao se aplicar um modelo mais rígido, mesmo sem nenhuma validação científica e com viés mais biomédico que social, os gastos públicos com a concessão de BPC e auxílio-inclusão são significativamente reduzidos, mesmo que isso afronte o art. 4º do Decreto 10.410/20 e viole os direitos sociais da população com deficiência no Brasil.

Desse modo, para efetiva proteção das pessoas com deficiência seria recomendável que a avaliação da deficiência para fins de BPC e auxílio-inclusão observasse o §2º, do art. 2º, Lei 13.146/15 e, até sua efetiva regulamentação e implantação, utilizasse o IFBr-A previsto na Portaria Interministerial AGU/MPS/MF/SEDH/MP nº 1, de 27.01.2014, com base no art. 4º do Decreto 10.410/20.

Do contrário, a possível alteração para abranger as deficiências leves no auxílio-inclusão seria totalmente inócua, pois o instrumental aplicado para o BPC precedido (e para o auxílio-inclusão, pela presunção de deficiência) é altamente rígido e, na prática, somente identificaria deficiências graves e moderadas para a elegibilidade do benefício.

4. CONCLUSÃO

Hoje, tem-se previsões e objetivos internacionais e ordens constitucionais muito claras: concretizar o acesso igualitário e não discriminatório das pessoas com deficiência ao mercado de trabalho. Contudo, a concretização desta realidade ainda está muito distante: grande parte das pessoas com deficiência se encontram na informalidade; e, os que se estão na formalidade ainda enfrentam desigualdade salarial.

Nesse sentido, o presente estudo propôs a análise de dois mecanismos jurídicos de inserção das pessoas com deficiência no mercado de trabalho existentes no Brasil: as cotas de emprego e o auxílio-inclusão,

com abordagem aos requisitos jurídicos e os atuais desafios e propostas legislativas para seu aprimoramento.

As cotas de emprego para pessoas com deficiência são importantes políticas públicas de inclusão da pessoa com deficiência ao mercado de trabalho; mas, que enfrentam uma dificuldade de concretização.

Nesse sentido, o PL 1052/2020 visa permitir a contratação dos pais de menores com deficiência, assim como de seus responsáveis legais, quando não houver, no município da prestação dos serviços, pessoas com deficiência habilitadas para a admissão nos moldes do referido dispositivo legal.

Trata-se de importante avanço tendo em vista situações de impossibilidade de empresas no cumprimento das cotas, mesmo com todos os esforços para tanto. Porém, é imperioso que efetivamente a renda auferida pelo pai/mãe ou responsável legal traga benefícios para a pessoa com deficiência. Da mesma forma, é necessário que a contratação de pai/mãe ou responsável legal somente ocorra nos casos de provas da real e efetiva impossibilidade de contratação da própria pessoa com deficiência, com fiscalização do Ministério do Trabalho e Ministério Público do Trabalho. Por fim, que a regra seja impositiva e não mera liberalidade da empresa ou que haja incentivos fiscais para a efetiva concretização da ação afirmativa.

Outra proposta que existe com escopo de ampliação das pessoas com deficiência no mercado de trabalho é o PL 1235/2019 que colima a ampliação da ação afirmativa com a inclusão de empresas a partir de 50 empregados na obrigatoriedade legal, com um prazo de adaptação pelas empresas com 50 a 99 empregados que somente começariam a ser fiscalizadas após transcorridos três anos. Nesse ponto, seria importante permitir que os contratos de aprendizagem fossem computados na cota de deficiência, a escolha do empregador, vedada a sobreposição.

Por fim, quanto ao auxílio-inclusão, demonstrou-se sua pouca incidência prática, sobretudo por não abranger situações de deficiência leve, o que se pretende alterar com o PL 3281/23, com a ampliação do auxílio-inclusão para todas as pessoas com deficiência independentemente do seu grau.

Porém, para efetiva proteção das pessoas com deficiência seria recomendável que a avaliação da deficiência para fins de BPC e auxílio-inclusão observasse o §2º, do art. 2º, Lei 13.146/15 e, até sua efetiva regulamentação e implantação, utilizasse o IFBr-A previsto na Portaria Interministerial AGU/MPS/MF/SEDH/MP nº 1, de 27.01.2014, com base no art. 4º do Decreto 10.410/20.

Do contrário, a possível alteração para abranger as deficiências leves no auxílio-inclusão seria totalmente inócua, pois o instrumental aplicado para o BPC precedido (e para o auxílio-inclusão, pela presunção de deficiência) é altamente rígido e, na prática, somente identificaria deficiências graves e moderadas para a elegibilidade do benefício.

A INVISIBILIDADE DO TRABALHO DOMÉSTICO

Marcos Espínola

1. HISTÓRIA DO TRABALHO DOMÉSTICO E SEUS DIREITOS

O trabalho doméstico no Brasil tem raízes profundas na história da colonização e na estrutura escravocrata que moldou a sociedade brasileira por mais de três séculos. A história do empregado(a) doméstico(a) remete ao período colonial e imperial, quando o trabalho exercido nas casas era feito majoritariamente por pessoas escravizadas. Mulheres negras, muitas trazidas de outros países, eram responsáveis não somente pelos cuidados da casa, mas também pelo cuidado com os filhos das famílias brancas, pela alimentação, limpeza e cuidado em geral. O trabalho doméstico era considerado na época um serviço mais leve, realizado então pelas chamadas mucamas ou amas de leite.

A resolução nº 62 de 1886 da Câmara Municipal da Capital cita pela primeira vez a atividade de empregado(a) doméstico(a) em seu artigo 1º (Brasil, 1886). Em 1888, com a abolição da escravatura, essas mulheres foram formalmente libertas, mas, ao mesmo tempo, lançadas à informalidade, à marginalização e à precarização, pois muitas continuaram a exercer o mesmo trabalho dentro das casas das famílias brancas, sem nenhum direito trabalhista reconhecido.

Em 1936, surge Laudelina de Campos Mello, mulher negra, neta de escravizados e cria a Associação das Empregadas Domésticas do Brasil (Brasil, 2010). Pioneira incansável na luta pelos direitos das trabalhadoras domésticas, tinha como intuito com a criação da Associação que a instituição tivesse *status* de sindicato (CFESS, 2022) para que conseguisse negociar com o Estado o reconhecimento legal da categoria e, por consequência, os direitos trabalhistas. Essa luta tinha também como objetivo tirar essas pessoas da extrema precariedade em que viviam, resíduos da escravidão, que manteve o trabalho doméstico socialmente desvaloriza-

do, visto como uma extensão das tarefas naturais do cuidar e desconsiderado, portanto, como um trabalho produtivo no sentido econômico.

Imagem 1: Laudelina de Campos Mello



Fonte: Internet.⁴⁷

Com a ditadura de Getúlio Vargas, o Estado Novo (1937-1946), a busca pelos direitos das domésticas foi dificultada. Associações como a de Laudelina foram perseguidas e fechadas pelo Governo, mas, mesmo assim, ela e outras ativistas continuaram a luta de forma clandestina durante o auge da repressão.

O reconhecimento jurídico desse trabalho foi tardio e extremamente desigual. Enquanto a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), de 1943, garantiu direitos para diversas categorias, as trabalhadoras domésticas foram deixadas de fora da maioria desses direitos por décadas. O motivo da exclusão, na época, foi o entendimento de que os empregados domésticos não trabalham com intuito de enriquecer o empregador, ou seja, foi considerado como um trabalho improdutivo e executado nas dependências domésticas, não precisando, portanto, de proteção trabalhista e deixando essa categoria trabalhadora novamente à mercê da boa vontade de seus empregadores. Não foi levado em consideração, todavia, o fato de que o trabalho dessas mulheres permitia e permite até hoje tempo livre e liberdade para que esses empregadores pudessem se dedicar a afazeres que, sim, traziam lucro financeiro.

Laudelina continuou a militância para que as trabalhadoras domésticas fossem inseridas e reconhecidas não só pela CLT, mas também pela sociedade brasileira e, em 1961, criou a Associação Profissional das Empregadas Domésticas de Campinas. No ano seguinte, criou a Associação Profissional dos Empregados Domésticos de São Paulo (APEDSP) e, em

47 Disponível em: <https://primeirosnegros.com/laudelina-de-campos-melo/>. Acesso em: 10 mar. 2025.

1963, é registrada a Associação Profissional das Empregadas Domésticas do Rio de Janeiro, esta última criada 1961. (IPEA, 2021).

O movimento organizado das trabalhadoras domésticas brasileiras realiza, desde o final da década de 1960, congressos nacionais com o objetivo de discutir ações, projetos e perspectivas relacionadas aos direitos da categoria. A APEDSP atuou na luta pelo reconhecimento da profissão, organizando e participando de encontros e congressos regionais e nacionais, incluindo-se o I Congresso Nacional das Trabalhadoras Domésticas, ocorrido em 1968, em São Paulo, no qual estiveram presentes 44 trabalhadoras domésticas de nove Unidades da Federação – UFs (Bernardino-Costa, 2015). O congresso criou uma aliança nacional para a defesa da regulamentação da profissão e de aquisição de direitos previdenciários. Como parte dessa demanda, diferentes associações de trabalhadoras domésticas – entre estas, a APEDSP – enviaram em julho de 1972, em plena ditadura militar, carta com abaixo-assinado para o então presidente Emílio Garrastazu Médici (1969-1974), demandando a regulamentação da profissão. (IPEA, s.d.).

Somente em 1972, com a Lei 5.859 (Brasil, 1972) foi reconhecida a profissão de empregado(a) doméstico(a) no país, a qual regulamentava sobre registro em Carteira de Trabalho, férias remuneradas de 20 dias úteis, FGTS (com inscrição facultativa), contribuição para INSS, salário de desemprego, entre outros benefícios, porém ainda com grandes restrições se comparado a outras categorias de trabalhadores.

Tabela 1: Direitos Trabalhistas e os Direitos das Trabalhadoras Domésticas em relação às principais políticas públicas

Direito Trabalhista	CLT (1943) - Outros Trabalhadores	Trabalhadoras Domésticas (1943-1972)	Lei nº 5.859/72 Trabalhadoras Domésticas
Registro em CTPS	Sim	Informal/Não Regulamentado	Sim
Salário Mínimo	Sim	Não	Não
Jornada de Trabalho Definida	Sim (8h/dia)	Não	Não
Horas Extras	Sim	Não	Não
Descanso Semanal Remunerado	Sim	Não (excluídas da Lei 605/49)	Não
Férias Anuais Remuneradas	Sim	Não	Sim (20 dias úteis)
13º Salário	Sim (Lei 4.090/62)	Não	Não
FGTS	Sim (a partir de 1966)	Não	Não (facultativo a partir de 2001)
Previdência Social	Sim	Não	Sim (segurado obrigatório)
Seguro-Desemprego	Sim (a partir de 1986)	Não	Não (a partir de 2001)
Atestado de Boa Conduta	Não	Não	Sim (exigência única)

Fonte: Elaborado pelo autor.

Em 1985, em um evento nacional da categoria, realizado em Recife, as trabalhadoras domésticas articularam junto a outros movimentos sociais, especialmente as feministas, e junto a constituintes a apresentação de uma Proposta de Lei que contemplasse os direitos da categoria.

Apesar dos esforços, contudo, na Constituição de 1988, as trabalhadoras domésticas foram contempladas com alguns direitos, mas muito aquém dos demandados. O parágrafo único dos Direitos Sociais chega a mencioná-las, mas para dizer que 25 dos 34 direitos sociais previstos na Constituição Federal para todos/as os trabalhadores brasileiros/as não se aplicam às domésticas. (Fenatrad, 2016).

Em 2001, entrou em vigor a Lei do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) facultativo para domésticas e, em 2006, a Lei das Férias (que igualou para 30 dias o período de descanso). Somente em 2013, com a Emenda Constitucional nº 72/2013, chamada de PEC das Domésticas, regulamentada pela Lei Complementar 150 de 2015, é que houve uma aproximação dos direitos trabalhistas dessa categoria aos demais trabalhadores. Foram assegurados dentre os direitos trabalhistas a isonomia salarial, a jornada de trabalho de 44 horas semanais, a proteção contra a demissão sem justa causa, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), o seguro-desemprego, a estabilidade para a gestante, o seguro contra acidente de trabalho, o reconhecimento das convenções e acordos coletivos.

Porém, mesmo decorridos mais de dez anos da aprovação da Emenda Constitucional a precarização e a informalidade ainda são marcas estruturais dessa categoria que carrega um legado histórico de racismo estrutural, patriarcado e desigualdade de classe, sendo majoritariamente exercido por mulheres negras e periféricas, cuja força de trabalho foi e continua sendo invisibilizada e subvalorizada.

2. TRABALHO PRODUTIVO, REPRODUTIVO E IMPRODUTIVO

O trabalho forma conceitos múltiplos, molda a atividade fundamentalmente humana que sustenta não somente a vida individual, mas intrinsecamente a organização das sociedades e economias do mundo. O trabalho é definido, categorizado e valorizado, trazendo consigo implicações sociais, de gênero e de classe. O debate teórico sobre a divisão entre trabalho produtivo, reprodutivo e improdutivo reverbera em conceitos fundamentais para se compreender como o trabalho doméstico foi historicamente marginalizado das análises econômicas tradicionais e, conseqüentemente, das garantias jurídicas. As diferenças de cada tipo de trabalho descritas a seguir demonstram que são mais do só que teorias, são históricas, são ideológicas e que determinam quem trabalha, como trabalham e, principalmente, se esse esforço é reconhecido e recompensado.

Adam Smith, em “A Riqueza das Nações” (1776), define trabalho produtivo como sendo aquele que resulta na produção de bens e serviços,

que agregam valor econômico mensurável ao Estado. O trabalho na agricultura, manufatura e comércio, por exemplo, são considerados produtivos já que produzem bens e serviços que podem ser vendidos no mercado, permitindo assim o aumento da produtividade e especialização.

Ele reconhece também o papel dos serviços na sociedade, mas faz uma clara distinção entre trabalho produtivo e improdutivo, serviços que contribuem diretamente na produção de bens, como a agricultura entre outros, os quais são considerados produtivos; por outro lado os serviços como os domésticos e entretenimentos, apesar de contribuírem para o bem da sociedade, são considerados trabalhos improdutivos.

Em “O Capital”, publicado quase 100 anos depois, Karl Marx traz o contexto de trabalho produtivo voltado para o capitalismo, em que o trabalho produtivo é aquele que gera mais-valia, ou seja, o trabalho que cria valor excedente à acumulação e lucro do capital. Os trabalhadores produzem além do necessário para sua própria reprodução e esse excesso fica na mão dos capitalistas, o que faz com que haja um crescimento na economia, mas também gera desigualdades e conflitos entre as classes menos favorecidas. Para Marx, os serviços financeiros, comerciais e administrativos podem ser considerados produtivos se contribuírem para a valorização do capital. No entanto, serviços que não geram mais-valia, como a maioria dos serviços públicos e domésticos, são classificados como improdutivos. (Angeli; Espínola; Gallo, 2025).

Tabela 2: Definições de Trabalho Produtivo e Improdutivo (Adam Smith X Karl Marx)

Característica	Adam Smith	Karl Marx
Critério de Produtividade	Produção de bens tangíveis e vendáveis que agregam valor e podem ser acumulados.	Geração de mais-valia para o capitalista, ou seja, produção de valor excedente que permite a acumulação de capital.
Definição de Trabalho Improdutivo	Valor consumido no momento da produção; não se fixa em objeto vendável.	Não é trocado por capital, mas diretamente por receita (salários ou lucros); não gera mais-valia.
Exemplos de Trabalho Produtivo	Agricultura, manufatura, comércio.	Qualquer trabalho que, sob relações capitalistas, produza mais-valia.
Exemplos de Trabalho Improdutivo	Serviços domésticos, entretenimento, serviços públicos (soberanos, exército, clérigos, advogados, médicos, artistas).	Serviços domésticos, a maioria dos serviços públicos, serviços que não geram mais-valia.

Característica	Adam Smith	Karl Marx
Implicações	Essencial para a acumulação de capital e o aumento da riqueza da nação.	Fundamental para a exploração capitalista e a reprodução ampliada do capital, gerando desigualdades de classe.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Os dois autores deixam claro que, na lógica capitalista, o trabalho produtivo é aquele que gera valor mercantil, que produz bens ou serviços que resultam em lucro e são comercializados no mercado. Ou ainda que gera mais-valia, ou seja, contribui diretamente para a acumulação de capital. Já o trabalho improdutivo é aquele que não gera mais-valia diretamente, mas pode ser essencial para o funcionamento da sociedade, como, por exemplo, serviços públicos, atividades culturais, jurídicas, educacionais, atividades domésticas etc.

Silvia Federici aprofunda essa análise e afirma que não existe trabalho improdutivo, o trabalho produtivo não é apenas aquele que gera lucro ou mercadorias, mas todo trabalho que sustenta a vida e permite a reprodução social. Percebe-se, então, que nesse conceito não existindo o reprodutivo, o produtivo não terá a produção esperada pelo capitalismo. O trabalho produtivo é por si só dependente do chamado reprodutivo; o trabalho doméstico reprodutor, conhecido hoje com esse viés, segundo Silvia Federici, em seu livro “O Patriarcado do Salário”, surge quando:

Esse aspecto foi a formação de uma nova família proletária, um processo que ocorreu (grosso modo) entre 1860 e a Primeira Guerra Mundial, com a exclusão gradual das mulheres e crianças do trabalho fabril, a introdução do “salário familiar” e a criação da dona de casa proletária e do trabalho doméstico em si como um ramo específico da produção capitalista, encarregado da mão de obra. (Federici, 2021).

Portanto, o trabalho reprodutor, citado pela autora, se refere às atividades necessárias para reproduzir a força de trabalho, tanto no dia a dia (alimentar, cuidar, limpar) quanto na geração de novas vidas (criar, educar filhos, cuidar de idosos) e é historicamente desvalorizado porque não gera mercadoria, mas é essencial e indispensável para manter o funcionamento de todo o sistema econômico, pois, sem a existência de quem lave, alimente, cuide e organize, o trabalhador produtivo sequer existiria em condições de vender sua força de trabalho.

3. EMPREGADA DOMÉSTICA E DIARISTA

Diante desse histórico de invisibilidade e desvalorização do trabalho doméstico, é essencial compreender como o ornamento jurídico brasileiro estabelece diferenças dentro da própria categoria do trabalho doméstico. A distinção entre a empregada doméstica e a diarista, além de carregar implicações legais diretas, também reflete as contradições estruturais de um sistema que ainda não reconhece plenamente a centralidade do trabalho reprodutivo para a manutenção da vida e da economia.

A empregada doméstica é aquela que presta serviços de natureza contínua, subordinada, onerosa e de finalidade não lucrativa à pessoa ou à família, no âmbito da residência, por mais de dois dias por semana. Essa definição está prevista na Lei Complementar nº 150/2015 (Brasil, 2015), que regulamenta o trabalho doméstico no Brasil.

A característica da continuidade é essencial para a configuração do vínculo empregatício. Portanto, se uma pessoa presta serviços três ou mais vezes por semana, com regularidade, está configurada a relação de emprego, e ela deve ser registrada formalmente como empregada doméstica.

Já a diarista é a profissional autônoma que presta serviços domésticos de forma autônoma, eventual ou descontinuada, geralmente até dois dias por semana para o mesmo contratante. Sua atuação não configura vínculo empregatício, e ela não está subordinada às ordens diretas e constantes do contratante, mantendo certa autonomia na execução do serviço.

A diarista não possui os mesmos direitos da empregada doméstica, como 13º salário, férias, FGTS obrigatório, estabilidade em caso de gravidez, entre outros. Entretanto, ela pode ter proteção social, e para isso precisa fazer o recolhimento como contribuinte individual, já que aufera renda, tendo então direito aos benefícios relativos ao INSS.

Na prática, essa distinção legal serve, na maioria das vezes, como mecanismo para a continuidade da precarização e a naturalização da informalidade, transferindo para as trabalhadoras os riscos da atividade e a ausência de garantias sociais, sobretudo entre mulheres negras, pobres e periféricas, historicamente empurradas para esse espaço social de cuidado desvalorizado. Portanto, reconhecer essas estruturas torna possível compreender que a luta pela visibilidade e pela dignidade do trabalho doméstico é na verdade uma luta de transformação das bases sociais, econômicas e jurídicas que sustentam as desigualdades de gênero, raça e classe no país.

4. O TRABALHO DOMÉSTICO E A INFORMALIDADE

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) estima que 75,6 milhões de pessoas no mundo atuem como trabalhadores domésticos, sendo em sua maioria mulheres, migrantes e negras, e que pelo menos 81% desses trabalhadores (ILO, 2021) estão na informalidade.

O Brasil, de acordo com a última Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Continua – PNAD Contínua (IBGE, 2023), possui cerca de 5,7 milhões de trabalhadoras e trabalhadores domésticos. A categoria é majoritariamente composta por mulheres, 92%, sendo 65% delas, mulheres negras (Agência GOV EBC, 2024). Mais de 70% estão na informalidade.

Dados do DIEESE (2022), por sua vez, apontam que o trabalho doméstico é uma das atividades com maior índice de informalidade do país, muito acima da média nacional.

Adotada em 16 de junho de 2011, durante a 100ª Conferência Internacional do Trabalho da OIT, a Convenção 189 trata do Trabalho Decente para Trabalhadores Domésticos. Ela representa um reconhecimento internacional de que o trabalho doméstico é, sim, trabalho como qualquer outro, merecendo os mesmos direitos, proteções e garantias que qualquer outro trabalhador formal. Porém, um dos dados mais preocupantes, apresentado pela OIT, é a alta taxa de informalidade. Apesar de mais de 37 países terem ratificado a Convenção 189, a informalidade no trabalho doméstico não pode ser compreendida de forma isolada e sim como parte de um projeto social e econômico que naturaliza a exploração do trabalho de cuidado, mantendo milhões de mulheres à margem dos direitos sociais e da proteção estatal. Vale ressaltar, ainda, a infeliz marca de aproximadamente 7,4 milhões de crianças menores de 15 anos de idade envolvidas em trabalho domésticos. (IDWFED, 2022).

Tabela 3: Estatísticas Globais do Trabalho Doméstico (OIT)

Categoria	Dados Globais (OIT)
Total de Trabalhadores Domésticos	75,6 milhões
% da Força de Trabalho Global	4,50%
% de Mulheres	83% (global); 95% (Brasil)
% de Trabalhadores Informais	81% (2021)
% da Informalidade por Exclusão Legal	66%
Crianças em Trabalho Doméstico (<15 anos)	~7,4 milhões
Países que Ratificaram a C189 (até 2022)	37

Fonte: ILO, 2021.

De acordo com a Convenção 189 da OIT, as trabalhadoras domésticas deveriam usufruir de seus direitos; entretanto, na informalidade esses direitos ficam apenas nas letras da lei.

Suas principais disposições incluem: o direito a um contrato de trabalho claro e preferencialmente escrito; o respeito à privacidade, liberdade e dignidade; a limitação razoável da jornada de trabalho e dos períodos de descanso; a garantia de seguridade social e benefícios de maternidade em condições não menos favoráveis que as aplicáveis aos demais trabalhadores; o direito a um salário mínimo igual ao dos demais, com pagamento em dinheiro e limites para o pagamento em espécie, além de horas extras; o estabelecimento de uma idade mínima para trabalhar (18 anos, com exceções após 16); direitos específicos para trabalhadoras migrantes, como contrato pré-movimentação e retenção de documentos; acesso à justiça; regulamentação de agências de emprego; proteção contra abuso, assédio e violência; e o fundamental direito à sindicalização. (Ilo, s.d.).

Há da mesma forma a recomendação 201 da mesma organização, que complementa sua própria Convenção 189, estabelecendo orientações para seus Estados-membros;

Entre suas principais disposições adicionais, destacam-se: a eliminação de restrições legislativas à liberdade de associação; a prevenção de discriminação, incluindo a proibição de testes de HIV ou gravidez; a proteção contra trabalho infantil perigoso; a assistência para que os trabalhadores compreendam seus termos de emprego; a criação de mecanismos acessíveis para denúncias de abuso, assédio e violência; o registro preciso das horas de trabalho; a regulamentação de períodos de prontidão; a garantia de períodos de descanso diário e semanal adequados; o estabelecimento de limites para o pagamento em espécie; a proteção de créditos em caso de insolvência do empregador; a definição de condições mínimas para acomodação e alimentação; a exigência de aviso prévio na rescisão do contrato; a promoção da segurança e saúde ocupacional; a facilitação de contribuições para a seguridade social, especialmente para trabalhadores com múltiplos empregadores; a cooperação internacional para a proteção de trabalhadores migrantes; e a consideração de condições para a entrada de inspetores do trabalho em residências, compatíveis com a legislação nacional e a privacidade. (Ilo, 2011).

Tabela 4: Comparativo das Disposições da Convenção 189 e da Recomendação 201 da OIT sobre o Trabalho Doméstico

Direitos	Disposições da Convenção 189 (C189)	Disposições da Recomendação 201 (R201)
Contrato de Trabalho	Direito a contrato claro, compreensível e preferencialmente escrito.	Assistência para compreensão dos termos; inclusão de descrição de tarefas, licenças, taxas de horas extras, pagamentos em espécie e detalhes de acomodação.
Privacidade e Dignidade	Decisão de residir na casa do empregador por mútuo acordo, respeitando privacidade e dignidade.	Proteção da confidencialidade de dados pessoais e privacidade em testes médicos.
Jornada de Trabalho e Descanso	Limitação razoável das horas de trabalho e períodos de descanso, igualdade com outros trabalhadores.	Registro preciso das horas; regulamentação de períodos de prontidão e noturnos; descanso diário e semanal (mínimo 24h consecutivas); limite de acumulação de descanso semanal (14 dias).
Seguridade Social e Maternidade	Condições não menos favoráveis que outros trabalhadores.	Facilitação de contribuições (múltiplos empregadores); acordos bilaterais para migrantes; valor monetário de pagamentos em espécie considerado para seguridade.
Salário	Salário mínimo igual ao dos demais; pago em dinheiro, intervalos mensais; limites para pagamento em espécie; horas extras; tempo à disposição considerado trabalho.	Limite geral para proporção de pagamento em espécie; cálculo objetivo do valor monetário; pagamentos em espécie limitados ao uso pessoal.
Idade Mínima	18 anos (exceções após 16); menores de 18 não devem trabalhar à noite e devem ter tempo para estudos e família.	Identificar e proibir trabalho doméstico perigoso para crianças; limitar horas, proibir trabalho noturno e restringir trabalho exigente para menores de 18.
Trabalhadores Migrantes	Direito a contrato antes da mudança; retenção de documentos de identidade e viagem.	Hotlines nacionais com interpretação; visitas pré-colocação; redes de moradia de emergência; acesso a mecanismos de denúncia; repatriação sem custos.
Acesso à Justiça	Mecanismos para acesso à justiça em igualdade de condições.	Mecanismos de denúncia acessíveis; investigação e processamento de queixas; programas de realocação e reabilitação de vítimas.
Agências de Emprego	Regulamentação de agências e mecanismos de denúncia.	Promoção de boas práticas por agências de emprego privadas.
Abuso, Assédio e Violência	Medidas de proteção contra violência, abuso e assédio.	Mecanismos de denúncia acessíveis; investigação e processamento de queixas; programas de realocação e reabilitação de vítimas.
Sindicalização	Proteção do direito de formar e aderir a sindicatos.	Eliminar restrições legislativas à liberdade de associação; fortalecer a capacidade de organizações de trabalhadores e empregadores.
Segurança e Saúde Ocupacional	(Implícito na proteção geral)	Eliminar/minimizar riscos; sistema de inspeção e penalidades; coleta de estatísticas; aconselhamento e treinamento específicos.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Com o intuito de facilitar a visualização dos direitos ditados pela OIT, a tabela acima mostra um resumo das principais disposições a serem seguidas pelos países signatários, possibilitando o reconhecimento da importância dessa atividade e do respeito a quem ela exerce.

Ainda em relação aos dados apresentados na última PNAD Contínua (IBGE, 2023), em 2013, a percentagem de trabalhadoras domésticas com carteira assinada era de 30,4% e, em 2022, esse percentual caiu para 24,7%. Esses são números importantes para se entender a realidade do país e mostrar que se carece ainda de esforços e mecanismos que possibilitem o reconhecimento da categoria e a formalização de quem exerce essa função.

O alto índice de informalidade no trabalho doméstico não é acidental, mas fruto de um processo histórico de exclusão, sustentado pelo racismo estrutural, pela lógica patriarcal e pela desvalorização do trabalho reprodutivo. Mesmo com os avanços trazidos pela Lei Complementar nº 150/2015, que garantiu novos direitos às empregadas domésticas, é pos-

sível observar uma queda no número de carteiras assinadas e um aumento expressivo no número de diaristas no mercado de trabalho. Entre 2013 e 2021, por exemplo, a percentagem de diaristas cresceu de 37,5% para 46,2% e a maior alta foi exatamente entre 2015 e 2017, logo após a promulgação da Lei. A informalidade permanece como um traço estrutural da categoria, refletindo a resistência social e econômica de parte da sociedade e de empregadores em reconhecer esse trabalho como digno de proteção legal.

Outra questão que deve ser analisada é o fato de que a grande maioria das empregadas que antes tinham suas carteiras assinadas, ao serem dispensadas, passam a exercer o serviço na modalidade de diaristas e, portanto, é necessário que, como sociedade, se tenha de elaborar mecanismos para trazer novamente essas pessoas para o sistema, para dentro da proteção trabalhista e da Seguridade Social. A figura da diarista, legalmente considerada autônoma, é frequentemente utilizada como subterfúgio para evitar o reconhecimento do vínculo empregatício, ampliando a precarização e a desproteção social dessas trabalhadoras.

As recomendações da OIT para o futuro do trabalho doméstico são muito claras e precisa-se, como sociedade, trabalhar para que se consiga atingir os objetivos abaixo:

Reconhecimento como Membros Essenciais da Força de Trabalho de Cuidado: É fundamental reconhecer os trabalhadores domésticos como parte integrante da força de trabalho de cuidado em políticas nacionais, o que envolve identificá-los claramente, medir sua contribuição para a economia do cuidado e aumentar a conscientização sobre seu papel crucial.

Garantia de Direitos Trabalhistas e Proteção: Isso pode ser alcançado endossando a Convenção nº 189 como um pilar para as políticas nacionais de cuidado ou expandindo as leis trabalhistas existentes para incluí-los plenamente.

Incorporação em Políticas de Cuidado: Oferecer incentivos e subsídios para serviços de cuidado, juntamente com acesso a treinamento de habilidades vinculado a oportunidades de emprego formal, pode facilitar a formalização.

Voz e Representação: É crucial garantir que trabalhadores e empregadores domésticos tenham voz e representação nas discussões e tomadas de decisão em níveis nacional, regional e setorial sobre sistemas de cuidado e políticas de trabalho decente.

Visibilidade do Trabalho Doméstico: Tanto o trabalho doméstico remunerado quanto o não remunerado precisam ser tornados visíveis para reconhecer seu valor público. Isso pode ser feito por meio da coleta de dados estatísticos pelos governos, o que é útil não apenas para formalizar o setor, mas também para formular políticas relacionadas às necessidades de cuidado e ao bem-estar público.

Iniciação de Mudanças para Formalização (com ou sem C189): Os Estados devem iniciar mudanças para formalizar o trabalho doméstico, independente de ratificarem a C189. O reconhecimento formal dos trabalhadores domésticos é crucial para permitir a liberdade de associação e a negociação coletiva, direitos trabalhistas necessários para melhorar as condições de vida e de trabalho. (Greennetwork, 2024).

O Brasil foi um dos primeiros países a ratificar a Convenção 189, em 2018, reforçando o compromisso com a proteção dos trabalhadores domésticos. Esse tratado internacional fortaleceu a pressão social e política que já vinha acontecendo desde a aprovação da Emenda Constitucional nº 72/2013 (PEC das Domésticas) e da Lei Complementar nº 150/2015, buscando alinhar a legislação brasileira às normativas internacionais. Apesar disso, na prática, ainda existe uma lacuna gigantesca entre o que prevê a convenção e o que se concretiza no cotidiano das trabalhadoras domésticas no país, especialmente em relação à informalidade, à falta de fiscalização e à perpetuação das desigualdades estruturais de gênero, raça e classe.

5. UMA PROPOSTA DE GARANTIA DE DIREITOS

A partir das informações trazidas e da análise realizada, fica evidente que a invisibilidade do trabalho doméstico no Brasil não é um fenômeno isolado ou circunstancial, mas o reflexo de uma construção histórica enraizada no racismo, no patriarcalismo e na divisão desigual do trabalho, que destina, sobretudo, às mulheres negras e periféricas a responsabilidade pelo trabalho reprodutivo e de cuidado.

O debate entre trabalho produtivo e reprodutivo revela como o sistema econômico capitalista marginaliza atividades essenciais à reprodução da vida, classificando como improdutivas do ponto de vista do mercado, embora absolutamente centrais para o funcionamento da própria economia.

Soma-se a isso uma legislação que, apesar dos avanços, mantém a segmentação dentro do próprio trabalho doméstico, separando empregadas domésticas formalizadas das diaristas, muitas vezes utilizadas como mão de obra precarizada sob a justificativa de autonomia, o que contribui para a perpetuação da informalidade na categoria. Frente a esse cenário, torna-se indispensável refletir sobre alternativas que promovam a valorização e inclusão das diaristas nas redes formais de proteção social.

Fica evidente, ao longo deste capítulo, que a segmentação entre empregadas domésticas formalizadas e diaristas reproduz desigualdades e também perpetua um modelo de exploração socialmente naturalizado

e juridicamente tolerado. Nesse sentido, mais do que identificar os problemas, é preciso construir uma proposta concreta, capaz de enfrentar a informalidade que atinge essa categoria, sem desconsiderar as especificidades do trabalho doméstico e as dinâmicas sociais que historicamente sustentaram sua marginalização. Assim, a seguir, apresenta-se uma alternativa que busca equilibrar proteção social especialmente no que tange à sua inclusão no sistema previdenciário.

As diaristas, muitas vezes, operam na informalidade, recebendo em números atuais entre R\$120 e R\$180 por diária. Se trabalham cinco dias por semana, podem garantir uma renda mensal de R\$2.400 a R\$3.600, valor que supera o salário mínimo nacional. Apesar dessa remuneração, a falta de vínculos formais as deixa desamparadas perante o sistema previdenciário, sem acesso a benefícios essenciais como a aposentadoria, o auxílio-doença ou a licença-maternidade.

Se não contribuem junto ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) como contribuinte individual, autônoma ou como Microempreendedor Individual (MEI), essas mulheres ficam invisíveis para o sistema, sem proteção social alguma.

Atualmente, o MEI surge como uma opção para que as diaristas formalizem sua situação, contribuindo com um valor fixo mensal que inclui INSS (5% do salário mínimo), ISS e, em alguns casos, ICMS. Em 2025, o valor do DAS-MEI para diaristas varia conforme a atividade:

- Para atividades de comércio e indústria, o valor é de R\$ 76,90 (R\$ 75,90 de INSS + R\$ 1,00 de ICMS).
- Para prestação de serviços, o valor é de R\$ 80,90 (R\$ 75,90 de INSS + R\$ 5,00 de ISS).
- Para atividades mistas (comércio e serviços), o valor é de R\$ 81,90 (R\$ 75,90 de INSS + R\$ 1,00 de ICMS + R\$ 5,00 de ISS)

Embora o MEI proporcione uma porta de entrada para a formalidade e acesso a alguns benefícios previdenciários, ele apresenta uma limitação crucial: a contribuição é sempre sobre o salário mínimo. Isso significa que uma diarista que aufera renda de R\$ 3.600 por mês, por exemplo, se aposentará com o valor de um salário mínimo (R\$ 1.518,00 em 2025), desconsiderando sua real capacidade contributiva e seu padrão de vida, pois o valor pago como contribuição e impostos é sempre o mesmo independentemente do valor apurado ao final do mês de trabalho.

É fundamental, portanto, pensar em uma proposta de tributação que seja mais justa e inclusiva para que se possa então garantir que as

diaristas tenham acesso a uma aposentadoria mais digna e proporcional à sua renda. E, nesse sentido, sugere-se uma alteração na Lei Complementar 128/2008 para incluir uma alíquota diferenciada e progressiva, específica para essa categoria.

Duas formas de tributação se apresentam como alternativas mais justas:

- **Contribuição como Contribuinte Individual (20% sobre o ganho):** Esta modalidade permite que a diarista contribua com 20% de sua renda mensal efetiva, limitada ao teto do INSS. Embora o percentual seja mais elevado, a vantagem é que o valor da aposentadoria será calculado com base nas contribuições reais, podendo ser significativamente maior do que o salário mínimo. Para uma diarista que recebe R\$ 3.600,00, a contribuição seria de R\$ 720,00, mas sua aposentadoria seria proporcional à sua renda.
- **Alíquota Diferenciada e Progressiva (5% a 8% sobre a renda):** Esta proposta sugere a criação de uma alíquota especial para diaristas, variando entre 5% e 8% da renda mensal, de forma progressiva. Assim, quem ganha mais contribui com uma percentagem um pouco maior, mas ainda assim de forma razoável. O ponto chave aqui é que o valor de salário-contribuição seria contabilizado integralmente para o cálculo da aposentadoria. Por exemplo, uma diarista que contribui por 15 anos com base em R\$ 3.600,00, poderia, pelas regras atuais, ter uma aposentadoria de aproximadamente R\$ 2.160,00.

Os benefícios da formalização e a implementação de uma alíquota diferenciada ou o incentivo à contribuição como contribuinte individual, calculada sobre a renda efetiva, traria benefícios mútuos: para as diaristas, significaria, além de outros benefícios, uma velhice mais tranquila e digna, com acesso a uma aposentadoria justa e proteção social adequada; e para o Governo e o INSS resultaria em um aumento significativo da arrecadação e a formalização de milhões de mulheres que hoje estão invisíveis para o sistema.

A proposta apresentada se insere num movimento de construção de um caminho possível, um passo crucial para reconhecer o trabalho doméstico não apenas como indispensável para a sociedade, mas, acima de tudo, como trabalho digno que deve ser visível, valorizado e protegido.

A INFORMALIDADE COMO SOBRECARGA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Fernanda Spoto Angeli Veloso

INTRODUÇÃO

A Seguridade Social foi consagrada na Constituição Federal de 1988 como um sistema integrado de ações, destinado a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social (art. 194, CF). Tal estrutura visa à proteção de todos os cidadãos diante das vulnerabilidades sociais, econômicas e laborais, por meio de políticas públicas universais, equitativas e solidárias. Contudo, o avanço da informalidade nas relações de trabalho no Brasil impõe desafios estruturais a esse modelo, deslocando para a assistência social um volume crescente de demandas que, idealmente, seriam absorvidas pela previdência ou pela política de emprego.

A informalidade pode ser compreendida como expressão daquilo que Oliveira (2003) chamou de economia do antivalor — expressão multifacetada que abrange ocupações sem registro formal, ausência de proteção previdenciária e vínculos laborais frágeis —, que não apenas exclui milhões de trabalhadores do sistema contributivo como também amplifica a vulnerabilidade social de famílias inteiras, comprometendo o financiamento da seguridade e sobrecarregando os serviços assistenciais. Esse fenômeno, historicamente enraizado em desigualdades estruturais e dinâmicas econômicas excludentes, vem se aprofundando diante da precarização do trabalho, da redução de postos formais, de falta de educação previdenciária para os jovens, da insuficiência das políticas públicas de inclusão produtiva⁴⁸.

Outro fato importante que revelou as fragilidades do modelo de proteção social vigente foi a pandemia de COVID-19. O aumento abrupto

48 Conforme diretriz do CNJ (2022), políticas públicas devem ser avaliadas com lente de gênero, especialmente aquelas que afetam majoritariamente mulheres em situação de vulnerabilidade.

da pobreza, do desemprego e da informalidade impôs à política de assistência social um protagonismo inédito na mitigação de riscos sociais⁴⁹. Programas emergenciais, como o Auxílio Emergencial, evidenciaram tanto a relevância da assistência social no amparo imediato à população quanto as limitações estruturais do sistema frente a uma crise de grandes proporções. O contexto pós-pandêmico, portanto, reforça a urgência da discussão sobre os impactos da informalidade na sustentabilidade do Sistema de Seguridade Social, especialmente diante das demandas crescentes por benefícios não contributivos e serviços continuados.

Diante desse cenário, este capítulo apresenta uma análise crítica da informalidade enquanto vetor de pressão sobre a assistência social brasileira. O objetivo é analisar como a informalidade atua como fator de sobrecarga da assistência social, à luz dos princípios e diretrizes constitucionais da Seguridade Social. São examinadas suas causas estruturais e conjunturais, os efeitos sobre os pilares da Seguridade Social, com especial atenção à política de assistência social — regida pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS) — e os desafios enfrentados pelos entes federativos para garantir proteção social aos trabalhadores excluídos do sistema contributivo.

Parte-se da hipótese de que a informalidade, longe de ser um fenômeno marginal, constitui uma manifestação de processos estruturais de desigualdade e exclusão, e sua persistência implica a necessidade de revisão das formas de financiamento e estruturação das políticas de seguridade, especialmente no campo da assistência.

A metodologia adotada para este estudo é qualitativa, com base em revisão bibliográfica e documental, a partir de fontes oficiais (como IBGE, IPEA, CNAS e MDS) e de publicações científicas recentes nas áreas de Direito, Economia e Serviço Social. Nesse sentido, a argumentação ocorre com base em dados empíricos, análise normativa e referencial teórico, buscando evidenciar os impactos da informalidade sobre a proteção social e propor caminhos para mitigar seus efeitos desestruturantes sobre o sistema.

1. CONTEXTO E FUNDAMENTAÇÃO DA SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL: O IMPACTO DA INFORMALIDADE

Reconhecida como marco da cidadania e da justiça social, a ordem constitucional inaugurada em 1988 estabeleceu, no Título VIII, um

49 Conforme argumenta Taleb (2010), sistemas complexos fragilizados pela informalidade estão mais expostos a eventos imprevisíveis, como choques pandêmicos e crises econômicas.

modelo de proteção social universal, alicerçado na solidariedade e na promoção da equidade. No art. 194, dispõe-se que: “A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.”

Esse dispositivo inaugura o conceito de Seguridade Social como um sistema tripartite, composto pelos pilares da saúde, da previdência e da assistência social. Cada um desses componentes cumpre papel específico, mas complementar, na tarefa de garantir proteção aos cidadãos diante das contingências da vida, tais como desemprego, velhice, invalidez, doenças, maternidade, pobreza e exclusão.

A saúde é prevista como direito de todos e dever do Estado, conforme art. 196 da CF/88, assegurada mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços. A Previdência Social, nos termos do art. 201, é organizada sob forma contributiva e de filiação obrigatória, com objetivo de garantir renda nos momentos de afastamento da atividade laborativa. Já a assistência social, prevista no art. 203, é política pública não contributiva, voltada àqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade, independentemente de contribuições pretéritas ao sistema.

Essa estrutura interdependente exige financiamento solidário, estabelecido pelo art. 195 da Constituição, com base na participação direta da sociedade por meio de contribuições sociais sobre a folha de salários, o faturamento, o lucro das empresas e a receita de concursos de prognósticos, além de outras fontes previstas em lei. Assim, a sustentabilidade da Seguridade Social depende da formalização das relações de trabalho, da arrecadação eficiente e da justiça fiscal.

No entanto, a realidade da informalidade compromete essa lógica. Estima-se que mais de 38 milhões⁵⁰ de brasileiros atuam na informalidade, segundo dados da PNAD Contínua do IBGE, sem registro em carteira, sem contribuições regulares ao INSS, sem acesso pleno aos serviços da previdência e com baixa cobertura dos direitos trabalhistas. Essa evasão do sistema contributivo compromete a capacidade de financiamento da Seguridade Social, gerando desequilíbrio entre receitas e despesas e afe-

50 Segundo o IBGE, no 4º trimestre de 2023, o número de trabalhadores na informalidade no Brasil foi de aproximadamente 39,1 milhões de pessoas, o que representava 38,9% da população ocupada no país à época. Esse número inclui trabalhadores sem carteira no setor privado, trabalhadores por conta própria sem CNPJ, empregados domésticos sem carteira assinada, entre outros. Fonte oficial: IBGE. PNAD Contínua - Indicadores Trimestrais. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br>.

tando a prestação dos serviços públicos, em especial da assistência social, que passa a ser sobrecarregada.

A lógica que rege o financiamento da Seguridade Social é baseada na solidariedade intergeracional e intersetorial, princípio que se enfraquece quando há exclusão em massa do sistema contributivo. O crescimento da informalidade acarreta não apenas perdas de arrecadação — com impacto direto sobre o orçamento da seguridade — mas também uma redistribuição indesejada de responsabilidades, pressionando os recursos assistenciais para suprir necessidades que seriam, idealmente, cobertas pela Previdência Social.

Esse deslocamento de demandas evidencia uma tendência de assistencialização da proteção social no Brasil: o Estado, ao não conseguir ampliar a cobertura previdenciária de forma proporcional ao crescimento da informalidade, recorre a programas e benefícios assistenciais, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC), os serviços socioassistenciais e os auxílios emergenciais. Tais instrumentos, embora imprescindíveis, têm caráter supletivo e não devem substituir, de modo estrutural, as garantias previdenciárias vinculadas ao trabalho formal e à contribuição.

1.1 Financiamento Solidário e Impactos da Informalidade

O financiamento da Seguridade Social, conforme art. 195 da CF, fundamenta-se no princípio da solidariedade, exigindo que o custeio ocorra mediante contribuições dos trabalhadores formais, empregadores, receitas de concursos e outras fontes legais. Esse modelo pressupõe um ciclo de contribuição contínua, de forma direta e indireta, que sustenta os benefícios previdenciários e as ações de saúde e assistência social.

A informalidade quebra essa lógica: ao não formalizar o vínculo de trabalho, o indivíduo deixa de contribuir, reduzindo a base de financiamento da seguridade. A evasão tributária decorrente da informalidade aumenta a carga sobre o Estado no pagamento de benefícios não contributivos, enquanto compromete a capacidade de oferta de serviços universalizados. Assim, a solidariedade da CF/88 é tensionada, exigindo realocação de recursos orçamentários ou a expansão do déficit.

Um exemplo emblemático desse deslocamento é o Benefício de Prestação Continuada ao Idoso (BPC-Idoso). Previsto no art. 20º da LOAS e regulamentado pelo Decreto 6.214/2007, ele garante renda mínima (um salário mínimo) à pessoa idosa com 65 anos ou mais e renda familiar *per capita* inferior a $\frac{1}{4}$ do mínimo, sem exigência de contribuição prévia ao INSS.

Esse benefício assume função estrutural de amparo a muitos que deveriam estar vinculados à previdência, mas não o puderam fazer em

razão da informalidade prolongada. Assim, responsabilidades originalmente previdenciárias são transferidas à área assistencial, intensificando suas demandas e pressionando seu orçamento.

1.2 Crescimento da Concessão do BPC-Idoso

Dados do Ministério da Cidadania, por meio do Portal VIS DATA, revelam aumento constante no total de beneficiários do BPC, incluindo a população idosa:

- Em março de 2020, havia aproximadamente 5,02 milhões de benefícios concedidos, dos quais cerca de 2,54 milhões eram referentes a idosos.
- Em abril de 2025, o número de benefícios subiu para cerca de 5,41 milhões, dos quais 2,83 milhões destinados a idosos, conforme dados de abril de 2025.

Ou seja, nos últimos cinco anos, houve incremento de quase 300 mil concessões a idosos, configurando crescimento real tanto do volume quanto da proporção desses benefícios.

Além disso, um relatório de 2015 indicava que, naquele ano, já havia quase 1,93 milhão de idosos beneficiários de um total de 4,27 milhões de BPCs ativos. A trajetória entre 2015 e 2025 aponta para uma expansão da cobertura do amparo assistencial aos idosos, com aumento progressivo ano a ano.

Esse aumento consolida a tendência de trajetória assistencializante da proteção social aos idosos fora do sistema contributivo. A fundo, reflete:

- Precarização da trajetória contributiva: trabalhadores que passaram grande parte da vida no mercado informal sem recolhimento ao INSS;
- Envelhecimento da população: incremento natural de pessoas com 65 anos ou mais sem cobertura previdenciária;
- Crise do trabalho formal e baixa inclusão previdenciária: pressão sistêmica que exige resposta via assistência social, e não por aposentadoria contributiva.

2. CAUSAS ESTRUTURAIS E CONJUNTURAIS DA INFORMALIDADE NO BRASIL

A informalidade, embora frequentemente tratada como expressão de uma conjuntura econômica desfavorável, possui raízes muito mais profundas. Ela é o produto de processos históricos, estruturais e institucionais e está vinculada a formas desiguais de desenvolvimento, à segmentação do mercado de trabalho e à falência das políticas públicas de formalização e inclusão social de base contributiva.

2.1 Causas Estruturais

Entre os elementos estruturais que sustentam a informalidade no Brasil, destacam-se:

2.1.2 - Modelo excludente de desenvolvimento: a industrialização brasileira, especialmente no século XX, foi marcada pela concentração de capital, pela urbanização acelerada e pela precarização dos trabalhadores rurais e urbanos, que migraram para as cidades sem acesso garantido ao emprego formal. Como apontam Dedecca e Baltar (2000), essa dinâmica gerou uma massa de trabalhadores disponíveis à margem da proteção estatal, estruturalmente impedidos de ingressar na esfera formal da economia do trabalho.

2.1.3 - Herdeiros da escravidão e da colonialidade: a informalidade tem forte componente racial e de classe. A ausência de políticas de reparação e de inclusão econômica após a abolição da escravidão manteve grande parte da população negra em ocupações precárias, com acesso limitado à educação e à formalização. Isso permanece visível nas estatísticas. A maioria dos trabalhadores informais no Brasil ainda é composta por pessoas negras, mulheres e moradores das periferias urbanas (Enamat, 2023).

2.1.4 - Desigualdade regional e ausência de Estado em territórios periféricos: a informalidade também decorre da fragilidade da presença estatal em regiões do Norte e Nordeste, onde a fiscalização trabalhista é rarefeita e a atividade econômica é concentrada no setor primário ou em microempreendimentos desestruturados.

2.1.5 - Baixa escolaridade e qualificação profissional: a informalidade se correlaciona com os baixos índices de escolaridade e com a oferta de trabalho informal como única alternativa viável de sobrevivência para grande parte da população economicamente ativa, especialmente entre jovens e mulheres.

2.2 Causas Conjunturais

Já entre os fatores conjunturais — que acentuam, mas não originam o fenômeno — destacam-se:

2.2.1 - Crises econômicas e retração do emprego formal: períodos de recessão, como o ocorrido entre 2015 e 2016 e, mais recentemente, a pandemia de COVID-19 levaram ao fechamento de postos de trabalho com carteira assinada e ao aumento do trabalho autônomo e informal como mecanismo de subsistência.

2.2.2 - Reformas trabalhistas e previdenciárias recentes: a Reforma Trabalhista de 2017 (Lei nº 13.467/2017), ao flexibilizar vínculos e ampliar formas de contratação atípicas (como o trabalho intermitente), contribuiu para a intensificação de formas laborais pouco protegidas e para a fragilização do vínculo empregatício tradicional.

2.2.3 - Avanço do discurso do empreendedorismo de necessidade: a promoção do empreendedorismo individual como saída à crise do trabalho é, muitas vezes, uma política de não formalização disfarçada de oportunidade. Microempreendedores Individuais (MEIs), embora regularizados em termos tributários, não são plenamente protegidos pela Seguridade Social, contribuindo de forma mínima e sem acesso garantido à aposentadoria digna ou à cobertura ampla de riscos sociais.

2.2.4 - Transformações tecnológicas e plataformização do trabalho: a chamada economia sob demanda criou formas de informalidade, muitas vezes, disfarçadas de autonomia contratual. Motoristas de aplicativo e entregadores, por exemplo, desempenham funções subordinadas, mas sem vínculo reconhecido, tampouco acesso à proteção previdenciária integral.

2.3 Conexão com a Seguridade Social

A persistência dessas causas estruturais e conjunturais aprofunda a exclusão de milhões de brasileiros do sistema contributivo, limitando sua capacidade de arrecadação e elevando as pressões sobre a assistência social. Em lugar de fortalecer os canais formais de filiação e proteção previdenciária, observa-se a consolidação de uma política social fragmentada, na qual a assistência, originalmente subsidiária, assume papel central na garantia da dignidade de parcela crescente da população.

Assim, a informalidade não é uma anomalia transitória, mas uma expressão permanente e massiva da desigualdade social brasileira. Seu enfrentamento exige não apenas reformas pontuais, mas uma mudança estrutural no pacto social, com fortalecimento do Estado, ampliação do acesso ao trabalho decente e reestruturação da lógica contributiva da proteção social.

O crescimento na concessão do BPC-Idoso revela o volume crescente de demandas e um deslocamento estrutural, e indesejado, da obrigação previdenciária para a esfera assistencial. Esse fenômeno exige reflexões profundas sobre a sustentabilidade do modelo de Seguridade Social, impacto fiscal e sobrecarga operacional dos entes federativos, os quais enfrentam a necessidade de manter a solvência assistencial diante da redução do financiamento contributivo.

Portanto, compreender a informalidade como elemento que compromete o financiamento da Seguridade Social permite dimensionar suas consequências econômicas e também seus impactos sistêmicos sobre o modelo constitucional de proteção social. A evasão contributiva é, nesse contexto, mais que um problema fiscal: é um reflexo da exclusão estrutural de parcelas significativas da população brasileira e uma ameaça à efetividade dos direitos sociais previstos na Constituição de 1988.

3. QUANDO A INFORMALIDADE ESCONDE A REALIDADE SOCIAL (INFORMAÇÃO INVISÍVEL)

3.1 Informalidade e o apagamento estatístico dos cuidados

O trabalho de cuidado é historicamente relegado às margens da proteção estatal. O Brasil vive uma crise de cuidados alimentada pela baixa oferta de serviços públicos e pela sobrecarga familiar, essencialmente feminina, no atendimento das demandas por cuidado de crianças, idosos e pessoas com deficiência. Segundo o DIEESE, grande parte dessa lacuna é preenchida pelas trabalhadoras domésticas remuneradas, que somavam cerca de 5,9 milhões, em 2024, sendo 91,9% mulheres e 69% negras.

Dessas trabalhadoras, 65,7% não contribuía para a Previdência Social e 76,4% não tinham carteira assinada, refletindo informalidade contratual e o apagamento institucional de uma das atividades mais essenciais à reprodução da vida e do trabalho.

Estudos científicos demonstram a sobrecarga física, emocional e financeira enfrentada por cuidadoras informais (Carvalho 2023), destacando a invisibilidade dessas mulheres e o suporte mútuo entre elas como estratégia de sobrevivência.

Essa ausência de proteção se traduz diretamente em sobrecarga da assistência social: quando essas mulheres, que cuidam dos demais, não conseguem cuidar de si mesmas na velhice ou diante de uma incapacidade laboral, recorrem aos benefícios assistenciais (como o BPC/LOAS), ampliando a pressão sobre um sistema que deveria ser subsidiário, não substitutivo da seguridade contributiva.

3.2 Interseccionalidade e informalidade: raça, gênero e pobreza

O recorte de raça e gênero mostra que a informalidade é seletiva: mulheres negras, especialmente nas ocupações de cuidado e trabalho doméstico, enfrentam desigualdades estruturais que naturalizam sua exclusão da proteção social. Ganhando 56% menos do que as demais mulheres ocupadas, e com níveis de escolaridade mais baixos (61% sem a educação básica completa), essas trabalhadoras representam 19% das chefes de família em situação de pobreza e 7% em extrema pobreza, segundo os dados de 2023.

Essa realidade evidencia que a informalidade não é apenas uma condição econômica ou contratual, mas um fenômeno social e político que perpetua desigualdades históricas, exigindo do Estado uma resposta que vá além do assistencialismo, adotando políticas públicas estruturantes, como a Política Nacional de Cuidados.

Conforme reconhecido no boletim especial do DIEESE, o cuidado no Brasil tem sido delegado primeiro às mulheres da família, depois às mulheres negras das classes populares que atuam como cuidadoras e domésticas. Esse arranjo, fundado em uma lógica patriarcal, racista e neoliberal, terceiriza o dever público de cuidado e transforma a informalidade em política implícita de contenção de gastos estatais.

Pesquisas em regiões como Petrolina, Sobral, Florianópolis e o Pará confirmam o impacto negativo da jornada de cuidado contínuo, apontando para a urgência de políticas integradas de apoio. Nesse sentido, o documento orientador de políticas públicas para cuidadores informais da União Europeia, traduzido e adaptado por instituições brasileiras, reforça a necessidade de suporte psicossocial, financeiro e institucional a essas mulheres. Trata-se de romper com o ciclo de informalidade compulsória vinculada ao cuidado, valorizando social e economicamente as tarefas historicamente atribuídas às mulheres, em consonância com o art. 203 da Constituição Federal.

Quando o Estado não garante creches, serviços de acolhimento a idosos ou suporte para pessoas com deficiência, ele empurra essas responsabilidades para o mercado informal e para redes familiares desprotegidas. O resultado é duplo: as cuidadoras não têm proteção e os cuidados prestados são precários, realimentando o ciclo da exclusão e da dependência assistencial.

4. O IMPACTO DA INFORMAÇÃO INVISÍVEL: A ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO PORTA DE ENTRADA

4.1 O BPC/LOAS como expressão da falência contributiva

O Benefício de Prestação Continuada (BPC), previsto no art. 203, V, da Constituição Federal e regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8.742/1993), é um benefício assistencial não contributivo. Sua finalidade é assegurar um salário mínimo mensal a pessoas idosas com 65 anos ou mais e a pessoas com deficiência de qualquer idade, desde que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem a ter provida por sua família.

Contudo, o número de concessões do BPC tem crescido de forma sistemática, o que indica uma sobreposição entre políticas assistenciais e previdenciárias. Segundo dados do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), o Brasil registrava, em abril de 2024, um total de 5,2 milhões de beneficiários do BPC — sendo aproximadamente 2,2 milhões idosos e 3 milhões pessoas com deficiência.

Esse número chama atenção por duas razões principais: i) o crescimento expressivo dos benefícios assistenciais ao idoso revela a falência do modelo previdenciário contributivo para populações marcadas pela informalidade e pobreza estrutural; ii) a pressão crescente sobre os orçamentos da assistência social, que deveriam ser subsidiários, demonstra que a informalidade transfere ao sistema assistencial o encargo que seria da Previdência Social.

4.2 Crescimento das concessões e redistribuição indesejada de responsabilidades

A informalidade impede o cumprimento de requisitos contributivos e de carência, dificultando o acesso à aposentadoria por idade. Como resultado, ao completar 65 anos, muitas pessoas em situação de vulnerabilidade não conseguem obter o benefício previdenciário e recorrem ao BPC como única forma de subsistência. É o que se observa nos dados mais recentes: em 2013, o Brasil tinha cerca de 1,8 milhão de BPCs para idosos; em 2024, são mais de 2,2 milhões — um crescimento de 22% em 10 anos, mesmo com regras de renda *per capita* mais rígidas e exigência de inscrição no CadÚnico Trabalho Doméstico.

A expansão da cobertura assistencial, nesse contexto, não decorre de uma escolha política progressista, mas de uma necessidade estrutural gerada pelo fracasso da inclusão previdenciária. O sistema de Segurida-

de Social, em sua tríade constitucional, sofre um desequilíbrio funcional, pois a assistência social tem sido obrigada a substituir a previdência em situações que deveriam estar protegidas pelo pilar contributivo.

4.3 Custo da informalidade: entre invisibilidade e orçamento

A informalidade, portanto, não é apenas uma anomalia estatística. Ela representa uma externalização de custos ao Estado. O trabalhador informal não contribui durante sua vida laboral e, ao envelhecer ou adoecer, acessa a rede assistencial, cuja lógica deveria ser de proteção subsidiária.

Essa redistribuição impõe desigualdades orçamentárias e compromete a sustentabilidade da assistência social, sobrecarregando os municípios, que são os principais responsáveis pela implementação dos CRAS e da rede socioassistencial de base.

Além disso, a baixa arrecadação previdenciária, agravada pela informalidade e pela automação (como visto no estudo de Fundão (2024) sobre a Revolução Industrial 4.0), gera um efeito em cascata: o subfinanciamento da Seguridade Social, que precisa lidar com demandas crescentes e orçamento limitado, especialmente em um cenário de desvinculação de receitas (DRU) e cortes orçamentários.

5. CAMINHOS PARA A PROTEÇÃO: FORMALIZAÇÃO, CUIDADO E POLÍTICAS ESTRUTURANTES

5.1 A urgência da formalização e a inclusão previdenciária ativa

Superar os efeitos da informalidade não se faz apenas com aumento da fiscalização ou incentivos isolados, mas com integração de políticas públicas e ações intersetoriais que partam da realidade social das populações mais vulneráveis. A formalização precisa ser compreendida como um instrumento de cidadania previdenciária e não meramente como regularização fiscal.

Nesse sentido, iniciativas como o Simples Doméstico, a expansão do Microempreendedor Individual (MEI) e a ampliação do acesso ao Cadastro Nacional de Informalidade podem representar marcos importantes de inserção. No entanto, é fundamental que essa formalização venha acompanhada de educação previdenciária, simplificação de obrigações e acompanhamento social, para que não se transforme em mais um fator de exclusão.

A formalização deve ser tratada como política de Estado, conectada com os serviços de assistência social, saúde e empregabilidade. Como

bem aponta Fundão (2024), diante da Indústria 4.0 e da precarização tecnológica do trabalho, é preciso repensar a lógica de custeio da Seguridade Social, para que ela consiga alcançar quem hoje está à margem do sistema.

5.2 A Política Nacional de Cuidados como eixo integrador da seguridade

A criação e implementação da Política Nacional de Cuidados, com enfoque interseccional de gênero, raça e território, deve ser prioridade na agenda pública. Trata-se de uma ferramenta essencial para:

- Reduzir a sobrecarga não remunerada das mulheres nas famílias;
- Reconhecer e profissionalizar o trabalho de cuidado;
- Integrar ações entre previdência, saúde e assistência social;
- Evitar a destinação precoce de cuidadoras informais aos benefícios assistenciais.

O Estado, ao assumir seu papel como provedor e regulador do cuidado, não apenas liberta mulheres da informalidade como também alivia a pressão sobre a assistência social, promovendo inclusão previdenciária futura. A valorização e proteção da atividade de cuidado, como prevê a Convenção 156 da OIT, é fundamental para romper com o ciclo da exclusão reprodutiva e laboral.

5.3 Propostas estruturantes e políticas redistributivas

Para além da formalização e do cuidado, a superação da sobrecarga da assistência social exige medidas estruturais como:

- Reforma tributária solidária, com redistribuição fiscal que permita o fortalecimento da Seguridade Social;
- Criação de uma contribuição social para plataformas digitais, que hoje operam com alta lucratividade e baixa responsabilidade social;
- Implementação de pisos mínimos de proteção social, conforme recomenda a OIT e a Agenda 2030 da ONU;
- Melhoria do acesso a dados públicos integrados, que permitam identificar com precisão os grupos vulneráveis invisibilizados pela informalidade (pessoas com deficiência, cuidadores, trabalhadores domésticos e rurais).

Essas propostas não são apenas técnicas, mas sim expressões do compromisso constitucional com a dignidade da pessoa humana e com a justiça social, conforme delineado no artigo 194 da Constituição Federal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A informalidade, longe de ser um fenômeno meramente econômico ou conjuntural, revela-se como um problema estrutural e multicausal, que desafia os fundamentos da Seguridade Social brasileira. À medida que o trabalho informal se consolida como forma dominante de inserção ocupacional de milhões de pessoas — sobretudo mulheres, negras, pobres e cuidadoras —, o sistema de proteção social vê-se compelido a suprir lacunas que não lhe são originariamente atribuídas.

A assistência social, em especial, tem sido instada a operar como porta de entrada e solução final para sujeitos excluídos dos pilares contributivos da previdência e do sistema formal de saúde, o que contraria a lógica subsidiária prevista constitucionalmente. Conforme demonstrado, a crescente concessão do BPC/LOAS a idosos revela não um avanço de direitos, mas sim a falência da inclusão previdenciária de amplos segmentos historicamente invisibilizados.

A literatura especializada, como aponta Fundão (2024), já reconhece que a Revolução Industrial 4.0 agravou esse cenário, deslocando a lógica produtiva e ampliando o desemprego estrutural, especialmente entre trabalhadores com menor escolaridade. Como resultado, a evasão de contribuições compromete o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema, tornando ainda mais urgente a reformulação das políticas de custeio da Seguridade Social.

Para reverter esse quadro, propõe-se uma mudança de paradigma: a informalidade deve ser enfrentada não apenas por meio de medidas econômicas e fiscais, mas por ações intersetoriais, inclusivas e redistributivas, que incluam a institucionalização da Política Nacional de Cuidados, a valorização do trabalho reprodutivo, a simplificação da contribuição para pequenos trabalhadores e a ampliação de políticas de proteção social com enfoque interseccional.

A Constituição Federal de 1988, ao instituir a Seguridade Social como sistema integrado de saúde, previdência e assistência (art. 194), comprometeu o Estado brasileiro com a dignidade da pessoa humana, a equidade e a universalidade da cobertura e do atendimento. Não é mais possível manter essa promessa apenas no papel. Enfrentar a informalidade é, sobretudo, recuperar a centralidade da justiça social no pacto constitucional de 1988.

INFORMALIDADE, PRECARIZAÇÃO E O DESMONTE DA PROTEÇÃO SOCIAL: OS RISCOS DO EMPREENDEDORISMO DISFARÇADO E A URGÊNCIA DA RECONSTRUÇÃO DA CONFIANÇA NA PREVIDÊNCIA

Débora Gomes dos Santos Macedo

1. INTRODUÇÃO

A informalidade no mercado de trabalho brasileiro é um fenômeno estrutural, multifacetado e com raízes históricas profundas. Seu crescimento, ao longo das últimas décadas, decorre de um conjunto de fatores econômicos, institucionais e culturais, refletindo um cenário de exclusão social e de fragilidade das políticas públicas de proteção ao trabalhador.

Embora muitas vezes travestida de empreendedorismo por oportunidade, a informalidade tem, em sua base, a ausência de alternativas de emprego formal, a retração da capacidade estatal de fiscalização e uma comunicação institucional ineficaz por parte dos órgãos de previdência e trabalho.

Estudos recentes do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho (CESIT/UNICAMP) e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) evidenciam que a informalidade está diretamente relacionada à redução da capacidade de fiscalização do Ministério do Trabalho e Emprego. O número de auditores fiscais, por exemplo, teve queda expressiva nas últimas décadas, passando de uma média de 19 mil trabalhadores assalariados por auditor, em 2012, para mais de 34 mil em 2024, superando o limite recomendado pela Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Essa crise de fiscalização gera um efeito dominó. Com menor risco de serem fiscalizados, os empregadores tendem a adotar práticas de contra-

tação informal, agravando o cenário de precarização das relações laborais. Além disso, o enfraquecimento do discurso institucional do INSS, com sucessivas campanhas negativas sobre a sustentabilidade financeira da Previdência Social, contribuiu para a perda de confiança dos trabalhadores no sistema. Muitos segurados, desacreditados da efetividade da proteção previdenciária, optam por não contribuir, agravando o ciclo de exclusão.

Outro aspecto relevante é o avanço do falso empreendedorismo, fenômeno que reforça a informalidade. Trabalhadores por conta própria, muitas vezes chamados de Microempreendedores Individuais (MEI), são impulsionados por discursos institucionais que romantizam a autonomia e a liberdade, mas que, na prática, os expõem à ausência de direitos básicos, como cobertura previdenciária adequada, salário mínimo garantido e acesso à segurança do trabalho.

No campo das novas tecnologias, a expansão das plataformas digitais, como Uber, iFood e outras, reforça essa lógica. O discurso de flexibilidade e autonomia não se traduz em proteção social. Motoboys, motoristas de aplicativo e entregadores enfrentam jornadas exaustivas, baixa remuneração e inexistência de cobertura previdenciária mínima, vivendo na insegurança econômica.

Além dos fatores estruturais, há um problema de comunicação social. O INSS, enquanto instituição responsável por garantir a proteção social dos trabalhadores, precisa urgentemente revisar sua estratégia de comunicação com a sociedade. Campanhas que reforcem a função protetiva do sistema previdenciário e que demonstrem a importância da contribuição como garantia futura de acesso a benefícios podem representar um passo fundamental para a reversão desse cenário.

Por fim, a construção de políticas públicas efetivas, com foco na educação previdenciária, na recomposição da capacidade fiscalizatória do Estado e na reformulação das estratégias de inclusão social, é o caminho para enfrentar o avanço da informalidade e garantir, de maneira isonômica, a proteção social prevista na Constituição Federal de 1988.

2. CAUSAS ESTRUTURAIS DA INFORMALIDADE: FISCALIZAÇÃO DEFICIENTE E FALHAS INSTITUCIONAIS

A informalidade no Brasil não é fruto apenas de escolhas individuais ou de um suposto espírito empreendedor. Ela é, acima de tudo, uma consequência direta de causas estruturais que refletem falhas históricas na condução das políticas públicas de emprego, proteção social e regulação do mercado de trabalho. O primeiro fator determinante é a expressiva queda da capacidade estatal de fiscalização.

Conforme demonstrado em estudo recente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o número de auditores fiscais do trabalho sofreu uma redução de 34,1% entre 2012 e 2024, enquanto o contingente de trabalhadores assalariados aumentou 11,4% no mesmo período (IPEA, 2025). A proporção de trabalhadores por auditor passou de 19.038 para 34.260, ultrapassando em muito o parâmetro recomendado pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), que orienta um auditor para cada 10 a 15 mil trabalhadores.

Essa fragilidade na fiscalização teve efeito direto sobre a taxa de informalidade, que atingiu, segundo o IBGE, 31,77% em 2024, mesmo em um contexto de queda histórica do desemprego. A relação é evidente: a redução da capacidade fiscalizatória gerou um ambiente de menor risco para os empregadores, que passaram a adotar com maior frequência práticas de contratação informal, transferindo os custos sociais da produção para os próprios trabalhadores.

Além da questão fiscalizatória, os textos analisados evidenciam outro fator de peso: a falha institucional na comunicação pública da Previdência Social. O INSS, que deveria atuar como protagonista na promoção da proteção social, tem sido identificado como um dos agentes responsáveis pela construção de uma narrativa de desconfiança. Reiteradas campanhas midiáticas e discursos oficiais reforçando a suposta insolvência do sistema previdenciário geraram um processo de desestímulo à contribuição, ampliando o afastamento dos trabalhadores da formalidade.

No plano econômico, a estagnação de políticas públicas de inclusão produtiva e o desmonte de programas de geração de emprego e renda também contribuíram para a expansão da informalidade. A ausência de um ambiente institucional favorável à criação de postos de trabalho formais empurrou milhões de brasileiros para atividades precárias, sem qualquer cobertura de risco social.

Outro aspecto que merece atenção é o avanço do discurso do empreendedorismo individual como solução para o desemprego estrutural. Os trabalhadores por conta própria, muitas vezes formalizados como MEI, ou então os trabalhadores de aplicativos, como motoristas de Uber e entregadores de iFood, vivem sob um regime de subproteção.

Embora juridicamente considerados autônomos, na prática, exercem atividades típicas de trabalho subordinado, sem direitos previdenciários plenos, sem salário mínimo assegurado e sem acesso a benefícios como por incapacidade provisória ou aposentadoria por incapacidade permanente.

Essa precarização do trabalho, disfarçada de empreendedorismo, é denunciada por diversos estudos recentes (Peixoto; Barroso, 2019; Gen-

til *et al.*, 2020), que apontam para a necessidade urgente de um resgate do papel protetivo do Estado brasileiro. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu um modelo de Seguridade Social baseado na proteção universal, mas a realidade de grande parte da força de trabalho brasileira se distancia desse ideal.

Por fim, destaca-se a necessidade de uma mudança estratégica na comunicação institucional. Uma campanha de educação previdenciária que apresente o INSS como uma instituição de proteção e segurança social — e não apenas como órgão arrecadador — pode ser um dos caminhos para a reconstrução da confiança dos trabalhadores no sistema e para o incentivo à formalização.

3. INFORMALIDADE, ECONOMIA POPULAR E O DISFARCE DO EMPREENDEDORISMO POR NECESSIDADE

A disseminação do discurso empreendedor como solução para o desemprego tem produzido efeitos perversos no mercado de trabalho brasileiro. Nos últimos anos, consolidou-se uma narrativa que apresenta a informalidade como escolha consciente e como expressão de autonomia e liberdade. Contudo, a realidade das relações de trabalho aponta em sentido diverso.

Como afirmam Peixoto e Barroso (2019), a informalidade, na maioria dos casos, representa uma estratégia de sobrevivência diante da ausência de alternativas formais de ocupação. O suposto empreendedorismo não raro esconde vínculos precarizados, marcados por jornadas exaustivas, baixa remuneração e completa ausência de proteção social.

Essa lógica de individualização dos riscos sociais tem sido reforçada pelas plataformas digitais e pelo crescimento de regimes como o MEI. O regime jurídico do MEI, embora represente um avanço para trabalhadores que já atuavam informalmente, tem sido indevidamente utilizado para mascarar relações de emprego típicas, criando uma falsa impressão de formalização.

Gentil *et al.* (2020) apontam que muitos trabalhadores, especialmente aqueles de baixa escolaridade e formação técnica limitada, são empurrados para o MEI por imposição do mercado, não por opção legítima ou por espírito empreendedor genuíno.

Os entregadores de aplicativos e os motoristas de transporte por aplicativo constituem um exemplo evidente dessa realidade. Segundo a PNAD Contínua (IBGE, 2024), o setor de transportes e serviços de entrega foi um dos que mais cresceu em termos de ocupação informal nos últimos

anos. A promessa de flexibilidade, autonomia e ganhos compatíveis com o esforço pessoal não se concretiza para a maioria desses trabalhadores.

O Sindicato dos Mensageiros Motociclistas de São Paulo (SindimotoSP) denuncia que os entregadores enfrentam longas jornadas, remuneração insuficiente e completa ausência de cobertura previdenciária e de segurança do trabalho. Essa realidade confirma o diagnóstico de precarização apontado por estudiosos como Silva (2022) e Sampaio *et al.* (2024).

Além disso, o discurso institucional de estímulo ao empreendedorismo, muitas vezes promovido pelo próprio Estado, contribui para o enfraquecimento da proteção social. Como destacam os pesquisadores do CESIT/UNICAMP (2025), a retórica do seja seu próprio chefe desconsidera que o trabalho por conta própria no Brasil, em sua maioria, está situado na base da pirâmide econômica, com baixa geração de renda e alta vulnerabilidade social. Esse cenário agrava os índices de desigualdade e compromete o equilíbrio financeiro da Previdência Social, pois amplia o contingente de trabalhadores sem contribuição previdenciária.

Outro elemento preocupante é a pejotização, que se apresenta como uma forma perversa de driblar a legislação trabalhista. Por meio da constituição de pessoas jurídicas individuais, empregadores exigem que trabalhadores se registrem como empresas para prestar serviços de natureza tipicamente subordinada. Esse fenômeno gera o deslocamento do risco econômico para o trabalhador, além de eliminar direitos como férias, 13º salário, FGTS e benefícios previdenciários decorrentes da condição de empregado.

A adoção de discursos de empreendedorismo desprovido de direitos e a fragilidade das condições de trabalho refletem um processo mais amplo de flexibilização e desresponsabilização social, incompatível com os preceitos constitucionais que orientam a ordem econômica e a Seguridade Social brasileira.

A Constituição Federal de 1988, ao estabelecer os fundamentos da Seguridade Social, impôs ao Estado o dever de proteger o trabalhador contra os riscos sociais inerentes à condição laboral (art. 201, inciso I).

Diante desse panorama, é urgente a implementação de políticas públicas que reconheçam as novas formas de organização do trabalho e que garantam proteção social adequada a esses trabalhadores. A superação da falsa narrativa do empreendedorismo como solução universal para o desemprego exige uma atuação firme do Estado, por meio de regulação, fiscalização e políticas de incentivo à formalização, com ênfase na inclusão previdenciária.

A educação previdenciária, aliada a campanhas institucionais positivas que mostrem o papel da Previdência Social na cobertura de riscos, como doença, invalidez, desemprego involuntário e aposentadoria, pode ser um instrumento fundamental para reconstruir a confiança dos trabalhadores no sistema de proteção social.

Reverter o ciclo da informalidade requer, sobretudo, o fortalecimento da presença estatal na mediação das relações de trabalho e a reconstrução da credibilidade institucional do INSS perante a sociedade.

4. OS ENTREGADORES DE APLICATIVO, MOTOBOYS E O AVANÇO DA INFORMALIDADE DIGITAL

O crescimento acelerado das plataformas digitais de intermediação de serviços redefiniu, de maneira estrutural, o perfil da informalidade no Brasil. Trabalhadores de aplicativos de entrega e transporte, como Uber, iFood e 99Pop, passaram a representar um novo contingente da força de trabalho precarizada, exposta à ausência de direitos laborais e previdenciários.

A literatura recente aponta que esse fenômeno não pode ser interpretado como mera escolha individual por modelos alternativos de trabalho. Conforme destacado por Barroso, Peixoto e Gentil (2020), o falso discurso de empreendedorismo, amplificado por campanhas institucionais das próprias empresas de tecnologia, esconde as limitações impostas aos trabalhadores.

A dependência econômica de uma única fonte de renda, a ausência de autonomia real sobre as condições de trabalho e a remuneração variável, insuficiente e instável, são elementos caracterizadores da precarização.

Além disso, os dados do IPEA (2025) reforçam que o enfraquecimento da capacidade fiscalizatória do Estado criou um ambiente permissivo para a expansão desse modelo de trabalho. A queda de 34,1% no número de auditores fiscais entre 2012 e 2024 reduziu drasticamente o risco de fiscalização, o que contribuiu para o crescimento descontrolado de práticas laborais em desconformidade com a legislação.

Do ponto de vista previdenciário, o impacto é duplo: há, de um lado, a redução da base contributiva da Previdência Social e, de outro, o aumento do contingente populacional exposto a riscos sociais sem a devida cobertura. Motoboys e entregadores, quando acometidos por doenças ou acidentes, enfrentam um cenário de completa desproteção, sem acesso a benefícios, como benefício por incapacidade laborativa provisória, auxílio-acidente ou aposentadoria por incapacidade permanente.

O Breque dos Apps, movimento de greve nacional organizado por entregadores, trouxe visibilidade ao problema e abriu espaço para o deba-

te público sobre a necessidade de uma regulamentação específica para os trabalhadores de plataforma. A pauta das mobilizações inclui reivindicações por remuneração mínima, garantia de direitos trabalhistas básicos e inclusão previdenciária.

Os estudos do CESIT/UNICAMP reforçam que o atual modelo de organização do trabalho em plataformas digitais representa uma nova forma de terceirização extrema, na qual as empresas transferem ao trabalhador todos os custos e riscos da atividade econômica, sem oferecer qualquer garantia de proteção social. A ausência de vínculo empregatício formal impede o acesso aos benefícios previstos na Constituição Federal de 1988, aprofundando o ciclo de exclusão.

Por fim, é essencial reconhecer que a expansão da informalidade digital não é um fenômeno isolado, mas um sintoma de um mercado de trabalho marcado pela insuficiência de políticas públicas de geração de emprego formal, pelo enfraquecimento institucional das estruturas de proteção ao trabalhador e pela comunicação equivocada que romantiza a autonomia e o empreendedorismo individual.

A reversão desse cenário passa, necessariamente, pela construção de um marco regulatório para as plataformas, pela recomposição da capacidade fiscalizatória do Estado e pela implementação de políticas de educação previdenciária que resgatem a confiança dos trabalhadores na efetividade do Sistema de Seguridade Social.

5. PEJOTIZAÇÃO REGULADA, FORMALIZAÇÃO FLEXÍVEL E POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO

A pejotização, fenômeno caracterizado pela substituição de contratos de trabalho formais por contratos de prestação de serviços via pessoa jurídica, tornou-se uma estratégia recorrente de gestão de mão de obra no Brasil. Embora, muitas vezes, apresentada como forma de fomento ao empreendedorismo, essa prática expõe o trabalhador a um cenário de insegurança jurídica e social.

Os textos analisados, especialmente aqueles produzidos por pesquisadores do CESIT/UNICAMP e do IPEA, reforçam que essa forma de vínculo fragiliza a proteção social ao desvincular o trabalhador das garantias previdenciárias asseguradas pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

A flexibilização das formas de formalização, quando não acompanhada de políticas de proteção social, transforma-se em mecanismo de precarização. O trabalhador, para manter sua fonte de renda, aceita a

constituição de pessoa jurídica, mesmo exercendo atividade com todas as características de subordinação, habitualidade e onerosidade, elementos que configuram o vínculo empregatício nos termos do artigo 3º da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Essa transformação de trabalhadores em prestadores de serviço pessoa jurídica afeta diretamente a arrecadação previdenciária e amplia o contingente de segurados sem cobertura adequada aos riscos sociais.

A literatura estudada evidencia que uma saída viável para esse cenário seria a criação de um regime de formalização flexível, com custos contributivos adequados à capacidade econômica desses trabalhadores, sem renunciar à garantia dos direitos mínimos de Seguridade Social. Essa proposta de formalização progressiva, já debatida em diversos estudos da área, busca estabelecer uma transição segura entre a situação de informalidade e a plena inclusão no sistema de proteção social.

Além disso, é imprescindível a implementação de políticas públicas que responsabilizem economicamente as empresas tomadoras de serviço que, de maneira indireta, se beneficiam da força de trabalho desses trabalhadores sem assegurar os direitos decorrentes do trabalho subordinado. Essa responsabilização pode se dar pela ampliação das hipóteses de reconhecimento do vínculo empregatício ou, alternativamente, pela criação de contribuições específicas que garantam o financiamento da proteção social desses trabalhadores.

Autores como Gentil (2020) e Peixoto e Barroso (2019) ressaltam que, sem o enfrentamento das causas estruturais da informalidade e sem o desenvolvimento de um modelo de inclusão que combine simplificação tributária, incentivo à formalização e proteção mínima assegurada, o ciclo de exclusão previdenciária tenderá a se aprofundar.

Nesse contexto, a regulamentação da pejotização com parâmetros de proteção social mínimos se apresenta como alternativa viável e necessária. Essa abordagem permitiria aumentar a base de contribuintes do sistema previdenciário e proteger trabalhadores que, atualmente, exercem suas atividades em condições de total vulnerabilidade.

A adoção de políticas públicas de inclusão, fundamentadas nos princípios da dignidade da pessoa humana e da universalidade da cobertura e do atendimento (artigo 194 da Constituição Federal), representa o caminho mais promissor para transformar a pejotização de uma prática de exclusão em um instrumento de formalização responsável e socialmente sustentável.

6. A PROPAGAÇÃO DE UM DISCURSO INSTITUCIONAL NEGATIVO E O DESCRÉDITO NO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO

O sistema previdenciário brasileiro, historicamente reconhecido por sua ampla cobertura de riscos sociais e por assegurar direitos fundamentais aos trabalhadores, vem enfrentando, nos últimos anos, um processo de desgaste de imagem institucional que ultrapassa a esfera administrativa e alcança a percepção social coletiva.

Estudos de Gentil *et al.* (2020) e de Peixoto e Barroso (2019) apontam que a lógica fiscalista, associada à adoção de medidas de ajuste orçamentário e à difusão de discursos sobre o suposto colapso financeiro do INSS, tem contribuído para o descrédito generalizado da Previdência Social perante a população.

Esse processo de enfraquecimento institucional é alimentado por campanhas oficiais que destacam, de forma reiterada, a insuficiência de recursos públicos para manutenção dos benefícios previdenciários, reforçando a ideia de que o sistema se tornou insustentável. Na prática, a defesa do erário público passou a ser utilizada como fundamento central nas decisões administrativas e judiciais, muitas vezes invertendo a lógica protetiva e colocando o Estado em posição de resistência ao reconhecimento de direitos dos segurados.

Tal postura contraria a natureza jurídica da autarquia previdenciária, cujo objetivo primário é a proteção dos cidadãos e não a contenção de gastos a qualquer custo.

O estudo do CESIT/UNICAMP (2024) evidencia que essa abordagem institucional negativa tem efeitos concretos sobre a decisão de contribuição dos trabalhadores, inclusive daqueles com maior capacidade contributiva, como profissionais liberais e empresários.

A percepção de que o INSS não é capaz de assegurar o retorno financeiro das contribuições vertidas tem levado a um comportamento de retração contributiva, com trabalhadores optando por contribuições sobre valores mínimos ou, simplesmente, pela ausência de recolhimentos.

A ausência de uma política de comunicação positiva que valorize a função social da Previdência e evidencie o retorno financeiro dos benefícios agravou esse quadro. Como resultado, observa-se um ciclo de descrédito, em que a falta de confiança gera menor adesão contributiva, fragilizando ainda mais a sustentabilidade financeira do sistema.

Além disso, como destacado nas análises do IPEA (2025), o discurso fiscalista institucional influenciou até mesmo a atuação judicial, com decisões recentes que acolhem a tese da proteção do erário como argumento

legítimo para a negativa de benefícios, independentemente da existência do direito material comprovado pelo segurado. Essa inversão de valores afronta a própria finalidade da Seguridade Social, estabelecida nos artigos 194 e 195 da Constituição Federal de 1988, cuja essência é a proteção social em suas múltiplas dimensões.

Portanto, o cenário atual de desconfiança não é fruto apenas de aspectos financeiros ou demográficos, mas é alimentado por uma construção discursiva institucional que, ao invés de fortalecer a imagem da Previdência como um sistema de amparo e segurança, reforça um paradigma de inviabilidade. A reversão desse quadro demanda, com urgência, a reformulação da comunicação institucional e a retomada do protagonismo social do INSS enquanto garantidor dos direitos previdenciários.

7. EDUCAÇÃO PREVIDENCIÁRIA, INCENTIVO À CONTRIBUIÇÃO E RECONSTRUÇÃO DA CONFIANÇA SOCIAL NO INSS

A crise de credibilidade enfrentada pelo sistema previdenciário brasileiro tem origem multifatorial, mas uma de suas causas mais preocupantes é a falta de informação clara e acessível sobre os direitos e as garantias oferecidos pela Previdência Social. Os textos analisados evidenciam que a desinformação atinge todas as classes sociais, abrangendo desde os trabalhadores informais de baixa renda até profissionais liberais e empresários de alta renda que, por desconhecimento ou descrença, optam por contribuições mínimas ou pela completa desvinculação do sistema.

A ausência de uma política sólida de educação previdenciária contribui para a perpetuação de mitos que alimentam a informalidade e o recolhimento sobre bases de cálculo reduzidas. Muitos segurados não compreendem a relação direta entre a contribuição regular e o retorno financeiro representado por benefícios futuros, como aposentadorias de valores mais dignos ou a cobertura em casos de incapacidade laborativa.

Além disso, a sucessiva adoção de reformas previdenciárias com forte viés restritivo, sempre anunciadas como medidas de contenção fiscal, reforçou na população a percepção de que o INSS estaria incapaz de garantir os direitos dos segurados. Esse discurso, frequentemente replicado nas esferas administrativas e até no próprio Poder Judiciário, intensificou o descrédito social e desestimulou a adesão ao sistema.

Nesse contexto, os textos apontam que a implementação de campanhas institucionais positivas, com foco na função protetiva da Previdência Social e nos benefícios reais advindos da contribuição, pode representar um caminho mais efetivo para o aumento da arrecadação e da base

contributiva do que novas reformas que apenas ampliam as restrições de acesso aos direitos previdenciários.

A construção de uma nova imagem institucional do INSS, alinhada à sua finalidade constitucional de proteção social, requer o desenvolvimento de ações de educação previdenciária direcionadas aos trabalhadores informais e aos profissionais autônomos, aos empresários e à sociedade em geral. Essa educação deve explicar, de forma objetiva, os riscos sociais cobertos, os direitos garantidos e a lógica de solidariedade que sustenta o sistema.

Promover uma mudança cultural e restaurar a confiança social na Previdência passa, necessariamente, pela adoção de medidas pedagógicas, orientadas para a valorização da contribuição e para o resgate do papel do INSS como um aliado do trabalhador na gestão de riscos sociais. Essa estratégia educativa, além de corrigir distorções de percepção, pode reverter a tendência atual de desfiliação, trazendo de volta à proteção social um número expressivo de contribuintes.

8. O EFEITO DO DESCRÉDITO INSTITUCIONAL NA AMPLIAÇÃO DA INFORMALIDADE

A informalidade no Brasil não é um fenômeno isolado ou fruto apenas de decisões individuais. Ao contrário, ela é consequência direta de um projeto político-econômico que, ao longo das últimas décadas, deslocou a responsabilidade pela proteção social do Estado para o trabalhador, criando um ambiente em que o risco social é individualizado, naturalizado e invisibilizado.

Os textos analisados, como os de Peixoto e Barroso (2019) e Gentil *et al.* (2020), deixam claro que o avanço das reformas trabalhistas e previdenciárias, combinadas com a fragilidade de políticas públicas inclusivas, reforçou um modelo de desenvolvimento que privilegia a redução de custos empresariais e a flexibilização dos direitos sociais. A informalidade, portanto, deixou de ser um problema a ser combatido para se tornar uma variável aceita dentro da lógica de ajuste fiscal e contenção de despesas sociais.

O discurso oficial, por vezes, romantiza a figura do microempreendedor e do trabalhador por conta própria, ignorando as restrições materiais que levam milhões de pessoas a aceitar ocupações sem proteção. As sucessivas reformas da Previdência, aliadas à crise de confiança no INSS e ao encolhimento do mercado formal de trabalho, apenas ampliaram esse contingente. Não se trata de uma escolha, mas de uma imposição silenciosa.

Além disso, a ausência de uma política de incentivo à formalização que considere as especificidades regionais, setoriais e de gênero, bem como a falta de um plano nacional de recuperação do emprego decente reforçam o ciclo de exclusão social. Como destacam os dados do CESIT (2024), a precarização atinge desde o pequeno agricultor familiar até o profissional liberal, que, por falta de informação e políticas adequadas, também acaba contribuindo abaixo de sua capacidade ou permanecendo à margem do sistema.

Conclui-se que a informalidade brasileira é, antes de tudo, um reflexo de escolhas estruturais, nas quais o silêncio das políticas públicas e a transferência de responsabilidades para o indivíduo servem como estratégia de contenção de direitos. Superar esse cenário demanda mais do que reformas pontuais: exige a reconstrução de um pacto social que resgate a centralidade da Seguridade Social como instrumento de justiça distributiva e proteção da cidadania.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise detalhada da informalidade no mercado de trabalho brasileiro evidencia que o problema ultrapassa a simples ausência de registro em carteira. Trata-se de um fenômeno estrutural, alimentado por fatores institucionais, econômicos e culturais, cujas raízes se aprofundam na história social e na fragilidade das políticas públicas de proteção social. A combinação entre a redução da capacidade fiscalizatória do Estado, o discurso institucional de descrédito na Previdência Social e o avanço de modelos laborais precários, como o falso empreendedorismo e a informalidade digital, desenharam um cenário preocupante de exclusão previdenciária.

Os textos analisados deixam claro que a informalidade não é uma escolha genuína da maioria dos trabalhadores, mas uma consequência direta da ausência de alternativas formais de emprego, da insuficiência de políticas de inclusão produtiva e de um sistema institucional que, em vez de amparar, afasta o segurado. As constantes reformas previdenciárias, ao invés de solucionarem o problema, muitas vezes acentuam a exclusão ao elevar requisitos de acesso aos benefícios, ampliar exigências contributivas e reduzir a percepção social de retorno financeiro futuro.

Ao longo do capítulo, ficou evidente que a reconstrução da confiança social no sistema previdenciário passa necessariamente por uma mudança de postura institucional. A educação previdenciária, voltada tanto para trabalhadores informais quanto para profissionais liberais e pequenos empresários, surge como uma medida estratégica para reverter o quadro de desinformação e estimular a cultura contributiva. Mais do

que campanhas publicitárias, trata-se de oferecer informação clara, acessível e orientada para demonstrar os direitos garantidos e a segurança proporcionada pelo sistema de proteção social.

Além disso, a superação da crise de informalidade exige o fortalecimento da fiscalização trabalhista, a criação de modelos de formalização mais flexíveis e a implementação de políticas públicas que considerem a diversidade das formas de inserção no mercado de trabalho. A pejo-tização regulada e a inclusão progressiva de categorias historicamente excluídas, como os trabalhadores de plataformas digitais, precisam ser pensadas não como imposição de vínculos precários, mas como estratégias de ampliação da proteção social.

Por fim, é necessário reafirmar que o Brasil possui um dos sistemas de Seguridade Social mais robustos do mundo, com uma cobertura de riscos sociais que, se bem estruturada e protegida de discursos de erosão institucional, pode representar uma resposta efetiva às novas configurações do mundo do trabalho. O desafio é romper com o ciclo de exclusão, invisibilização e individualização dos riscos sociais, para reafirmar o papel da Previdência como direito fundamental e instrumento de promoção da dignidade da pessoa humana.

TRABALHADOR INFORMAL BRASILEIRO PLANOS E DESAFIOS PARA SUA INCLUSÃO NA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Maria Eduarda Thomann Gallo

INTRODUÇÃO

Estima-se que, atualmente, o Brasil tenha quase quarenta milhões de trabalhadores informais, representando 39,1% de sua população trabalhadora (IBGE, 2023), ou seja: são quase 40 milhões de trabalhadores sem a devida dignidade proveniente da legislação trabalhista e empresarial, mas também sem a cobertura previdenciária capaz de lidar com os riscos sociais inerentes a todos.

Especialmente no que tange à Previdência Social, há de se destacar que a conquista social responsável por garantir seu propósito de substituição de renda àqueles impossibilitados a garantir a própria subsistência devido ao acometimento pelo risco social foi derivada de muita luta por direitos e dignidade (Castro; Lazzari, 2022, p. 05-12), que vêm sendo colocados em xeque pela situação estudada.

O elevado índice de informalidade do país atinge as categorias tradicionais, dentre as quais se pode ter como exemplo os vendedores ambulantes, empregados domésticos, cuidadores, cabeleireiros, manicures, mecânicos e cozinheiros originadas, especialmente, pelas alterações nas políticas econômicas internacionais da década de noventa (Sasaki; Vasques-Menezes, 2012, p. 174), mas, também, a categoria mais recente de profissionais impulsionada pela economia gig e pelas novas tecnologias, nas quais se tem como exemplo os entregadores e motoristas de aplicativos, *influencers* e impulsionadores de mídia digital.

O aumento da informalidade entre os trabalhadores brasileiros é responsável por aumentar os níveis de miserabilidade, fome, trabalho infantil, evasão escolar, desequilíbrio atuarial, além do aumento dos gastos estatais com programas de transferência de renda, uma vez que se cria

um círculo vicioso de informalidade, miséria, escassez de direitos e insegurança jurídica. Isso porque, além dos reflexos dentro das famílias que sofrem com os problemas diretos da informalidade, pautados principalmente na escassez de recursos para que garantam sua subsistência, há efeitos macro que podem ser observados.

Considerando o sistema de repartição simples, quando há menos contribuintes – obrigatórios, inclusive, diga-se de passagem – efetivamente contribuindo para a Previdência Social, piores são os números de manutenção do sistema para manter os inativos. Com a crescente desvalorização do sistema e crescente informalidade, o pacto intergeracional que rege os regimes públicos de Previdência no país não funciona como deveria e, assim, surge a necessidade de reavaliar as normas atinentes ao sistema. Essas reavaliações costumam resultar em drásticas reformas que reduzem os valores dos benefícios, postergam as estimativas para atingir os requisitos ao recebimento de uma prestação previdenciária e aumentam as alíquotas de contribuição – e todos esses fatores afastam ainda mais a população da formalidade, uma vez que implicam maior investimento e menor retorno.

Nesse sentido, Boschetti já pontuava a necessidade de se afastar da lógica de seguros e se aproximar da lógica social, quando se trata de Seguridade Social (2009, p. 365-366). Embora, na prática, seja necessário alinhar os dois entendimentos, todo o fundamento da Seguridade Social se baseia na necessidade de garantir a dignidade do cidadão quando ele próprio não consegue fazê-lo sozinho, devido ao acometimento de risco social.

Boschetti destaca, também, que quanto mais a Seguridade Social de um país se afasta da lógica social - especialmente quando não estabelecidas políticas de pleno emprego -, mais afastado fica da realidade de trabalho, de modo a limitar a universalização da Seguridade Social

Isso tudo demonstra que o comportamento da população e do Estado em relação à Previdência Social no país diz muito a respeito da formação social e antropológica desse povo, que culmina nas atuais condições de trabalho, pois, quando não há garantia de pleno emprego ou renda mínima, é comum que o trabalhador deixe de pensar no futuro para que tenha possibilidades de garantir sua subsistência no momento atual.

Dessa forma, verifica-se um severo desamparo social da parcela da população em situação de informalidade: embora igualmente sujeita aos riscos sociais, é impedida do pleno acesso à Seguridade Social - especialmente a Previdência Social -, devido à organização do sistema e os limites impostos, que deixam milhões de trabalhadores informais à margem do sistema e desprovidos da universalização dos direitos sociais. Além dis-

so, o elevado número de trabalhadores informais também coloca em risco o próprio sistema previdenciário, o qual se mantém pela via contributiva.

A partir dessa problemática, é objeto deste capítulo a criação de políticas públicas capazes de incluir os trabalhadores informais na Previdência Social, buscando o equilíbrio entre os direitos e necessidade da população trabalhadora e do próprio sistema de repartição do Regime Geral de Previdência Social.

Para tanto, em um primeiro momento valeu-se de pesquisa e análise de dados coletados em pesquisas oficiais referentes às causas e categorias de informalidade no país, como forma de entender por onde começar e quem são os trabalhadores afetados que se veem na obrigação ou preferem se manter na informalidade. A isso, somaram-se análises jurídicas e antropológicas que auxiliam na interpretação dos dados encontrados e suas respectivas causas.

Após, foi feita uma análise da conjuntura das atuais e recentes formas de trabalho, a partir de trabalhos sociológicos e antropológicos que destacam os papéis da tecnologia na inovação do trabalho. Referidas novidades no mundo do trabalho evidenciam que o problema já antigo da informalidade tem novas proporções e merecem novas soluções.

Tendo esses elementos debatidos, o texto destacou pontos jurídicos que indicam a urgência nas medidas de formalização dos trabalhadores.

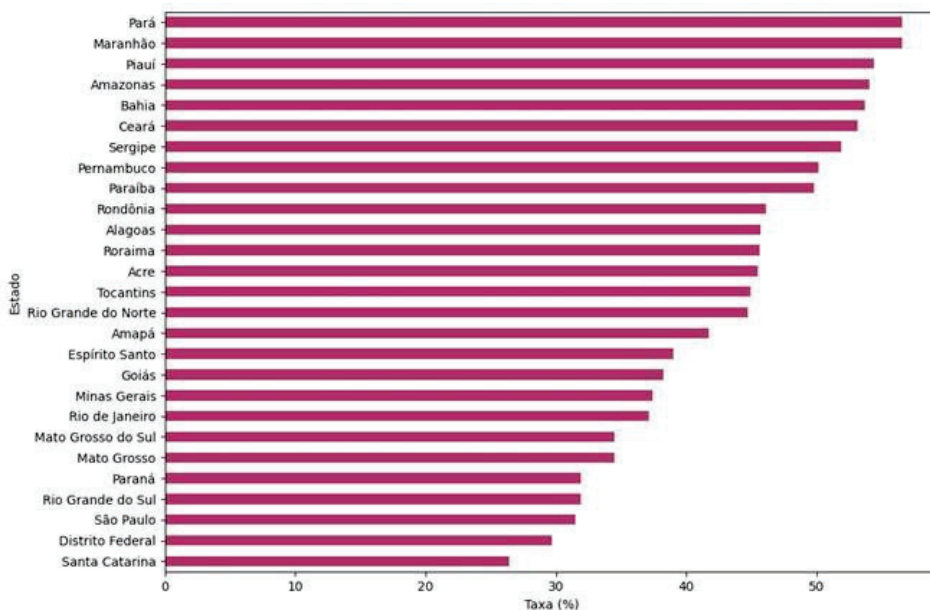
Diante desses dados e dos riscos representados pela escalada da postura moderna de trabalho e alta despreocupação social com o futuro, é urgente a inclusão dos trabalhadores informais no Regime Geral de Previdência Social, por motivos intrínsecos à vida do trabalhador exposto ao risco, mas também por motivos relacionados a todo o sistema de Previdência Social brasileiro.

1. O PERFIL DO TRABALHADOR INFORMAL NO BRASIL: DO TRADICIONAL AO CONTEMPORÂNEO

1.1 Categorias e causas da informalidade

O elevado número de trabalhadores informais no Brasil é preocupante. Conforme mencionado estudo do IBGE, são quase 40 milhões de trabalhadores na informalidade. Essa estatística também pode ser verificada por estado brasileiro, conforme gráfico abaixo gerado com os dados do IBGE:

Gráfico 1: Taxa de informalidade das pessoas de 14 anos ou mais de idade ocupadas na semana de referência (2023).



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do IBGE.

Maranhão e Pará são os estados que lideram a taxa de informalidade, com 56,5%, enquanto Santa Catarina tem os melhores índices, contando com 26,4% de taxa de informalidade entre os ocupados maiores de 14 anos de idade, denotando severas divergências regionais. Assim, a informalidade persiste como um problema amplo no país.

Embora amplo, resta verificado que esse problema não se distribui de forma uniformizada no país. Isso porque, conforme os dados averiguados, a informalidade possui focos raciais, geográficos e de gênero, de modo que é verificada principalmente nas camadas mais vulneráveis do país - o que sinaliza a necessidade de diferentes medidas para cada tipo de informalidade que atinge cada determinado tipo de trabalhador.

Estudos diversos das áreas da sociologia, da antropologia e da geografia abordam a temática da informalidade a partir de ângulos diferentes, resultando em uma série de visões acerca de suas causas e consequências. Referidas visões não são necessariamente excludentes entre si, mas elegem critérios mais relevantes em cada análise. São exemplos as visões dualista, legalista, voluntarista, criminalizadora e estruturalista (Vahdat *et al.*, 2022, p. 16).

Em observância ao escopo da presente pesquisa, que tem como ob-

jetivo elencar tratativas capazes de promover a inclusão previdenciária dos trabalhadores informais, de modo a minimizar os danos da falta de cobertura desse importante ramo da Seguridade Social, considera-se, especialmente, a visão estruturalista, que se pauta na ordem econômica vigente com especial atenção aos aspectos sociais e trabalhistas.

Segundo estudos da instituição *Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing (WIEGO)*, a visão estruturalista considera a informalidade um reflexo do sistema criado pelo modo de produção capitalista, desencadeado pela constante competitividade e busca pela redução de custos, de modo que empresas buscam mão de obra informal para evitar custos e pessoas físicas autônomas também se valem desse subterfúgio como forma de evitar os gastos e burocracias das formalizações (Chen, 2012, p. 7).

Tendo em vista a questão estrutural da informalidade, o Instituto Veredas, por meio de dados estatísticos, dividiu os trabalhadores informais brasileiros entre empregadores, trabalhadores por conta própria (autônomos) e assalariados. Os números encontrados para essas categorias referentes ao terceiro trimestre de 2021 foram os seguintes:

Tabela 1: Número de pessoas nas posições de ocupação de empregadores, trabalhadores por conta-própria e empregados assalariados e participação nos quatro tipos de informalidade (Brasil, 3º trimestre de 2021).

	Empregadores		Conta-própria		Assalariados		Total
	N	%	N	%	N	%	
Informais de subsistência	314.552	1,6	13.133.980	66,8	6.224.010	31,6	19.672.542
Informais com potencial produtivo	175.500	3,4	2.098.522	40,1	2.958.747	56,5	5.232.769
Informais por oportunidade	58.185	7,9	312.845	42,5	364.871	49,6	735.901
Formais frágeis	546.810	8,0	3.140.780	45,7	3.184.561	46,3	6.872.151
Total	1.095.047	3,4	18.686.127	57,5	12.732.189	39,2	32.513.363

Fonte: Vahdat et al., 2022, p. 112.

Sem excluir as classificações acima, o Instituto também dividiu esses trabalhadores nas seguintes categorias, que versam mais sobre as causas da informalidade e englobam os empregadores, os autônomos e os assalariados informais: i) informais de subsistência; ii) informais com potencial produtivo; e iii) informais por opção (Vahdat et al., 2022, p. 113). Corseuil utiliza categorização semelhante (2015, p. 30).

Os informais de subsistência são aqueles de situação mais vulnerável nessa classificação, pois representam o público com rendimento mensal de até dois salários mínimos, que desempenha o trabalho informal como medida para garantir sua sobrevivência. Esses profissionais enfrentam condições precárias, desempenhando os denominados bicos, que muitas vezes podem ser apenas ocasionais. Em sua maioria, esses trabalhadores são homens negros na faixa dos 30 anos de idade com ensino básico e que trabalham no setor do comércio e dos reparos automobilísticos, segundo dados da PNAD, em 2021 (Vahdat *et al.*, 2022, p. 114).

Os informais com potencial produtivo desempenham seu trabalho em condições superiores, auferindo renda entre dois e cinco salários mínimos. Seu trabalho é menos ocasional quando comparado a bicos, mas ainda não representa poder aquisitivo suficiente para promover sua formalização. As características gerais da média desses trabalhadores se assemelham às dos informais de subsistência, contando com escolaridade ligeiramente elevada e participação dos trabalhadores da comunicação e das finanças (Vahdat *et al.*, 2022, p. 119).

Quanto aos informais por opção, está-se diante de um grupo com rendimento superior a cinco salários mínimos que utiliza a informalidade como estratégia para aumentar seus rendimentos, e não por impossibilidade. O grupo é composto, em sua maioria, por homens brancos com ensino superior completo (Vahdat *et al.*, 2022, p. 123).

Essa categorização promove o entendimento de que há grupos mais vulneráveis dentre os trabalhadores informais. Todavia, em termos de proteção social, no cerne da Previdência Social, todos estão desprotegidos contra os riscos sociais aos quais estão sujeitos a todo o momento, como acidentes, adoecimento, envelhecimento e morte (Beck, 2011, p. 26).

Denotam-se dos dados que alguns dos maiores obstáculos à formalização do trabalhador brasileiro reside no alto custo dessa formalização e de sua manutenção. Além de, por diversas vezes, esse trabalhador contar com a incerteza de receita mensal, a renda média do brasileiro é insuficiente para arcar com os custos da formalização (IPEA, 2024, p. 1), de modo que o trabalhador opta por ter maior rendimento e posterga o enfrentamento dos riscos, seguindo da incerteza a respeito de como irá lidar com eles. Isso significa que há uma decisão do trabalhador de ficar com uma renda superior, em detrimento de arcar com os custos de impostos e contribuições (Almeida, 2016, p. 28), e essa decisão está atrelada à necessidade daquele trabalhador no que tange à sua subsistência.

Além de toda a preocupação financeira em manter os próprios recursos do trabalho consigo mesmo, há de se pontuar que foi criada uma

atmosfera de desconfiança acerca da Previdência Social. Não raramente se vê discursos na internet no sentido de deixar de contribuir para o Regime Geral de Previdência Social – ainda que o público leitor ou espectador da pessoa que promove esse discurso seja segurado obrigatório da Previdência Social.

Essa desconfiança, no entanto, apesar de ser extremamente prejudicial à Previdência Social e, até mesmo, reprovável, tem uma razão de ser: as mudanças provocadas pelo neoliberalismo provocaram uma forte austeridade no gasto público com a Previdência (Santos; Alves, 2019, p. 4). Desde o comprometimento com o Consenso de Washington, o Brasil passou por quatro grandes reformas da Previdência, além de diversas outras legislações que pioraram o cenário do trabalhador que almeja, no futuro, se aposentar – tanto por reduzir os valores dos benefícios quanto por postergar as expectativas das aposentadorias. Miguel Horvath Júnior ilustra a situação de forma clara e precisa:

O Brasil ao tomar empréstimo do FMI na década de 1990 rendeu-se ao Consenso de Washington (neoliberalismo), ao se comprometer e efetivar as privatizações, abertura econômica do país à globalização e redução paulatina da proteção social com a observância dos limites e travas constitucionais impostas pela carta de 1988. Inaugurando, assim, uma fase de desestatização e desregulamentação. Bauman (2005, p. 19) destaca que a sociedade contemporânea é marcada pela fase “des” que indica anomalia. É marcada por desregulamentação, descentralização, desestatização, desindustrialização, desnacionalização, descapitalização, desempregados, desigualdade social e econômica, desproteção social, desordem, desagregação, desinformação, desaposentadoria, desdemocratização, desterritorialização e, por fim, desumanização.

Além disso, há diversos estudos indicando o imediatismo buscado pelas gerações *millennial*, os nascidos entre meados dos anos 80 e final dos anos 90, e Z, composta por nascidos a partir dos anos 2 mil. Para esses pesquisadores, os trabalhadores das gerações em questão são muito temporais e estão focados, principalmente, no agora, criando certo desleixo em relação ao futuro, ao não se preocupar com reservas financeiras ou aposentadoria (Lima; Nery; Miranda, 2024).

Ou seja, foram gerações nascidas e criadas no grande avanço do neoliberalismo, especialmente sobre os países de terceiro mundo que firmaram dívidas com os grandes bancos globais ou de primeiro mundo, que puderam notar diferenças na sistemática previdenciária ao longo das necessidades de seus avós e seus pais, verificando uma queda na qualidade da lei e da prática previdenciária.

A gradual descrença ou desinteresse no sistema previdenciário de cunho moderno será explorada de forma mais profunda no tópico seguinte, ao tratar da chamada economia gig.

A Previdência Social, no entanto, está muito além de um mero regime de repartição simples para a distribuição de renda na medida das contribuições vertidas ao longo do tempo. Pelo contrário, a Previdência Social é um direito social e, portanto, um direito fundamental de segunda geração, conforme expressamente previsto no artigo 6º da Constituição Federal (Brasil, 1988) e no artigo 25.1 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948), e deve ser tratada e resgatada como tal.

Devido aos princípios e fundamentos da Previdência Social, não se está diante de um investimento facultativo e renunciável por parte da sociedade, mas de um de seus pilares, de modo que devem ser estudadas alternativas para retomar a ativa participação dos trabalhadores junto ao Regime Geral de Previdência Social.

A Seguridade Social como um todo é responsável por proporcionar a dignidade inerente à pessoa humana na sociedade de riscos vivenciada pelo cidadão global.

1.2 Economia Gig

Além dos problemas tradicionais que sempre levaram os trabalhadores à informalidade, atualmente se está diante da denominada economia gig, que pode ser traduzida como economia de bicos. O termo gig adotado na expressão deriva das rápidas e improvisadas apresentações musicais. Woodcock e Graham (2022) exemplificam:

Um aspirante a músico pode fazer uma gig em uma festa [...]. Evidentemente, isso não garante que ele venha a se apresentar regularmente. Se tocar bem ou se tornar conhecido, pode ser que ele repita a apresentação em outra oportunidade; mas pode ser que não. Talvez ele receba pelo show uma quantia fixa, uma porcentagem do valor do ingresso ou em forma de permuta (em troca de bebidas, por exemplo). Talvez consiga cobrir as despesas; talvez não ganhe coisa alguma com isso.

É assim que funciona a economia gig: ela é pautada em tarefas curtas, temporárias, improvisadas, precarizadas e até mesmo imprevisíveis (Woodcock; Graham, 2022, p. 19). Impulsionada pelas plataformas digitais, que costumam não exigir tanto dos candidatos a parcerias, o alcance desse tipo de trabalho é grande e, a princípio, é bem visto devido à aparente possibilidade de flexibilização. No entanto, atualmente são verifi-

cados os impactos negativos aos trabalhadores que aderem ao trabalho plataformizado, que consistem em baixos salários, longas jornadas de trabalho, condições de trabalho precárias e perigosas, contratos unilaterais e, especialmente, falta de proteção de emprego e seguridade (Woodcock; Graham, 2022, p. 21) - são, enfim, os bicos.

Segundo o IPEA (2021, p. 11), estimava-se cerca 1,4 milhão de motoristas e entregadores compondo a economia gig no Brasil em 2021, o que corresponde a 31% dos trabalhadores no setor dos transportes, um número extremamente elevado, principalmente considerando que a maior parte do transporte brasileiro é rodoviário.

Ainda segundo apuração do IPEA (2023, p. 1), foram coletados dados no sentido de que os trabalhadores que compõem a economia gig tendem a contribuir menos para a Previdência Social do que os autônomos tradicionais. Isso se deve não apenas à cultura de imediatismo criada, mas também aos baixos rendimentos dos trabalhadores plataformizados. Motoristas parceiros da Uber, empresa pioneira no transporte por aplicativos, podem pagar como taxa à empresa até 40% do valor da corrida (Costa, 2024). Mesmo assim, os motoristas parceiros são responsáveis por manutenções no carro, combustível e impostos.

Para além das plataformas de entregas e corridas de carro ou moto, outras modalidades de trabalho passaram a aderir, como, por exemplo, passeadores de cães, faxineiros e artistas freelancers. Há diversas plataformas nas quais é possível encomendar um serviço de música, de redação ou de revisão de trabalhos científicos, sem que haja qualquer vínculo entre os prestadores de serviço e a plataforma ou o tomador – por exemplo, a empresa Workana.

Nesse ponto, apesar das convergências citadas entre as modalidades de trabalho, cabe um esclarecimento sobre o tipo de empresa e o tipo de trabalho desempenhado nas empresas citadas (Uber e Workana, respectivamente) para fins de melhor elucidação de conceitos. Enquanto a Uber e empresas semelhantes trabalham na modalidade de *work on demand*, que é intimamente ligada ao setor de serviços, firmando um contrato com o aplicativo para atender aos chamados específicos dos consumidores conforme a demanda, o Workana opera em um formato mais semelhante ao de *crowdworking*. O *crowdworking*, por sua vez, consiste no repasse de determinados trabalhos ou serviços para um grupo de pessoas habilitadas que se disponibiliza para tanto (Loureiro; Fonseca, 2020, p. 182).

Ademais, em face das novas tecnologias, do marketing digital e forte presença de negócios nas redes sociais, novos serviços surgiram para orbitar sobre a situação. Hoje existe um amplo comércio de fazendas de

cliques, que consiste no pagamento de valores a pessoas comuns na internet para curtir, comentar e gerar engajamento nos posts de redes sociais daquele que contrata o serviço. Há pessoas que passam o dia todo clicando, curtindo e comentando como forma de trabalho nesse mercado paralelo plataformizado (Grohmann *et al.*, 2022), sem qualquer regularização, proteção, vínculo trabalhista ou qualquer outra forma de proteção atinente ao trabalho ou à Previdência Social. Esse tipo de trabalho, inclusive, vem sido abordado pela doutrina como ilícito, uma vez que, além de operarem fora de regulamentações atinentes ao trabalho e à Seguridade Social, geralmente operam de forma clandestina e contra as normas e termos de uso das plataformas em que se situam, no geral, redes sociais.

Esse tipo de trabalho ainda atrai muitas pessoas pela suposta possibilidade de flexibilização do trabalho, que é realizado integralmente de forma online. No entanto, diversas pessoas já se arrependem da escolha, alegando que hoje trabalham muito mais do que quando trabalhavam sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho (Brasil, 1943) – e tudo isso sem estar sob a égide das leis trabalhistas e das garantias constitucionais de jornada máxima de trabalho (Brasil, 1988), devido à inexistência de um contrato de trabalho. Ao trabalhar nessas situações, decerto que a contribuição previdenciária não é a prioridade desse trabalhador, que também está sujeito aos riscos sociais.

Isso se dá não somente pela escassez financeira que se recebe por esse tipo de trabalho, mas também porque na economia gig tudo tem o caráter passageiro. Muitas pessoas deixam de contribuir por entender que é apenas uma fase temporária, mas no passar dos anos permanecem em situação totalmente vulnerável.

Diante disso, cabe ao Estado criar soluções para essa população também, que vem crescendo e atinge, principalmente, a população da base do pacto intergeracional da Previdência Social, promovendo, além de riscos na esfera pessoal do trabalhador, riscos à saúde do Regime Geral de Previdência Social.

2. INCLUSÃO PREVIDENCIÁRIA

2.1 Urgência da Inclusão Previdenciária

As medidas de inclusão previdenciária dos trabalhadores não contribuintes e, portanto, não segurados é urgente, uma vez que, conforme já brevemente explorado acima, são quase 40 milhões de trabalhadores expostos a riscos sociais que, diante desses infortúnios, não têm a quem recorrer.

Nesse sentido, a grande maioria dos benefícios do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) são substitutivos de renda – ou seja, funcionam como uma espécie de salário àquele trabalhador impedido de trabalhar ou que parou de trabalhar ao atingir os requisitos para a aposentadoria voluntária. Dessa forma, um trabalhador informal que se acidenta e permanece impedido de desempenhar suas atividades habituais por meses ficará sem renda durante meses, uma vez que não possui cobertura para receber um benefício previdenciário.

Decerto que existe a preocupação a longo prazo, no sentido de que esses trabalhadores irão atingir idade avançada sem preencher os requisitos para se aposentar e ficarão à mercê de programas de transferência de renda ou do auxílio de familiares – ou, então, irão perecer na miseria. Contudo, chama mais a atenção no que diz respeito aos benefícios não programáveis: os benefícios por incapacidade e a pensão por morte, principalmente.

O trabalhador não tem controle sobre o risco de ficar incapaz para o trabalho ou de vir a óbito. São elementos que fogem à vontade humana e podem acontecer a qualquer momento da vida do trabalhador. Ao passo em que há trabalhadores sem a devida cobertura previdenciária, os números da miseria, da fome, da evasão escolar e do trabalho infantil aumentam, pois as famílias atingidas que não podem contar com um benefício previdenciário se veem sem alternativas.

Cria-se, portanto, um cenário gravíssimo. Primeiro, porque o tipo de benefício mais requerido junto ao INSS é o benefício por incapacidade temporária (Secretaria de Políticas de Previdência Social, p. 48) e, segundo, porque o número de indeferimentos só cresce. Apenas em fevereiro de 2024, foram indeferidos mais de 400 mil benefícios pelo INSS (Secretaria de Políticas de Previdência Social, 2024, p. 3).

Além disso, a evasão previdenciária apresenta grave risco ao sistema de repartição simples do Regime Geral de Previdência Social, afastando as pessoas do sistema, criando desconfiança, gerando déficits e ensejando reformas problemáticas, de modo a inserir a população e o sistema em um círculo vicioso.

Por esses motivos, é urgente a inclusão dos trabalhadores informais constantemente expostos a riscos que têm potencial para causar uma vulnerabilidade ainda pior na vida do trabalhador. Não se pode perder de vista que a Previdência Social é um direito social e fundamental (Sarlet, 2012, p. 47) e deve ser observado o princípio da dignidade da pessoa humana; o objetivo do Estado é garantir que o maior número de trabalhadores esteja coberto por ela.

2.2 Estratégia para a Inclusão Previdenciária

A construção de estratégias adequadas para a inclusão dos trabalhadores informais na Previdência Social passa pela articulação de aspectos jurídicos, econômicos, culturais e tecnológicos. Essa solução não é e não poderia ser simples. Considerando os diversos perfis dos trabalhadores informais, as diversas causas dessa informalidade e a dimensão do país continental que é o Brasil, o plano para incluir os trabalhadores informais no Regime Geral de Previdência Social é multifatorial, visando ao alcance de um grande contingente dentre os quase 40 milhões de informais no país.

Destaca-se que a criação da figura do Microempreendedor Individual (MEI) foi uma alternativa mediana para a inclusão de trabalhadores: boa, devido à abrangência profissional e ao baixo custo de manutenção dessa modalidade de empreendimento (Martínez, 2023, p. 57-59), mas com lacunas. Atualmente, há mais de 11 milhões de MEIs ativos, segundo o Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte (MEMP, 2023), sendo que algumas participam do fenômeno da pejetização. Contudo, as perspectivas diferenciadas de aposentadoria frustram alguns dos informais que se deparam com essa possibilidade. Além disso, ainda representa o registro burocrático de uma empresa e não conquistou tanta aderência desde sua criação em 2008, segundo Martínez (2023).

Assim, este tópico explora diferentes abordagens e propostas voltadas para a efetiva inclusão previdenciária dos trabalhadores informais, dividindo-se nos seguintes subtemas. A construção de estratégias adequadas para a inclusão dos trabalhadores informais na Previdência Social passa pela articulação de aspectos jurídicos, econômicos, culturais e tecnológicos. Essa solução não é e não poderia ser simples. Considerando os diversos perfis dos trabalhadores informais, as diversas causas dessa informalidade e a dimensão do país continental que é o Brasil, o plano para incluir os trabalhadores informais no Regime Geral de Previdência Social é multifatorial, visando ao alcance de um grande contingente dentre os quase 40 milhões de informais no país.

2.2.1 Criação de um regime contributivo flexível

O primeiro passo para a inclusão previdenciária dos trabalhadores informais é o reconhecimento legal para fins práticos dessa categoria no âmbito da Seguridade Social. Trata-se de formalizar, por meio de alterações legislativas, a possibilidade de contribuição desses trabalhadores,

levando em consideração a instabilidade e a intermitência dos rendimentos. Embora não seja a via capaz de provocar alterações mais profundas, afinal, não exigiria contratos sociais ou contratos de trabalho, seria uma alternativa eficaz para que esses segurados estivessem seguros contra o risco social e efetivamente tivessem qualidade de segurado, além de trabalhar no equilíbrio financeiro do sistema.

A legislação atual, ancorada no vínculo formal de emprego ou da atividade empresarial, permitindo apenas algumas formas específicas de contribuição como segurado facultativo, exclui grande parte da força de trabalho informal – até mesmo porque o trabalhador informal exerce atividade remunerada e é, para fins legais, um segurado obrigatório do Regime Geral de Previdência Social (Brasil, 1991). Assim, é necessário que o Estado crie mecanismos para reconhecer e proteger, legalmente, aqueles que exercem atividades econômicas sem contrato formal de trabalho ou de sociedade empresarial, garantindo-lhes o direito à proteção previdenciária, observando suas peculiaridades.

A natureza irregular dos rendimentos dos trabalhadores informais exige a criação de uma sistemática contributiva adaptada às suas necessidades. Ao invés de um modelo de contribuição fixa, que muitas vezes se torna inviável para quem tem uma renda instável, propõe-se um sistema em que a contribuição previdenciária seja proporcional à renda do período de trabalho. Essa flexibilização possibilitaria que os trabalhadores contribuíssem conforme sua capacidade financeira, sem comprometimento de sua subsistência. Todavia, para que essas contribuições intermitentes não representassem um significativo atraso no preenchimento dos requisitos necessários para a concessão de benefícios, programáveis ou não, essa sistemática poderia se valer de contagem diferenciada de carência.

Nessa sistemática diferenciada, por exemplo, poderia estar prevista a possibilidade de que, por exemplo, tendo o trabalhador informal contribuído no mês de janeiro, deixado de contribuir nos meses seguintes, e retomado as contribuições até seis meses depois, o interregno poderia ser computado como um mês de carência, ou, até, meia carência, medida hoje inexistente no ordenamento jurídico.

Essa possibilidade reconheceria as incertezas encontradas pelo trabalhador informal e criaria essa sistemática como forma de não o desestimular a contribuir ao se deparar com o primeiro obstáculo.

2.2.2 Alíquotas progressivas, incentivos fiscais e subsídios

Para fomentar a adesão dos trabalhadores informais ao sistema previdenciário, é recomendado que o Estado ofereça incentivos de cunho fi-

nanceiro, como descontos, incentivos fiscais e subsídios. A adoção de uma política de incentivos que reduza o ônus das contribuições para os trabalhadores iniciando negócios ou sem renda fixa pode ampliar a inclusão.

Considerando os dados apresentados na subseção 1.1 *Causas e categorias da informalidade*, poderia ser oferecida uma redução de alíquotas, de modo que essas alíquotas fossem progressivas de forma gradativa e variável para que esse trabalhador comece a contribuir. Por exemplo, para trabalhadores com até 30 anos de idade, ao invés de contribuir com uma alíquota de 20% em seu primeiro ano de contribuição, poderia ser oferecida a contribuição previdenciária pelo valor correspondente a uma alíquota de 12%. No segundo ano, pagaria a contribuição pela alíquota de 14% e assim progressivamente até o quinto ano ininterrupto de contribuição, aumentando 2% ao ano até atingir 20%.

Essa medida serve como incentivo à entrada no mercado de trabalho, pois infere-se que, após cinco anos, o trabalhador teria adquirido estabilidade suficiente para arcar com a alíquota tradicional. Apesar de tratar de diferentes temáticas e momentos de vida, essa medida poderia ser, de certa forma, comparada à solução dada ao FGTS, cujo depósito na conta do trabalhador, normalmente, é feito em um valor correspondente a 8% de seu salário, com exceção do aluno-aprendiz, cujo depósito corresponde a 2% da remuneração.

Como forma de prezar pelo equilíbrio financeiro ao mesmo tempo que se ampara o ingresso dos trabalhadores no Regime Geral de Previdência Social, a progressividades das alíquotas seria diferente para cada faixa etária – por exemplo, para trabalhadores informais de 31 a 50 anos, a progressividade poderia durar quatro anos e a alíquota reduzida se iniciaria em 14%, ao invés de 12%.

Ainda, como forma de evitar fraudes, tal possibilidade pode ser oferecida apenas uma vez – ou uma vez a cada dez anos –, de modo a induzir o pagamento contínuo das contribuições previdenciárias.

Nesse mesmo contexto, o fornecimento de subsídios diretos pelo Estado para aqueles em situação econômica desfavorável, e não necessariamente em estado de miserabilidade, aliado à redução de tributos incidentes sobre a atividade, se apresenta como uma medida eficaz. A mesma sistemática de alíquotas progressivas proposta anteriormente também pode ser aplicada nesse âmbito: para os cinco primeiros anos de exercício da atividade podem ser fixados valores diferenciados a título de imposto e registro para aqueles que comprovem que a renda média não ultrapassa um valor limite, e o desconto no valor será reduzido até que se atinja o valor tradicional.

Uma metodologia semelhante às propostas de alíquotas e subsídios progressivos foi aplicada na Costa Rica, em sua Reforma Previdenciária do ano de 2006, e representou um aumento de 6% a 12% na cobertura previdenciária nos três primeiros anos (Guzman; St. Clair, 2021, p. 4), sinalizando uma boa perspectiva para o Brasil, considerando as raízes culturais e de formação semelhantes entre os países.

Além dos incentivos puramente financeiros, no que diz respeito às alíquotas de contribuição, aos impostos e à documentação de regularização, há outros tipos de incentivos que se mostram promissores, como, por exemplo, os incentivos mais palpáveis ao exercício das atividades laborativas. Nesse sentido, são recomendadas pela Organização Internacional do Trabalho os incentivos para viabilizar o acesso a bens de capital, estimulando a economia e a produção dos trabalhadores originalmente informais (OCDE/OIT, 2019).

Para que isso aconteça, podem ser disponibilizados aos informais que decidem se formalizar infraestrutura pública de espaços de trabalho compartilhados, que podem ser utilizados mediante a contribuição em dia (Vahdat *et al.*, 2022, p. 207), e cursos de capacitação, seguindo a mesma sistemática.

Essa espécie de subsídio também pode ser promovida por meio da criação de cooperativas ou plataformas com melhores condições de trabalho – por exemplo, em contrapartida às condições promovidas pelas grandes empresas no modelo de economia gig, que se valem da plataforma –, sem perder as tendências modernas do mercado. Um exemplo prático dessa viabilização ocorreu no interior do Estado de São Paulo, quando o Município de Araraquara incentivou a criação do Bibi Mob, uma plataforma de corridas de carro mantida pelo Município sem fins lucrativos (Araraquara, 2022).

Considerando a inexistência de lucro para a plataforma, as condições de trabalho dos motoristas que se inscreveram no aplicativo são muito melhores do que aquelas enfrentadas nos grandes aplicativos das grandes empresas que visam ao lucro. Dessa forma, no aplicativo criado pela cidade de Araraquara, o motorista fica com 95% do valor da corrida (Souza, 2022), de modo que os outros 5% são destinados às manutenções e melhorias do aplicativo. A substancial melhoria na qualidade de trabalho representa, também, maior acúmulo de renda ao motorista que foge da plataforma predatória e tem chance de garantir a contribuição previdenciária e fiscal sem maiores problemas.

Além disso, motoristas que aderiram à plataforma relataram melhora na qualidade de vida, com jornadas de trabalho menores e renda

maior, quando comparados com o tempo de trabalho em outros aplicativos fortemente atrelados à economia gig.

A concessão de subsídios por parte do Estado tem o potencial de aumentar significativamente a inclusão social e previdenciária dos grupos mais vulneráveis, especialmente no cenário da informalidade.

2.2.3 Facilitação do registro por meio de tecnologia

A utilização de plataformas digitais simplificadas é uma estratégia promissora para facilitar o registro dos trabalhadores informais na Previdência Social. Ferramentas, como o eSocial e o Meu INSS, que têm se popularizado muito entre a população, quando adaptadas para incluir as especificidades dos informais, podem permitir um registro rápido, acessível e desburocratizado. Tecnologias de registro e monitoramento digital têm se mostrado eficazes no alcance da população (Brasil, 2018, p. 13).

A modernização de aplicativos e sistemas pode tornar o processo mais acessível e inclusivo, como por intermédio da geração de Guias da Previdência Social no Meu INSS, e não do Sistema de Acréscimos Legais, no qual poderia haver um formulário que facilitasse o preenchimento dos dados da GPS.

Além disso, o aplicativo poderia conter alertas para lembrar os usuários das datas de pagamento e cartilhas ou tutoriais com linguagem simplificada para que todos pudessem compreender suas obrigações e possibilidades.

Vale destacar que essa medida isolada não é totalmente eficaz para atingir a integralidade do público-alvo. Para que a medida seja efetiva, outras medidas devem ser tomadas no sentido de viabilizar o letramento digital entre a população (Araújo; Glotz, 2014), que é uma forma de promover a democracia. Isso porque quando se insere mais serviços públicos ou medidas de facilitação no meio digital, que não é dominado por toda a população, se restringe o acesso das pessoas com menos familiaridade com as tecnologias – e esse não é objetivo.

Dessa forma, podem ser divulgadas cartilhas e promovidos eventos sobre o uso das tecnologias de forma gratuita para a população, com especial foco nos aplicativos utilitários ou do Governo. A divulgação desses projetos pode e deve contar com o apoio dos Municípios, que podem divulgá-los em UPAs, UBSs, centros de lazer, nas próprias Prefeituras e em demais espaços públicos.

2.2.4 Compreensão das realidades locais e mapeamento digital

As soluções para a inclusão previdenciária dos trabalhadores informais precisam reconhecer e respeitar as diversidades regionais e culturais do Brasil. O trabalho informal varia significativamente em seu formato, dependendo das especificidades econômicas e culturais de cada região. Nesse sentido, é essencial que políticas previdenciárias sejam adaptáveis, incorporando pesquisas antropológicas que estudem as peculiaridades do trabalho informal em diferentes regiões do país, podendo contar com o apoio estadual e municipal na ampliação dos serviços informacionais e de registro.

Por exemplo, em regiões em que for verificado, por meio de pesquisas oficiais, que a população tem menor número de smartphones por habitante, podem ser implantados postos de atendimento especializados em registros e que podem se situar na própria Agência da Previdência Social da região ou nas prefeituras municipais, contando com a presença de um servidor do Instituto Nacional do Seguro Social.

Ressalta-se a importância de se observar as realidades locais e adaptar políticas públicas às especificidades culturais e econômicas dos trabalhadores informais. Essa abordagem favorece a criação de medidas que dialoguem diretamente com a realidade de cada grupo, aumentando as chances de sucesso das políticas previdenciárias.

Aliando as estatísticas de mapeamento e informatização, é possível verificar quais recursos devem ser destinados a quais regiões com maior precisão, de modo a atender às realidades locais. A exemplo disso, pelo Gráfico 1, é possível verificar em quais estados do país há maior taxa de trabalhadores informais, denotando quais deles carecem de maior número de políticas para a inclusão desses trabalhadores.

O uso de tecnologias avançadas para a coleta e análise de dados pode ajudar o Governo a desenvolver programas de Seguridade Social mais inclusivos e precisos, baseados em dados concretos por meio de mapeamento digital das informações coletadas em bancos de dados.

2.2.5 Fiscalização

Embora trabalhosa em alguns cenários, a fiscalização é medida recomendada há muito tempo como forma de incentivo à formalização e à criação de uma cultura de se prezar pela regularidade e pelo correto (Almeida; Carneiro, 2012).

Para aprimorar os métodos de fiscalização, poderiam ser adotadas medidas que contem com tecnologias e auxílio estadual e municipal para

apurar possíveis operações informais. Essa medida não se trata de uma medida criminalizadora do trabalho informal no que tange aos trabalhadores por conta própria e aos assalariados, mas manter esse mapeamento próximo pode significar, além do armazenamento de dados para aplicação em políticas públicas futuras, conforme sugerido acima, um diálogo facilitador para o entendimento das causas da informalidade – o que também traz perspectivas para sua solução.

Nesse sentido, quando identificado trabalho informal irregular de autônomos e assalariados, ao invés da aplicação de severas multas, pode ser proposto um plano de contribuição que abranja os períodos em que o trabalhador não contribuiu corrigidos monetariamente e o incentivo às contribuições futuras.

No que diz respeito às empresas que promovem o trabalho irregular – como em plataformas e fazendas de cliques –, a fiscalização deve ser mais severa, aliando, nesses casos, a colaboração do Ministério Público do Trabalho para averiguar a situação do vínculo entre as plataformas e seus colaboradores, além de acompanhamento das decisões da Justiça do Trabalho e do Supremo Tribunal Federal sobre o tema.

2.2.6 Previsão de riscos e políticas de amortecimento social

Por fim, a implementação de algoritmos preditivos para prever períodos de vulnerabilidade, como crises econômicas ou desastres naturais, pode auxiliar na criação de políticas de amortecimento social. Essas políticas visam a proteger trabalhadores informais em momentos de fragilidade, ajustando temporariamente as contribuições ou criando benefícios emergenciais.

A título de exemplificação, pode-se pensar nas tragédias do Rio Grande do Sul, no ano de 2024, fortemente atingido pelas chuvas e o alagamento de grande parte do estado. Nesse momento, além da situação emergencial criada, na qual diversas pessoas perderam bens materiais e se mantiveram impossibilitadas de trabalhar por longos períodos, há de se entender que as mazelas e consequências da tragédia ainda irão promover malefícios à população e à toda economia do estado por muito tempo.

Dessa forma, a capacidade de prever os riscos supervenientes é um aliado das políticas públicas para a promoção de medidas adequadas, garantindo formas de que os filiados ao Regime Geral de Previdência Social não padeçam na informalidade e garantam sua qualidade de segurado, bem como sua carência e tempo de contribuição, diante da tragédia de força maior.

Estimando-se as consequências no exemplo dado, é possível calcular as medidas cabíveis de forma mais eficiente. Novamente, cumpre ressaltar a teoria de Ulrich Beck de que a sociedade é formada por riscos sociais (2011, p. 26) e cabe à Previdência Social traçar medidas para minimizá-los de modo a promover a subsistência da população na medida das contribuições ao sistema de repartição.

Nesse sentido, a capacidade de prever riscos e antecipar a vulnerabilidade social permite que o sistema previdenciário se torne mais resiliente, atendendo de maneira proativa às necessidades dos trabalhadores informais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em face aos dados coletados, aliado à legislação, à doutrina jurídica, pesquisas especializadas e a artigos científicos da área da economia, da antropologia e da geografia, verifica-se que a solução para incluir os trabalhadores informais no Regime Geral de Previdência Social brasileiro não é imediato e nem único.

Para uma inclusão eficaz, é necessária a tomada de medidas multifatoriais que considerem os diversos motivos que levam os trabalhadores à informalidade, aliando estratégias de contribuição flexível, subsídios e alíquotas diferenciadas ao mapeamento das condições de trabalho e de vida, buscando implantar a conscientização contributiva e o letramento digital à população que ainda carece dessas informações.

Atualmente, há milhões de trabalhadores com o risco de padecer em estado de miserabilidade, caso adoeçam – assim como podem deixar que suas famílias padeçam na miserabilidade, caso faleçam.

Nesse sentido, considerando os fundamentos da República Federativa do Brasil de cidadania, dignidade da pessoa humana e dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, a proteção social da vasta camada de trabalhadores que não conseguem acessá-la deve ser incluída de forma urgente.

Para isso, uma vez compreendidos os motivos que levam o trabalhador brasileiro à informalidade e considerando que esses motivos são, principalmente financeiros, o foco estratégico do Estado deve abordar a questão por essa ótica, de modo a melhorar a situação econômica do trabalhador brasileiro e fornecer incentivos e auxílios que possibilitem sua primeira inserção no sistema previdenciário, além da facilitação do acesso às informações pertinentes e à conscientização do planejamento futuro.

Apenas um conjunto de medidas diferentes será capaz de englobar todos os trabalhadores que precisam ser instigados a contribuir. Isso é feito desde as medidas mais diretas mencionadas, promovendo ajuda de custos para que os trabalhadores contribuam conforme sua realidade e também com a criação do entendimento de que não se trata de só mais um gasto mensal, mas de um investimento em segurança atual e futura contra aquilo que o trabalhador não tem poder de evitar.

A aplicação das diferentes medidas pontuadas visa, justamente, a incluir os trabalhadores informais de acordo com os diferentes desafios enfrentados pelos diferentes trabalhadores, inclusive considerando suas condições socioeconômicas.

Nesse sentido, o mapeamento e a previsibilidade de riscos atuá-riam como medidas preventivas que poderiam oportunizar a criação de medidas concretas e a alocação de recursos destinados ao combate à informalidade. Em alinhamento, a fiscalização atuária não apenas como garantidora do funcionamento das medidas e das contribuições que devem ser vertidas, mas também como um mecanismo de leitura acerca das medidas implantadas. Ou seja, sendo verificado que alguma medida ou algum sistema não teve boa adesão, esses dados poderão embasar estudos voltados a outras medidas.

A facilitação de registro, inclusive por meio digital, e a criação de infraestruturas de capacitação e cooperação, atuá-riam como uma forma de incentivo inicial à formalização do trabalho que não diz respeito aos desafios e barreiras exclusivamente financeiros. Ao encorajar a capacitação, o aprendizado e a própria experiência profissional auxiliam que o trabalhador conquiste confiança para sua atuação laborativa, tendo em mãos as ferramentas e técnicas que se esperam dele, sem que tenha de realizar grandes investimentos para tanto.

No que diz respeito ao regime contributivo flexível e às alíquotas contributivas progressivas, tem-se medidas que ajudam a suprir a lacuna financeira do trabalhador informal: sem temer os prejuízos relacionados aos gastos com as contribuições mensais e quanto à imprevisibilidade acerca da receita de cada mês, o trabalhador pode realizar contribuições à Previdência Social de forma menos rígida, inclusive respeitando seu início de carreira, e ainda, assim, garantir tempo de contribuição e carência, que usualmente se tornam um obstáculo ao contribuinte individual ao requerer benefícios.

Assim, com as propostas elencadas, espera-se um impacto positivo na proteção social do trabalhador marginalizado no sistema pela informalidade.

A EXPANSÃO DO DIREITO DO TRABALHO PARA ALÉM DA SUBORDINAÇÃO E SUAS CONSEQUÊNCIAS PREVIDENCIÁRIAS

Rafael Vasconcelos Porto
Lorena Vasconcelos Porto

1. INTRODUÇÃO

Calha observar, à partida, que o seguro social sofre com influxos de diversas matizes, pelo que, por exemplo, alterações sensíveis no mercado de trabalho trazem-lhe reflexos de monta. Não obstante, o seguro social também pode ser desenhado, aqui e ali, de modo a fomentar políticas naquele campo (e em outros), algo que no Brasil ainda não ganhou a simpatia político-legislativa, mas é conduzido, de forma articulada, em alguns países europeus. São nichos, afinal, umbilicalmente interligados. De fato, como afirma Dominique Argoud (2013), “une politique des retraites ne peut être déconnectée d’une politique de l’emploi, en particulier d’une mobilisation des outils en vue d’une amélioration des conditions de travail des seniors et de formation tout au long de la vie.”

A partir dessa reflexão, neste capítulo, apresenta-se – ainda que brevemente – a ideia de que a extensão de direitos trabalhistas para outros trabalhadores para além daqueles acondicionados em contratos de emprego poderia contribuir para uma maior formalização e, consequentemente, na direção de um incremento da filiação à Previdência Social de trabalhadores eventuais e autônomos, estendendo-se-lhes o manto da proteção social.

2. BREVES OBSERVAÇÕES EM TORNO DO SEGURO SOCIAL BISMARCKIANO E OS TRABALHADORES NÃO ASSALARIADOS

O seguro social, de inspiração bismarckiana, é edificado tomando como paradigma o trabalhador assalariado (por conta alheia e, regra geral, em contrato por prazo indeterminado e com jornada integral). Com o perdão da metáfora, o sangue que corre em suas veias tem essa coloração.

Importante anotar, inclusive, que a Revolução Industrial foi um fator determinante para o surgimento do seguro social, já que gerou uma degradação das condições de trabalho e, ademais, propiciou a reunião de um grande número de trabalhadores no chão de fábrica, compartilhando as mesmas inquietudes, o que propiciou uma empatia recíproca, configurando o fermento para o desenvolvimento do movimento operário, que trouxe à lume a denominada questão social.

Em outras palavras, os sistemas são adaptados para atender, como público-alvo ou foco principal, o trabalhador assalariado, cenário no qual o trabalhador por conta própria seria uma manifestação meramente marginal a ser contemplada secundariamente.

Não obstante, se pode observar que, em tempos mais recentes, o paradigma do trabalhador assalariado vem paulatinamente desmoronando no mercado de trabalho, o que, inevitavelmente, passa a colocar em xeque a adequação dos sistemas previdenciários que o adotam, os quais que estão, enfim, adaptados a tal padrão.

Não se pretende aqui aprofundar o assunto desde um ponto de vista juslaboral⁵¹, mas é conveniente tecer algumas breves linhas a respeito. Tome-se como referência, nesse sentido, a evolução histórica, em apertada síntese, da manufatura fabril⁵².

Os três figurinos de produção industrial que ganharam maior destaque ao longo dos tempos foram, respectivamente, o taylorismo, o fordismo e o toyotismo. Consistem, em síntese, em modelos de organização do trabalho desenvolvidos e utilizados por diversos setores da indústria no curso da Segunda Revolução Industrial, direcionados ao aumento de produtividade e diminuição dos custos.

O taylorismo, assim denominado por ter sido desenvolvido por Frederick Winslow Taylor, foi o primeiro sistema de produção industrial que teve por escopo a fabricação em massa de bens homogêneos mediante a divisão do trabalho, em que cada operário se realiza uma única tarefa, que se soma às dos demais rumo à obtenção do produto final. Assim, cada funcionário era escolhido conforme a aptidão e treinado de modo a se tornar um especialista numa única tarefa. A remuneração estava vinculada à produtividade e as atividades eram rigorosamente controladas quanto

51 Para maiores detalhes, vide, por exemplo: DELGADO, Gabriela Neves. **Terceirização: paradoxo do direito do trabalho contemporâneo**. São Paulo: LTr, 2003.

52 Não obstante, a expansão contemporânea da precarização se mostre mais pujante no setor de serviços, pensa-se que a análise do desenvolvimento histórico da produção industrial permite colher importantes subsídios, de modo a, inclusive, antecipar cenários futuros.

ao tempo gasto. Do ponto de vista de organização gerencial, consistia em modelo propenso à hierarquização acentuada e forte subordinação, já que todo o processo era supervisionado por gerentes.

O fordismo, desenvolvido por Henry Ford -, por sua vez, consiste, em bosquejo exíguo, num desenvolvimento (ou aprimoramento) do taylorismo, desencadeando um fracionamento de tarefas ainda mais enfático, ou seja, a função designada a cada setor configura um percentual ainda menor do todo (e, portanto, mais repetitiva), objetivando maior padronização (algo ainda subestimado no taylorismo), com o aumento (e controle) da produtividade sendo potencializado pelo uso de linhas de montagem (esteira rolante, que ditava o ritmo de trabalho, sem necessidade, assim, de oferecer incentivos outros). Ademais, geralmente cada fábrica destinava-se à produção de um único tipo de produto. O fordismo teve o condão de levar a produção em massa até mesmo a produtos complexos e sofisticados. Gerencialmente, porém, pouco se distinguia do taylorismo.

Já o toyotismo, desenvolvido por Taiichi Ohno, na montadora japonesa Toyota, representou efetiva mudança de rumo, visto que, em primeiro lugar, trata-se de um modelo elaborado para responder à demanda, ou seja, não se destina a abarrotar os estoques, mas sim a ajustar a produção ao consumo. No que aqui interessa, o toyotismo abandonou, em certa medida, o fracionamento individual do trabalho, o qual passou então a ser organizado em grupos (setores) amplos, dentro dos quais cada trabalhador possuía aptidão para desenvolver qualquer das tarefas afetas à equipe, havendo um controle intenso da qualidade (como todo trabalhador dentro de um grupo conhecia todas as tarefas atribuídas ao setor, era possível realizar um controle de qualidade em cada etapa e não apenas do produto final) e uma contínua busca de aperfeiçoamento. É certo que o toyotismo se desenvolveu, a partir das décadas de 1960 e 1970, especialmente às custas da informática e da robótica.

O toyotismo propiciou, em certa medida, uma maior horizontalidade em termos de organização gerencial, gerando, em algum grau, a ilusão de que o trabalhador detinha uma posição hierarquicamente superior à que realmente possuía, para além de aparentar sua maior indispensabilidade, o que se mostrou irreal em períodos de crise, que demandavam demissões em massa. A bem da verdade, o que vai ocorrendo é, desde o ponto de vista do homem-trabalhador, um esboroamento da relação que este, como ser social, tem com a sua profissão. Como explica Antunes,

Opondo-se ao contrapoder que emergia das lutas sociais, o capital iniciou um processo de reorganização das suas formas de dominação societal [...]. Fez isso, por exemplo, no plano ideológico, por meio do culto de um subje-

tivismo e de um ideário fragmentador que faz apologia ao individualismo exacerbado contra as formas de solidariedade e de atuação coletiva e social. [...] Para Tomaney, [...] tem sido possível constatar exemplos crescentes de intensificação do trabalho onde o sistema *just in time* é implantado [...]. (2009, p. 50-51).⁵³

Acerca das diferenças essenciais, em termos de organização do trabalho, entre o fordismo/taylorismo e o novo modelo trazido pelo toyotismo, observa-se a lição de Antunes (2009, p. 56-57):

O toyotismo [...] se diferencia do fordismo basicamente nos seguintes traços: 1) é uma produção muito vinculada à demanda, visando atender às exigências mais individualizadas do mercado consumidor, diferenciando-se da produção em série e de massa do taylorismo/fordismo. Por isso sua produção é variada e bastante heterogênea, ao contrário da homogeneidade fordista; 2) fundamenta-se no trabalho operário em equipe, com multivariada de funções, rompendo com o caráter parcelar típico do fordismo; 3) a produção se estrutura num processo produtivo flexível, que possibilita ao operário operar simultaneamente várias máquinas (na Toyota, em média até 5 máquinas), alterando-se a relação homem/máquina na qual se baseava o taylorismo/fordismo; 4) tem como princípio o *just in time*, o melhor aproveitamento possível do tempo de produção; 5) funciona segundo o sistema de kanban, placas ou senhas de comando para reposição de peças e de estoque. No toyotismo, os estoques são mínimos quando comparados ao fordismo; 6) as empresas do complexo produtivo toyotista, inclusive as terceirizadas, têm uma estrutura horizontalizada, ao contrário da verticalidade fordista. Enquanto na fábrica fordista aproximadamente 75% da produção era realizada no seu interior, a fábrica

53 Adriana Calvo observa que “Vivemos um momento de esgotamento das relações de emprego típicas, padrão das economias do período fordista-taylorista, que garantia um ambiente de estabilidade de direitos trabalhistas para os trabalhadores [pelo que convém reconhecer] o declínio da relação de emprego padrão (RET) e buscar definir os elementos do conceito de trabalho precário.” (**A Regulação Jurídica do Trabalho sob Demanda na Califórnia: lições aprendidas para o Brasil.** In CALVO, Adriana; MORRESI, Vanessa [Org.]. Novas Formas Flexíveis de Trabalho. Campinas: Lacier, 2023, p. 128-142). Segundo Antonio Rodrigues de Freitas Júnior, por relação de emprego típica (RET) “compreende-se aquela contraída 1) por jornadas integrais, em geral de oito horas; 2) duração semanal plena, de regra variando entre trinta e cinco e quarenta e cinco horas; 3) por prazo indeterminado; 4) para serviço prestado diretamente ao empregador; 5) regulada por meio de normas legais e da negociação coletiva promovida por sindicatos e 6) coberta pela proteção da seguridade social e da infortunistica. [...] o declínio da RET impôs aos modelos econômicos, categorias sociológicas e particularmente aos sistemas jurídicos de proteção o desafio de empreender uma profunda revisão em seus fundamentos.” (**Um Trabalho que se Fez Precário.** In CALVO, Adriana; MORRESI, Vanessa [Org.]. Novas Formas Flexíveis de Trabalho. Campinas: Lacier, 2023, p. 11-21).

toyotista é responsável por somente 25% da produção, tendência que vem se intensificando ainda mais⁵⁴. Essa última prioriza o que é central em sua especialidade no processo produtivo (a chamada ‘teoria do foco’) e transfere a ‘terceiros’ grande parte do que antes era produzido dentro de seu espaço produtivo. [...] [Em suma, o toyotismo logra] apropriar-se do *savoir-faire* intelectual e cognitivo do trabalho, que o fordismo desprezava [...].⁵⁵

Ademais, há, como adiantado, uma mudança drástica no perfil social do trabalho. Até algum tempo, o emprego era talvez o dado mais marcante na personalidade (pública) de alguém – traço essencial de sua identidade perante a sociedade e o grupo com o qual convive. Havia uma identificação com a empresa e com os colegas (muitas vezes, os melhores amigos eram feitos no local de trabalho), o funcionário tinha orgulho da atividade e dos bens produzidos pela empresa; muitos passavam décadas no mesmo emprego, invariavelmente escalando degraus na hierarquia da empresa, e só saíam de lá aposentados. As grandes empresas ofereciam, voluntariamente (já dentro da ideia do dito paternalismo industrial), uma série de serviços adjuntos, como plano de saúde e clube recreativo, promoviam festas comemorativas, distribuíam prêmios e outras benesses; o empregado se sentia parte do sucesso empresarial alcançado e, por conseguinte, via no patrão uma figura quase paterna. Atualmente, porém, tal quadro se encontra profundamente alterado. Relações de emprego duradouras são cada vez mais raras, a terceirização vem ganhando mais e mais espaço.

54 Como aduz Lorena Vasconcelos Porto, “[...] a grande empresa tornou-se mais enxuta, fragmentando-se em unidades menores, organizadas em rede, para as quais transfere parcelas do seu ciclo produtivo [...], o que é propiciado pelas novas tecnologias de informação e comunicação.” (**Terceirização e “Pejotização”: a jurisprudência do STF e o sistema interamericano de proteção dos direitos humanos.** In CALVO, Adriana; MORRESI, Vanessa [Org.]. Novas Formas Flexíveis de Trabalho. Campinas: Lacier, 2023, p. 47-62).

55 Paralelamente a isso, ocorre o fenômeno denominado “[...] obsolescência programada”. Como relata Antunes, “a falácia da qualidade total, tão difundida no ‘mundo empresarial moderno’, [...] torna-se evidente: quanto mais ‘qualidade total’ os produtos devem ter, menor deve ser seu tempo de duração. A necessidade imperiosa de reduzir o tempo de vida útil dos produtos, visando aumentar a velocidade do circuito produtivo e desse modo ampliar a velocidade da produção de valores de troca, faz com que a ‘qualidade total’ seja, na maior parte das vezes, o invólucro, a aparência ou o aprimoramento do supérfluo, uma vez que os produtos devem durar pouco e ter uma reposição ágil no mercado. [...] A indústria de computadores [...] mostra-se [...] exemplar dessa tendência depreciativa e decrescente do valor de uso das mercadorias. Um sistema de softwares torna-se obsoleto e desatualizado em tempo bastante reduzido, levando o consumidor à sua substituição, pois os novos sistemas não são compatíveis com os anteriores.” (p. 52-53).

E não só. A própria relação de emprego, ainda que indireta e não duradoura, tem perdido espaço, pois está sendo substituída por artifícios⁵⁶, muitas vezes até ilegais, como a denominada pejetização e outras formas de contratação de mão de obra sem a anotação (formalização) em carteira de trabalho. Em termos previdenciários, além das consequências mais visíveis, tem-se ainda que a relação empregatícia é aquela que permite uma maior fiscalização, ou seja, há mais controle e, conseqüentemente, possibilita maior inclusão contributiva. A filiação do trabalhador autônomo (denominado contribuinte individual no Brasil) depende ou de sua própria iniciativa ou de circunstâncias que determinam um monitoramento mais precário, resultando no incremento da informalidade ou na filiação já posterior à ocorrência do sinistro, o que se procura ocultar.

Tal caminhar não se faz dissociado de propaganda ideológica, como sói acontecer em casos que tais. Assim, o trabalhador acondicionado numa relação estável e formal deixa de ser visto a partir de uma noção de segurança, agasalhado que está por uma legislação protetiva, passando a ser encarado como pusilânime, incapaz que é de empreender e produzir seu próprio sustento. Como afirmam Pierre Dardot e Christian Laval (2016, p. 328),

[...] a racionalidade neoliberal produz o sujeito de que necessita ordenando os meios de governá-lo para que ele se conduza realmente como uma entidade em competição e que, por isso, deve maximizar seus resultados, expondo-se a riscos e assumindo a inteira responsabilidade por eventuais fracassos.

No ponto, é importante abrir um aparte. A configuração de uma relação de prestação de serviços como emprego (também denominado trabalho por conta alheia) é algo muito caro ao Direito do Trabalho – não só no Brasil, como em todos os países que possuem uma legislação protetiva específica para a relação de emprego⁵⁷. A doutrina trabalhista questiona-

56 Segundo aponta o estudo do Parlamento Europeu, intitulado “**The Social Protection of Workers in the Platform Economy**”, “In the UK, for instance, companies moving from a direct employment model to a self-employment model typically reduced their labour costs by 13 per cent through avoiding employers’ contributions towards National Insurance (social security payments), and by a further 12 per cent through avoiding the requirement to provide paid holidays under EU Working Time Regulations. Clearly, these figures represent considerable savings for companies, and were a significant driver of the growth of platform work.”.

57 João Leal Amado aponta que também em Portugal é “larga difusão do fenómeno da chamada ‘fuga ao Direito do Trabalho’ ou ‘fuga ilícita para o trabalho autónomo’ [...], através da dissimulação fraudulenta de uma relação de trabalho subordinado sob a

se, inclusive, se algumas das novas modalidades de trabalho surgidas nos últimos tempos não configurariam mesmo um *tertium genus*⁵⁸, ou seja, não são tecnicamente empregados, mas também não podem ser simplesmente enquadrados como autônomos (afinal, a precarização está borrando as fronteiras outrora existentes entre formalidade e informalidade). Ao Direito Previdenciário brasileiro, porém, a importância desse debate em torno do enquadramento devido é relativa.

Com efeito, a partir do advento da Lei n. 10.666/2003, a empresa (e a entidade a ela equiparada, que é um conceito demasiado extensivo) passou a ficar “[...] obrigada a arrecadar a contribuição do segurado contribuinte individual a seu serviço, descontando-a da respectiva remuneração, e a recolher o valor arrecadado juntamente com a contribuição a seu cargo” (art. 4º)⁵⁹. Não sendo mais sua a responsabilidade tributária pela arrecadação, bastará ao contribuinte individual – assim como ocorre para outras figuras de segurados obrigatórios, como o empregado, o

capa de um falso trabalho independente, prestado ao abrigo de um suposto ‘contrato de prestação de serviço.’” (**A Lei sobre o TVDE e o Contrato de Trabalho:** sujeitos, relações e presunções. In CARELLI, Rodrigo de Lacerda; CAVALCANTI, Tiago Muniz; FONSECA, Vanessa Patriota da [org.]. Futuro do Trabalho: os efeitos da revolução digital na sociedade. Brasília: ESPMU, 2020, p. 117-138). No EUA, a Suprema Corte da Califórnia, no caso “Dynamex vs. Superior Court of Los Angeles”, “[...] afirmou que, se uma entidade contratante quer usar trabalho de um trabalhador autônomo, a entidade tem que provar que os trabalhadores são autônomos, cumprindo os termos de um teste conjuntivo e tripartite, o teste ABC. Conforme formulado pela Suprema Corte da Califórnia, o teste ABC é o seguinte: a) que o trabalhador está livre do controle e da direção da entidade contratante em relação à execução do trabalho, tanto no âmbito do contrato de prestação de serviços como de fato; b) que o trabalhador realiza trabalho que está fora do curso normal do negócio da entidade contratante; e c) que o trabalhador está habitualmente envolvido em uma atividade comercial, ocupação ou negócio da mesma natureza que o trabalho realizado.” (DUBAL, Veena B. **AB5 para Democracia: segurança econômica e a regulação do trabalho de bico na Califórnia.** In CARELLI, Rodrigo de Lacerda; CAVALCANTI, Tiago Muniz; FONSECA, Vanessa Patriota da [org.]. Futuro do Trabalho: os efeitos da revolução digital na sociedade. Brasília, ESPMU, 2020, p. 373-386).

58 A maioria dos países ainda adota uma divisão binária, mas há já aqueles que optaram, mesmo antes da ascensão das plataformas digitais, por uma segmentação tripartida, como é o caso no Reino Unido e na Espanha. Mesmo nestes, contudo, o novo fenômeno não é mansamente incorporado.

59 O §3º do mesmo dispositivo, porém, diz que “O disposto neste artigo não se aplica ao contribuinte individual, quando contratado por outro contribuinte individual equiparado a empresa ou por produtor rural pessoa física ou por missão diplomática e repartição consular de carreira estrangeiras, e nem ao brasileiro civil que trabalha no exterior para organismo oficial internacional do qual o Brasil é membro efetivo”. São sujeitos que estão incluídos no conceito de empresa fornecido pelo art. 14 da Lei n. 8.213/91, daí a menção aqui feita a eles expressamente.

trabalhador avulso e o empregado doméstico – demonstrar que existiu a relação de trabalho para que possa ter esta computada como tempo de contribuição, mesmo se o contratante não fez os recolhimentos devidos.

Isso significa, portanto, que não se diferencia substancialmente a dinâmica contributiva e prestacional entre o empregado e o autônomo que presta serviço à empresa. Assim, por exemplo, para o Direito Previdenciário, numa situação como a da empresa Uber, caso esta fosse responsabilizada, nos termos do dispositivo acima transcrito, a reter e recolher as contribuições do motorista e também a sua, como contratante, a configuração como prestação de serviço ou como relação de emprego não adquiriria tamanha importância⁶⁰, ao contrário do que ocorre para o Direito do Trabalho.

Assim, maior transtorno, para o Direito Previdenciário brasileiro, surgiria com uma lei como a portuguesa de n. 45/2018, a qual, ao fixar o regime jurídico da atividade de transporte individual e remunerado de passageiros em veículos descaracterizados (TVDE), estabelece a ausência de relação entre o motorista e a plataforma, supondo (ou criando) um ente terceiro que intermediaria a contratação, o qual poderia ser, por exemplo,

60 Há, sim, uma importância marginal. Comparando-se com a situação dos segurados empregado, empregado doméstico e trabalhador avulso (este, equiparado ao empregado por disposição constitucional expressa), o contribuinte individual, por exemplo, não sofre tecnicamente acidente de trabalho, segundo o entendimento majoritário em jurisprudência (também na Espanha, nos termos do art. 156 da LGSS, é qualificado como acidente do trabalho “toda lesión corporal que el trabajador sufra con ocasión o por consecuencia del trabajo que ejecute **por cuenta ajena**” – grifo nosso), o que lhe pode custar uma diferença de 40% do valor da renda mensal inicial em uma aposentadoria por incapacidade permanente resultante de acidente de trabalho e situações equiparadas (doença do trabalho e doença profissional). Também não tem acesso aos benefícios de auxílio-acidente e salário-família, nem ao seguro-desemprego (benefício este que, no Brasil, não é provido pelo RGPS). Precisa cumprir carência de dez contribuições mensais no salário-maternidade, do que os demais sujeitos mencionados estão dispensados (há, porém, decisão recente do STF afastando a carência na hipótese). Há controvérsia sobre a possibilidade de acessar a aposentadoria especial (o que, de todo modo, se revela mais difícil, do ponto de vista probatório, na prática) e a prorrogação do período de graça por mais 12 meses no caso de desocupação. Finalmente, a alíquota de contribuição daqueles segurados mencionados é distinta: a do contribuinte individual que presta serviço à empresa pode chegar a um mínimo de 11% sobre a remuneração, não sendo variável conforme a faixa remuneratória, enquanto a dos demais segurados citados era variável entre 8, 9 e 11% antes do advento da EC n. 103/2019 e agora é variável, progressivamente conforme a faixa de renda, entre 7,5%, 9%, 12% e 14%, o que significa que, dentro da esfera dos trabalhadores de baixa renda, o contribuinte individual arca com uma carga tributária mais pesada (conquanto num quadro global abstrato sua situação esteja até relativamente melhor pós EC n. 103/2019, já que antes ele poderia no máximo “empatar”).

uma empresa individual restrita ao próprio motorista (algo similar à pe-jotização, fenômeno já bem conhecido no Brasil).

Enfocando o contexto europeu, pode-se observar correntes de pensamento (de *lege ferenda*) que vão desde um máximo viés pró-operário, que propõe adotar a presunção (relativa) de que os trabalhadores de plataforma são assalariados, estabelecendo, assim, a inversão do ônus da prova (é a posição adotada, em parte, pela legislação espanhola), até a orientação ultraliberal, no sentido de que os trabalhadores de plataforma são totalmente independentes, por conta própria (posição assumida pela legislação portuguesa, como vimos⁶¹), passando por posições intermediárias (foi a opção francesa⁶²), como aquela que propõe a adoção de um terceiro gênero, à parte (posição que é defendida pelas próprias plataformas perante o Parlamento Europeu e foi adotada, em parte, pela legislação belga⁶³).

A questão tem sido intensamente debatida no seio da União Europeia. De fato, conquanto a matéria trabalhista não esteja no âmbito das atribuições primariamente conferidas à Comunidade, percebeu-se a necessidade de uma harmonização mínima entre as legislações dos Estados, inclusive para fins concorrenciais⁶⁴. Tendo sido, assim, encomendado um

61 Proposta de contornos similares ao quadro adotado em Portugal sugere que os trabalhadores sejam determinados a se agrupar numa cooperativa ou numa “entreprise de portage salarial” (“umbrella company”), a qual, em qualquer caso, se responsabilizaria inclusive pelas cotizações à segurança social (mesmo a patronal, que ficaria a seu cargo, como contratante da mão de obra), o que, na prática, representa a transferência da carga total ao próprio trabalhador.

62 Convém referir que o art. 242-bis do *Código général des impôts* assim define o que é “plataforma de intermediação online”: “L’entreprise, quel que soit son lieu d’établissement, qui, en qualité d’opérateur de plateforme, met en relation des personnes par voie électronique en vue de la vente d’un bien, de la fourniture d’un service ou de l’échange ou du partage d’un bien ou d’un service fournit, à l’occasion de chaque transaction, une information sur les obligations fiscales et sociales qui incombent aux personnes qui réalisent des transactions commerciales par son intermédiaire. Elle met à leur disposition un lien électronique vers les sites des administrations leur permettant de se conformer, le cas échéant, à ces obligations.”.

63 Na Bélgica, a *Loi-programme de 1er Juillet 2016*, em seus arts. 36-s, modificou o *Code des impôts* para conferir um tratamento diferenciado ao trabalhador de plataformas digitais (em termos de não ser obrigatoriamente filiado à previdência social), que aí se enquadra desde que atendidos certos requisitos, que enumera. Para maiores detalhes, vide: **Social Security and the Platform Economy in Belgium: dilemma and paradox**. In DEVOLDER, Bram [Ed.]. *The Platform Economy: unravelling the legal status of online intermediaries*. Cambridge: Intersentia, 2019, p. 259-286.

64 O primeiro caso apreciado pelo TJUE nessa seara inclusive envolvia uma reclamação de uma associação de taxistas contra a Uber em virtude de alegada concorrência desleal. O TJUE, para solucionar o caso, decidiu, em *obiter dictum*, que a Uber opera um serviço de transporte e não uma plataforma digital colaborativa. Nesse sentido,

estudo sobre o tema à Comissão europeia, esta, afinal, aprovou e expediu uma proposição de Diretiva, a qual trazia como principais propostas estabelecer uma presunção legal de que os trabalhadores de plataformas digitais são assalariados, desde que preenchidos certos critérios, para além de pugnar por um reforço dos direitos e da proteção desses operários e por maior transparência do *modus operandi* do algoritmo. Na origem, quanto ao primeiro ponto, a moção consistia em criar cinco critérios, sendo que se ao menos dois estivessem atendidos, a plataforma seria considerada empregadora, com os consectários trabalhistas (salário mínimo, jornada de trabalho etc.) e previdenciários daí advindos, conforme disposto pela legislação do país em questão.

Não obstante, uma versão mais modesta adveio como resultado ao passar pelo crivo do Conselho de Ministros de Assuntos Sociais, consistente no estabelecimento de sete critérios (quais sejam, se a plataforma de trabalho digital: determina os limites superiores do nível de remuneração; exige que a pessoa respeite determinadas regras relativas à aparência, à conduta em relação ao destinatário do serviço ou à execução do trabalho; supervisiona a execução do trabalho, inclusive por meios eletrônicos; restringe a liberdade de escolher o horário de trabalho ou os períodos de ausência; restringe a liberdade de aceitar ou recusar tarefas; restringe a liberdade de recorrer a subcontratados ou substitutos; restringe a possibilidade de desenvolver uma carteira de clientes ou de executar trabalho para terceiros), sendo que, se pelo menos três forem preenchidos, fica estabelecida a presunção de se estar diante de um contrato de emprego⁶⁵.

O projeto então passou a ser negociado, trilateralmente, entre o Comitê de Representantes Permanentes, o Conselho e o Parlamento europeus, mas veio a ser alvo de bloqueio por uma minoria composta por Alemanha, Estônia, França e Grécia⁶⁶. Finalmente, houve o desbloqueio⁶⁷, com posterior aprovação pelo Parlamento Europeu⁶⁸, num desfecho que

vide: <https://www.dw.com/pt-br/uni%C3%A3o-europeia-determina-que-uber-%C3%A9-empresa-de-transporte/a-41873318> . Acesso em: 04 nov. 2023.

65 Para mais detalhes, vide: <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/platform-work-eu/>. Acesso em: 03 nov. 2023.

66 Nesse sentido, vide: https://www.lemonde.fr/economie/article/2024/02/16/la-directive-europeenne-sur-les-travailleurs-des-plates-formes-definitivement-bloquee-notamment-par-la-france_6216976_3234.html?lmd_medium=al&lmd_campaign=envoye-par-appli&lmd_creation=android&lmd_source=default. Acesso em: 18 fev. 2024.

67 Nesse sentido, vide: <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2024/03/11/platform-workers-council-confirms-agreement-on-new-rules-to-improve-their-working-conditions/> . Acesso em: 016 jul. 2023.

tende a, para além de ser compulsório no cenário eurocomunitário, representar um exemplo demasiado significativo para o resto do mundo.

Concluído o aparte, avança-se com a discussão.

Retomando o desenvolvimento acerca da transfiguração do perfil do trabalho, é bastante abrangente, no ponto, a célebre análise empreendida por Robert Castel (2010). No que aqui interessa, traz-se um livre resumo sobre as ideias defendidas pelo autor, retomando um pouco do que já fora suscitado anteriormente.

Segundo Castel, é possível identificar vários círculos de identidade coletiva, a qual, fundada, em primeiro lugar, na profissão (o coletivo de trabalho), pode se prolongar em comunidade de moradia (o bairro popular⁶⁹), em comunidade de modo de vida (o bar, o sindicato) etc. Há, enfim, a integração familiar, escolar, profissional, social, política, cultural etc., mas o trabalho é um indutor que atravessa esses campos. Não obstante, o contrato de trabalho por tempo indeterminado está, como visto, em vias de perder sua hegemonia. Esse processo parece irreversível e transmite sinais de que também se acelera. Isso acaba por reabrir a discussão sobre a função integradora da empresa.

Com efeito, ainda segundo Castel, a empresa dos anos de crescimento constituiu uma matriz organizacional: estruturava grupos humanos relativamente estáveis e colocava-os numa ordem hierárquica de posições interdependentes. Para categorias cada vez mais numerosas, a identidade pelo trabalho está perdida.

No Brasil, as décadas de 1970 e 1980, especialmente, mas ainda em parte a de 1990, foram vividas pelos trabalhadores em trajetória de evolução profissional (ao menos no longo prazo, sem prejuízo de oscilações temporárias), seja dentro da mesma empresa, seja com algumas poucas trocas de emprego ao longo da vida (normalmente, para posições equivalentes ou superiores). Atualmente, as trajetórias profissionais são demasiado mais erráticas; há maior incidência de períodos de desocupação ou de subocupação, para além de que, como já dito, surgem cada

68 Após a publicação do texto no Jornal Oficial da UE, os Estados-Membros têm dois anos para incorporar as disposições da diretiva na sua legislação nacional. Para mais detalhes, vide: <https://www.europarl.europa.eu/news/pt/press-room/20240419IPR20584/parlamento-adota-diretiva-sobre-condicoes-de-trabalho-nas-plataformas-digitais>. Acesso em: 11 maio. 2023.

69 Um conjunto de estudos reunidos por Suzanna Magri e Christian Topalov (**Villes Ouvrières**: 1900-1950. Paris: L'Hartmattan, 1990) descreve bem essas formas de sociabilidade popular através das quais a proximidade geográfica é a base de constituição de solidariedades que funcionam como rede de segurança contra as adversidades da existência.

vez mais subterfúgios para mascarar situações de subordinação⁷⁰ sem formalização do emprego.

A doutrina, diante de tal malfadado quadro, vem reconhecendo a formação de uma nova classe social, o denominado precariado (no original, em inglês, *precariat*), termo criado nos anos de 1980 pela combinação do adjetivo precário e do substantivo proletariado, que consiste numa classe composta por um número cada vez maior de pessoas que levam uma vida de insegurança, entrando e saindo de trabalhos diversos, geralmente desenvolvendo tarefas de curto prazo, por vezes de nível inferior ao de suas formações educacionais, os quais lhes conferem pouco significado existencial⁷¹.

Efetuada o diagnóstico, é momento de se avançar a uma proposta de terapêutica no próximo tópico.

3. ANALOGIA ENTRE O DIREITO DO TRABALHO E O DIREITO TRIBUTÁRIO

3.1 A distinção entre as noções de taxa e imposto

Para compreender-se a forma como poderiam ser estendidas e asseguradas as devidas tutelas aos trabalhadores verdadeiramente autônomos, propõem-se uma analogia entre o Direito do Trabalho e o Direito Tributário, a partir das noções de imposto e de taxa por este consagradas, sobre as quais serão tratadas em linhas gerais.

A Constituição Federal de 1988, notadamente em seu art. 173, estabelece a regra da prevalência da iniciativa privada no âmbito da atividade econômica, de modo que, a não ser nos casos especiais por ela previstos, o exercício direto dessa atividade pelo Estado só é permitido quando necessário aos imperativos da segurança nacional ou em face de relevante interesse coletivo, definidos em lei. Assim, de acordo com os ditames constitucionais, não é próprio do Estado o exercício da atividade econômica, mas, sim, do setor privado, do qual ele obtém os recursos financeiros de que necessita. Fala-se, desse modo, de atividade financeira, isto é, de um conjunto de atos que o Estado pratica para obter, gerir e aplicar os recursos de que precisa para atingir os seus fins. Nesse contexto, destaca-se a

70 Para maiores detalhes, vide: PORTO, Lorena Vasconcelos. **A Subordinação no Contrato de Trabalho**: uma releitura necessária. São Paulo: LTr, 2009.

71 Como afirma Giovanni Alves, “Salientamos a precarização do trabalho não apenas na dimensão do trabalho enquanto força de trabalho como mercadoria, mas sim, a precarização do trabalho na dimensão do homem que trabalha enquanto ser humano-genérico capaz de dar respostas ao movimento do capital.” (2011).

tributação, que tem sido, na economia capitalista, o instrumento principal do Estado para obter tais recursos⁷².

Nos termos do art. 3º do Código Tributário Nacional (CTN), instituído pela Lei n. 5172, de 1966, tributo é “[...] toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”. O art. 5º do CTN, por sua vez, dispõe que “[...] os tributos são impostos, taxas e contribuições de melhoria”. Desse modo, tributo é um gênero, dividido em espécies.

Há, na doutrina tributária, uma grande controvérsia acerca dessa divisão, pois enquanto uma vertente, como Coelho (1999, p. 73-74), defende que tais espécies são apenas as três mencionadas expressamente pelo CTN, outra vertente, como Spagnol (2022), sustenta que, juntamente com essas três espécies, haveria mais duas, previstas pela própria Constituição Federal de 1988: os empréstimos compulsórios (art. 148) e as contribuições especiais (art. 149). Na visão da primeira vertente, estas duas últimas não seriam autônomas, podendo, a bem da verdade, serem subsumidas nas espécies imposto ou taxa. Sem entrar no mérito dessa discussão, pois completamente alheia ao objeto deste capítulo, tratar-se-ão apenas dos impostos e das taxas, que interessam para os fins da analogia proposta.

O art. 16 do CTN dispõe que “[...] imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte”. O art. 77 do mesmo diploma prevê que “[...] as taxas [...] têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição”. A prestação de serviço público somente pode legitimar a cobrança de taxa quando ele for específico e divisível, consoante o art. 79 do CTN.

Assim, por exemplo, os serviços gerais das Forças Armadas em defesa da democracia e das instituições políticas não poderiam basear a cobrança de uma taxa, pois são indivisíveis, não se podendo atribuí-los individualmente a uma pessoa, deles especialmente fruidora. A doutrina observa que também o ato de polícia, para legitimar a imposição da taxa, deve ser específico e divisível; com efeito, ilustrativamente, o ato de policiar uma praça onde ocorre uma manifestação qualquer, para evitar distúrbios, não pode constituir o suporte fático dessa espécie tributária (Spagnol, 2022, p. 148).

72 Hugo de Brito Machado observa que “[...] a tributação é, sem sombra de dúvida, o instrumento de que tem se valido a economia capitalista para sobreviver. Sem ela não poderia o Estado realizar os seus fins sociais, a não ser que monopolizasse toda a atividade econômica”. (1992, p. 03).

A distinção entre o imposto e a taxa encontra-se no fato gerador da obrigação tributária e sua respectiva base de cálculo, que são determinados pelo legislador. O imposto tem como hipótese de incidência, utilizando a expressão consagrada por Geraldo Ataliba (2000), um fato do contribuinte, indicador da sua capacidade econômica, independente de qualquer atuação do Estado a ele referida. Por exemplo, os fatos geradores do Imposto de Renda (IR) e do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) são, respectivamente, o auferimento de renda e a propriedade imobiliária. Trata-se de fatos totalmente alheios a qualquer atuação estatal relativa ao contribuinte, mas que foram escolhidos pelo legislador por representarem signos presuntivos da capacidade econômica de pessoas físicas e jurídicas, as quais, por isso mesmo, devem contribuir para manter o Estado e suas funções, em benefício de toda a sociedade. Por isso, a base de cálculo do imposto é sempre relacionada à capacidade econômica (*v.g.*, valor do imóvel, no caso do IPTU) (Ataliba, 2000, p. 398-399).

A taxa, por sua vez, tem como fato gerador uma atuação estatal específica, divisível, pessoal, em favor do contribuinte ou a ele referida. A sua hipótese de incidência é uma atuação do Estado em prol do pagante, a qual, assim, deve ser por ele remunerada ou ressarcida. Não se trata, como no imposto, da consideração da capacidade econômica para que o Estado possa cobrar tributos em favor de todos os membros da sociedade. Trata-se, sim, da necessidade de que determinadas pessoas, em razão de receberem ou vir a receber do Estado algo que lhes é inerente e pessoal, deverem ressarcir-lo pelo esforço despendido em razão delas.

Essa atuação estatal pode ser, no caso do Direito brasileiro, um ato do poder de polícia relativo a uma dada pessoa (*v.g.*, concessão de um passaporte, de uma licença, de um alvará, vistoria em um estabelecimento) ou a prestação de um serviço (*e.g.*, fornecimento de água, mensurado por um medidor, por serviço sustentado pelo Poder Público, sob regime jurídico-tributário, o serviço de esgotamento sanitário, nas mesmas condições) (Ataliba, 2000).

Por consequência, a base de cálculo da taxa deve medir a atuação do Estado (*v.g.*, número de funcionários envolvidos e o tempo gasto na vistoria), pois é este o seu fato gerador, não podendo se basear na capacidade econômica do contribuinte (*e.g.*, valor do estabelecimento vistoriado), o que se encontra expressamente vedado no art. 145, §2º, da CRFB⁷³.

73 “Uma taxa de fiscalização do arroz para prover, desde a sua comercialização, a sanidade do cereal em prol dos consumidores (serviço do poder de polícia) que tiver por base de cálculo o valor de mercado do arroz fiscalizado e não o trabalho fiscalizatório, ainda que estimado, será um imposto sobre circulação de mercadorias, no caso o arroz.” (Coelho, 1999, p. 91).

Portanto, essas duas espécies de exação fiscal representam situações distintas em que se pagam tributos: no caso do imposto, porque se expressa ter capacidade contributiva, realizando atos ou demonstrando situações relevantes (*e.g.*, auferir renda, ser proprietário de imóveis urbanos ou rurais, consumir bens e serviços, realizar transações imobiliárias ou financeiras, etc.); no caso da taxa, porque o Estado presta serviços de grande utilidade, específicos e divisíveis, ou pratica atos do seu regular poder de polícia diretamente referidos aos cidadãos pessoa (Ataliba, 2000, p. 411).

As quantias pagas pelo contribuinte a título de taxa se destinam a remunerar ou ressarcir o Estado pela sua atuação a ele referida, direta e especificamente. No caso do imposto, a situação é diversa, pois ele não é cobrado como contrapartida a uma atuação estatal em relação ao contribuinte. Assim, os valores advindos da sua cobrança não têm uma destinação específica, o que, é, inclusive, vedado expressamente pelo art. 167, IV, da CRFB, salvo os casos por ele expressamente ressalvados. A razão de ser dessa proibição reside no princípio da separação dos Poderes (art. 2º e art. 60, §4º, III, da CRFB). Para exercer as funções que lhe são próprias, isto é, para administrar o país, o Executivo precisa de meios. Caso se permitisse que o Legislativo, em matéria tributária, pudesse vincular os recursos advindos da cobrança dos impostos, o Executivo seria impossibilitado de manejá-los de acordo com as necessidades e prioridades por ele fixadas; seria, assim, invadir a competência reservada a outro Poder, daí ser proibida essa vinculação.

O imposto e a taxa, do ponto de vista político-econômico, consistem em duas formas diferentes de custeio dos serviços prestados pelo Estado; correspondem, assim, a dois instrumentos diversos, utilizados para financiar e repartir as despesas geradas pelos serviços estatais. Nessa perspectiva, o imposto é um instrumento empregado para o custeio da atividade estatal que consiste na prestação de serviços públicos gerais e indivisíveis. É o caso, por exemplo, da segurança pública, a qual é indivisível, não se podendo saber qual a parcela que beneficia este ou aquele cidadão, inclusive em que proporção em relação aos demais. Em contrapartida, as taxas são exigidas para custear uma atividade estatal dirigida ao contribuinte; o produto da sua arrecadação se destina a cobrir os gastos despendidos nessa atividade (Moraes, 2002, p. 509).

Assim, enquanto o imposto se destina a custear serviços que, em razão da sua generalidade, satisfazem um interesse exclusivamente público, a taxa é destinada a custear serviços que, em razão da sua especificidade, atendem, além do interesse público (geral ou coletivo), um interesse privado (especial ou particular) (Moraes, 2002, p. 403-404 e 486-487).

Não por acaso, Baleeiro (p. 197) define o imposto como “[...] a prestação em dinheiro que, para fins de interesse coletivo, uma pessoa jurídica de Direito Público, por lei, exige coativamente de quantos lhe estão sujeitos e têm capacidade contributiva, sem que lhes assegure qualquer vantagem ou serviço específico em retribuição desse pagamento” (grifos nossos).

Nesse sentido, a doutrina ressalta a função redistributiva e a solidariedade difusa com relação ao pagamento dos impostos. Como vimos, essa espécie tributária é caracterizada pelos atributos da generalidade e da capacidade contributiva (considerada proporcional ou progressivamente), os quais, na verdade, estão relacionados ao princípio da igualdade, notadamente em seu plano substancial: “tratar desigualmente os desiguais, na medida da sua desigualdade”. Como observa Derzi (*apud* Baleeiro, p. 200, grifos nossos),

A justiça como igualdade distributiva não se completa apenas no Direito Tributário, mas nas restantes partes do Direito. Deve-se tributar de acordo com a capacidade econômica do contribuinte. Esse é um princípio de Direito Tributário. Mas a destinação dos recursos deve ser a melhor, segundo a necessidade e voltada a reduzir as desigualdades econômicas entre grupos e regiões. Por isso, as normas de Direito Financeiro e Orçamentário somam-se àquelas tributárias na realização da justiça. O belo no Direito Tributário é que esse ramo visa a tirar recursos financeiros dos mais ricos para utilizá-los em educação, saúde, assistência e previdência social, etc., especialmente em benefício dos economicamente mais fracos. A justiça tributária é norma informativa de todo o Direito, assim, como de todas as espécies de tributos, mas acentua-se seu caráter redistributivo nos impostos.

Um dos mecanismos estabelecidos pela Constituição para assegurar a função redistributiva dos impostos foi prever o princípio da não afetação da sua receita (art. 167, IV). Um das razões dessa previsão é garantir que o Poder Executivo possa aplicar os recursos nos programas e prioridades por ele estabelecidos, de acordo com a lei orçamentária. Mas há uma segunda função, ainda mais relevante do que a primeira: o caráter acentuadamente redistributivo dos impostos (Derzi, *apud* Baleeiro, p. 203).

Esse segundo sentido fundamental do princípio, todavia, ainda não recebeu da doutrina tributária a atenção que merece, não tendo a sua real importância sido adequadamente ressaltada e desenvolvida; do mesmo modo, esse princípio constitucional vem sendo interpretado e aplicado pelo Poder Judiciário e concretizado pelo Poder Legislativo e pelo Poder Executivo de forma insuficiente, pois não se extraíram dele as consequências necessárias, exigidas pela CRFB⁷⁴.

Desse modo, até a presente data, o sentido e extensão desse princípio têm sido ligados apenas a necessidades técnicas orçamentárias, quando, na verdade, ele encerra um significado não menos importante: o sentido democrático e redistributivo da arrecadação oriunda de impostos, tão relevante em um país de grande desigualdade social, como o Brasil. Assim, por meio da arrecadação dos impostos, de acordo com a capacidade econômica (art. 145, §1º), e da aplicação do seu produto, distribuído de forma justa, segundo a necessidade, pode-se alcançar maior justiça social e a redução das desigualdades, as quais constituem objetivos fundamentais a serem concretizados, consoante os mandamentos da Constituição de 1988 (art. 3º, I e III, art. 170, *caput* e VIII, art. 193, *caput*).

3.2 A aplicação do raciocínio ao Direito do Trabalho: subordinação x autonomia

Nas considerações acima tecidas, buscou-se ressaltar que o imposto e a taxa são dois instrumentos diferentes utilizados pelo Estado para o custeio dos serviços públicos por ele prestados. Agora, demonstra-se de que forma esse raciocínio pode ser aplicado ao âmbito trabalhista no que tange às diferenças entre o trabalho subordinado e o trabalho autônomo.

As normas do Direito do Trabalho, tradicionalmente, têm como objeto a tutela do trabalhador subordinado (empregado), não abrangendo os autônomos (por conta própria). A razão apresentada para tal diferenciação, em geral, é a hipossuficiência ou dependência socioeconômica do empregado, o que justifica as tutelas trabalhistas, por meio de normas imperativas, inafastáveis pela vontade das partes. O trabalhador autônomo, por sua vez, é apresentado como sendo autossuficiente ou independente, isto é, como sendo capaz de prover por si mesmo as suas necessidades, sem precisar da intervenção das normas jurídicas em seu favor. Mesmo alguns autores pertencentes às vertentes progressistas, que propugnam a expansão do conceito de subordinação, continuam a traçar tal diferença, pois a inclusão dos parassubordinados nesse conceito, e, assim, no campo de incidência do Direito do Trabalho, é justificada pela sua hipossuficiência, a qual estaria ausente no caso de trabalhadores verdadeiramente autônomos.

No entanto, apenas uma parte minoritária dos autônomos (a que se denomina autônomos fortes) é realmente independente, obtendo os recursos necessários para uma vida digna, em razão de a sua prestação labo-

74 “Salvo pelo voto isolado de um ou outro membro dos Tribunais Superiores, o princípio da não afetação prévia da arrecadação dos impostos nunca foi suficientemente estudado pela doutrina, respeitado pelo legislador, nem seguido pelos Tribunais.” (Derzi, p. 205).

rativa ser extremamente valorizada no mercado⁷⁵. Não obstante, os autônomos, em sua grande maioria, são, na verdade, hipossuficientes, mesmo não sendo subordinados, necessitando, assim, da intervenção normativa para alcançar condições de trabalho e de vida dignas, intervenção esta que não se faz presente na realidade brasileira, assim como na de diversos outros países. Na mesma condição de hipossuficiência e exclusão do âmbito de aplicação das normas trabalhistas, encontram-se os trabalhadores eventuais, cujas relações contratuais não são caracterizadas como empregatícias em razão da ausência do pressuposto da não eventualidade.

Tais obreiros, não obstante não serem empregados, também deveriam fazer jus a uma adequada tutela por parte da ordem jurídica. Esse direito encontra fundamento direto na Constituição de 1988, que protege e valoriza o trabalho em sentido amplo, isto é, em suas diversas formas e modalidades, como meio essencial para o indivíduo alcançar uma vida digna. São diversos os dispositivos constitucionais que o corroboram, notadamente o art. 1º, que elenca, entre os fundamentos da República Federativa do Brasil, a dignidade da pessoa humana e o valor social do trabalho; o art. 7º, *caput*, que, menciona trabalhadores, em sentido amplo, embora essa expressão venha sendo, tradicionalmente, interpretada como empregados⁷⁶; o art. 170, que, ao tratar da ordem econômica, afirma que esta se funda na valorização do trabalho humano e tem por fim assegurar a todos existência digna, em busca da justiça social; o art. 193, que afirma ser o primado do trabalho a base da ordem social, a qual tem por objetivos o bem-estar e a justiça sociais. A interpretação conjunta desses dispositivos não deixa dúvidas: a Constituição abraça e garante o direito fundamental ao trabalho digno, conforme demonstrado por Delgado (2006).

Pode-se invocar, ainda, a Opinião Consultiva OC-18/03, de 17 de setembro de 2003, da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH). Em 2001, o México questionou a essa última se “[...] a qualidade migratória de uma pessoa poderia ser utilizada como justificativa para privá-la do gozo e exercício de seus direitos, como os de natureza traba-

75 “Efetivamente, excluídas modalidades autônomas de labor sumamente especializado e, por consequência, muito valorizado no sistema econômico (as quais não são, regra geral, numericamente tão comuns), a oferta de trabalho no capitalismo tende a não gerar para o prestador de serviços vantagens econômicas significativas, salvo se induzidas ou impostas tais proteções e vantagens pela norma jurídica interventora na respectiva contratação”. (Delgado, 2015, p. 30).

76 Nesse sentido, Arnaldo Süssekind observa que “o *caput* do art. 7º alude à expressão genérica ‘trabalhadores’; mas, na verdade, a quase totalidade das suas disposições se aplicam somente a empregados, isto é, aos que são partes de contratos de trabalho subordinado.” (Süssekind, 1999, p. 80).

lhista, e se estas privações seriam compatíveis com o dever do Estado de garantir a não discriminação”. Requereu a interpretação dos seguintes dispositivos: arts. 3 e 17 da Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA); art. II (direito de igualdade perante a lei) da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem; arts. 1.1 (obrigação de respeitar os direitos), 2 (dever de adotar disposições de direito interno) e 24 (igualdade perante a lei) da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH); arts. 1, 2.1 e 7 da (DUDH), e arts. 2.1, 2.2, 5.2 e 26 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos.

Como resultado, foi emitida a Opinião Consultiva OC-18/03, que trata da “Condição Jurídica e Direitos dos Migrantes Indocumentados”⁷⁷. A Corte Interamericana afirmou que há direitos que possuem fundamental importância e, portanto, são aplicáveis a todos os trabalhadores: proibição do trabalho forçado ou obrigatório; proibição e abolição do trabalho infantil, as atenções especiais para a mulher trabalhadora; e os direitos correspondentes à associação e liberdade sindical, negociação coletiva, salário justo por trabalho realizado, assistência social, garantias judiciais e administrativas, duração de jornada razoável e em condições de trabalho adequadas (segurança e higiene), descanso e indenização. A Corte afirmou, portanto, o princípio da inalienabilidade de tais direitos, dos quais são titulares todos os trabalhadores (parágrafo 157).

A aplicação da Opinião Consultiva OC-18/03, em integração ao ordenamento jurídico brasileiro, é devida, porquanto se trata da interpretação autêntica de normas do sistema interamericano que devem ser cumpridas por todos os Estados-membros da OEA - entre eles o Brasil -, como a Carta da OEA e a Declaração Americana, ao lado da Convenção Americana do Protocolo de San Salvador, ambos ratificados pelo Brasil (Decreto n. 678/1992, Decreto Legislativo n. 56/1995 e Decreto n. 3.321/1999). A Corte IDH precisou que, não apenas a Convenção Americana, mas também a sua própria jurisprudência (contenciosa e consultiva), integra o parâmetro para a realização do controle de convencionalidade⁷⁸.

Essa mesma interpretação pode ser conferida, *v. g.*, à Constituição italiana, sobretudo a partir do art. 1º, §1º, (“A Itália é uma República democrática, fundada no trabalho”) e do art. 35, §1º (“A República tutela o trabalho em todas as suas formas e aplicações”). De fato, como observa Perone (2005, p. 8), “a Constituição, que ‘tutela o trabalho em todas as suas

77 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_18_esp.pdf>. Acesso em: 08 jan. 2025.

78 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Disponível em <<https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo7.pdf>>. Acesso em: 08 jan. 2025. p. 25.

formas e aplicações', rejeitou a tese favorável a reservar a proteção específica e o reconhecimento do valor social fundador do direito de cidadania no Estado democrático apenas ao trabalho subordinado".

A interpretação em tela, no caso do Direito brasileiro, ganhou alento com a promulgação da Emenda Constitucional n. 45, em dezembro de 2004, que implementou a denominada "Reforma do Judiciário". Nesse contexto, foi ampliada a competência da Justiça do Trabalho para "as ações oriundas da relação de trabalho", e não mais simplesmente da relação de emprego. A partir dessa alteração, passou-se a questionar se o alargamento da competência dessa Justiça especializada teria o condão de alargar também a amplitude dos direitos trabalhistas, de modo a abranger as demais relações de trabalho não empregatícias.

A ideia de estender os direitos fundamentais trabalhistas a toda modalidade de trabalho humano parece, à primeira vista, bastante atraente. Alguns doutrinadores, como Delgado (p. 665), assinalam, no entanto, que essa ideia deve ser mais bem debatida e refletida.

O autor observa, em primeiro lugar, que as intervenções que o legislador tem feito, nas últimas décadas, nos países ocidentais, inclusive, no Brasil, no sentido de alargar determinados direitos trabalhistas para, supostamente, fora das fronteiras da relação de emprego, têm se mostrado artifícios de desregulamentação trabalhista. Elas têm-se revelado como a "[...] antítese ao alargamento dos direitos fundamentais, erigindo-se, na verdade, como mecanismo em prol da sua pulverização". Com efeito, "[...]nesses vários experimentos, têm-se atenuado o enquadramento da clássica relação de emprego, criando-se situações supostamente novas de contratação trabalhista, com direitos mais restritos do que os tradicionalmente assentados"⁷⁹. De fato, é o que ocorreu com a figura da parassubordinação, como demonstramos alhures (Porto, 2009).

Ainda segundo Delgado, "[...] a ideia de extensão dos direitos fundamentais a todo tipo de trabalho, se não manejada com sensatez e prudência, poderia simplesmente agregar força à tendência de desregulamentação e flexibilização do Direito do Trabalho"⁸⁰. Com relação aos

79 No caso do Direito brasileiro, o autor afirma que essa estratégia vem sendo utilizada, notadamente, "com o trabalhador jovem (no Brasil já se chegou a admitir o salário-mínimo de menores, abaixo do modesto padrão geral do país, em certo período do regime autoritário pós-1964!). Neste grupo se englobam os trabalhadores sujeitos à aprendizagem (contrato especial que hoje pode se estender até os 23 anos! - Lei n. 11180/2005; art. 428, CLT) e os trabalhadores estagiários (que não têm limite etário, a propósito)." Delgado, p. 666.

80 "É que esta extensão tenderia a supor, por óbvio, a diminuição do rol de tais direitos, em face das inúmeras especificidades dos distintos segmentos de prestadores de

denominados autônomos “fortes”, ele não considera pertinente defender a extensão de direitos trabalhistas; sendo dotados, de fato, de força contratual, não precisam da força do Direito. As sábias considerações do ilustre juslaborista nos recomendam, assim, cautela e prudência com relação à extensão dos direitos trabalhistas para além da relação de emprego, de modo a não se chegar a um resultado oposto ao desejado, isto é, à desregulamentação do Direito do Trabalho.

Entre as relações trabalhistas, a forma mais importante e majoritária é a relação de emprego, que, nas palavras de Delgado (p. 60 e 135), é a “[...] relação econômica, social e política mais relevante” na sociedade democrática contemporânea, caracterizando o sistema econômico vigente nos últimos dois séculos. Deve ser incentivada, portanto, a sua propagação, pois ela assegura ao obreiro um maior número de direitos e garantias. Todavia, quando ela não se faz presente, o trabalho humano também deve ser tutelado, por exigência constitucional, como forma de propiciar ao seu prestador a dignidade que lhe é assegurada pela Carta Magna e pelos tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil. A existência do direito é indubitável; a sua concretização, no entanto, enfrenta alguns problemas⁸¹.

A necessidade de proteção do trabalhador autônomo, por vezes, deve ser atendida de forma diversa daquela aplicável ao empregado. Com efeito, para o exercício da sua atividade laborativa, o autônomo precisa de determinadas condições de que o empregado não necessita, em razão, exatamente, de este não prestar o seu serviço por conta própria, mas sim em favor do empregador. Pode-se citar, ilustrativamente, a concessão de crédito em condições favoráveis, o fornecimento de informações sobre o mercado, sobre as formas de publicidade dos seus produtos ou serviços, incentivos fiscais, desburocratização etc. Tais necessidades, por sua natu-

serviços”, pois “é evidente que seria inviável estender todos os direitos fundamentais trabalhistas a uma pessoa física que realizasse seus serviços de maneira efetivamente autônoma e impessoal no tocante aos respectivos tomadores”.

81 Essa dificuldade é destacada pela própria doutrina que defende a extensão do Direito do Trabalho aos autônomos: “Como assegurar a vendedores ambulantes, microempresários, camelôs, flanelinhas, *motoboys*, cambistas de entradas para espetáculos, guardadores de automóveis, etc. o controle da jornada de trabalho para garantir o pagamento de horas extraordinárias? E quem seria condenado pela Justiça do Trabalho a pagar tais horas suplementares? Quem responderia pela concessão das férias? Quem seria multado pelo fiscal do trabalho pelo descumprimento de normas sobre anotações na carteira de trabalho, falta de registro, descumprimento da legislação sobre segurança e medicina do trabalho? Seria possível a realização de perícia técnica para apuração de insalubridade ou periculosidade na execução dos serviços?” (Romita).

reza, para serem atendidas, exigem uma atuação do Estado, a intervenção deste, direta ou indiretamente, não sendo possível a sua satisfação por parte dos tomadores dos serviços desses trabalhadores.

Todavia, a necessidade de proteção é, algumas vezes, similar à do empregado: previdência Social, formação profissional contínua, garantia de continuidade de uma renda mínima, entre outros direitos. O trabalhador eventual, por sua vez, em geral apresenta as mesmas necessidades de tutela de um empregado. Entretanto, surge aí outro problema: quem responde por esses direitos/necessidades? No caso dos trabalhadores subordinados, há como se identificar quem tira proveito da sua prestação laborativa: um ou alguns sujeitos determinados, que são os seus empregadores. Assim, são estes que devem responder, e de fato respondem, pelos direitos assegurados àqueles obreiros. Contudo, no caso dos trabalhadores autônomos e eventuais, não há como proceder a essa individualização ou identificação, pois a sua clientela, os que se beneficiam da sua prestação laborativa, é múltipla. Concretamente, tais beneficiários serão pessoas determinadas, mas elas podem ser várias e difusas, não sendo possível a sua identificação prévia. Assim, se é a coletividade que se beneficia do seu trabalho, é ela que deve responder por esses direitos (princípio da solidariedade social), por intermédio dos serviços públicos e demais prestações estatais. É o mesmo raciocínio que se desenvolve com relação aos tributos, daí a pertinência da analogia proposta, que pode ser mais bem visualizada no seguinte esquema:

Quadro 1: Analogia entre o Direito do Trabalho e o Direito Tributário

Direito Tributário	Direito do Trabalho
1) O Estado presta serviços;	1) As pessoas trabalham;
2) Os serviços estatais precisam ser financiados;	2) As pessoas têm que ser remuneradas (remuneração em sentido amplo: o indivíduo tem que auferir renda mínima para viver, mesmo nos períodos de não trabalho);
3) Há determinados serviços estatais em que se pode identificar quem são os seus usuários/beneficiários;	3) Há determinados trabalhadores para os quais é possível identificar os beneficiários contínuos da sua prestação (um ou alguns sujeitos);
4) São esses usuários/beneficiários que devem financiar tais serviços, por isso se criou um tributo específico para essas hipóteses: a taxa;	4) São os trabalhadores subordinados, cujos direitos são satisfeitos pelos empregadores;

5) Mas quando não é possível tal identificação <i>a priori</i> (mesmo que na prática, em concreto, alguns membros da sociedade é que se beneficiam, como, por exemplo, da saúde e educação públicas), a técnica jurídica utilizada é o imposto; é o princípio da solidariedade social, isto é, todos financiam.	5) Mas no caso dos trabalhadores autônomos e eventuais, a sua clientela é múltipla; concretamente, serão determinadas pessoas, mas não são identificáveis <i>a priori</i>; assim, todos devem custear a satisfação dos seus direitos, por meio das políticas públicas e prestações estatais; é o princípio da solidariedade social, inerente ao modelo do Estado de Bem-Estar Social, consagrado pela Constituição Federal de 1988.
--	--

Fonte: Elaborado pelos autores.

A partir da analogia acima traçada, pode-se chegar a algumas conclusões. Para atender a situações diferentes, são necessárias técnicas jurídicas diversas; a diversidade das realidades envolvidas exige a diferenciação dos instrumentos jurídicos empregados. O objetivo buscado é comum, a proteção da pessoa trabalhadora, a qual, no entanto, somente pode ser alcançada de forma adequada se for diversificada a técnica jurídica utilizada. Essa diversidade atende a uma questão de justiça (quem se beneficia deve sofrer o ônus correlato) e de operacionalidade prática (possibilidade ou não de identificar os beneficiários *a priori*). Além disso, tem-se o fato, como observado, de que algumas tutelas de que necessitam os trabalhadores autônomos serem, por vezes, diferentes daquelas propiciadas pelo contrato de emprego, devendo ser atendidas pelas prestações estatais⁸².

A técnica utilizada para a tutela dos trabalhadores autônomos e eventuais inspira-se no princípio da solidariedade social, que é inerente ao modelo de Estado de Bem-Estar Social. Este foi consagrado pela Constituição de 1988, a qual, ao abraçar os princípios da dignidade da pessoa humana, da valorização do trabalho e, sobretudo, do emprego, e da submissão da propriedade à sua função socioeconômica e ambiental, afirma a necessidade de se instituir um verdadeiro *Welfare State* no Brasil. Somente por intermédio deste é possível, no desigual sistema capitalista, concretizar os valores da dignidade humana, da maior justiça social e da democracia (Delgado; Porto, 2007). Nesse sentido, traz-se as sábias lições do professor português Abrantes (2005, p. 6):

82 Consoante ressalta Gabriela Neves Delgado, que defende a universalização de direitos trabalhistas, como vimos, “a concessão dos direitos constitucionais trabalhistas será assegurada a cada trabalhador conforme a possibilidade da própria estrutura de trabalho estabelecida, o que não significa a defesa de discriminações, mas pelo contrário, o respeito às diferenças estruturais que se estabelecem no mundo do trabalho.” (Delgado, p. 215).

Numa sociedade profundamente fraturada em classes e interesses antagônicos [...] o Estado já não é o ‘inimigo’ nato do indivíduo, mas antes um seu aliado natural, competindo-lhe, não apenas *respeitar* (“*achten*”) a liberdade de cada um, mas também *garantir* (“*schützen*”) a sua efetivação [...]. Nestes tempos de ultraliberalismo, é preciso, de fato, afirmar que há valores cuja persecução não pode ser confiada ao mercado e que o primeiro desses valores, o princípio fundador de qualquer sociedade, é a dignidade da pessoa humana – a dignidade que cada ser humano, pelo simples fato de o ser, possui. O direito que cada ser humano tem à proteção da sua dignidade e da sua liberdade é hoje uma tarefa do próprio Estado democrático, o qual não pode ignorar os fortes poderes econômicos e sociais existentes na sociedade civil, que, representando uma ameaça permanente para essa liberdade, tornam imperiosa a sua intervenção [...]. A defesa dos mais débeis é, sem dúvida, uma das funções principais do Estado democrático.

As considerações acima tecidas sobre o Direito Tributário revelam também que, consoante os mandamentos da Carta Magna de 1988, os impostos devem cumprir uma relevante função redistributiva e de solidariedade difusa, no momento da arrecadação e, sobretudo, no momento da destinação do seu produto. O objetivo maior deve ser a busca da redução das desigualdades e maior justiça social, pois é este o papel dos impostos no contexto do Estado de Bem-Estar Social, preconizado pela Constituição. Essa função redistributiva é plenamente atendida por meio de políticas públicas que visam à satisfação dos direitos dos trabalhadores autônomos e eventuais, às quais referiu-se acima.

Observa-se que, no caso dos trabalhadores eventuais, em razão de as tutelas de que necessitam serem, em regra, aquelas previstas pelo Direito do Trabalho aos empregados (ao contrário do que ocorre com os autônomos), podem ser imaginadas e estruturadas algumas técnicas para responsabilizar diretamente os beneficiários da sua prestação pela satisfação desses direitos. Estes seriam atendidos pela conjugação das prestações estatais com as obrigações postas a cargo dos tomadores dos serviços desses trabalhadores. Mas como isso poderia ser feito? Apresenta-se apenas uma sugestão, que, ironicamente, foi extraída de um diploma legal italiano, o Decreto Legislativo (DL) n. 276 de 2003, mais conhecido como *Decreto Biagi*⁸³. É interessante notar que o mesmo mecanismo que foi previsto na redação original desse diploma, como forma de restringir as tutelas trabalhistas, serve de inspiração para propor a ampliação do Direito do Trabalho.

83 Disponível em: <<https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2003-09-10;276>>. Acesso em: 08 jan. 2025.

O DL n. 276/03 previa uma figura de contrato empregatício precário, denominado *lavoro occasionale di tipo accessorio* (arts. 70 a 74), que acabou sendo revogado pelo DL n. 81 de 2015. A esse contrato não se aplicavam diversas tutelas, sob a justificativa das condições particulares em que se encontravam os respectivos obreiros. A figura abrangia determinadas atividades laborativas, meramente ocasionais, eventuais, prestadas por sujeitos em condições especiais, isto é, “[...] em situação de risco de exclusão social ou que, de todo modo, ainda não entraram no mercado de trabalho, ou estão prestes a deixá-lo”.

O trabalhador acessório, que deveria se dotar de um específico cartão magnético, era remunerado mediante bônus, que eram adquiridos pelos tomadores desse tipo de serviço junto aos revendedores autorizados (concessionários). O valor nominal do bônus era determinado por Portaria do Ministério do Trabalho, com reajuste periódico. O trabalhador era pago por meio desses cupons, por ele descontados junto ao concessionário. Após subtrair do montante do bônus os valores das contribuições previdenciárias, daquelas relativas ao seguro público contra acidentes do trabalho (repassadas, respectivamente, ao INPS e ao INAIL) e do reembolso das suas despesas, o concessionário entregava ao trabalhador a sua remuneração. À época, o valor do cupom era de 7,5 euros por cada hora de trabalho, dos quais 5,8 euros eram entregues ao obreiro, 1,0 euro era repassado ao INPS, 50 centavos de euro ao INAIL e 20 centavos de euro era retido pelo concessionário para reembolsar as suas despesas (arts. 71 e 72, do DL n. 276/03).

Um mecanismo similar poderia ser introduzido no Brasil com relação aos trabalhadores eventuais, para que os tomadores de serviço possam responder pela satisfação dos seus direitos, que são atendidos também pelas prestações estatais. Os cupons utilizados para o pagamento desses obreiros poderiam ser adquiridos pelos seus tomadores em determinados locais (*v.g.*, agências dos Correios, da Caixa Econômica Federal, do Banco do Brasil). Os trabalhadores descontá-los-iam nos mesmos locais, momento em que seria feito o desconto dos valores das contribuições previdenciárias (da parcela devida pelo obreiro e daquela devida por seu tomador), sendo-lhe entregue o restante do valor dos cupons. O valor do bônus poderia corresponder ao do salário mínimo por hora, acrescido da contribuição previdenciária, sobre este calculada, devida pelo tomador e, talvez, das demais parcelas salariais, também proporcionais à hora (13º salário, remuneração das férias acrescida de um terço, repouso semanal remunerado etc.).

Pelo exposto, torna-se claro que os trabalhadores verdadeiramente autônomos e os eventuais necessitam e devem contar com a proteção do Direito e das políticas públicas⁸⁴. No caso do autônomo, essa tutela, em alguns pontos, se aproxima daquela conferida aos empregados, mas, em diversos aspectos, se difere do tipo de proteção de que necessitam esses últimos e que lhes é assegurada pelo Direito do Trabalho.

84 Observamos novamente que, embora haja trabalhadores autônomos que não são hipossuficientes (autônomos “fortes”), a grande maioria deles o é, necessitando realmente das tutelas propiciadas pela ordem jurídica e pela atuação estatal.

A REVOLUÇÃO DIGITAL E O FUTURO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

*Rafael Vasconcelos Porto
Rafaela Lopes de Melo Cosme*

INTRODUÇÃO

O presente capítulo tem por objetivo apresentar um breve compilação de reflexões em torno do futuro da Previdência Social diante dos impactos que a revolução digital ameaça desencadear, suscitando caminhos possíveis para a preservação do aparato protetivo da segurança social.

A revolução digital ocorrida nos últimos anos apresentou à humanidade um cenário que poucos poderiam imaginar duas décadas atrás. Com efeito, um texto sobre o assunto que tenha mais de dez anos, fatalmente estará dramaticamente desatualizado. Trata-se, segundo designa parcela da doutrina, da quarta Revolução Industrial, a qual, em comparação com as anteriores, acontece numa velocidade muito maior e numa dimensão geográfica muito mais ampla (e, em certa medida, de forma homogênea⁸⁵).

Desse modo, neste capítulo, é objeto refletir, em primeiro esforço, sobre os impactos da revolução digital no futuro do trabalho. Não se pretende, porém, aprofundar a temática, pois isto significaria ir para muito além dos limites do objeto de estudo.

Convém ressaltar, no ponto, que a denominada revolução digital não pode ser tomada como um epifenômeno de caráter multidisciplinar, ou seja, como apenas mais uma etapa, pouco significativa por si só, de um desenrolar histórico e que, por isso, não carece de ser especificamente

85 Para um debate da questão em França, vide, por exemplo: 1) ABDELNOUR, Sarah; MÉDA, Dominique. **Les Nouveaux Travailleurs des Appis**. Paris: PUF, 2019; 2) MÉDA, Dominique. **Trois Scénarios pour l'Avenir du Travail**. *Revue Internationale du Travail*, 2019, v. 158, n. 4, p. 689-716; 3) BERNARD, Sophie. **Le Nouvel Esprit du Salariat**. Paris: PUF, 2020; 4) BERNARD, Sophie. **Des Salariés Déguisez: l'(in)Dépendance des chauffeurs des plateformes numériques**. *Sociologie du Travail*, 2020, v. 62, n. 4.

problematizada em suas nuances singulares e distintivas. Não, pois todas as realidades sociais já estão drasticamente marcadas por essa nova forma de acontecer e em muitos setores há ainda um enorme potencial a ser explorado⁸⁶, para o mal ou para o bem. No caso do mercado de trabalho, as expectativas são inquietantes. Convém, assim, reconhecer “[...] the importance of understanding platforms as active shapers of the online economy, rather than as passive facilitators”⁸⁷.

A indústria 4.0 nasce articulada, o que não é novidade, com novos formatos de organização de trabalho, que englobam, por exemplo, a asunção digital de uma série de funções antes exercidas por seres humanos e a possibilidade de gerir de forma remota (virtual) e automática (por meio de algoritmos) as atividades dos trabalhadores. No mesmo passo, a revolução digital propicia o surgimento do dito trabalhador de plataforma e amplifica sobremaneira o potencial da denominada *gig economy*, o que faz com que tais temas sejam comumente analisados em conjunto, para além do fato de que há ainda muitas zonas turvas e, consequentemente, dificuldade em estabelecer conceitos mais precisos.

É inegável que a revolução digital trouxe inúmeras benesses (aposta-se, por exemplo, numa sensível minoração dos acidentes de trabalho em diversas áreas, na redução drástica de trabalhos repetitivos desempenhados por seres humanos e outros que geram potencialmente moléstias profissionais e, para mais, na substituição de mão de obra humana em diversas atividades insalubres e/ou tendencialmente cancerígenas), especialmente na área de comunicação. Não obstante, fez surgir uma série de perigos que só aos poucos começam a ser percebidos. Muitos estudiosos prognosticam que pode se tratar do triunfo final do capital financeiro de cunho espoliativo, que finalmente encontrou o caminho para minar as últimas resistências do proletariado, representando, assim, uma verdadeira hecatombe para este (como sugere o título dado ao tópico). Não obstante, parece que a razão está com Pierre Veltz (*apud*, Corujo, 2018), quando afirma que “La question du lien technologie-emploi n’est pas technique, elle est socio-politique. Elle dépend de nos choix, pas de la fatalité”.

86 Como bem assinala o estudo do Parlamento Europeu, intitulado “**The Social Protection of Workers in the Platform Economy**”, “The platform economy is already a significant part of economic life within the EU, and it is likely to grow significantly in the foreseeable future. [...] One of our main conclusions is, accordingly, the need to address policy issues before they become urgent. Policy should be anticipatory rather than reactive.”.

87 **The Social Protection of Workers in the Platform Economy** (relatório publicado pelo Parlamento Europeu).

Com efeito, os estudiosos apontam que, pelo menos desde a década de 1980, o capital vem buscando moldar uma força de trabalho mais flexível, nomeadamente em três dimensões: (i) numérico, em que as empresas conseguem ajustar rapidamente o tamanho da mão de obra e a quantidade de horas trabalhadas conforme a demanda da produção; (ii) funcional, empregando trabalhadores com uma multiplicidade de qualificações e capazes de desempenhar diversas atividades; (iii) financeira, em que os empregadores ajustam o seu custo do trabalho de acordo com o valor externo do trabalho. O uso das plataformas digitais possibilita que isso seja feito, em alguns setores, de forma automática. Trata-se de uma subordinação pelo uso do algoritmo, muito mais difícil de rastrear (ou seja, amplamente suscetível à informalidade) ou mesmo para realizar o devido enquadramento jurídico.

A justificativa usualmente brandida por muitas das plataformas digitais, como o Uber, por exemplo, é a de que apenas realizam a intermediação entre uma demanda, até então contida, em grande parte, e uma oferta ociosa, funcionando, portanto, na mesma sistemática de um shopping center (*marketplace*), ou seja, um local para encontro entre comerciantes e consumidores. A problemática, contudo, é muito mais intrínseca do que essa conformação trivial sugerida pelas plataformas. Com efeito, muitas delas ofertam serviços centrados no elemento humano, ou seja, a parte principal do objeto contratado decorre da disponibilização de um trabalhador para prestar pessoalmente tarefas. Ademais, nem todas as plataformas se limitam a realizar a intermediação, pois várias delas tomam providências para garantir a qualidade na prestação do serviço, impõem preços e remuneração, pelo que se tornam protagonistas na relação global e não meras intermediárias entre negociantes.

Assim, o trabalhador de plataformas digitais é conduzido para um enredo no qual não assume protagonismo no que tange à condução do trabalho, sofrendo um controle estreito propiciado pelo algoritmo, e, ao mesmo tempo, não usufrui dos aparatos protetivos do contrato de emprego, assumindo parte considerável dos riscos do negócio. No que concerne à proteção social, *as it stands*, esse trabalhador estaria ou sujeito a buscá-la por seus próprios meios, parece ser a tendência assumida na imensa maioria dos casos, ou, na melhor das hipóteses, enquadrado como trabalhador por conta própria, o qual ordinariamente está em regime mais restritivo do que o trabalhador por conta alheia.

No caso do Brasil, os trabalhadores por conta própria estão alocados no mesmo regime (único e geral) dos assalariados e quando prestam serviço à pessoa jurídica, esta é a responsável tributária pela cotização do

operário, o que torna mais efetiva na prática a proteção (de todo modo, a cobertura prestacional que lhe é oferecida é mais reduzida do que aquela destinada ao assalariado, ainda que não tão distante); do contrário, quando presta serviço à pessoa física, é seu próprio o encargo de recolher as contribuições sociais, o que faz a cobertura ficar a depender de sua iniciativa (marcadamente voluntária). O problema é que o trabalho prestado pela via das plataformas digitais, e também de outros subterfúgios, como a pejetização, propicia uma fuga até mesmo à caracterização da relação como uma prestação pessoal de trabalho (é dizer, de um contrato de prestação de serviços diretamente com a plataforma digital), o que degenera aquela obrigação que a pessoa jurídica tomadora do serviço tem de fazer a retenção da cotização do trabalhador (e também da cota patronal, diga-se de passagem, gerando para si uma economia frontal, sendo aí, na verdade, o seu principal interesse).

Colhendo o ensejo, convém observar, inclusive, que um elemento que parece ser uma novidade nesse cenário, qual seja, o da remuneração conforme a produção, é, na verdade, vetusto, ou seja, já é há muito utilizado habitualmente em diversos setores econômicos, ainda que raramente em outros.

Em termos de proteção social, pode-se estar vendo a regressão de vultosas camadas da população a níveis similares aos vistos no final do século XIX. Se é exagero ou não, só o tempo dirá, mas parece que os sinais preliminares não conduzem a outro sentimento que não o absoluto pessimismo, a vaticinar o fim dos aparatos duramente erguidos durante os anos nos quais triunfou, ao menos em alguns locais, a doutrina do *Welfare State*. Nos países periféricos, trata-se do desmantelamento da já incipiente rede de proteção cedida pelo capital à classe trabalhadora.

1. O FUTURO DA SEGURANÇA SOCIAL NA ERA DA PRECARIZAÇÃO

1.1 Introito

É certo que as presentes reflexões correm o risco de rápida desatualização, em virtude da avalanche contínua de inovações trazidas pela revolução digital. Não obstante, é necessário (e urgente!) refletir sobre a problemática, sendo que no caso específico do Brasil o bônus etário ainda existente parece permitir a tomada antecedente de medidas que possam realizar uma correção de rota a tempo e modo, conquanto não pareça ser prudente, como outrora tradicionalmente se fazia, aguardar as experiências manejadas ultramar para só então refletir sobre o melhor caminho a seguir, visto que a precarização tende a avançar com velocidade até maior em países periféricos.

Com efeito, muitas das reformas processadas no Brasil, até então, foram baseadas, quando houve algum embasamento, já que o jogo político-legislativo muitas vezes leva à adoção de soluções circunstanciais e até mesmo contraditórias em relação a outras estruturas já existentes, resultando em barafundas quanto às quais a doutrina tem até dificuldades para explicar seus contornos, em estudos e experiências estrangeiras, no último caso, sendo a Espanha a fonte principal; contudo, agora, será preciso realizar apostas mais arriscadas, já que a realidade baterá à porta mais cedo do que noutras ocasiões.

Para além das adversidades já há mais tempo mapeadas, a principal novidade nesse cenário ainda obscuro consiste na intensificação da exploração [espoliação] do trabalho pelo capital, propiciada pelas novas tecnologias, o que resulta, no que concerne à Previdência, em desregulação (é dizer, pela fuga, à margem ou dentro do espectro legislativo, da regulação previdenciária) massificada, o que propicia, de um lado, a queda da arrecadação e, de outro, o encolhimento da cobertura, para além de, neste último ponto, ocorrer um incremento do número de filiações oportunistas, fraudulentas ou não.

Há, basicamente, três caminhos que podem ser trilhados diante da conjuntura que se avizinha. O primeiro deles consiste numa mudança radical da concepção de proteção social, ou seja, do abandono por completo do modelo contributivo (financiado por cotizações sociais), adotando-se um arquétipo alternativo, o qual pode se situar dentro ou fora do que se poderia ainda denominar segurança social. O segundo engloba a substituição do regime de repartição pelo de capitalização, o que já foi realizado por alguns países, com resultados ainda enigmáticos, para dizer o mínimo. O terceiro determina a tendência à preservação, no limite do possível, do modelo atual, perpassando pelo aprofundamento das reformas paramétricas, ademais de ajustes radicalmente mais ousados em pontos sensíveis do sistema.

Considerando o acima posto, esta seção será dividida em mais quatro subseções: um para tratar de cada uma das três opções acima descritas; e um último para as inevitáveis considerações finais.

1.2 O fim do seguro social contributivo?

A primeira opção consiste, como se pode perceber, numa capitulação diante do avanço, que se reconhecerá como irremediável, dos fatos, adotando-se um novo modelo que esteja desconectado de uma relação de contrapartida direta com o esforço contributivo dos trabalhadores. Em suma, por não se acreditar na viabilidade de se preservar um sistema

que tenha meios de filiar obrigatoriamente o operariado (ou de fidelizá-lo de outra maneira qualquer), dada a já descrita desregulação do mercado de trabalho, potencializada exponencialmente pelas plataformas digitais, abandona-se, como primeiro passo, o financiamento por meio de cotizações sociais, sem prejuízo de criar/manter um sistema suplementar, seja público ou privado ou dos dois tipos, para aqueles que se interessarem por esse formato, adotando-se, em substituição, o custeio por meio de impostos (seja com destinação amorfa a partir do orçamento geral; seja com cotas tributárias específicas; seja pela criação de um tributo específico).

Na primeira derivação de tal modelo, restaria mantida a cobertura destinada a riscos sociais (não trabalho), sejam os temporários (maternidade, reclusão, desemprego involuntário, incapacidade passageira), sejam os definitivos (incapacidade permanente, idade avançada, morte), segundo um valor único (*flat-rate*) para todos os beneficiários (valor que pode ser diferenciado conforme o tipo de risco), eventualmente condicionado ao preenchimento de alguns requisitos (como, por exemplo, tempo mínimo de residência no país para a cobertura da idade avançada). Tratar-se-ia, portanto, de um modelo assistencial (não contributivo), universal (não é preciso demonstrar necessidade econômica) e atrelado a riscos sociais, em muito similar ao adotado pela Nova Zelândia.

Na segunda emanção (há outras, mas nos restringiremos às duas mais difundidas), todas as pessoas receberiam uma renda básica (denominada de cidadania) com valor único, independentemente de estarem ou não acometidas por algum risco social (o valor do benefício poderia eventualmente ser majorado no caso de idade avançada ou de incapacidade permanente para o trabalho) e sem condicionantes econômicas.

Essa segunda proposta já se situa, segundo classificação aqui realizada, fora da esfera do que se ainda pode denominar segurança social, já que desconectada está do risco laborativo, e atende também à missão de ser uma medida de combate à pobreza. Dentre os principais defensores desse programa estão os belgas Yannick Vanderborght e Philippe Van Parijs⁸⁸, que o condensaram na obra *L'Allocation Universelle* (traduzida ao português como *Renda Básica de Cidadania*⁸⁹), da qual se trazum breve resumo⁹⁰.

88 Dentre os mais conhecidos, está o economista francês Thomas Piketty. Nesse sentido, vide, por exemplo: <https://www.lemonde.fr/blog/piketty/2021/05/18/from-basic-income-to-inheritance-for-all/>. Acesso em: 27 jul. 2023.

89 No Brasil, convém mencionar, dentre outros, os trabalhos de Eduardo Suplicy (especialmente na arena política) e de Lena Lavinas (designadamente doutrinário, do qual destacamos um artigo já citado no presente capítulo), além da cativante tese de doutorado de Juliana Teixeira Esteves, defendida perante a UFPE no ano de 2010, com o título “**A Seguridade Social no Contexto de uma Renda Universal**”.

Segundo tais autores, trata-se de uma renda paga por uma comunidade política a todos os seus membros, sem que seja exigida contrapartida ou comprovação de renda (porém, para evitar o turismo social, deverá estar atrelada a algum critério de cidadania). O montante de tal renda é deixado em aberto, mas sugere-se que seja suficiente para cobrir as necessidades fundamentais de uma pessoa e que a periodicidade seja mensal. De todo modo, é paga individualmente e não varia conforme o número de membros da família (poderá diferir segundo a idade e/ou, como já dito, ser majorado no caso de advento de incapacidade definitiva para o trabalho ou idade avançada). A decisão acerca da forma de financiamento também não é desde logo definida, porém muitos autores mencionam a criação de um tributo específico e enfatizam que este não poderá ter caráter regressivo, sob pena de não alcançar seu desígnio principal, que é o de redistribuição de renda.

Uma das principais vantagens da RBU, dentre as apontadas pela literatura, é a ausência de condicionantes para percepção, o que possibilita maior simplicidade administrativa, estirpa as brechas para fraudes, clientelismo e quejandos e não esmorece a busca por uma ocupação formal e remunerada, para além de aumentar o poder de barganha dos trabalhadores.

Muitos autores, todavia, consideram que a RBU é de difícil implementação, tanto do ponto de vista político quanto econômico, especialmente em países periféricos, para além de consequências negativas que podem ser geradas em termos de inflação e desestímulo à busca de ocupação.

Na Europa continental, não se percebe, até o momento, nenhuma movimentação concreta no sentido de se introduzir, em âmbito nacional, um benefício com características que permitam divisar o intuito, ainda que a longo prazo, de implementação da RBU. Com efeito, as medidas de assistência social que aí se podem observar focalizam critérios de elegibilidade conectados a vulnerabilidades, sejam estritamente econômicas, sejam decorrentes de pertença a grupos especialmente expostos (ou ambas as situações).

Na Espanha, estando a assistência social, por disposição constitucional, a cargo primordialmente das comunidades autônomas (províncias), observa-se que todas elas criaram, sob nomes diversos, uma *renta mínima de inserción* (RMI). De todo modo, também a nível nacional foi

Garantida: os fundamentos político-jurídicos para uma ética universal na governabilidade do mundo”.

- 90 Remete-se, ademais, ao breve estudo da OCDE, intitulado **Basic income as a policy option: can it add up?** (disponível em: <https://www.oecd.org/els/emp/Basic-Income-Policy-Option-2017.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2023).

criado o IMV (ingreso mínimo vital), concebido pelo Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de maio⁹¹, o qual teve em vista designadamente estancar a heterogeneidade resultante da delegação da atribuição às comunidades autônomas e aumentar o nível da renda destinada à população carente. O público-alvo primordial é o de pessoas em faixa etária laboralmente ativa (entre 23 e 65 anos), que estejam em situação de vulnerabilidade, inscritas como demandantes de emprego e demonstrem residência no país⁹². Trata-se, portanto, de uma medida cujo foco central é a [re]inserção laborativa.

A França possui uma estrutura de assistência social bastante diversificada, a qual atende a diversos coletivos presumidamente vulneráveis, sendo que muitas das iniciativas nesse campo visam à efetiva inserção social dos beneficiários (e não apenas aplacar a miserabilidade atual). Para mais, o denominado *minimum vieillesse* (atualmente, a nomenclatura oficial é *allocation de solidarité aux personnes âgées*) funciona como leito subsidiário de proteção em relação ao seguro social, sendo conferido aos residentes que comprovem situação de necessidade econômica, garantindo um patamar mínimo de renda às pessoas com mais de 65 anos de idade (ou eventualmente a partir de 60 anos, se inválidas ou com deficiência).

Tal vertente, portanto, conquanto pareça muito promissora aos olhos de alguns, precisa ainda ser aprofundada experimentalmente para que possa apresentar suas eventuais virtudes e deformidades.

1.3 A adoção do regime de capitalização?

Outra possibilidade suscitada por muitos estudiosos seria a manutenção do seguro social, porém com substituição do modelo de financiamento, que passaria a ser o de capitalização individual ao invés da repartição. A principal vantagem desencadeada pela adoção do regime de capitalização é a de o sistema não mais se basear na solidariedade entre gerações, o que eliminaria, em boa parte, o desajuste causado pela metamorfose da pirâmide etária. Tal noção, contudo, revelou-se enganosa. Com efeito, como assinala Costa Cabral (2010, p. 161)

91 Em seus considerandos, o referido diploma legislativo refere o seguinte: “Esta política actuará así como un seguro colectivo frente a los retos que nuestras sociedades enfrentarán en el futuro próximo: carreras laborales más inciertas, nuevas vulnerabilidades como la puesta de manifiesto por la crisis de COVID-19, transformaciones económicas asociadas a la robotización o el cambio climático, y en general una mayor volatilidad en los ingresos y los empleos, problemas frente a los que casi nadie será inmune, pero que afectarán especialmente a los grupos sociales más vulnerables.”.

92 Em Portugal, é possível vislumbrar no rendimento social de inserção uma iniciativa de contornos similares.

O início do milénio parece ter determinado, na Europa e em Portugal, algumas mutações de paradigma, desde logo perante a estratégia que vinha sendo seguida desde o início da década de noventa passada [...]. A primeira grande mutação prendeu-se com o reconhecimento de que, contrariamente ao que antes se fazia entender, os regimes de capitalização (*maxime* os planos profissionais de pensões de reforma) não seriam imunes ao estado da demografia e especialmente ao envelhecimento da população.⁹³

Com efeito, a bandeira da capitalização foi hasteada, com muito entusiasmo, pelo Banco Mundial em relatório publicado em meados dos anos 1990 e foi intensamente defendida e propagada por alguns anos, porém, mais recentemente, deixou-se arrefecer o assunto, em muito por se ter percebido que os regimes de capitalização também são acossados pelo envelhecimento populacional. De todo modo, conquanto a capitalização possa até ser um caminho para restaurar a viabilidade financeira do seguro social, equilibrando as contas, parece que, no quadro que se vislumbra para o futuro breve do mercado de trabalho, a tendência desse tipo de regime é de ser ainda menos universal, do que sucederiam clarões de cobertura ainda maiores (e, no caso de se retirar a contribuição patronal, em graus prestacionais mais módicos) e, conseqüentemente, no recurso mais constante à assistência social, o que resultaria em gasto estatal sem contrapartida de cotização laboral, o que pode culminar em aumento do gasto geral com a segurança social.

O Chile é tido como o precursor do modelo⁹⁴ e as análises acerca de seu sucesso ou fracasso não são conclusivas, pois há autores que in-

93 Adverte a autora, ademais, citando João Ferreira do Amaral, que se “[...] não houver condições para a sustentabilidade de um regime de repartição também não haverá para um regime de capitalização [...]. O que diverge nestes dois sistemas é o tipo de sacrifícios que se exige às gerações activas em caso de insustentabilidade: mais impostos (sistema de repartição) ou mais poupança (sistema de capitalização). Aliás, este autor [Amaral] [...] defende que o sistema de repartição é preferível. [...] Em primeiro lugar, é mais seguro para os idosos. Estes, num regime de capitalização podem ser facilmente surpreendidos com quebras de rendimento devido à perda de rendibilidade de fundos de pensões numa idade em que já não têm capacidade de reagir [...]. Em segundo lugar, o sistema de repartição é mais transparente no sentido que é mais evidente a forma como reparte os sacrifícios pelas diversas gerações, podendo assim introduzir critérios de equidade nessa repartição nos ajustamentos que vão sendo necessários.” (p. 163-164). No mesmo sentido, Pierre Concialdi afirma que “Face a un ‘choc démographique’, aucun système – que ce soit en répartition ou en capitalisation – n’apporte de solution miracle. Ce mythe a été dénoncé de longue date par le FMI et le Banque mondiale, deux institutions peu suspects d’être avocats acharnés des systèmes en répartition.” (2010, p. 82-83).

94 Segundo descreve Armando Barrientos, professor da Universidade de Manchester, “Após a reforma previdenciária pioneira do Chile em 1981, a reforma previdenciária

dicam um malogro retumbante⁹⁵, enquanto outros seguem defendendo ser o único caminho viável de manutenção do seguro social, diante do

foi implementada no Peru em 1993, na Argentina e na Colômbia em 1994, no Uruguai em 1996, no México e na Bolívia em 1997, em El Salvador em 1998, na Costa Rica em 2001 e na República Dominicana em 2003. A legislação permissiva foi aprovada na Venezuela, mas nunca foi implementada. As reformas compartilham traços comuns. Elas substituíram, total ou parcialmente, os regimes previdenciários de repartição simples (solidariedade transgeracional) pelo sistema de capitalização, com contas individuais geridas por fornecedores privados. [...] No Chile, Bolívia, México, El Salvador e República Dominicana, o sistema de capitalização [...] substituiu os regimes [...] de repartição simples [...]. Na Colômbia e na Costa Rica, regimes de repartição simples [...] e o sistema de capitalização [...] operam lado a lado. Na Argentina, os dois tipos de planos previdenciários também operam lado a lado, mas com um primeiro pilar do regime previdenciário de repartição simples [...]. O Brasil [...] não embarcou em reformas estruturais, mas implementou, ao invés disso, reformas paramétricas [...]. O principal objetivo das reformas previdenciárias era reduzir os subsídios públicos à previdência social [...]. Alguns países, como o Peru, não incluíram um provento mínimo nos planos previdenciários reformados. Outros países, como Chile e Argentina, incluíram uma garantia de provento mínimo, mas restringiram o direito a trabalhadores com registros de contribuições longas inviáveis (20 anos no Chile, 30 anos na Argentina). A Colômbia foi o único país a introduzir um componente redistributivo limitado ao seu provento mínimo. A provisão limitada de proventos mínimos significava que a cobertura de grupos de baixa renda continuava sendo responsabilidade do Governo através [...] da assistência social [...]. A reforma da previdência social no Chile não conseguiu reduzir os subsídios públicos à previdência social, mas gerou o oposto disso. [...] Em 2008, o Governo chileno introduziu uma aposentadoria de solidariedade que se destina a substituir o então existente programa de aposentadoria não contributiva, PASIS, e também a fornecer transferências parciais para aposentados idosos de baixa renda.” (2021, p. 167-189). Convém ressaltar que a Argentina abandonou o sistema de capitalização em 2008, por meio da “nacionalização” dos fundos privados, enquanto na Bolívia o governo assumiu a gestão do sistema entre 2011 e 2016. Peru e El Salvador, por sua vez, enfraqueceram a rigidez de seus sistemas, enquanto Chile, Uruguai e Colômbia efetuaram modificações substanciais nos seus. Ao redor do mundo, outros países a abandonar o regime de capitalização plena e individual foram: Hungria (2011), Cazaquistão (2013), Polônia (2014), Rússia (2015), República Tcheca (2016) e Romênia (2017). A enfraquecer a ortodoxia do sistema, sem, contudo, abandoná-lo integralmente, mencionam-se: Bulgária (2007), Estônia (2009), Letônia (2009), Lituânia (2009), Polônia (2011), Macedônia (2011), Croácia (2011) e Eslováquia (2012).

- 95 A Suécia, em reforma implementada a partir da segunda metade da década de 1990, introduziu um sistema de capitalização como um segundo pilar de proteção social, financiado por cotizações em percentual (2,5%) reduzido em relação ao primeiro pilar, o qual passou a funcionar na sistemática de contas nocionais. Sobre esse segundo pilar, Bozio e Piketty afirmam que “L’expérience suédoise en ce domaine n’ayant pas été couronnée d’autant de succès que pour les comptes individuels de cotisations.” (2008, p. 14). Itália, Letônia, Noruega e Polônia adotaram, mais tarde, caminho semelhante.

envelhecimento médio populacional. Milko Matijascic e Stephen J. Kay elaboram que as reformas da previdência dos anos 1990

tiveram um profundo impacto em muitos países da América Latina como a Argentina, Bolívia, Colômbia, Costa Rica, Equador, México, Peru e Uruguai [...]. Todas essas reformas se inspiraram na reforma chilena de 1981. [...] Com o passar do tempo, esses sistemas reformados e baseados em contribuições definidas e na capitalização individual passaram a enfrentar as dificuldades tradicionais de países da América Latina, ou seja: ambientes marcados pela precarização das relações de trabalho, mercados de capitais de dimensões reduzidas e limitações na disponibilidade de investimentos adequados a fundos de grande vulto. [...] A reforma previdenciária foi um tema significativo nas eleições presidenciais chilenas de 2006, 2014 e 2018 e o processo de mudanças vem sendo ininterrupto. Em 2019 e 2020, houve distúrbios civis no Chile e a insatisfação com as aposentadorias foi uma queixa central⁹⁶. [...] o Banco Mundial revisou sua posição em favor da privatização e adotou uma abordagem mais cautelosa [...]. As reformas do tipo paradigmático prometiam oferecer custos administrativos [...] menores, aumentar a base de contribuintes e beneficiários e reduzir os custos financeiros previstos com aposentadorias e pensões ao adotar a CPI [regime de capitalização plena e individual]. Mas, na verdade, os resultados não superaram os problemas preexistentes, tendo introduzido novos [...]. A falta de cobertura persiste [...], exceto para o Brasil e Argentina, onde, atualmente, funcionam sistemas previdenciários tradicionais. A recuperação da Argentina, retomando patamares históricos no período mais recente, coincide com a recuperação e com o fim das CPI. [...] Em 2004, a tendência das CPI havia atingido o ápice. Naquele ano, a Nicarágua desistiu de sua reforma, pois ela elevaria os déficits fiscais e a cobertura de trabalhadores seria limitada. A reversão da Nicarágua foi parte de uma tendência mais ampla [...]. Depois de 2005, as reformas com base em CPI começaram sua espiral descendente, quando os governos adotaram três abordagens básicas para efetuar a reforma da reforma. Na esteira da oposição política à CPI, alguns países adotaram a cobertura por meio de novos benefícios não-contributivos. Outros países basicamente reduziram seus sistemas de CPI. Os demais países eliminaram seus sistemas de CPI. (Porto; Delgado, 2021).

Em estudo publicado em 2018, a OIT indicou que 60% (18 de 30) dos países do mundo que chegaram a adotar o regime de capitalização optaram, mais tarde, por reverter a reforma, retornando, total ou parcialmente, ao sistema de repartição. Assim, segundo tal estudo, diante da

96 Nesse sentido, vide, por exemplo: <https://elpais.com/internacional/2020-07-15/no-che-de-protestas-en-chile-en-una-jornada-decisiva-para-el-retiro-de-fondos-de-las-pensiones.html>. Acesso em: 14 maio 2025.

“[...] reversão da privatização pela maioria dos países e [d]a acumulação de evidências sobre os impactos sociais e económicos negativos da privatização, pode-se afirmar que a experiência da privatização fracassou.”⁹⁷.

É interessante perceber que a América Latina e o Leste Europeu acabaram por funcionar como laboratórios para o novo modelo, o qual, apesar da já suscitada divergência de convicções, não foi exportado para nenhum país central, o que não deixa de ser um indicativo da desconfiança que incide sobre tal opção.

Convém observar que Portugal introduziu algo como um experimento, consistente num regime público de capitalização (vide art. 82º da Lei de Bases da Segurança Social), complementar ao regime geral, de adesão voluntária individual. Não se trata, porém, de um câmbio de padrão, ao menos por ora.

No Brasil, houve uma tentativa de introdução do modelo por intermédio de Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n. 06 de 2019, apresentada pelo Poder Executivo, no curso do governo de Jair Bolsonaro (denominado Projeto Paulo Guedes, então Ministro da Economia e mentor da proposição). Em linhas básicas, a aspiração consistia em instituir um novo Regime de Previdência Social (paralelo ao atual RGPS), organizado com base em sistema de capitalização, na modalidade de contribuição definida, de carácter obrigatório para quem aderir, com a previsão de conta vinculada para cada trabalhador e de constituição de reserva individual para o pagamento do benefício. Prevvia-se, ademais, a possibilidade de gestão dos fundos por entidades privadas e de não adotar contribuição patronal obrigatória⁹⁸ (em suma, para além de inserir a capitalização, seria possível, ademais, privatizar a gestão e colocar a carga contributiva integralmente sobre o trabalhador). A pretensão, todavia, não prevaleceu no decorrer da tramitação da PEC pelo Congresso Nacional (que resultou na EC n. 103/2019), não tendo mais, desde aí, retornado ao cenário legislativo.

Alguns países, tal como o Reino Unido, oferecem uma alternativa, consistente na denominada cláusula *contract out*. Trata-se, em síntese, de uma derivação da cláusula *opting out* (que possibilita, por opção do trabalhador, a desvinculação, pura e simples, do regime público de seguro

97 **Reversão da Privatização de Sistemas de Pensões: questões-chave.** Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-lisbon/documents/publication/wcms_708851.pdf Acesso em: 07 nov. 2023.

98 Conquanto supostamente de adesão opcional para o trabalhador, acaso fosse criada sem contribuição patronal ou sendo esta reduzida, parece evidente que o operariado se veria compelido a migrar para o novo regime, sob pena de encontrar maior dificuldade de alocação no mercado de trabalho.

social): dessarte, conquanto o operário seja vinculado automaticamente ao regime público, ele poderá dele se desligar caso comprove ter contratado junto à iniciativa privada uma cobertura determinada (que, conforme o caso, pode ser equivalente à fornecida pelo regime público ou ao menos observar padrões mínimos). Na Espanha, atribui-se ao patronato tal opção. Assim, uma empresa ou grupo de empresas (observados alguns critérios de dimensão e estabilidade) poderá optar por retirar seus empregados do regime público caso para eles contrate junto à iniciativa privada uma cobertura equivalente. Traduz-se, afinal, em aposta numa gestão privada mais eficiente e, conseqüentemente, menos onerosa.

Segundo os dados em análise, estando preservada a contribuição patronal e oferecida proteção análoga, a cláusula *contract-out* afigura ser um caminho demasiado interessante para se aferir a capacidade operacional de um regime privado de capitalização para se referendar como alternativa eficaz ao regime público de repartição. Nesse sentido, o modelo espanhol cumpre também um importante papel retórico, já que disponibiliza àqueles empresários que confiam numa maior eficiência da gestão privada a possibilidade de o comprovar na prática.

1.4 O aprofundamento das reformas paramétricas?

O terceiro caminho que se opta por aqui suscitar consiste na preservação do modelo de cariz bismarckiano, contudo redimensionado por meio do aprofundamento de reformas paramétricas, ajustando-se às exigências contemporâneas e futuras do mercado de trabalho quer seja na vertente prestacional quer na de custeio.

O primeiro ponto, que parece inescapável em qualquer contexto, é o incremento da idade mínima para a(s) aposentadoria(s) programada(s). Trata-se, com efeito, de uma decorrência quase natural do aumento da expectativa de sobrevida da população, ou seja, a não ser que se renuncie a uma taxa de substituição adequada ou se altere drasticamente a estrutura de custeio ou a carga das cotizações, não é possível manter o equilíbrio orçamentário diante do aumento significativo dos anos em percepção de aposentadoria. Para se evitar revisões constantes, considerando especialmente todo o desgaste político daí advindo, a estratégia mais interessante parece ser a adoção de um mecanismo de ajuste automático para majoração da idade mínima ou, na linha do fator previdenciário brasileiro, de penalização progressiva de jubilações precoces.

Não obstante, entende-se que ao menos duas ressalvas devem ser aqui levantadas. A primeira (que não está descolada da segunda, como observar-se-á, mas é conveniente tratá-las em apartado, para não perder

de vista suas respectivas peculiaridades) é a de que o aumento da expectativa de sobrevida não tem sido acompanhado de incremento equivalente (nem mesmo proporcional) da fase ativa, resultando que, com cada incremento da idade mínima para a aposentação, legiões de trabalhadores são deixadas à deriva, sem oportunidades concretas de trabalho, enquanto aguardam, por vezes tragicamente (e outras vezes sem lá chegar justamente por isso), o advento da alforria. Dessarte, a medida não pode ser tomada de forma dissociada a outras que possibilitem o denominado envelhecimento ativo, ou seja, a permanência frutífera no mercado de trabalho na terceira idade.

A segunda ressalva é a de que parece ser preciso – e urgente! – repensar a estipulação de um (ou mais) patamar(es) etário(s) genérico(s) se a expectativa de sobrevida é bastante divergente em determinada sociedade, já que, desse modo, se está a acoimar justamente as pessoas socialmente mais frágeis, ou seja, o sistema se torna, afinal, regressivo, já que contempla com mais anos de aposentadoria aqueles que já estão em situação mais favorável. Pode-se tomar o próprio Brasil como um exemplo emblemático disso mesmo, já que a expectativa de sobrevida no país, assolado por intensa desigualdade econômica, é demasiado discrepante segundo a classe social, a região, o meio, dentre outros fatores que aqui não convém problematizar. De todo modo, ainda que de intensidade variável, tal inconveniente tampouco se mostra ausente em países industrializados.

A título de exemplo, em França, no ano de 2005, a esperança de sobrevida dos homens aos 35 anos de idade era de 81 anos para os *cadres* (em geral, trabalhadores com ensino superior ou com uma significativa experiência no setor pertinente) e de 74 anos para os *ouvriers* (operários comuns), consubstanciando uma diferença de sete anos a mais em percepção de aposentadoria⁹⁹, elemento que não pode continuar a ser solenemente ignorado.

Para além da circunstância de menor expectativa de sobrevida, parece evidente que os trabalhadores com nível de ensino e/ou qualificação mais baixo(s) encontram também maior dificuldade de permanência no mercado de trabalho na terceira idade, visto que, em geral, estão envolvidos em atividades laborativas que demandam mais vigor físico, o qual

99 Vincent Bonnin relata que “Deux mesures méritent une attention particulière. Elles partent d’un constat qui a fini par s’imposer dans le débat public relatif à l’évolution des systèmes de retraite. Selon les conditions d’emploi et de travail des assurés, l’espérance de vie et, plus particulièrement, l’espérance de vie en bonne santé, varie considérablement entre les catégories socio-professionnelles. Il apparaît ainsi qu’à cinquante ans, un ouvrier dispose d’une espérance de vie inférieure de cinq ans à celle d’un cadre et, de même, d’une espérance sans limitation fonctionnelle inférieure de six ans.” (*apud* Lageot, C; Martin-Papineau, N., 2016).

tende a escassear com o avançar dos anos, para além do eventual desgaste físico imposto pela própria atividade. Dessarte, o incremento genérico da idade mínima para jubilação pode trazer (e traz mesmo, consoante já indicam as pesquisas, empreendidas especialmente em França), por consequência, o desemprego involuntário das camadas mais pobres nos anos que antecedem a aposentadoria (ou, por outro lado, aqueles que laboram em atividades ditas intelectuais conseguem se aposentar e permanecer no mercado de trabalho, acumulando rendimentos), resultando em mais um vício do sistema, o qual cumpre remediar.

A doutrina que se ocupa com o tema tem sugerido algumas soluções, sendo que as mais óbvias, apartar conforme a classe social ou o tipo de atividade e criar patamares etários diferenciados, parecem ser, conquanto justas, de difícil implementação prática (ou de duvidosa eficácia). Até onde se pode refletir e enxergar, a saída mais interessante afigura ser o estabelecimento de uma série de subtetos remuneratórios consoante a idade com que se pretenda aposentar, de modo a incentivar quem faça jus a uma aposentadoria de valor maior a permanecer por mais tempo no mercado de trabalho, sob pena de vê-la achatada caso opte pela retirada precoce. Exemplificando, estabelecer-se-ia uma idade mínima, a partir da qual é possível se aposentar percebendo apenas um salário mínimo mensal e limites etários subsequentes, a partir dos quais o teto vai sendo substancialmente (é dizer, o suficiente para que o incentivo à permanência seja efetivo, ainda que considerada a acumulação de proventos com a remuneração da ativa) incrementado. Como, em geral, os trabalhadores mais frágeis já fazem mesmo jus a rendimentos mais modestos, eles poderiam se retirar mais cedo sem precisar lidar com um abatimento vultoso (ou até nenhum) da renda a que teriam direito num cálculo daí desatrelado.

O segundo ponto a ser aqui destacado guarda relação íntima com a problemática central suscitada pelo presente trabalho, qual seja, a crescente inaptidão da estrutura tradicional de financiamento bismarckiana diante do avanço, em várias frentes, da precarização. Em outras palavras, caminha-se, a passos largos e, segundo os dados atuais indicam, inexoravelmente, para a inviabilidade de insistir na cotização atrelada às relações de trabalho (especialmente a de emprego) como eixo central de custeio da segurança social.

Com efeito, se por um lado a arrecadação oriunda de tal fonte tende a decair drasticamente nos anos vindouros, ante os inúmeros instrumentos que maculam a ocorrência do fato gerador, por outro as prestações pagas, que, num sistema contributivo, guardam relação direta com o montante das cotizações recolhidas, estarão cada vez mais distantes

da realidade remuneratória ostentada na ativa, para além de conduzir gradativamente os trabalhadores mais carenciados para fora do sistema previdenciário, onerando, por consequência, a assistência social, braço não contributivo do sistema.

Não se espera ter todas as respostas a um fenômeno tão fresco, porém se acredita ser possível suscitar algumas alternativas. Ressalva-se, à partida, que se abordam, dentro do presente tópico, apenas opções que permitam preservar o caráter contributivo e tendencialmente comutativo do regime previdenciário. Assim, não está dentro do espectro de atenção hipóteses baseadas em financiamento a partir de fontes genéricas e a concessão de benefícios uniformes (*flat-rate*), do que já se cogitou anteriormente.

O primeiro caminho que se julgou salutar consiste em oferecer uma terapêutica adequada à estratégia empresarial de fuga à formalização de relação de trabalho, em suas diversas facetas. Uma proposta que vem ganhando corpo em diversos países consiste na possibilidade de tributação de robôs, em especial daqueles que gozam de autonomia e de inteligência artificial complexa.

A ideia, contudo, não parece convincente, tendo em vista não serem ínfimos os entraves para sua implementação prática e a possibilidade de conceber caminhos mais simples e eficazes.

A proposta, a qual se desenhou à luz do sistema brasileiro, porém pode ser, *mutatis mutandis*, adaptada a esquemas similares, consiste na articulação de alguns mecanismos. Em primeiro lugar, manter-se-ia a filiação compulsória dos trabalhadores por conta alheia (empregados e avulsos), com contribuição do operariado e do patronato, porém com alguns ajustes.

Dessarte, de modo a estimular a continuidade e o fortalecimento das relações empregatícias, adotar-se-ia progressividade na alíquota da contribuição patronal básica conforme o tipo (com ou sem prazo determinado, intermitente ou de jornada integral etc.) e a duração individual de cada contrato de trabalho.

Seria mantida a contribuição compulsória, patronal e operária, em relação ao trabalhador autônomo que presta serviço à pessoa jurídica e até mesmo a dos demais contribuintes individuais, a qual, contudo, acaba por ser virtualmente (é dizer, na prática) voluntária. De todo modo, para fomentar a cotização operária, em qualquer caso, o segundo elemento da proposta seria introduzir a denominada *matching contributions*, que consiste em destinar (não efetivamente, mas sim em esquema de capitalização virtual) ao orçamento da Previdência Social uma contribuição estatal equivalente ou proporcional (progressivamente ou não) à cotização feita pelo segurado. Dessarte, por meio desse incremento gerado pela contri-

buição estatal, o valor da renda oferecida ficaria [muito provavelmente] mais atrativo do que aquele viabilizado por uma previdência privada a partir do esforço contributivo isolado do trabalhador, o que incentivaria este a voluntariamente efetivar recolhimentos e, mais, no maior volume que se lhe mostre possível. Tal artifício permitiria ao contribuinte individual que não presta serviço à pessoa jurídica recolher com alíquota equivalente à dos trabalhadores por conta alheia, já que a contribuição estatal faria as vezes, financeiramente, da contribuição patronal. De todo modo, mesmo aos demais trabalhadores seria permitido majorar sua contribuição de modo a fazer despertar a *matching contributions*, até o limite do teto (*plafond*) do RGPS, de modo a não desestimular a formalização.

Para financiar tal contribuição estatal seria criado, concomitantemente, uma contribuição específica, moldada sob inspiração de legislação argentina, consistente, *in summa*, em estipular qual seria a necessidade ordinária de mão de obra de determinada empresa – conforme o faturamento, o lucro e o setor de atuação – e estabelecer uma tributação que possa infligir uma compensação pela empregabilidade acanhada (eventualmente com caráter sancionatório, para desestimular a informalidade). De modo a não desencorajar o desenvolvimento tecnológico, a tributação não teria escopo punitivo em primeiro plano e seria possível inclusive aliviar a carga, por exemplo, quanto às parcelas destinadas à cobertura de acidentes de trabalho e ao desempenho de atividade degradativa, visto que as tarefas, afinal, não estão atribuídas a seres humanos. Não obstante, caso a utilização de mão de obra seja demasiado reduzida, a ponto de se especular a contratação informal de trabalhadores, já seria o caso de se cogitar de extrafiscalidade (assim, cobra-se progressivamente mais daquelas empresas com alto lucro, receita ou faturamento, mas com corpo diminuto de trabalhadores formais). A base de incidência poderia ser o lucro e/ou a receita ou faturamento, as quais inclusive já existem no sistema tributário brasileiro. O lançamento seria feito por arbitramento, modalidade também já existente, com base naqueles critérios descritos e outros eventualmente pertinentes.

Opcionalmente (e observando o potencial arrecadatário), o tributo em questão poderia também financiar a contribuição do próprio seguro em situações de desemprego involuntário, licença-maternidade e afastamento por incapacidade temporária.

A arrecadação pode ser ampliada, para suprir deficiência crônica ou para a constituição de um fundo de reserva que permita lidar com oscilações passageiras, por meio de outras fontes.

No caso específico do Brasil, parece ser preciso, ademais, repensar a relação entre o Benefício Assistencial à Pessoa com Deficiência (BPC-LO-

AS) e os benefícios previdenciários, de modo a resgatar o princípio da menor elegibilidade (já que há um piso comum para eles, que é o salário-mínimo), com o fito de não desencorajar as contribuições, o que se afigura ainda mais premente num cenário em que será preciso contar cada vez mais com a voluntariedade do trabalhador. Com efeito, se a Previdência Social paga, após anos de cotização, um piso idêntico ao valor destinado pelo BPC-LOAS, que independe de qualquer diligência contributiva, parece claro que o esforço resta sobremaneira desencorajado.

Por não parecer viável reduzir o piso do BPC-LOAS para aquém do salário mínimo (que, no Brasil, não oferece horizonte além da mera subsistência), o que, ademais, encontra óbice constitucional, talvez mesmo para o constituinte derivado, pensa-se que a solução perpassa por uma reestruturação do RGPS em camadas diferenciadas de cobertura. Desarte, uma proposta possível seria a adoção de dois pilares públicos de Previdência Social: o primeiro garantiria uma cobertura mínima e linear (*flat-rate*) para todos os riscos atuais (ou, no mínimo, idade avançada e incapacidade definitiva para o trabalho) e seria financiado por fontes diversificadas; já o segundo seria financiado por cotizações dos trabalhadores e empregadores, que incidiriam apenas sobre uma base de cálculo que superasse o patamar da cobertura mínima, gerido em regime de capitalização virtual, com incidência do fator de sustentabilidade.

De todo modo, pensa-se que o cenário futuro convoca uma melhor articulação entre os subsistemas de previdência e assistência, pois, como adverte Barrientos,

Na maioria dos países, a assistência social está sendo institucionalizada separadamente da previdência social. [...] A ortodoxia emergente defende uma integração mais forte da previdência social e da assistência social, e uma melhoria urgente das políticas do mercado de trabalho [...]. A previdência social funciona melhor para trabalhadores com emprego estável e a longo prazo. Os programas multidimensionais de assistência social são no papel mais capazes de abordar as 'novas' vulnerabilidades associadas ao emprego irregular e a períodos de baixos ganhos e de desemprego.

O Brasil não escapa a essa crítica, ainda que, no período pós-CRFB de 1988, a assistência social tenha crescido em amplitude e diversidade.

De qualquer maneira, reformas de tal magnitude deveriam observar os seguintes passos: definição da agenda, por meio do diagnóstico dos problemas a serem enfrentados; formulação da política, por meio da apresentação de propostas de solução, com oitiva de especialistas das mais diversas áreas e elaboração de relatórios estatísticos abrangentes; tomada de

decisão; implementação da solução escolhida; monitoramento estreito dos resultados¹⁰⁰. Claramente não foi o que ocorreu na última grande reforma previdenciária no Brasil, protagonizada pela EC n. 103/2019, cujo projeto foi elaborado por um grupo restrito de estudiosos, com parco debate público, o que ocasionou inclusive brechas clamorosas (cujo testemunho principal é o do denominado milagre da contribuição única), na contramão da própria intenção de contenção de gastos.

Para mais, pensa-se que situações que são aprioristicamente propensas ao déficit, como o denominado regime especial de inclusão (e suas derivações) e a aposentadoria do segurado especial, deveriam ser financiadas, no que faltar, pelo orçamento geral e não pela Previdência Social, já que se trata de um subsídio social, pelo que o financiamento deve advir da sociedade como um todo e não do seguro social contributivo e tendencialmente sinalagmático.

Para além de uma reforma mais abrangente, acredita-se que o sistema brasileiro comporta também alguns ajustes específicos que permitam otimizar melhor os gastos em direção a situações de, potencialmente, maior necessidade social. A cobertura do desemprego involuntário, por exemplo, está a merecer uma remodelação, de modo a ampliar a cobertura, tanto subjetiva quanto objetivamente, porém com critérios mais refinados de concessão e lançando mão de mecanismos efetivos de reinserção no mercado de trabalho, para o que se convoca também a reflexão da jurisprudência. Um breve exemplo pode ser colhido na legislação portuguesa, que possui um benefício denominado “subsídio de desemprego parcial” (Decreto-lei n. 119/99, de 14 de abril, e Decreto-Lei n. 186-B/99, de 30 de maio), o qual, entende-se, pode representar uma interessante dimensão para o Brasil, por possibilitar o retorno ou a transição ao trabalho em situação *part-time* ou em tarefas intermitentes, inclusive permitindo a acumulação das verbas dentro de um determinado patamar (que pode ser o salário mínimo ou um percentual do salário-de-benefício), no limite de um número máximo (ex: três ou quatro) de meses por ano.

Do mesmo modo, a pensão por morte é um benefício que demanda reflexões mais aprofundadas em relação a seus contornos, já que em sua feição atual se mostra muitas vezes desatrelada de situações de efetiva necessidade social. Com efeito, a partir de levantamento realizado em 2007,

100 Para mais, a questão da estatística/atuária precisa ser levada a sério pelos decisores, fazendo-se necessária e urgente a promulgação de legislação específica a respeito do tema, ditando os parâmetros que devem ser observados, julga-se, por exemplo, em termos de dados mínimos que devem ser divulgados e a periodicidade e abrangência dos estudos.

pelo IPEA, foi possível constatar o quanto as regras para concessão do benefício no caso de viuvez são generosas no Brasil, se comparadas com as de 20 países da Europa, da América e da Ásia, ao se desgarrar da aferição de efetiva dependência econômica do consorte supérstite. A pesquisa ainda indicava outros equívocos, como: o direito ser sempre vitalício; não depender da idade do consorte supérstite e nem da existência de filhos menores; o valor equivaler a 100% da aposentadoria; inexistir exigência de prazo decorrido do relacionamento conjugal ou de carência contributiva; permitir largamente o acúmulo do benefício com outros benefícios previdenciários e com a renda do trabalho.

É certo que, desde então, algumas dessas questões foram corrigidas pelo legislador¹⁰¹, porém outras estão ainda pendentes de reformulação. Por exemplo, a obrigatoriedade de comprovação da dependência econômica é fundamental para justificar a concessão da pensão aos sobreviventes, em especial com relação ao consorte (que hoje têm sua dependência presumida de forma absoluta). As pensões temporárias poderiam ainda prever valores decrescentes, numa sistemática similar à da mensalidade de recuperação prevista no art. 47 da Lei n. 8213/91.

Salienta-se que a Previdência Social é um seguro de renda, não cabendo ser utilizada como complemento de renda. No tocante às pensões, o direito comparado, em regra, impõe a sua incompatibilidade com qualquer renda do trabalho e prevê uma redução proporcional no benefício quando os ingressos ou as rendas do beneficiário excedam determinado limite. Com efeito, pensa-se que apenas quando houver efetiva quebra do nível da renda familiar é que se impõe a recomposição dos ingressos familiares com a concessão da prestação.

Ademais, a maioria dos países, dentre os adeptos de regime de repartição, como o Brasil, exige períodos de carência para a concessão da

101 Assim, a partir do advento da Medida Provisória n. 664/2014: limitou-se a vitaliciedade da pensão por morte devida ao consorte; criou-se, como regra, um período mínimo de dois anos de duração da relação conjugal e um período contributivo mínimo de 18 recolhimentos mensais, sem os quais o benefício é pago por apenas quatro meses (e, de todo modo, o período de percepção varia conforme a idade do consorte sobrevivente por ocasião do óbito). Já com a vigência da EC n. 103/2019, o coeficiente de cálculo da renda mensal inicial do benefício passou a ser variável entre 60 e 100%, conforme o número de dependentes, e foram criadas outras hipóteses de restrição à acumulação de benefícios – neste último ponto, a mudança foi ainda muito tímida, avalia-se. A OIT e a Associação Internacional de Seguridade Social (AISS) organizaram uma publicação técnica conjunta sobre a prática atuarial na Previdência Social, no bojo da qual sugeriram que o benefício fosse pago apenas às pessoas de 45 anos ou mais no momento da morte do segurado; em países como França e Estados Unidos, a pensão por morte não é paga à viúva com idade inferior a 52 e 50 anos, respectivamente.

pensão (mais especificamente, 78% dos países analisados por uma pesquisa da AISS¹⁰² e da OIT¹⁰³), algumas vezes coincidentes com os exigidos para as prestações por velhice, outras vezes específicos. Em média, a carência exigida oscila de um a dez anos de contribuição, sendo que, *v. g.*, o Código Ibero-Americano de Seguridade Social estabelece um período de cinco anos, mesmo prazo exigido pela Alemanha.

Para mais, acredita ser necessário deixar expresso na legislação a impossibilidade de o filho readquirir a qualidade de dependente no caso de surgir invalidez após maioridade (linha previsível de aquisição da independência econômica), como tem admitido a jurisprudência do STJ. Com efeito, a cessação da pensão do filho capaz ocorre aos 21 anos de idade, maioridade previdenciária. De fato, considerando que o menor pode trabalhar a partir dos 16 anos, deduziu o legislador que cinco anos seria o prazo necessário para o filho ingressar no mercado do trabalho e estabelecer uma estrutura financeira suficiente para cobrir seu próprio sustento.

Parece, ademais, imperioso refletir sobre a hipótese de cessação imediata do benefício com a ocorrência de nova relação conjugal por parte do pensionista (como ocorre em 55,3% dos países pesquisados pela OIT e AISS), ainda que seja circunstância passível de ser escamoteada na prática, visto ser situação propensa a afastar a dependência econômica.

Ademais, observa-se que a limitação quanto à acumulação deve alcançar a impossibilidade de reunir o benefício com qualquer outro pago pela Previdência Social, admitida a opção pelo mais vantajoso. De fato, a previdência básica deve garantir um patamar mínimo abaixo do qual ninguém deve recuar, enquanto eventual proteção excedente não tem o mesmo caráter de fundamentalidade, ficando circunscrita a eventual disponibilidade orçamentária, o que não se mostra ser o caso. Em outras palavras, o valor fundamental do benefício da pensão por morte é a contingência expressa pela dificuldade do pensionista em se manter sozinho após o óbito do segurado de quem era economicamente dependente.

Quanto ao estabelecimento de carência para a concessão do benefício, avalia-se que decorre da natureza contributiva da Previdência Social brasileira. Com efeito, a exigência apenas de qualidade de segurado propicia a refiliação oportunista, o que a legislação, contraditoriamente, veda quanto aos benefícios por incapacidade.

Há outras reflexões pontuais que podem ser feitas sobre o sistema brasileiro, mas se acredita que o já dito permite perceber os fundamentos

102 Ver: <http://goo.gl/x9N2Sr>. Acesso em: 14 maio 2025.

103 Ver: <http://goo.gl/0cpJL4>. Acesso em: 14 maio 2025.

segundo os quais se entende que deve ser erigida a legislação de proteção social de modo a se adequar a uma realidade cambiante, metamorfose esta ainda em larga medida imprevisível.

1.5 Observações finais

O cenário que se apresenta, como desafio, para o futuro da proteção social resulta da somatória de fatores recentes, para os quais a reflexão, em termos de terapêutica, encontra-se, naturalmente, ainda em seu estágio inicial, a outros, pretéritos, que vinham já sendo problematizados. Consoante se procura enfatizar, tais fatores novos não apenas se somam a, estaticamente, senão mesmo potencializam, dinamicamente, em sinergia, os antigos, ameaçando acelerar a corrosão da sustentabilidade financeira dos sistemas de seguro social, se não forem adotadas medidas suficientemente abrangentes e profundas para um ajuste radical de rota.

No que concerne àqueles componentes originais, pôde-se perceber, nas linhas antecedentes, que a nível eurocomunitário há uma preocupação já intensa e, todavia, crescente em torno do tema, segundo estampam as iniciativas surgidas em diversas frentes¹⁰⁴. Quanto aos ingredientes outrora já presentes, dentre os quais o mais destacado é a metamorfose da pirâmide etária, a literatura é já vasta, e relativamente consistente e consolidada, cabendo a países que só agora mergulham nessa espiral colher daí os subsídios para construir soluções adaptadas a cada realidade.

104 Nesse sentido, para além do que dantes já foi dito, vide, por exemplo: 1) Estratégia Europa 2020 (uma estratégia para um “crescimento inteligente, sustentável e integrador”, documento mediante o qual se lança mão de um pacote de medidas que pretendem evitar o trabalho irregular e lutar contra a economia submersa); 2) Ditame do Comitê Econômico e Social Europeu (COM (2016) 180 final) sobre o tema “Indústria 4.0 e transformação digital: caminho a seguir” (DOUE 21.10.2016, C 389/50). Já no cenário internacional, vide, *v. g.*: 1) da Associação Internacional de Seguridade Social (AISSS), os “10 Desafios Mundiales para la Seguridad Social” (informe elaborado pela Secretaria-Geral em 2016); 2) da OIT, o informe “El Empleo Atípico en el Mundo: retos, perspectivas principales conclusiones y recomendaciones de política”.

SEMIÓTICA DO PODER E A DIFICULDADE DE RECONHECIMENTO DA AFILIAÇÃO E INSCRIÇÃO DE TRABALHADORES DE PLATAFORMAS DIGITAIS NO SISTEMA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

*Rodrigo Monteiro Pessoa
Jair Aparecido Cardoso
Sebastião Sérgio da Silveira*

INTRODUÇÃO

Muito se tem discutido sobre se realmente existem objetivos claros e nefastos de burlar a legislação social, buscando formas de organização produtiva que rompam o limiar de proteção das estruturas regulatórias, criando zonas cinzentas que escapem do colo acolhedor da legislação social (especialmente a legislação trabalhista e previdenciária), ocasionando instâncias de multiplicação de capital por meio da força de trabalho, sem que essa extração de trabalho humano acarrete custos enormes para os proprietários dos meios de produção.

Alguns autores argumentam que, quando o capitalismo se apropria da ciência para perseguir seus próprios objetivos, há uma intenção clara de utilizar a tecnologia como instrumento de dominação, visando garantir a estabilidade do capital e ampliar a produtividade das massas, de modo a atender aos interesses dos proprietários dos meios de produção (Heidegger, 2020; Marcuse, 1973; Simondon, 2017). Para esses autores, não há neutralidade na ciência (Husserl, 2020) nem na tecnologia (Dias, 2019). Pelo contrário, de uma perspectiva filosófica, pode-se entender que as instituições e as estruturas sociais são reflexos dos valores culturais que serviram de base para sua criação (Durkheim, 1996). Portanto, se a ciência que desenvolve métodos eficazes começa a se comportar como instituição contemporânea permeada por preconceito, discriminação e objetivos

egoístas, isso nada mais é do que um reflexo na instituição e na estrutura social dos valores dos grupos que projetam e constroem tais instituições e estruturas sociais.

Não é diferente com as novas formas organizacionais do trabalho humano. O *crowdwork offline*, por exemplo, gera problemas trabalhistas e previdenciários no Brasil e no mundo. A difícil compreensão da relação jurídica entre *crowdworkers* e prestadores de serviços organizados por meio de plataformas digitais impede a materialização do trabalho decente em todos os seus aspectos: direitos trabalhistas, saúde e segurança no ambiente de trabalho, diálogo e proteção social. Analisando a questão sob a ótica da Seguridade Social (eixo de proteção social do trabalho decente), discute-se a filiação e a inscrição desses trabalhadores no sistema a partir dos problemas com a forma como o trabalho é realizado e os discursos impostos pelos espaços de poder, criando uma semiologia ou semiótica do poder no trabalho plataformizado.

O desenvolvimento desta pesquisa básica ou fundamental (com o objetivo único de contribuir teoricamente para a solução do problema da filiação e inscrição dos trabalhadores que prestam serviços às empresas que organizam a atividade produtiva por meio de plataformas digitais de forma igualitária, protetiva e preservadora do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário brasileiro) é realizado pelo método hipotético-dedutivo, em que a hipótese é a de que é plenamente possível reconhecer a filiação e inscrição dos *crowdworkers offline* no sistema previdenciário brasileiro, garantindo os benefícios do sistema, embora, para se obter igualdade em situações de contingência que demandem benefícios previdenciários estatais, seria necessária uma regulamentação específica de forma a garanti-los e, por outro lado, também preservar o equilíbrio financeiro e atuarial, longe das opções pseudoinclusivas que já foram buscadas para outros casos e que apenas aumentam o déficit orçamentário. Não obstante, o impasse que gera dificuldades desse reconhecimento *a priori* passa por uma semiologia do poder que invade os espaços de discussão permeando as instituições do discurso excludente para garantir a manutenção do *status quo*. A profundidade da pesquisa é correlacional e propositiva, na medida em que relaciona os impactos das mudanças na organização produtiva em razão do *crowdwork offline* sobre os marcos regulatórios (em especial o marco previdenciário) e propõe uma regulamentação para eliminar toda e qualquer forma de tratamento desigual nessas relações entre os administrados e o Estado, no que tange à garantia dos benefícios do regime público de Previdência Social. A técnica de pesquisa é bibliográfica e documental, tendo em vista que todas as variáveis qualitativas (conceitos) determinantes para a compreensão do problema

podem ser estudadas pela doutrina, de forma crítica e analítica, e que também está amparada nos desenhos dos órgãos legislativos previdenciários e nas decisões judiciais que permitem alcançar criticamente os comportamentos institucionais que derivam em marginalização, exclusão e manutenção do *status quo* dominante do poder econômico nessas relações, abandonando aqueles que são realmente mais fracos e demandantes da tutela securitária (pesquisa documental).

Para atingir os objetivos propostos, a pesquisa foi dividida em duas seções e as conclusões, as quais cumprirão o caminho científico escolhido para estudar o assunto. Os objetivos específicos que derivam das seções foram estruturados de acordo com os níveis cognitivos que se pretende alcançar a partir do nível mais alto (analítico) do objetivo geral, estabelecido com o apoio da taxonomia de Bloom. A primeira seção estuda os problemas da execução do *crowdwork offline* e da afiliação e registro no sistema de Previdência Social a partir da perspectiva crítica do Direito. A segunda seção identifica a necessidade de regulamentação para garantir a igualdade e o equilíbrio financeiro e atuarial.

1. CROWDWORK OFF-LINE E A AFILIAÇÃO E INSCRIÇÃO NO RGPS: PROBLEMÁTICAS A PARTIR DE UMA PERSPECTIVA JURÍDICA CRÍTICA

Para compreender plenamente a discussão proposta, é necessário percorrer brevemente o conceito de *crowdwork offline* e sua não inserção na ideia de economia do compartilhamento. Como a proposta se baseia em aspectos da perspectiva crítica do Direito, parte-se do pressuposto de que não há neutralidade na construção normativo-positivista, nem na prática das instituições (incluindo o Judiciário) e, portanto, nem na linguagem utilizada para se chegar a soluções jurídicas a partir da norma ou da prática hermenêutica. Assim, a perspectiva crítica baseada em Wolkmer (2002, p. 5) pode ser entendida como uma:

[...] o instrumental pedagógico operante (teórico-prático) que permite a sujeitos inertes e mitificados uma tomada histórica de consciência, desencadeando processos que conduzem à formação de agentes sociais possuidores de uma concepção de mundo racionalizada, antidogmática, participativa e transformadora. Trata-se de proposta que não parte de abstrações, de um a priori dado, da elaboração mental pura e simples, mas da experiência histórico-concreta, da prática cotidiana insurgente, dos conflitos e das interações sociais e das necessidades humanas essenciais.

O pensamento crítico com a perspectiva semiológica ou semiótica de Warat permite entender que a linguagem em sua visão linguístico-co-

municativa gera no Direito, como discurso, uma prática dirigida (Warat, 1995). Assim, a linguagem se presta à perpetuação do Direito como instrumento de dominação, conferindo estabilidade ao *status quo* do poder, sem permitir a emancipação e a transformação das realidades sociais daqueles que se encontram em posições inferiores na hierarquia social imposta pelo capitalismo pós-moderno.

À medida que o capitalismo encontra novas formas de apropriação na pós-modernidade, a linguagem estratégica deslegitima a estrutura regulatória do direito social, dificultando a aplicação de qualquer incidência contributiva (tributária) relativa ao trabalho subordinado formal ou autônomo ou a própria ordem jurídica trabalhista a vários segmentos, como o direito do trabalho ou o direito previdenciário.

A perspectiva semiológica refere-se à análise e à interpretação de signos e sistemas de significação. Assim, a semiologia busca entender como os signos (que incluem as palavras) representam conceitos e comunicam significados, que podem ser facilmente incorporados ao imaginário social e repetidos indefinidamente como verdades absolutas (dogmas) construídas por espaços de poder que buscam perpetuar situações de vantagem e exploração do ser humano indigno, mesmo na prática institucional, tendo em vista que o Poder Judiciário incorpora o significante e o significado em seu processo hermenêutico para a solução de casos na prestação jurisdicional estatal, fortalecendo o poder e marginalizando o ser da dignidade construída pelos modelos de Estado moderno, ativo e solidário. Essa abordagem é fundamental para a compreensão da comunicação humana, tanto verbal quanto não verbal, e é amplamente utilizada em campos como a linguística, a publicidade, o design e os estudos culturais. A semiologia ou semiótica, que estuda a relação entre o signo, o significante (a forma do signo: no caso proposto, o que é *crowdwork off-line*, o que é economia compartilhada) e o significado (o conceito ou a ideia que ele representa: empreendedorismo, economia compartilhada ou colaborativa, seja dono do seu trabalho) serve para contornar a estrutura de regulamentação social.

Quando se fala em *crowdwork offline*, refere-se à forma de organizar a prestação de serviços por meio de plataformas digitais, o que é possível devido ao que se chama de fractalização do trabalho (Pessoa, 2023), ou seja, a decomposição do processo produtivo em microtarefas simples que não requerem controle direto na cadeia, mas sim a auto-organização dos trabalhadores e a gamificação dessas microtarefas por um sistema simples de regras autoexecutáveis que mantêm o trabalhador envolvido na busca das conquistas gamificadas que são reveladas nessas plataformas,

ocultando a pseudoausência de controle. Ou seja, em vez de usar uma cadeia de controle direta e presencial, tudo é organizado por meio das plataformas, instigando os trabalhadores a se autoexplorarem e a cumprirem metas que desbloqueiam vantagens e selos de conquistas que, quando alcançados, são porque fizeram algo que beneficiou muito a empresa que organiza a prestação de serviços (transporte, entrega, limpeza etc.) por meio das plataformas digitais.

O problema central dessas relações é que a baixa capacidade do poder legislativo de acompanhar as vertiginosas mudanças da economia pós-moderna permite que o mercado atue durante anos sem qualquer regulamentação dessa forma de organização produtiva, seja em questões trabalhistas ou previdenciárias. As tentativas de enquadrá-las nas formas tradicionais de regulação autônoma, subordinada ou parassubordinada, também encontram barreiras, pois o discurso das plataformas (semiologia do poder) incentiva a sociedade e suas instituições a entenderem que não se trata de trabalho, mas de algo compartilhado entre particulares, ou que, na realidade, não são empresas prestadoras de serviços, mas vendedoras de tecnologia que permitem às pessoas que querem ter seu próprio empreendedorismo o potencial de desenvolver serviços por conta própria para pessoas físicas que queiram o serviço oferecido. Ou seja, supostamente, elas apenas facilitam o encontro de interesses.

No entanto, a economia compartilhada (*sharing economy*) não tem nada a ver com a economia sob demanda (*gig economy*). Não há uma lógica diferente do mercado comum com o mercado organizado por plataformas digitais como Uber, iFood, Cabify, 99 Taxi, Uber eats, Didi e muitas outras que se enquadram no conceito de *gig economy* e não de *sharing economy*. A *sharing economy* é um sistema baseado no compartilhamento de bens e serviços com as seguintes características:

1. Extensa base de mercado: a economia compartilhada cria mercados que permitem a troca de bens e o surgimento de novos serviços, resultando em níveis potencialmente mais elevados de atividade econômica.
2. Capital de alto impacto: a economia compartilhada abre novas oportunidades para tudo, de ativos e habilidades a tempo e dinheiro, para ser usado em níveis mais próximos de sua capacidade total.
3. “Redes” baseadas em massa, em vez de instituições centralizadas ou “hierarquias”: o fornecimento de capital e trabalho vem de multidões descentralizadas de indivíduos; a troca futura pode ser mediada por mercados populares distribuídos em vez de por terceiros centralizados.
4. Limites entre o pessoal e o profissional: a oferta de mão de obra e serviços muitas vezes comercializa e escala atividades ponto a ponto, como dar uma carona para alguém ou emprestar dinheiro a alguém, atividades que costumavam ser consideradas “pesso-

ais". 5. Linhas difusas entre trabalho a tempo completo e o ocasional, entre o trabalho independente e o dependente, entre o que é trabalho e o que é lazer (Sundararajan, 2016, p. 39)¹⁰⁵.

Exemplos da economia compartilhada são emprestar um carro a alguém ou deixá-lo à sua disposição por um preço acordado entre as partes. Dar acesso a um quarto ou apartamento para que alguém aproveite suas férias. Disponibilizar um espaço equipado com computadores para alguém usar ou alugar por algumas horas e trabalhar. Ou disponibilizar um *food truck* para alguém cozinhar e vender seus produtos em um determinado horário do dia, entre outros.

O consumo na economia comum é dado pelo crédito e seu alcance é dado pela publicidade, enquanto o consumo na economia colaborativa é dado pela reputação e seu alcance é dado pela comunidade. Para operar na economia colaborativa, os bens e/ou o tempo ocioso devem estar disponíveis, e o consumo do que é oferecido é baseado na confiança daqueles que desejam consumir, de acordo com a reputação entre a comunidade na qual os bens ou serviços compartilhados são oferecidos (Sundararajan, 2016, p. 41).

Na *economia compartilhada*, os limites entre o trabalho em tempo integral e o trabalho ocasional desinteressado (lógica comunitária), entre o trabalho autônomo e o trabalho subordinado, entre o que é trabalho e o que é lazer, são indistintos. No entanto, a ênfase da economia colaborativa não está na prestação de um serviço com fins lucrativos ou para sustento próprio. Em geral, a ênfase do que é oferecido nessa modalidade econômica está nos bens e, quando são oferecidos serviços, o escopo das relações permanece focado nas trocas, na coesão social, na produção de bens e ações/serviços de valor material por meio de mecanismos não mercantis de compartilhamento social (Sundararajan, 2016, p. 50).

Por outro lado, na *gig economy*, que vem do termo americano jazz (*gigging*, tocar à noite de forma pontual com algum grupo formado, sem que haja qualquer relação de continuidade entre a banda e o músico esporádico), há um sistema de microtarefas repetitivas, em que muitos tomam essa forma de trabalho como temporária, como um bico, intensificando o uso do tempo morto do trabalhador, que deveria ser destinado, por exemplo, ao lazer, ao descanso, à reflexão ou à qualificação (Chaves Júnior, 2017, p. 357), enquanto outros se dedicam a essas atividades integralmente, como sua única fonte de sustento; e outros o tomam como a principal fonte de renda do núcleo familiar. Aqui,

105 Tradução dos autores do original em inglês.

[...] o que se já percebe é a progressiva substituição das empresas de intermediação de mão de obra por plataformas virtuais, que conectam diretamente o tomador final com o prestador pessoal do serviço, que passa também a ser o detentor das ferramentas de trabalho - mas não propriamente dos meios de produção. (Chaves Júnior, 2017, p. 357).

Nesse caso, a ênfase está no serviço prestado, esporádica ou a tempo integral, como meio único de subsistência ou como complemento de renda, o que é bastante diferente do modelo de economia colaborativa.

Quando essas atividades usam plataformas digitais para participar de mercados, sejam eles colaborativos ou de consumo, o papel da plataforma digital nessas relações e o foco na relação intersubjetiva dos atores que usam essas plataformas deve ser claro. Em outras palavras, uma situação não se confunde com a outra. No entanto, os espaços de comunicação são utilizados para difundir a ideia de que motoristas, entregadores, agentes de limpeza etc. são motoristas parceiros, parceiros entregadores e assim por diante, com o único objetivo de tratá-los como empreendedores de direito próprio, senhores de seu tempo e livres do contrato subordinado, visto hoje como sinônimo de prisão, escravidão, subordinação indigna, ainda que tenham mais direitos do que as relações pseudo livres apregoadas pela semiótica do poder.

As mesmas consequências danosas podem ser observadas na prática judicial, que não apenas prejudica o impacto da proteção da ordem pública trabalhista, mas também tem um impacto negativo na Seguridade Social. Apesar de encontrar algumas decisões judiciais favoráveis ao reconhecimento de relações de subordinação no início do debate na Justiça do Trabalho no Brasil, observa-se que as decisões dos Tribunais Regionais do Trabalho e do próprio Tribunal Superior do Trabalho já se inclinam a considerar que faltam os elementos da relação de emprego, especialmente a subordinação jurídica, o que impede o reconhecimento da proteção das leis trabalhistas previstas na CLT. Consequentemente, o problema fiscal, em relação ao pagamento das contribuições previdenciárias, impede que esses trabalhadores tenham acesso aos benefícios e serviços do sistema.

O reconhecimento da relação de emprego subordinado resolveria mais facilmente o problema da relação previdenciária entre motoristas e entregadores, uma vez que a obrigação tributária de reter a parte do salário destinada a cobrir despesas previdenciárias, além do pagamento da contribuição patronal, está bem definida na Lei n. 8.212/1991, art. 30:

Art. 30. A arrecadação e o recolhimento das contribuições ou de outras importâncias devidas à Seguridade Social obedecem às seguintes normas:

I - a empresa é obrigada a:

a) arrecadar as contribuições dos segurados empregados e trabalhadores avulsos a seu serviço, descontando-as da respectiva remuneração.

No entanto, a defesa trabalhista de empresas como a Uber do Brasil Tecnologia Ltda., por exemplo, indicou que os reclamantes não são empregados da reclamada, mas profissionais autônomos que contrataram os serviços tecnológicos oferecidos pela plataforma Uber como ferramenta para realizar suas atividades por conta própria. Posteriormente, foram além e indicaram que não são sequer prestadores de serviços, mas sim vendedores de tecnologia.

Assim, em acórdãos como o do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região no Recurso Ordinário n. 0010636-93.2022.5.03.0018 e o do Tribunal Regional do Trabalho da 13ª Região no Recurso Ordinário n. 0001193-20.2023.5.13. 0014, há fundamentos que indicam que há apenas intermediação da plataforma para captação de clientes para o motorista autônomo, indicando, inclusive, que a Uber não explora diretamente o serviço de transporte, mas disponibiliza uma plataforma eletrônica para permitir a interação entre os motoristas e seus clientes, além de estabelecer os preços a serem cobrados pelas corridas, de acordo com cálculos de distância, percurso e tempo de viagem.

Esse argumento sugere que há uma relação de consumo entre as empresas que organizam seus serviços de nicho por meio de plataformas digitais e os usuários da plataforma, seja o prestador de serviços ou o cliente. Se assim for, não haveria sequer relação de trabalho autônomo entre as empresas que operam serviços por meio de plataformas digitais e os motoristas ou entregadores, mas a relação de trabalho autônoma de serviços para a pessoa jurídica também seria favorável para eles desde o ponto de vista da obrigação tributária de retenção da contribuição social e do pagamento da cota patronal previdenciária, já que as pessoas jurídicas são as responsáveis tributárias no âmbito do RGPS desde a Lei nº 10.666/2003. Assim, mesmo o trabalho autônomo traria segurança para os segurados trabalhadores do *crowdwork offline*.

Mas, no Recurso de Revista nº 0000857-12.2019.5.09.0129 do Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região, chegou-se a argumentar que o iFood sequer realizava uma terceirização que pudesse ensejar a responsabilidade subsidiária nos termos da Súmula nº 331 do TST, pois a plataforma digital seria apenas a intermediária entre duas pessoas jurídicas, a empresa de delivery e os restaurantes, ou o entregador pessoa física e os restaurantes. Para o TRT da 9ª Região, os sujeitos são meros usuários da empresa de tecnologia de entrega.

Como dito anteriormente, seja autônomo ou subordinado, o reconhecimento dessa relação com as empresas que organizam a prestação de serviços por meio de plataformas digitais resolveria o problema de filiação e inscrição no sistema previdenciário, uma vez que a responsabilidade tributária pelo recolhimento é de responsabilidade da empresa por previsão legal. Quando a responsabilidade tributária não recai sobre o segurado, não lhe podem ser negados benefícios previdenciários (por velhice, invalidez, doença, morte, maternidade ou reclusão, que são as contingências previstas para a cobertura). Portanto, independentemente de a empresa que organiza a atividade de prestação de serviços de *crowdwork off-line* efetuar ou não o recolhimento ao sistema, os trabalhadores estariam segurados para os benefícios do RGPS diante da ocorrência de uma contingência prevista e acobertada pela Seguridade Social.

No entanto, pela semiologia do poder, verifica-se que os prestadores de serviços estão sendo obrigados ao recolhimento das próprias contribuições, na qualidade de contribuintes individuais, tendo em vista que, se a relação com as empresas é de consumo, não há sequer a prestação de trabalho autônomo para elas e há a obrigação de recolhimento por eles próprios, para o financiamento da Seguridade Social e o surgimento da qualidade de segurado, já que a filiação e inscrição não ocorrem automaticamente, como é o caso dos trabalhadores subordinados e dos trabalhadores autônomos que prestam serviços a pessoas jurídicas (o fato gerador da obrigação tributária denominada contribuição social previdenciária é o exercício de atividade remunerada). A filiação e inscrição ocorreriam apenas com a aproximação ao sistema e a formalização da relação jurídico previdenciária com as correspondentes contribuições, que são responsáveis, ainda, pela manutenção da qualidade de segurado, exigindo-se regularidade no custeio para a consequente cobertura.

Algo que salta aos olhos nessa relação, é que até mesmo a declaração de atividade para fins de organização fiscal no Brasil revela que as empresas que organizam serviços por meio de plataformas digitais indicam que são prestadoras de serviços de transporte, de entrega etc. por meio do cadastro nacional de atividade econômica (CNAE), o que gera inconsistência em relação às decisões do judiciário e às declarações de atividade às autoridades fiscais.

Aqui, em uma perspectiva crítica do Direito (antidogmática e emancipatória), percebe-se que a ausência de regulamentação que estabeleça de uma vez por todas o tipo de relação e que permita de forma mais fácil a filiação e inscrição desses trabalhadores nos Sistemas de Seguridade Social não é simplesmente um atraso legislativo. Ela faz parte de um projeto de

dominação e manutenção do *status quo* do capitalismo de plataforma que desfruta da exploração do trabalho plataformizado sem custos operacionais, inclusive custos de Seguridade Social. Os organizadores do serviço não só não se preocupam com a aquisição de veículos de transporte ou entrega, sua manutenção, seguro etc., como também não se preocupam com a aquisição de produtos de limpeza ou quaisquer outros suprimentos para o serviço dessa forma organizado (por plataformas digitais). Não se preocupam com a manutenção de um meio ambiente do trabalho saudável, seja o físico ou o digital (virtual), tampouco com o seguimento de riscos psicossociais associados à execução do *crowdwork offline*. O capital simplesmente não precisa se preocupar com obrigações trabalhistas e de Seguridade Social.

Em complemento, quando o Judiciário repete a semiologia do poder, ele serve como instrumento de legitimação do poder econômico explorador e permite a reprodução de práticas pós-modernas de apropriação sem pagar o custo que foi historicamente vinculado à mais-valia pelos capitalistas burgueses no que diz respeito à pacificação social, ou seja, os custos sociais associados a esse sistema de produção que é uma máquina de fabricar pobreza.

Em outro texto de dois dos coautores desta pesquisa, foi argumentado que, em várias ocasiões, as famílias de motoristas e entregadores mortos em serviço devido a acidentes de trânsito tiveram negado o benefício da pensão por morte, deixando suas famílias sem proteção. Tudo isso porque a Justiça Federal reconheceu a existência de relações de consumo entre eles. Em outras palavras, absorveram o discurso de empresas que, na realidade, organizam serviços por meio de plataformas digitais e que se declaram ao fisco brasileiro como prestadoras de serviços, impedindo o reconhecimento da filiação automática e o registro no sistema previdenciário (Pessoa; Cardoso, 2024). Além disso, o mesmo estudo elucidou que a filiação de autônomos, conforme exigido, deixa quase dois terços desses trabalhadores desprotegidos, o que representa números alarmantes.

O Judiciário deve estar pronto para proteger as pessoas mais débeis, preservando a dignidade humana em detrimento da pseudo argumentação de bem-estar geral em razão da existência de serviços baratos de transporte, de entrega etc. no mercado. Ele deve cuidar dos hipossuficientes nessas relações por razões de justiça e bem-estar. Mas atualmente se posiciona como um instrumento a serviço do poder, abraçando a semiologia do poder e distanciando a cidadania dos direitos trabalhistas e previdenciários historicamente conquistados.

Devido à impossibilidade atual de facilitar o acesso aos benefícios da Previdência Social para os trabalhadores da plataforma, passa-se para a se-

gunda parte da pesquisa, indo além da profundidade correlacional da primeira seção para iniciar a profundidade proposicional da segunda seção.

2. NECESSIDADE REGULATÓRIA PARA GARANTIR A EQUIDADE E O EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL

A análise final da pesquisa proposta argumenta sobre a necessidade regulatória de garantir a igualdade no tratamento do acesso aos benefícios previdenciários em torno de uma proposta que também permita o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema brasileiro.

Algo claro com a ausência de regulamentação até o momento é a garantia (institucional) do Estado para a dominação do poder econômico. A ausência de qualquer regulamentação sobre esse assunto favorece alguém, mas não são os trabalhadores da plataforma que precisam dos benefícios da Seguridade Social. Por essa razão, é necessário remover o véu da semiologia do poder que, como Enrique Zuleta Puceiro aponta na teoria crítica do direito:

[...] el dogma de la neutralidad y objetividad del discurso jurídico no es otra cosa que un mecanismo privilegiado de afirmación de intereses y de reproducción de las formas establecidas de jerarquía social. La teoría crítica debe ser entendida [...] como un intento de desenmascarar este estado de cosas y, sobre esta base, definir una función alternativa para el derecho y la ciencia jurídica (Puceiro, 1987, p. 122).

No mesmo sentido, Cabrera ressalta que a lei pode ser um instrumento de perpetuação das relações sociais de interesse dos grupos de poder, e para que essas relações continuem a ser reproduzidas, a natureza dessas relações deve ser mascarada daqueles que fazem parte delas:

[...] el derecho es un discurso instrumental, en el sentido que organiza la violencia, legitimando la represión que permite mantener las relaciones sociales, resulta que su sentido deóntico es apropiado para mantenerlas aun cuando el sentido ideológico sea una ficción. Es decir, el derecho es eficaz, aunque sea mentiroso (Cabrera, 2005, p. 121).

Portanto, o que se espera do Estado ao garantir o direito fundamental à Seguridade Social, indispensável para que todas as pessoas possam viver uma vida livre de qualquer tipo de arbitrariedade e violência, materializando a dignidade humana (Piovesan; Cruz, 2021, p. 03)? Espera-se que essa garantia se materialize em práticas emancipatórias e transformadoras das realidades sociais, permitindo a liberdade plena em um proces-

so de luta contínua, ou seja, embora ocorra a manifestação constitucional da existência do direito à Seguridade Social, a materialização do direito não se encerra nessa manifestação, mas exige um processo contínuo de luta para sua efetivação (Herrera Flores, 2005).

O sistema brasileiro de origem romano-germânica, embora com pequenas expressões na direção de um sistema misto, após a reforma do Código de Processo Civil em 2015, tem na lei o instrumento da segurança que está previsto como direito fundamental no artigo 5º da Constituição de 1988, inclusive em seu aspecto de segurança jurídica. Nessa linha, é essencial que uma regulamentação possa reconhecer, de uma vez por todas, que o que existe entre os trabalhadores *offline do crowdwork* e as empresas que organizam a atividade produtiva por meio dessas plataformas é uma relação de trabalho, seja ela autônoma ou subordinada, como já se viu em outros países (caso da Espanha e do Chile, sem querer entrar no mérito crítico dessas formas de regulamentação e seus problemas idiossincráticos). Só isso já acabaria com o problema da filiação e inscrição, pois deixaria a obrigação de reter e repassar a contribuição nas mãos de quem é responsável pela tributação, além de pagar a contribuição patronal, aumentando a receita do sistema.

Além disso, é mais fácil para elas (as empresas) fazer a retenção e o repasse às autoridades fiscais, controlando melhor a dedução da remuneração e, por outro lado, eliminando qualquer dúvida quanto ao vínculo previdenciário com o sistema devido à presunção da contribuição do segurado.

Os limites de contribuição devem respeitar aqueles já previstos nos regulamentos de financiamento (Lei nº 8.212/1991), que exigem a retenção de 11% da remuneração mensal do prestador de serviços da pessoa jurídica e o pagamento de 20% da remuneração paga pela empresa prestadora de serviços ao trabalhador em cada mês.

O desconto já deve estar detalhado na folha de informações de pagamento do preço do serviço fornecido na própria plataforma digital, a qual tem partes do aplicativo dedicadas ao fornecimento de contas.

Campanhas de divulgação sobre a importância da Previdência Social devem ser realizadas, especialmente pelo poder público, tendo em vista que deve explicar claramente que uma remuneração maior no presente, destinada ao consumo imediato, significará desproteção futura, apontando as vantagens do sistema brasileiro e inspirando confiança institucional.

Além disso, há outro ponto que precisa ser analisado. Fala-se muito em ampliar outras formas de filiação e inscrição desses trabalhadores no sistema previdenciário, como é o caso do microempreendedor individual (MEI), que é uma modalidade criada em cumprimento ao aspecto subje-

tivo do princípio da universalidade da cobertura e do atendimento previdenciário, previsto no artigo 194, inciso I, da Constituição de 1988. A ideia do MEI era incorporar os trabalhadores informais ao sistema, aumentando o financiamento e a cobertura. No entanto, como forma de estímulo, foi estabelecida uma alíquota muito inferior à dos demais trabalhadores autônomos, que é de 11% para prestadores de serviços a pessoas jurídicas e de 20% para prestadores de serviços a pessoas físicas. A contribuição do MEI é de 5% do salário mínimo; eles não podem receber benefícios do sistema que excedam o valor de um salário mínimo¹⁰⁶; e não podem se aposentar na modalidade tempo de contribuição¹⁰⁷.

O grande problema é que o MEI não teve o impacto esperado. Ele não reduziu a informalidade brasileira entre a população economicamente ativa, nem gerou mais receita para o sistema de Seguridade Social. Pelo contrário, favoreceu a utilização do fenômeno da pejotização dos trabalhadores e a conta não será fechada para garantir benefícios por idade, por exemplo. Deve-se observar que, para se aposentar no Brasil, são necessários 15 anos de contribuição (180 contribuições mensais). Considerando o salário mínimo em 2025 (R\$ 1.518,00), 5% desse valor resultará em uma contribuição de R\$ 75,90 por mês. Como são necessárias 180 contribuições (claro que aqui a conta é feita com valores de 2025, e essas contribuições serão tão diferentes quanto os futuros reajustes do salário mínimo), um MEI precisa investir R\$ 13.662,00 para se aposentar aos 65 anos (homens) e 62 anos (mulheres). Esse trabalhador do MEI não pode receber um benefício de aposentadoria inferior ao salário mínimo, conforme previsão constitucional (art. 201, § 2º, da Constituição de 1988). Portanto, considerando a expectativa de vida estabelecida pelo IBGE para o Brasil em 2023 (última atualização da tabela do fator previdenciário pelo Governo Federal), um homem teria 19,2 anos de expectativa de vida aos 65 anos, e uma mulher teria 21,4 anos de expectativa de vida aos 62 anos¹⁰⁸. Consequentemente, 19 anos para homens (arredondados para baixo) são 228 benefícios se ele sobreviver até a expectativa de vida. Se esses benefícios não puderem ser inferiores a um salário mínimo, então ele receberia até R\$ 346.104,00 com um investimento de R\$ 13.662,00. O ROI (retorno

106 Isso é necessário, pois há casos em que é possível ter acesso a benefícios sem considerar os rendimentos como MEI, sem deixar de atender aos requisitos e obter benefícios mais vantajosos.

107 Modalidade inclusive extinta pela Emenda Constitucional nº 103/2019, restando apenas quatro regras de transição dessa modalidade para aqueles que já eram filiados ao sistema antes da vigência dessa emenda, que é a data de 13/11/2019.

108 Deve-se observar que a tabela não considera diferenças em relação à perspectiva de gênero, pois indica claramente que é para ambos os sexos.

sobre o investimento) calculado superficialmente é de 2.433,33%, e não há nenhum instrumento de investimento público ou privado que garanta essa taxa de retorno sobre o investimento.

É por essa razão que, em nome do equilíbrio financeiro e atuarial (princípio da seguridade social constitucionalmente previsto no art. 201, *caput*, da Constituição de 1988) e das particularidades do *crowdwork offline*, não se recomenda a busca de alíquotas diferenciadas ou reduzidas, mesmo com a isenção da contribuição patronal, para permitir a reprodução de relações jurídicas de poder com alta exploração da força de trabalho humana em nome do discurso do medo de que as plataformas deixem o país. Se o único interesse é manter as margens de lucro exorbitantes desses prestadores de serviços organizados por plataformas digitais, sem contribuir para o sistema previdenciário solidário indispensável para a dignidade humana e para uma vida livre de arbitrariedades e violências, então é melhor que saiam do país.

Aos olhos claros do Estado, os trabalhadores em situação precária estão sendo oprimidos, longe do oitavo objetivo de desenvolvimento sustentável da Agenda 2030 da ONU, porque o trabalho decente não se concretiza sem proteção social, cuja principal política pública é a Previdência Social.

O rompimento da inércia e o descarte de qualquer proposta que favoreça exclusivamente o capital devem ser a tônica da postura jurídica antidogmática, antinormativista e antipositivista da semiologia do poder, que se aproveita do discurso para perpetuar situações de injustiça social, dominação e exploração.

3. CONCLUSÕES

A proposta de pesquisa teve como objetivo testar a hipótese de que é plenamente possível reconhecer a filiação e o registro dos *crowdworkers offline* no sistema previdenciário brasileiro, garantindo os benefícios do sistema, embora, para obter igualdade em situações de contingência que demandem benefícios previdenciários estatais, seria necessária uma regulamentação específica de forma a garanti-los e, por outro lado, também permitir o equilíbrio financeiro e atuarial, longe das opções pseudoinclusivas que já foram buscadas para outros casos e que apenas aumentam o déficit orçamentário.

A profundidade da pesquisa foi correlacional e propositiva, na medida em que relacionou os impactos das mudanças na organização produtiva decorrentes do *trabalho off-line das multidões* sobre os marcos regulatórios (especialmente previdenciários) e propôs uma regulamentação para

eliminar toda e qualquer forma de tratamento desigual nessas relações entre administrados e Estado, no que diz respeito à garantia de benefícios da política pública de previdência para os trabalhadores das plataformas.

O caminho científico foi percorrido por meio de duas seções cujos níveis cognitivos permitiram chegar à análise central da discussão sobre a proteção previdenciária desse grupo de trabalhadores.

A partir da primeira seção, pode-se concluir que existe uma semiologia do poder que busca perpetuar a situação de dominação e exploração, distanciando a prestação e a organização de serviços por plataformas digitais de qualquer possibilidade de reconhecimento do trabalho, seja ele prestado de forma subordinada ou autônoma, a fim de configurar a semiótica da relação de consumo e os benefícios da autoexploração sob o disfarce da autêntica liberdade do empreendedorismo pós-moderno para evitar completamente os custos sociais associados ao trabalho.

O crowdwork offline não faz parte da *sharing economy* que se baseia em outras lógicas operacionais. Ao contrário, faz parte da *gig economy* que rompe o limiar da proteção social por meio da fractalização e da gamificação, destruindo os entendimentos clássicos da organização produtiva e confundindo conscientemente o Estado e suas instituições, como o Judiciário que, ao reproduzir a semiologia do poder na solução de casos trabalhistas e previdenciários, sem a proteção genuína das pessoas (sujeitos de dignidade humana), é um instrumento de dominação e reprodução de relações que servem apenas ao poder.

Portanto, embora se pudesse considerar que os trabalhadores platformizados são prestadores de serviço para pessoas jurídicas, pela autodeclaração das empresas que organizam a prestação de serviços por plataformas digitais como prestadoras de serviços por meio de códigos de organização fiscal de operações econômicas (CNAE), o Judiciário, na prática, ignora essas próprias declarações e sua operação prática de serviços para legitimar a semiologia do poder.

O reconhecimento de um vínculo de trabalho, ainda que não subordinado, resolveria o problema de afiliação e inscrição dos trabalhadores platformizados com o respectivo acesso aos benefícios previstos para as contingências cobertas.

Como não é isso que se vê na prática, não há outra solução senão encontrar uma forma regulatória que inclua os platformizados na Seguridade Social, com a obrigação de as plataformas recolherem e pagarem uma contribuição patronal nos níveis já previstos pela lei de financiamento (Lei n. 8.212/1991) para os autônomos comuns que prestam serviços a

peças jurídicas, com a presunção de recolhimento e repasse ao Tesouro e garantia do direito social fundamental à Seguridade Social.

Em geral, a conclusão é que a hipótese da pesquisa foi confirmada.

OS DESAFIOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NA ERA DIGITAL: A (IN)VISIBILIDADE PREVIDENCIÁRIA DOS TRABALHADORES DE PLATAFORMA

Thais Maria Riedel de Resende Zuba

1. INTRODUÇÃO

A pós-modernidade não deve ser compreendida como um fenômeno isolado em sua origem ou desenvolvimento. Trata-se, antes, de um contexto vinculado à configuração contemporânea das sociedades que sucedem o modelo industrial tradicional. Nesse cenário, Bittar oferece uma explicação que contribui para a compreensão desse conceito, ao esclarecer a natureza desse novo estágio social e cultural:

A pós-modernidade, na acepção que se entende cabível, é o estado reflexivo da sociedade ante as suas próprias mazelas, capaz de gerar um revisionismo completo do seu *modus actuandi et faciendi*, especialmente considerada a condição de superação do modelo moderno de organização da vida e da sociedade (Bittar, 2005, p. 120).

A relação entre trabalho e proteção social ocupa, historicamente, papel central na construção das estruturas jurídicas e econômicas dos Estados modernos. A evolução das formas de trabalho, desde os primórdios da civilização até os complexos arranjos laborais contemporâneos, está intrinsecamente associada à consolidação de direitos sociais e à expansão dos sistemas de previdência pública. Nesse cenário, compreender a transição do trabalho subordinado tradicional para modelos mais flexíveis, como o trabalho autônomo e, mais recentemente, as formas de ocupação intermediadas por plataformas digitais, é fundamental para a avaliação crítica da eficácia do atual modelo previdenciário brasileiro.

A Constituição Federal de 1988 instituiu um sistema de Seguridade Social com fundamentos universais, igualitários e solidários, concebido

para garantir uma rede de proteção aos cidadãos em situações de risco social. Contudo, esse modelo se encontra cada vez mais tensionado por transformações estruturais no mundo do trabalho, que desafiam sua lógica contributiva e a forma de vinculação dos segurados. O avanço da globalização, a digitalização dos processos produtivos e o fenômeno da plataformização provocam uma reconfiguração das relações laborais que põe em xeque as categorias jurídicas clássicas, especialmente a dicotomia entre trabalhador subordinado e autônomo, e afeta diretamente o acesso aos direitos previdenciários.

A análise histórica da formação do trabalho subordinado, desde sua vinculação à escravidão e à servidão até a consolidação do emprego assalariado como eixo da produção industrial, revela um percurso de lutas por reconhecimento e por direitos sociais básicos. O surgimento da Previdência Social, como resposta institucional às vulnerabilidades decorrentes da inserção no mercado de trabalho, representou um marco civilizatório. No entanto, esse modelo foi construído sobre uma base formal e contratual de emprego, o que limita sua eficácia diante das novas modalidades de prestação de serviços, marcadas pela intermitência, autonomia relativa e ausência de vínculo empregatício reconhecido.

Nesse contexto, torna-se imprescindível reavaliar os conceitos jurídicos de subordinação e autonomia sob a ótica previdenciária. A compreensão das distinções e das semelhanças entre essas formas de trabalho não deve se restringir a uma análise dogmática, mas deve ser orientada por uma perspectiva funcional, que considere os efeitos concretos sobre a inclusão previdenciária e a sustentabilidade do sistema. A crescente informalidade, aliada à precarização das condições laborais e à exclusão contributiva de amplas parcelas da população economicamente ativa, exige a construção de novas ferramentas normativas e interpretativas capazes de dar conta da complexidade do presente.

A presente investigação propõe-se a examinar, sob esse prisma, os conceitos históricos e jurídicos do trabalho subordinado e autônomo, traçando sua evolução e suas implicações na conformação dos regimes previdenciários. A análise estende-se também à emergência do trabalho por plataformas digitais, fenômeno emblemático da Era Digital, e aos desafios normativos que ele impõe, com destaque para a noção de subordinação algorítmica e para as lacunas de proteção resultantes da ausência de enquadramento jurídico adequado. Por fim, são discutidas as proposições legislativas em trâmite, especialmente o Projeto de Lei Complementar nº 12/2024, como tentativa de resposta institucional à urgência regulatória do trabalho plataformizado e seus reflexos sobre a Previdência Social.

Assim, a abordagem transcende os limites teóricos do Direito do Trabalho, promovendo uma interlocução necessária com os fundamentos constitucionais da Seguridade Social, a fim de contribuir para a construção de um modelo mais inclusivo, equitativo e financeiramente sustentável. Ao reexaminar a interface entre formas contemporâneas de ocupação e o direito à proteção previdenciária, busca-se colaborar com o aperfeiçoamento das políticas públicas voltadas à garantia da dignidade e da justiça social no mundo do trabalho em constante transformação.

2. FUNDAMENTOS HISTÓRICO-JURÍDICOS DO TRABALHO E SUA TRANSIÇÃO À AUTONOMIA NA ORDEM PREVIDENCIÁRIA

2.1 Panorama Evolutivo do Trabalho Subordinado e sua Incidência na Proteção Social

O vocábulo trabalho pode ser entendido como uma atividade humana direcionada à produção de bens ou serviços, envolvendo esforço físico ou intelectual. Segundo Cassar, trata-se de “[...] toda energia física ou intelectual empregada pelo homem com a finalidade produtiva” (Cassar, 2017, p. 3). O trabalho humano pode ser classificado, em sua acepção tradicional, entre as modalidades prestadas por conta própria ou por conta alheia, também denominadas trabalho autônomo e trabalho subordinado, respectivamente (Leite, 2024, p. 3).

A modalidade subordinada, por sua vez, desdobra-se em diversas expressões, entre as quais se incluem o trabalho voluntário, eventual, o estágio, o labor análogo ao escravo, e o vínculo empregatício típico. Essa diversidade aponta para a complexidade das formas de prestação de serviços sob dependência de um terceiro, com implicações jurídicas distintas.

Historicamente, o trabalho subordinado foi estigmatizado. Na Antiguidade, era reservado às camadas subalternas, como os escravizados, enquanto o ócio era considerado um privilégio das elites (Jorge Neto; Cavalcante, 2018, p. 2). O trabalho, naquele contexto, era desprovido de valor social e frequentemente associado ao sofrimento físico.

Com a transição ao regime feudal, surge o trabalho servil. Nesse modelo, os servos trabalhavam nas terras dos senhores feudais em troca de proteção e de parte da produção para sua subsistência, mas não detinham qualquer direito de propriedade sobre os meios de produção, estando hereditariamente vinculados à terra (Medeiros Junior, 2025).

Esse cenário se altera profundamente a partir das mudanças filosóficas e tecnológicas impulsionadas pelo Renascimento, pelo Iluminismo e, especialmente, pela Revolução Industrial nos séculos XVII e XVIII.

Com o advento das máquinas, o crescimento das fábricas e a expansão da burguesia industrial, consolida-se o trabalho assalariado como estrutura central da produção (Martins, 2024, p. 6).

Nesse novo arranjo, destaca-se o contrato de trabalho formal, com características como pessoalidade, habitualidade, onerosidade e subordinação jurídica. Diferentemente dos vínculos anteriores, o trabalhador não mais pertencia ao tomador do serviço, mas era subordinado quanto ao modo de execução das tarefas. Em troca, passava a ter direito à remuneração periódica e, gradativamente, a uma rede de proteção legal e previdenciária.

Contudo, a ausência de normatização inicial quanto às condições de trabalho gerava um cenário de extrema vulnerabilidade. Mulheres e crianças eram largamente exploradas em jornadas extenuantes e ambientes insalubres. Não havia, à época, qualquer tutela previdenciária, o que implicava insegurança quanto à saúde e à velhice desses trabalhadores. A proteção social só viria com a posterior institucionalização da Previdência Social.

2.2 O Exercício Profissional Independente e Seus Impactos na Vinculação ao Sistema Previdenciário

Em contraponto à lógica do trabalho subordinado, emerge a figura do trabalhador autônomo, cuja principal característica jurídica reside na autodeterminação de sua atividade laboral. A etimologia do termo reforça esse entendimento, ao derivar da junção dos termos gregos *autós*, que significa por si mesmo, e *nómos*, entendido como norma ou regra. Dessa combinação resulta a noção de que o autônomo é aquele que exerce sua atividade com independência técnica, econômica e organizacional (Martinez, 2024, p. 137).

Jorge Neto e Cavalcante (2018, p. 289) propõem uma estrutura analítica composta por quatro eixos para delimitar a essência do trabalho autônomo: (i) o profissional assume integralmente os riscos econômicos da atividade, arcando com eventuais prejuízos; (ii) o vínculo contratual visa ao atingimento de um resultado específico, e não à forma pela qual este é obtido; (iii) há liberdade plena quanto à organização do tempo e à metodologia empregada na execução dos serviços; e (iv) é admissível a substituição do prestador por terceiros, sem que isso comprometa a legitimidade do contrato, desde que o resultado acordado seja entregue conforme pactuado.

Essa diferenciação conceitual assume importância estratégica no contexto previdenciário, uma vez que a inexistência de subordinação jurídica direta afasta a aplicação do regime celetista e impõe ao trabalhador a

condição de segurado obrigatório na categoria de contribuinte individual no Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Nesse cenário, recai sobre o autônomo a responsabilidade integral pelo recolhimento das contribuições previdenciárias mensais.

Segundo a doutrina de Delgado, essa configuração distingue-se diametralmente da subordinação, na medida em que:

Autonomia é conceito antitético ao de subordinação. Enquanto esta traduz a circunstância juridicamente assentada de que o trabalhador acolhe a direção empresarial no tocante ao modo de concretização cotidiana de seus serviços, a autonomia traduz a noção de que o próprio prestador é que estabelece e concretiza, cotidianamente, a forma de realização dos serviços que pactuou prestar. (Delgado, 2020, p. 401).

A filiação como contribuinte individual, embora obrigatória, revela uma fragilidade estrutural quanto à efetividade da proteção previdenciária. Isso porque, diferentemente do empregado formal, cujas contribuições são retidas na fonte e complementadas pelo empregador, o trabalhador autônomo depende de sua própria organização financeira e consciência previdenciária para manter sua regularidade contributiva.

Leite (2024, p. 145) destaca que a relação jurídica do autônomo é regulada, em regra, pelo Código Civil, implicando menor grau de proteção social. A ausência de mecanismos institucionais de arrecadação e de fiscalização direta contribui para elevadas taxas de inadimplência e para a existência de lacunas que comprometem a aquisição e manutenção de direitos previdenciários fundamentais, como aposentadorias, auxílios e pensões.

Em um contexto socioeconômico caracterizado por rápidas transformações tecnológicas e crescentes índices de informalidade, sobretudo impulsionados pelo avanço da plataformização do trabalho, as fronteiras entre autonomia e subordinação tornam-se cada vez mais difíceis de identificar. Tal nebulosidade normativa desafia a dogmática jurídica e exige do legislador a construção de modelos normativos mais adaptáveis, que consigam abarcar as nuances e particularidades desses novos formatos laborais.

Sob esse prisma, a correta qualificação do vínculo jurídico, se autônomo ou subordinado, não é apenas uma discussão teórica, mas um fator determinante para o acesso do trabalhador à rede de proteção previdenciária. A ausência de um diagnóstico adequado pode significar a exclusão de milhares de trabalhadores da cobertura da Seguridade Social, com repercussões diretas sobre sua dignidade e bem-estar em momentos de incapacidade laboral, maternidade, velhice ou morte.

Dessa forma, compreender as distinções entre as formas de prestação de serviços, em especial entre autonomia e subordinação, é essencial para garantir não apenas a justiça nas relações de trabalho, mas também a equidade na distribuição dos direitos previdenciários. Trata-se de um elemento-chave na construção de uma política previdenciária sustentável e universal, conforme preconizado pelos princípios constitucionais da universalidade da cobertura e da solidariedade social.

2.3 Plataformas Digitais e a (Re)configuração da Proteção Previdenciária no Século XXI

O modelo contemporâneo de organização produtiva, ainda que ancorado na clássica divisão entre trabalho subordinado e autônomo, está sendo progressivamente tensionado pelas profundas alterações trazidas pela Quarta Revolução Industrial. As novas tecnologias, integradas em um ecossistema digital interconectado, inauguram uma era de reconfiguração estrutural das relações laborais, desafiando os limites tradicionais do Direito do Trabalho e do sistema de Seguridade Social. Essa transformação se materializa de forma contundente no advento do trabalho mediado por plataformas digitais, cuja natureza jurídica permanece fluida e altamente debatida.

A Indústria 4.0, marcada pela adoção massiva de inteligência artificial, internet das coisas, automação inteligente e big data, proporciona uma inédita capacidade de coordenação dos meios de produção, reduzindo a necessidade de intervenção humana e desconectando, em muitos casos, o crescimento econômico da geração de empregos formais (Costa; Rolim; Mattos, 2020). Tal fenômeno engendra uma massa de trabalhadores deslocados do mercado formal, os quais passam a buscar alternativas de sobrevivência nas brechas abertas pela digitalização da economia.

Nesse cenário emergem as plataformas digitais de trabalho, que, conforme definido por Carelli e Oliveira (2021), são “[...] infraestruturas digitais que possibilitam a interação entre dois ou mais grupos tendo como objeto principal o trabalho intensivo”. Embora se apresentem como intermediadoras neutras, essas plataformas exercem controle sobre o modo de prestação do serviço por meio de algoritmos, sistemas de avaliação e geolocalização, gerando formas dissimuladas de subordinação.

Esse modelo dá origem à chamada *gig economy* ou economia de bico, caracterizada por relações de trabalho marcadas pela fragmentação, intermitência e ausência de vínculos empregatícios formais, o que tem como consequência a redução da contribuição previdenciária sobre a folha. Pode-se dividir essa economia em duas vertentes principais: o

crowdwork, que ocorre inteiramente online, e o trabalho *on-demand*, cuja execução se dá presencialmente mediante intermediação digital (Costa; Rolim; Mattos, 2020).

Apesar da aparência de autonomia, diversos estudos apontam para um quadro de dependência econômica e tecnológica dos trabalhadores em relação às plataformas (Kalil, 2020). Essa situação revela-se especialmente problemática sob a ótica previdenciária, uma vez que a indefinição jurídica do vínculo compromete a regularidade contributiva e o acesso aos direitos sociais básicos assegurados pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

É nesse ponto que os desafios previdenciários ganham centralidade. O sistema brasileiro, estruturado a partir de categorias rígidas como empregado e contribuinte individual, não contempla de forma adequada as novas configurações do trabalho digital. A Lei nº 8.213/1991 e o Decreto nº 3.048/1999 preveem regras que partem do pressuposto de uma estrutura formal de emprego, ancorada na folha de salários, o que se mostra anacrônico diante da realidade da plataformização.

Essa desconexão normativa é agravada pelo histórico problema de baixa adesão voluntária à Previdência Social por parte dos trabalhadores autônomos e informais. Conforme salientado por Horvath Jr. (2021), mesmo os segurados obrigatórios, como os microempreendedores individuais e profissionais liberais, não contribuem regularmente e, quando o fazem, enfrentam limitações no acesso a benefícios como seguro-desemprego e aposentadoria por tempo de contribuição.

Além disso, como assinala Zuba (2023), o modelo de Seguridade Social previsto na Constituição de 1988, embora inovador ao integrar saúde, assistência e previdência, depende de fontes de financiamento que estão sendo progressivamente esvaziadas, em especial a contribuição sobre a folha de pagamento. A expansão da pejetização, a substituição de empregos formais por prestação de serviços individualizados e a fragmentação das relações de trabalho minam a base contributiva que sustenta o sistema.

Tais mudanças não são meramente conjunturais. Como aponta Schwab (2016), a Quarta Revolução Industrial opera com velocidade exponencial, com impactos que transcendem a economia e incidem sobre o tecido social e político das nações. Os novos arranjos laborais, marcados pela despersonalização, pela informalidade digital e pela perda de controle sobre o processo produtivo, desafiam as concepções tradicionais de trabalho digno e proteção social universal.

A ausência de um marco legal específico que defina com clareza a responsabilidade pelo recolhimento previdenciário dos trabalhadores de

plataforma, seja individual, patronal ou compartilhada, compromete não apenas a efetividade da proteção social, mas também a própria sustentabilidade atuarial do RGPS. A inércia legislativa diante da plataformização do trabalho resulta em um vácuo normativo que perpetua a exclusão previdenciária dos trabalhadores digitais.

Nesse sentido, torna-se imperiosa a construção de um novo pacto social e institucional, que redesenhe o Sistema de Seguridade Social para os desafios da pós-modernidade. Como alerta Beck (2011), os riscos contemporâneos são transnacionais, difusos e interdependentes, exigindo respostas que ultrapassem os modelos fragmentados do passado. A previdência pública, concebida como instrumento de redistribuição de renda e mitigação das vulnerabilidades, deve ser reformulada para abarcar as novas formas de ocupação e garantir cobertura universal.

Para tanto, é preciso rever os pilares de financiamento do sistema, incorporando tributos sobre o consumo digital, a renda automatizada e as transações tecnológicas, de modo a compensar o declínio da contribuição sobre a folha. Como defende Balera (2010), apenas com uma base fiscal ampla e justa será possível preservar os direitos fundamentais assegurados pela Constituição e enfrentar, com equidade, os desafios da longevidade populacional, da informalidade e da exclusão digital.

A proteção previdenciária dos trabalhadores de plataforma deve ser compreendida como uma das agendas centrais para a consolidação da Seguridade Social 4.0. Não se trata de conceder privilégios, mas de garantir a inclusão de milhões de brasileiros que hoje produzem riqueza, mas permanecem invisíveis ao sistema de proteção social. O enfrentamento dessa realidade é condição essencial para a construção de um projeto de país justo, solidário e sustentável.

3. CONTROVÉRSIAS NA QUALIFICAÇÃO JURÍDICA DO TRABALHO DIGITAL: IMPLICAÇÕES PARA A COBERTURA PREVIDENCIÁRIA

3.1 Critérios Tradicionais do Vínculo Laboral e sua Ressignificação na Economia de Plataforma

O debate acerca da natureza jurídica do vínculo entre trabalhadores de aplicativos e as empresas-plataforma continua a gerar forte controvérsia no campo jurídico, em especial quando confrontado com os critérios clássicos estabelecidos na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Embora a subordinação jurídica continue sendo o critério mais debatido, os demais elementos caracterizadores do vínculo empregatício, quais sejam, onerosidade, habitualidade e pessoalidade, também

têm sido objeto de profunda análise por parte da jurisprudência, notadamente pelos Tribunais Superiores.

No tocante à onerosidade, por exemplo, parte da jurisprudência entende que sua descaracterização decorre do fato de que os motoristas arcariam com os custos operacionais de sua atividade, como o combustível, manutenção do veículo, impostos e outras despesas. Em recente julgado da 4ª Turma do Tribunal Superior do Trabalho (TST), no processo AIRR-0000689-19.2024.5.13.0001, sob relatoria do Ministro Ives Gandra da Silva Martins Filho, prevaleceu a tese de que tais ônus são típicos do trabalho autônomo e, portanto, incompatíveis com a lógica empregatícia (Brasil, 2025).

Todavia, sob a ótica previdenciária, essa interpretação pode gerar distorções significativas. A caracterização como trabalhador autônomo desloca ao prestador de serviço a totalidade da responsabilidade pelo recolhimento das contribuições previdenciárias, o que, na prática, resulta em lacunas contributivas. Esses vazios comprometem o acesso a benefícios como aposentadoria, auxílio por incapacidade, salário-maternidade e pensão por morte, evidenciando uma fragilidade da proteção social desses profissionais.

Quanto à habitualidade, critério cuja verificação é comumente mais delicada, a jurisprudência tem oscilado. A 4ª Turma do TST, no julgamento do AIRR 0000331-35.2020.5.10.0015, de relatoria do Ministro Alexandre Luiz Ramos, entendeu que a liberdade do motorista em ativar e desativar o aplicativo a qualquer tempo descaracteriza a frequência obrigatória e, por conseguinte, a habitualidade (Brasil, 2022). Tal decisão acentua o argumento de que a ausência de exigência formal de número mínimo de viagens ou de jornada preestabelecida corrobora a ausência de um compromisso continuado entre trabalhador e plataforma.

Essa análise, no entanto, pode negligenciar aspectos factuais da dinâmica digital. Muitos motoristas de aplicativos, embora juridicamente livres para decidir quando trabalhar, atuam com regularidade como única fonte de sustento, caracterizando, de fato, uma prática habitual. A eventual ausência de imposição expressa da plataforma sobre o volume de trabalho não impede que a estrutura algorítmica da empresa induza uma lógica de engajamento contínuo, mediante bônus, penalidades e controle de desempenho, elementos que podem configurar uma subordinação implícita.

A jurisprudência da 2ª Turma do TST apresenta uma posição relevante ao afirmar que o reconhecimento do vínculo de emprego não depende da intenção das partes ou da existência de cláusulas formais de obrigação de comparecimento. O contrato de trabalho é, por natureza, um contrato-realidade, devendo ser analisado à luz da materialidade fática e

não apenas do que está estipulado em acordos escritos ou políticas unilaterais da empresa (Brasil, 2023). Tal entendimento reforça a tese de que a habitualidade deve ser verificada com base no comportamento concreto do trabalhador no desempenho reiterado da atividade.

No campo previdenciário, essa visão é de suma importância. A identificação da relação como emprego formal garante a vinculação compulsória ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) com o recolhimento tripartite: empregado, empregador e Estado. Isso assegura um fluxo de arrecadação mais estável e amplia o acesso aos benefícios previdenciários, promovendo inclusão social e proteção efetiva.

A pessoalidade, por sua vez, também tem sido objeto de debate. Ainda que as plataformas não exijam expressamente exclusividade e permitam que o trabalhador utilize substitutos, na prática, o vínculo é marcado por forte conexão individual com o prestador, que se registra na plataforma, tem sua identidade avaliada pelos usuários e constrói sua reputação pessoal a partir da própria performance. Esse fator aproxima o modelo da lógica do emprego tradicional, em que a confiança na pessoa do trabalhador é elemento essencial.

A análise jurisprudencial demonstra, portanto, que a simples alegação de liberdade formal e ausência de controle direto não é suficiente para afastar os elementos do vínculo. As decisões devem se apoiar na realidade das relações e considerar os impactos previdenciários da qualificação jurídica. Em tempos de transformações tecnológicas aceleradas, garantir que os trabalhadores digitais não sejam invisibilizados perante a Previdência Social é um imperativo constitucional e um desafio legislativo que exige soluções normativas imediatas.

Diante disso, é imprescindível que o Direito do Trabalho e o Direito Previdenciário caminhem conjuntamente para reinterpretar os elementos tradicionais do vínculo laboral à luz das novas tecnologias, assegurando que os princípios da dignidade da pessoa humana, da universalidade da cobertura e da solidariedade continuem sendo os pilares estruturantes da Seguridade Social no Brasil.

3.2 A Subordinação Impessoal dos Algoritmos e o Enfraquecimento da Proteção Previdenciária

O debate em torno da subordinação jurídica no trabalho intermediado por plataformas digitais representa um dos pontos mais sensíveis e contestados para o reconhecimento da existência de vínculo empregatício. Diferentemente dos demais elementos (onerosidade, pessoalidade e habitualidade) cuja configuração pode ser relativamente mais tangível, a

subordinação, nesse novo contexto, assume contornos opacos e desafiantes. As empresas-plataforma, de modo geral, sustentam que o vínculo com os trabalhadores é de natureza civil, baseado em parceria comercial ou prestação de serviço autônoma.

O principal argumento utilizado por essas empresas reside na alegada liberdade do prestador em definir sua jornada, escolher os dias de trabalho e gerir seus horários, o que, segundo sustentam, configuraria verdadeira autogestão, expressão máxima da autonomia. Cardoso, Artur e Oliveira (2020) apontam que esse discurso se ancora em analogias com modelos anteriores, como a relação entre taxistas e os proprietários dos veículos, exemplificada no julgamento do processo AIRR-689-54.2015.5.23.0066 pela 3ª Turma do TST, no qual se afastou o vínculo empregatício com base na ausência de controle de jornada e de metas mínimas (Brasil, 2019).

No entanto, esse paralelo revela-se insuficiente para compreender a complexidade do trabalho em plataformas digitais. O elemento inovador dessas relações é a presença da chamada subordinação algorítmica, conceito que descreve o controle indireto e automatizado exercido pelas empresas por meio de algoritmos e sistemas digitais. Ao contrário da subordinação clássica, que se manifesta por ordens diretas e supervisão pessoal, a subordinação algorítmica opera com base na gestão de dados, gamificação, rankings, avaliações dos usuários e sanções automatizadas. É uma lógica de gestão gamificada, na qual o comportamento do trabalhador é moldado por incentivos e penalidades cujos critérios não são transparentes nem acessíveis aos próprios prestadores (Cardoso; Artur; Oliveira, 2020).

Machado e Zanoni (2022) destacam que as plataformas digitais de trabalho *location-based*, como os serviços de transporte de passageiros e entregas, impõem uma série de condicionamentos que limitam substancialmente a liberdade do trabalhador. Esses condicionamentos incluem, entre outros, a perda de acesso à plataforma para quem recusar serviços com frequência, a redução de bonificações para trabalhadores com avaliação inferior e, em casos extremos, o desligamento unilateral. A dependência econômica e funcional que os motoristas desenvolvem em relação à plataforma desafia a concepção tradicional de autonomia, aproximando-se da ideia de subordinação disfarçada.

Do ponto de vista previdenciário, essa configuração é ainda mais preocupante. A qualificação do vínculo como autônomo desloca todo o encargo contributivo ao trabalhador, que se torna responsável pelo recolhimento das contribuições ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Tal responsabilidade, entretanto, é frequentemente descumprida,

seja por desconhecimento, seja pela instabilidade da renda, gerando invisibilidade previdenciária e ausência de cobertura em situações de risco, como doenças, invalidez ou morte. Reconhecer a subordinação, ainda que em seu novo formato algorítmico, poderia viabilizar o recolhimento compulsório tripartite (empresa, trabalhador e Estado), assegurando proteção social mais robusta.

Outro ponto de debate diz respeito à suposta liberdade do trabalhador para recusar tarefas, argumento constantemente utilizado para sustentar a inexistência de subordinação. Entretanto, o art. 452-A, §3º, da CLT, ao regulamentar o contrato intermitente, deixa claro que a recusa de oferta de trabalho não descaracteriza a subordinação. O mesmo raciocínio se aplica ao art. 443, §3º, da CLT, ao definir que o contrato intermitente admite períodos de inatividade sem romper com a lógica empregatícia. Assim, a simples alternância entre prestação de serviço e inatividade, quando vinculada a uma estrutura organizacional e econômica dirigida por terceiro, não é suficiente para afastar o vínculo de emprego (Brasil, 2023).

Em termos jurisprudenciais, o panorama é dividido. Das oito turmas do Tribunal Superior do Trabalho, cinco (1ª, 4ª, 5ª, 7ª e 8ª) ainda resistem ao reconhecimento da subordinação algorítmica, adotando uma leitura restritiva, centrada na ausência de ordens diretas e visibilidade hierárquica. Por outro lado, três turmas (2ª, 3ª e 6ª) vêm reconhecendo a existência de subordinação mediada por tecnologia, sob o entendimento de que a gestão algorítmica pode assumir funções equivalentes às exercidas por supervisores humanos no modelo tradicional.

Esse embate demonstra a necessidade de reinterpretação normativa do conceito de subordinação à luz das transformações digitais. A rigidez da legislação trabalhista e previdenciária atual, ancorada em modelos produtivos do século XX, mostra-se insuficiente para acolher a complexidade das novas formas de trabalho. Como consequência, milhões de trabalhadores permanecem sem reconhecimento jurídico adequado e, portanto, excluídos da proteção previdenciária.

Urge, pois, repensar o papel dos algoritmos como elementos de direção empresarial e considerar a subordinação algorítmica como fundamento para o vínculo empregatício, sobretudo nos casos em que há dependência econômica, ausência de autonomia real e ingerência concreta da empresa sobre a forma de prestação do serviço. Essa reinterpretação é indispensável para garantir os princípios da universalidade da cobertura, da solidariedade e da dignidade da pessoa humana, alicerces do sistema previdenciário brasileiro.

3.3 A Exclusão Previdenciária na Economia Digital: Falhas Estruturais e Perspectivas Regulatórias

A Previdência Social brasileira constitui-se como um mecanismo público de proteção contra riscos sociais que afetam a capacidade laboral e a estabilidade financeira dos trabalhadores. Trata-se de um sistema contributivo e solidário, com fundamentos jurídicos bem definidos que garantem cobertura em casos de invalidez, doença, maternidade, idade avançada, morte e outros eventos que comprometam a subsistência do segurado (Siqueira; Smolenaars, 2021).

Do ponto de vista normativo, dois princípios estruturam o modelo: o da filiação obrigatória e o da universalidade da cobertura. O primeiro garante a inclusão compulsória de todo indivíduo que exerça atividade remunerada, desde que não esteja vinculado a regime previdenciário próprio. O segundo assegura que todos os residentes no país, inclusive estrangeiros, possam acessar os benefícios do sistema, desde que contribuam regularmente, conforme determina o princípio do caráter contributivo (Goes, 2025).

Essa estrutura abrange empregados, avulsos, segurados especiais e também os trabalhadores por conta própria, enquadrados legalmente como contribuintes individuais. Nesse último grupo, o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) prevê três modalidades contributivas: (1) a alíquota padrão de 20% sobre o salário de contribuição; (2) a alíquota reduzida de 11% para aqueles sem vínculo com empresa e que optam por um plano simplificado, excluindo-se, contudo, a aposentadoria por tempo de contribuição; e (3) a alíquota de 5% para os microempreendedores individuais (MEI), que são formalmente pessoas jurídicas e têm cobertura previdenciária limitada (Siqueira; Smolenaars, 2021).

A categorização dos trabalhadores de plataforma dentro dessas modalidades tem gerado intensa controvérsia e lacunas significativas de proteção. O Decreto nº 9.792/2019, que regulamenta o artigo 11-A, III, da Lei nº 12.587/2012, estabelece que os motoristas de aplicativos de transporte individual são considerados contribuintes individuais, sendo inteiramente responsáveis pelo recolhimento de suas contribuições. Não há qualquer menção a contribuições por parte das empresas-plataforma, o que deixa esses trabalhadores em situação vulnerável, especialmente diante de oscilações de renda e ausência de formalização de jornada.

A lacuna normativa se agrava quando se trata de outros segmentos do trabalho digital, como entregadores, prestadores de serviços domiciliares ou trabalhadores de *crowdwork*. Muitos desses profissionais acabam por se registrar como MEI, regime simplificado que, embora viabilize a formalização mínima, transfere integralmente ao trabalhador a respon-

sabilidade contributiva, sem exigir contrapartida da plataforma. Nesse contexto, a lógica de financiamento tripartite, trabalhador, empregador e Estado, que sustenta a Previdência Social é rompida, prejudicando a arrecadação e a efetiva proteção social.

O problema se torna mais complexo diante da ausência de regulamentação específica que defina de forma inequívoca a natureza jurídica da relação entre os trabalhadores e as plataformas digitais. Sem um marco legal consolidado, prevalece a interpretação casuística, que varia conforme o entendimento dos tribunais, da fiscalização e até mesmo dos próprios contribuintes. A jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho (TST), por exemplo, tem oscilado entre reconhecer ou não o vínculo empregatício, o que impacta diretamente na obrigatoriedade da contribuição previdenciária patronal.

Além disso, essa insegurança jurídica acarreta consequências danosas à sustentabilidade do sistema previdenciário. Em um cenário de progressiva plataformização do trabalho e de redução dos vínculos formais, a base contributiva da previdência se retrai, comprometendo não apenas a cobertura dos segurados informais, mas também o equilíbrio atuarial do RGPS como um todo. A ausência de uma política de inclusão previdenciária efetiva para os trabalhadores digitais acentua a exclusão social e a precarização do trabalho no século XXI.

É imperativo, portanto, que o ordenamento jurídico avance na construção de soluções que reconheçam as particularidades das novas formas de trabalho sem sacrificar os princípios da proteção social. Isso implica a reformulação das regras de filiação e recolhimento, a responsabilização compartilhada das plataformas digitais e a expansão da cobertura para assegurar efetivamente os direitos fundamentais dos trabalhadores inseridos na economia digital.

Assim, o desafio previdenciário não se limita à arrecadação. Trata-se de uma questão de justiça social, que exige do Estado a capacidade de regular, proteger e incluir. O trabalho mediado por plataformas não pode ser ignorado pelas estruturas clássicas da Seguridade Social. Sua realidade, por mais disruptiva, deve ser juridicamente reconhecida e integrada ao sistema, sob pena de ampliar ainda mais as desigualdades e comprometer os pilares de solidariedade e universalidade da previdência pública brasileira.

4. ANÁLISE CRÍTICA DO PLP 12/2024 SOB A ÓTICA PREVIDENCIÁRIA: O CASO DOS MOTORISTAS DE APLICATIVO

4.1 Escopo Regulatório e Alcance Normativo da Proposta Legislativa

O Projeto de Lei Complementar nº 12, de 2024, surge como uma resposta institucional à crescente demanda por regulamentação jurídico-trabalhista e previdenciária dos trabalhadores envolvidos na chamada economia das plataformas. Sua proposta normativa, contudo, é claramente circunscrita. De acordo com o art. 1º do texto legal, o escopo da regulação é restrito aos motoristas de aplicativos que operam com veículos automotores de quatro rodas, o que, por conseguinte, exclui outras categorias de prestadores de serviço intermediados por tecnologias digitais, como motociclistas, entregadores e trabalhadores de plataformas de serviços digitais remotos (*crowdwork*).

Essa opção legislativa reflete um critério de pragmatismo normativo, com o qual o legislador busca disciplinar inicialmente um grupo representativo e de grandes proporções no mercado de trabalho informal digital. Assim, não se trata de regulação ampla e irrestrita de todas as relações de trabalho plataformizadas, mas de um recorte objetivo e segmentado, voltado a disciplinar, em um primeiro momento, a relação específica entre operadores de aplicativos de transporte privado e seus motoristas cadastrados.

O art. 2º da proposta especifica ainda que a aplicação da norma se limita às empresas operadoras de plataformas digitais voltadas para o transporte individual remunerado de passageiros, mediante veículos previamente vinculados a cadastros individuais e intransferíveis. Esse recorte legislativo, portanto, busca afastar interpretações que poderiam estender a normatização a outras formas de serviços ou a modelos empresariais com dinâmica distinta.

4.2 Qualificação Jurídica do Trabalho Plataformizado na Proposição Legislativa

O debate contemporâneo sobre o enquadramento jurídico dos trabalhadores plataformizados apresenta pelo menos quatro correntes principais de solução legislativa: (i) enquadramento como autônomo com aplicação do direito civil; (ii) criação de um terceiro estatuto híbrido, entre o direito comum e o direito do trabalho; (iii) reconhecimento da relação de emprego com base na subordinação algorítmica; e (iv) aplicação das regras do trabalho avulso por equiparação normativa.

Ao adotar o modelo do trabalhador autônomo, conforme disposto no art. 3º do PLP 12/2024, o legislador busca consolidar, por via legal, a ausência de vínculo empregatício formal entre os motoristas e as plataformas digitais. A ideia central é afastar, de maneira categórica, qualquer interpretação judicial que venha a reconhecer uma relação de emprego clássica, ainda que presentes elementos de subordinação indireta ou estrutural.

O parágrafo primeiro do referido artigo reforça esse entendimento ao estabelecer a inexistência de exigências unilaterais por parte da plataforma sobre o tempo de permanência, volume de serviços realizados ou forma de execução. No entanto, essa redação normativa não aborda as formas sutis de controle exercidas via algoritmos, como bem demonstra a literatura sobre subordinação algorítmica (Cardoso; Artur; Oliveira, 2020).

Importante destacar que a autonomia contratual, nesse contexto, é concebida de maneira ampliada, englobando não apenas a liberdade de horário, mas também a capacidade de definir o modo de execução do serviço e inclusive de se fazer substituir por terceiros. A doutrina lembra que o conceito de autonomia é multifacetado, abrangendo autogestão e responsabilidade sobre os riscos do negócio (Delgado, 2020).

Entretanto, é preciso destacar que essa solução legal, ainda que traga segurança jurídica para empresas, é alvo de críticas de entidades laborais e de estudiosos, que apontam o risco de precarização e desproteção social de milhares de trabalhadores submetidos a esse modelo contratual, o que possui reflexos diretos no campo previdenciário.

4.3 Repartição de Encargos e Fragilidades do Modelo Contributivo Previdenciário

Sob a ótica da Seguridade Social, o PLP 12/2024 representa avanço normativo em relação ao Decreto n. 9.792/2019. Este, ao regulamentar o art. 11-A da Lei 12.587/2012, reconheceu os motoristas de aplicativo como contribuintes individuais, impondo-lhes integral responsabilidade pelo recolhimento das contribuições previdenciárias.

O Projeto de 2024, por sua vez, rompe com essa lógica unilateral ao instituir a partilha da responsabilidade contributiva entre trabalhadores e empresas operadoras das plataformas. Nos termos do art. 10, *caput*, os motoristas continuam a ser enquadrados como contribuintes individuais, mas o §3º, II, do mesmo artigo estabelece que a empresa deve realizar o recolhimento, na condição de responsável tributário.

As alíquotas estabelecidas também são distintas: 7,5% sobre a base de cálculo atribuída ao trabalhador e 20% para a empresa. A peculiaridade

de está na definição da base de cálculo. O PLP 12/2024 define que apenas 25% da remuneração bruta mensal do trabalhador será considerada para fins previdenciários, presumindo-se que os 75% restantes correspondem a despesas operacionais.

Esse modelo de presunção fiscal implica um desafio técnico significativo. Por exemplo, se um motorista obtiver R\$ 4.000,00 mensais, somente R\$ 1.000,00 serão considerados salário de contribuição, sobre os quais incidirão R\$ 75,00 devidos pelo trabalhador e R\$ 200,00 pela empresa. É justamente essa proporção artificial que tem suscitado confusões e críticas, pois pode produzir um efeito perverso: a contribuição mensal poderá não atingir o valor do salário mínimo, comprometendo a contagem da carência para fins de acesso a benefícios previdenciários.

A reforma previdenciária de 2019 (EC n. 103/2019) impôs a obrigatoriedade de que a contribuição seja feita sobre, no mínimo, um salário mínimo mensal, para que seja considerada para efeito de tempo de contribuição e carência. Portanto, ao se instituir um modelo que considera apenas 25% da remuneração como base de incidência, corre-se o risco de larga parcela dos motoristas ficarem à margem da proteção previdenciária efetiva.

Essa situação desafia o princípio constitucional da universalidade da cobertura e do atendimento, podendo ser interpretada como uma ofensa à isonomia material entre trabalhadores urbanos que atuam sob outras formas de contrato. Nesse contexto, é fundamental que haja mecanismos de compensação ou de contribuição complementar voluntária, com incentivo fiscal, de modo a assegurar que esses trabalhadores alcancem o patamar mínimo de proteção.

Por fim, merece destaque a revogação expressa, proposta no art. 17 do PLP, do Decreto n. 9.792/2019. Trata-se de importante atualização normativa que visa harmonizar o regime jurídico-previdenciário dos motoristas de aplicativo com os novos paradigmas de regulação das relações laborais digitais. Ainda assim, a proposta legislativa carece de aperfeiçoamento técnico, notadamente no que diz respeito à garantia de sustentabilidade atuarial da Previdência e de efetiva cobertura social dos trabalhadores envolvidos.

5. A NOVA PROTEÇÃO SOCIAL E OS CAMINHOS DA SEGURIDADE: PROPOSTAS PARA O SÉCULO XXI

Pensando nos desafios apresentados pelo novo cenário de trabalho sem emprego, tanto no Brasil quanto no restante do mundo, José Afonso defende a necessidade de uma readequação da proteção social, com vistas a evitar um estado de (in)seguridade social. Nessa linha, propõe-se a

construção de um novo seguro social voltado para todos os trabalhadores, e não apenas para aqueles com vínculo formal, condicionado à formação e ao retreinamento desses sujeitos, com o objetivo de torná-los melhores microempreendedores, preparados não só para produzir mais, mas também para atuar em serviços públicos e comunitários (Afonso, 2020).

Com o agravamento da crise do Estado Social, caracterizada por recessão econômica, redução das rendas do trabalho, desemprego e informalidade, torna-se evidente a necessidade de superação do paradigma do trabalho formal assalariado como critério de acesso à Seguridade Social. Como ressalta Lazzarin:

Conclui-se que o Estado deve ser reinventado. Não é mais possível atrelar a Seguridade Social ao trabalho. A automação, a robotização, o analfabetismo digital, os desalentados, somados aos precarizados, já constituem a maior parte da população. É a nova questão social, a qual exigirá uma refundação do modelo do Estado social, um novo pacto social. A renda básica universal e incondicionada, frente ao quadro atual de exclusão e desigualdade, garantiria condições materiais de vida digna e cidadã ao conjunto da população, propiciando segurança e estimulando as relações saudáveis de trabalho, bem como a valorização do trabalho não remunerado (Lazzarin, 2020, p. 85).

Essa discussão foi reacendida no contexto da pandemia de Covid-19, principalmente no que se refere à defesa da Renda Básica Universal pelos sistemas protetivos estatais. Conforme destacado por Zuba (2023) e Rezende (2022), embora haja divergências quanto às características e implicações dessa política, a maioria dos especialistas concorda com três princípios essenciais: (a) alcançar ampla parcela da sociedade; (b) não exigir condicionalidades; e (c) ser paga em dinheiro. Dentre as principais vantagens dessa política estão sua eficácia na erradicação da pobreza, redistribuição de renda, facilidade de administração e capacidade de combater o desemprego tecnológico. Em contrapartida, destaca-se seu alto custo, o risco de desincentivo ao trabalho, a possibilidade de inibir a busca por emprego e seu potencial inflacionário.

O Banco Mundial também se manifestou sobre o tema, reconhecendo que a Renda Básica Universal, embora eficaz, não substitui os serviços públicos essenciais, como saúde e educação. Assim, recomenda-se ampliar os investimentos em capital humano e em habilidades cognitivas e socioemocionais, além de garantir um mínimo social robusto e ampliar a proteção social por meio de inovação tributária (Zuba, 2023).

O Fundo Monetário Internacional (FMI), em 2018, propôs um novo contrato social com quatro anéis de proteção social: o primeiro, totalmen-

te público; o segundo, obrigatório e individual; o terceiro, incentivado e privado; e o quarto, voluntário e privado. A proposta inclui, ainda, a possibilidade de adoção da renda básica universal ou de uma renda mínima combinada com programas complementares. Entre as sugestões está o imposto de renda negativo, com transferência direta de recursos a pessoas abaixo de determinado nível de renda (Zuba, 2023).

No que se refere ao financiamento desse novo pacto social, torna-se necessário diversificar e ampliar as fontes de custeio. Os países que ainda baseiam suas receitas previdenciárias apenas na folha de salários enfrentam grandes desafios. A Constituição brasileira de 1988, já contemplava esse avanço ao prever uma Seguridade Social ampla e fontes diversificadas de financiamento. No entanto, tal princípio nunca foi plenamente implementado:

Quando promulgou a Constituição em outubro de 1988, o Brasil fez uma reforma ousada para ampliar e universalizar a seguridade social e diversificar suas fontes de financiamento. O princípio geral parece que nunca foi colocado em prática [...] O foco das decisões foi exclusivo na Previdência [...] Quanto mais rápido se adiantar o futuro e crescer o contingente de sem emprego e sem previdência, mais inevitável será debater e promover uma nova reforma, só que agora da seguridade social do país (Afonso, 2019, p. 28).

A sustentabilidade da Seguridade Social exige, portanto, fontes múltiplas de arrecadação e a redução da dependência exclusiva das contribuições sobre os salários (Zuba, 2023).

A digitalização e a nova economia também exigem soluções inovadoras de custeio. Entre elas, destaca-se a proposta de criação de um sistema de Segurança Social Digital (*Digital Social Security* (DSS)), com retenção automática de percentual das remunerações em plataformas digitais. Essa contribuição seria repassada aos sistemas nacionais de Previdência, possibilitando o acesso a benefícios por parte dos trabalhadores independentes e informais. Também se propõe a criação de contas pessoais de Previdência Social, que acumulariam recursos para uso futuro e flexível (Valtonen; Weber, 2021; Zuba, 2023).

Do ponto de vista jurídico, a criação de novas contribuições sociais como o DSS encontra respaldo no artigo 154, I, da Constituição Federal, desde que instituídas por lei complementar, com base de cálculo e fatos geradores distintos dos já previstos constitucionalmente (Zuba, 2023).

Ademais, é fundamental considerar que o conceito de trabalho se dissociou do emprego formal. Muitos trabalhadores atuam informalmen-

te ou são formalizados como microempreendedores individuais (MEI) ou profissionais autônomos. Assim, sugere-se a transformação do seguro-desemprego em seguro-destrabalho, voltado à cobertura de perda de renda e não apenas da remuneração salarial (Zuba, 2023).

Entretanto, para garantir efetividade a essas medidas, é imprescindível aprimorar a gestão dos recursos públicos destinados à área social. A modernização da política social passa pela eficiência administrativa, mas também pela unificação de dados no Cadastro Único, o que permitiria um acompanhamento integral do cidadão ao longo de sua vida (Zuba, 2023).

Considerando os impactos provocados pela Revolução 4.0 no mercado de trabalho nacional, caracterizada por um modelo produtivo intensamente apoiado nas tecnologias da informação e na automação que, em muitos casos, substitui a força de trabalho humana por sistemas robóticos, Miguel Horvath contribui para o debate ao abordar os dilemas enfrentados por uma sociedade marcada pelo risco (Horvath, 2022).

Dentre os principais desafios apontados, destacam-se o crescimento do desemprego estrutural, a emergência de novas formas de trabalho remoto, a necessidade de conciliar essas atividades com o tempo dedicado aos estudos e ao lazer produtivo (ócio criativo), além da complexidade envolvida na manutenção do financiamento da Seguridade Social diante dessas transformações.

A questão do ócio criativo tem que ser associada ao mecanismo e às formas de manutenção, sustentação econômica dos trabalhadores privados de trabalho em face da revolução tecnológica. Nossos sistemas de proteção social foram elaborados com mecanismos e engrenagens próprias da sociedade industrial. Necessitando de severos ajustes ou mesmo substituição por outros modelos.

O ócio criativo só será possível se houver garantia da manutenção dos mínimos vitais e a inserção de novos mecanismos de financiamento. Dentre eles são apontados a tributação verde (*green tax*) e a tributação dos robôs (*robotax*) (Horvath, 2022).

Conclui-se que o ócio criativo só será viável se acompanhado da garantia dos mínimos vitais aos trabalhadores afetados pela automação. Para isso, é necessário repensar o financiamento da Seguridade Social, com a adoção de novos mecanismos como a tributação verde e a taxação dos robôs (Horvath, 2022).

6. CONCLUSÃO

Ao longo deste capítulo, traçou-se um panorama abrangente sobre os desafios previdenciários decorrentes da evolução das formas de trabalho, com ênfase na transição do modelo tradicional de subordinação para a crescente prevalência do trabalho autônomo e, mais recentemente, do trabalho mediado por plataformas digitais. A pesquisa reafirmou a hipótese de que a estrutura normativa da Seguridade Social brasileira, ainda fortemente ancorada na lógica do emprego formal, mostra-se insuficiente para garantir proteção previdenciária efetiva aos trabalhadores inseridos em formatos laborais atípicos e flexíveis, especialmente na era da plataformização.

Revisitando os principais marcos históricos e jurídicos do trabalho subordinado e autônomo, evidenciou-se que a proteção social no Brasil se firmou a partir da consolidação de vínculos formais e da lógica contributiva clássica, o que marginaliza formas emergentes de prestação de serviços. A análise da subordinação algorítmica e de seus impactos sobre a autonomia contratual revelou que a distinção binária entre trabalho subordinado e autônomo torna-se cada vez mais inadequada para lidar com as nuances do trabalho digital contemporâneo. A ausência de vínculo reconhecido, somada à instabilidade da renda e à desresponsabilização das plataformas, compromete a regularidade contributiva e, por conseguinte, o acesso aos benefícios previdenciários.

A abordagem empreendida também permitiu avaliar criticamente a proposta legislativa contida no PLP 12/2024, que embora represente um avanço ao prever o compartilhamento de responsabilidades contributivas entre motoristas de aplicativo e plataformas, permanece limitada em sua abrangência e insuficiente quanto à garantia de uma proteção previdenciária eficaz. A fixação de uma base de cálculo presumida em 25% da remuneração, por exemplo, pode gerar efeitos perversos, deixando a maioria dos trabalhadores abaixo do patamar mínimo necessário para a concessão de benefícios, em flagrante descompasso com os princípios constitucionais da universalidade da cobertura e da dignidade da pessoa humana.

Entre as principais vantagens do estudo, destaca-se a sistematização crítica das diversas modalidades de trabalho e seus reflexos previdenciários, aliada a uma análise interdisciplinar que dialoga com o Direito do Trabalho, a Teoria da Regulação e os fundamentos constitucionais da Seguridade Social. O trabalho também oferece uma contribuição relevante ao promover o conceito de subordinação algorítmica como categoria jurídica apta a repensar o enquadramento das relações laborais digitais e suas consequências sobre a inclusão previdenciária.

As especificidades regionais, setoriais e de gênero que atravessam o trabalho plataformizado merecem, futuramente, aprofundamentos por meio de investigações empíricas e comparadas, que possibilitem compreender com maior precisão os impactos reais dessas transformações sobre os diferentes segmentos da força de trabalho brasileira.

Nesse sentido, recomenda-se como desdobramento futuro a análise dos efeitos previdenciários do trabalho remoto, do microempreendedorismo digital e das novas configurações da informalidade urbana, bem como o estudo da viabilidade de criação de um regime previdenciário próprio para trabalhadores de plataformas, ou mesmo a reformulação do RGPS, com categorias contributivas mais flexíveis, progressivas e condizentes com a instabilidade de renda dos trabalhadores digitais.

Portanto, esta pesquisa reafirma a urgência de um novo pacto previdenciário capaz de responder aos desafios colocados pela Era Digital, pela globalização e pela crescente informalidade estrutural. A consolidação da chamada Seguridade Social 4.0 depende da coragem institucional e legislativa de repensar os fundamentos de inclusão, financiamento e cobertura da Previdência Pública, garantindo proteção social a todos os trabalhadores, independentemente da forma como sua força de trabalho é captada pelo mercado. A justiça social, em tempos pós-industriais, exige inovação normativa, sensibilidade democrática e compromisso com a dignidade humana como horizonte ético e constitucional inegociável.

Como propõe Afonso (2020), é necessário ampliar a cobertura a todos os trabalhadores, inclusive os informais e autônomos, associando-a à formação contínua e à atuação comunitária. A crise do Estado Social, a automação e a precarização do trabalho indicam a urgência de se refundar o modelo de proteção com base em novas premissas (Zuba, 2023).

Em suma, a consolidação da Seguridade Social 4.0 depende de inovação normativa, coragem institucional e sensibilidade democrática. Garantir proteção social a todos os trabalhadores, independentemente do meio pelo qual sua força de trabalho é explorada, é mais do que uma necessidade econômica: é um imperativo ético e constitucional. A justiça social, em tempos pós-industriais, exige um novo olhar sobre o trabalho, a renda e a cidadania, pilares de um futuro sustentável e verdadeiramente inclusivo.

REFERÊNCIAS

- ABRANTES, José João. **Contrato de Trabalho e Direitos Fundamentais**. Coimbra: Coimbra, 2005.
- ABÍLIO, Ludmila Costhek. Uberização: a era do trabalhador *just-in-time*. **Estudos Avançados**. São Paulo, v. 34, n. 98, p. 111-126, jan./abr. 2020.
- ADUSP. **Educação tem congelamento de R\$ 1,3 bilhão**, e Saúde é a mais afetada com cortes no orçamento para cumprir “arcabouço fiscal”; total suspenso é de R\$ 15 bilhões. Disponível em: . Acesso em: 22 fev. 2025.
- AFONSO, José Roberto. A (in) seguridade social do futuro. **Revista Conjuntura Econômica**, out. 2019.
- AFONSO, José Roberto. **Desafios do distanciamento: propostas de seguro-destrabalho e inovação social**, 2020.
- AFONSO, José Roberto. Desenvolvimento, trabalho e seguro social: volta a Keynes para enfrentar novos desafios. **Revista do BNDES**, v. 26, 2019.
- AFONSO, José Roberto. FAT BNDES, exemplo a seguir e não por destruir. **Revista Conjuntura Econômica**, v. 73, n. 7, jul. 2019.
- AFONSO, José Roberto. **Keynes, crise e política fiscal**. São Paulo: Saraiva, 2012.
- AFONSO, José Roberto. Nova (in) seguridade social. **Revista Conjuntura Econômica**, fev. 2021.
- AFONSO, José Roberto. Políticas públicas sem (com) evidências. **Revista Conjuntura Econômica**, out. 2021.
- AFONSO, José Roberto. Reordenar políticas sociais. **Revista Conjuntura Econômica**, jul. 2021.
- AFONSO, José Roberto. Seguro social e desenvolvimento: o velho Keynes e novos desafios. In: AFONSO, José Roberto (Coord.). **Trabalho 4.0**. São Paulo: Almedina, 2020.
- AFONSO, José Roberto; ARAÚJO, José Evande Carvalho. A tributação dos lucros das gigantes de tecnologia: possibilidades para o Brasil. In: AFONSO, José Roberto; SANTANA, Hadassah Lais (Coords.). **Tributação 4.0**. São Paulo: Almedina, 2020.
- AFONSO, José Roberto; FRANÇA, Deborah Lopes d’Arcanhy. A (in) seguridade social no futuro. **Conjuntura Macroeconomia, Conjuntura Econômica**, out. 2019.
- AFONSO, José Roberto; SOUSA, Juliana Damasceno. Previdência sem providência? **Revista Conjuntura Econômica**, fev. 2019.

AGÊNCIA BRASIL. **Entregadores de aplicativo fazem protestos por melhores condições de trabalho**. Brasília: Agência Brasil, 2025. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br>. Acesso em: 01 jun. 2025.

AGÊNCIA BRASIL. **Mães relatam as dores e vitórias da trajetória pela educação inclusiva**. EBC, 2023. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2023-05/maes-relatam-as-dores-vitorias-da-trajetoria-pela-educacao-inclusiva>. Acesso em: 08 abr. 2025.

AGÊNCIA GOV EBC. **Perfil de trabalhadoras domésticas expõe vulnerabilidade social da categoria a violações de direitos humanos**. Agência Gov EBC, 27 abr. 2024. Disponível em: . Acesso em: 10 jun. 2025.

AGÊNCIA SENADO. **Congresso promulga a Emenda Constitucional 135, do corte de gastos**. Disponível em: [constitucional-do-corte-de-gastos](https://www.senado.gov.br/comunicado/constituicoes/135). Acesso em: 22 fev. 2025.

ALMEIDA, Lucas Naves. **Previdência e trabalho informal**: a importância da cobertura previdenciária do trabalhador informal. Orientador: José Guilherme de Lara Resende. 2016. Trabalho de conclusão de curso. Curso de Ciências Econômicas, Universidade Estadual de Brasília, Brasília, 2016.

ALMEIDA, Rita; CARNEIRO, Pedro. 2012. Enforcement of Labor Regulation and Informality. In: **American Economic Journal: Applied Economics**, v. 4 n. 3, p. 64-89, 2012.

ALVES, Giovanni. **Dimensões da precarização do trabalho**: ensaios de sociologia do trabalho. 1. ed. São Paulo/SP: Projeto Editorial Praxis, 2013.

ALVES, Giovanni. Trabalho, Subjetividade e Capitalismo Manipulatório: o novo metabolismo social do trabalho e a precarização do homem que trabalha. **Revista Eletrônica da RET – Rede de Estudos do Trabalho**, Marília, ano IV, n. 8, p. 1-31, 2011.

AMADO, João Leal. A Lei sobre o TVDE e o Contrato de Trabalho: sujeitos, relações e presunções. In CARELLI, Rodrigo de Lacerda; CAVALCANTI, Tiago Muniz; FONSECA, Vanessa Patriota da [org.]. **Futuro do Trabalho**: os efeitos da revolução digital na sociedade. Brasília, ESPMU, 2020, p. 117-138.

ANDRADE; Carlos Drummond de. **Nosso Tempo**. Disponível em: . Acesso em: 21 fev. 2025.

ANGELI, Fernanda; ESPÍNOLA, Marcos; GALLO, Maria Eduarda Thomann. Economia do Cuidado e Desigualdades no Direito do Trabalho e Previdenciário. In: WIRTH, Maria Fernanda; HAMBURG, Andreia Lima Cerqueira de (Org.). **Direito Previdenciário sob as Lentes de Gênero**. Curitiba: IBDP; Conceito Atual, 2025. p. 27-53.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses no mundo do trabalho. 16. ed. São Paulo: Cortez, 2015.

ANTUNES, Ricardo. **O privilégio da servidão**: o novo proletariado de serviços na era digital. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2018.

ANTUNES, Ricardo. O vilipêndio da COVID-19 e o imperativo de reinventar o mundo. **O Social em Questão**, Rio de Janeiro, v.1, n. 49, p. 111-122, jan./abr. 2021.

ANTUNES, Ricardo. **Os Sentidos do Trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2009.

ANTUNES, Ricardo. Trabalho e (des)valor no capitalismo de plataforma: três teses sobre a nova era de desantropomorfização do trabalho. In: Ricardo Antunes. (Org.). **Icebergs à Deriva**. 1. ed. São Paulo/SP: Boitempo, 2023. p. 13-39.

ARARAQUARA. **O aplicativo de transporte de Araraquara - Bibi Mob Coomappa**: um

ARAÚJO, A. M. C.; LOMBARDI, M. R. Trabalho informal, gênero e raça no Brasil do início do século XXI. **Cadernos de Pesquisa**, v. 43, n. 149, p. 452-477, maio 2013.

ARAÚJO, Verônica Danieli Lima; GLOTZ, Raquel Elza Oliveira. O letramento digital como instrumento de inclusão social e democratização do conhecimento: desafios atuais. In: **Revista Educação Pública**. Rio de Janeiro, 2014.

ARGOUD, Dominique. Les Retraites. In: MONTALEMBERT, Marc de [Org.]. **La Protection Sociale en France**. 6. ed. Paris: Notre Librairie, 2013, p. 223-242.

ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de Incidência Tributária**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

BALERA, Wagner. **Noções preliminares de direito previdenciário**. 2. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

BALTAR, Paulo Eduardo de Andrade; DEDECCA, Claudio Salvadori; HENRIQUE, Wilnês. Mercado de trabalho e exclusão social no Brasil. In: OLIVEIRA, Carlos Eduardo Barbosa de; MATTOSO, Jorge Eduardo Levi. (Orgs.). **Crise e trabalho no Brasil: modernidade ou volta ao passado?** 2. ed. Campinas/SP: Scritta, 1996, p. 87-107.

BALTAZAR, Ana Luíza; DEDECCA, Carlos Hamilton A. **Informalidade nos anos 1990: o desafio da construção de um novo sistema de proteção social**. Campinas: Unicamp, 2002.

BARRETO, Laudicena. O desmonte da seguridade social e a negação de direitos às “donas de casa baixa renda”. In: **Políticas Públicas em debate: perspectiva interseccionais/** TAVARES, M.; DELGADO, V.; NORONHA, V. (Org.). Salvador: EDUFBA, 2023.

BARRIENTOS, Armando. Sobre as Implicações Distributivas das Reformas de Proteção Social na América Latina. In: PORTO, Lorena Vasconcelos; DELGADO, Maurício Godinho [Org.]. **A América Latina e o Estado de Bem-Estar Social: características, obstáculos e desafios**. 1. ed. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2021, p. 167-189.

BARROSO, Gustavo; PEIXOTO, Sandro. **A informalidade e a economia popular: entre a precarização e a sobrevivência**. Campinas: CESIT/Unicamp, 2023.

BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco: rumo a uma outra modernidade**. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 1992.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. São Paulo: Editora 34, 2011.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BITTAR, Eduardo C. B. **O direito na pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005.

BOITO JR., Armando. As bases políticas do neodesenvolvimentismo. In: **Fórum de Economia da Fundação Getúlio Vargas**. São Paulo: FGV, 2012.

BONNIN, Vincent. La Lutte Contre la Précarité Professionnelle et Sociale des Travailleurs Âgés en France: approche juridique. In: LAGEOT, Celine; MARTIN-PAPINEAU, Nathalie [Org.]. **Approches Franco-Britanniques de la Précarité: principe(s), droit(s), pratique(s)**. Paris: LGDJ, 2016, p. 213-279.

BOSCHETTI, Ivanete. Seguridade social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação. In: CFESS; ABEPSS (Org.). **Serviço social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

BOZIO, Antoine; PIKETTY, Thomas. **Pour un Nouveau Système de Retraite**: des comptes individuels de cotisations financés par répartition. Paris: Editions Rue d'Ulm, 2008.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, [2024]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 26 set. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10 jun. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 9.792, de 14 de maio de 2019**. Regulamenta o inciso III do parágrafo único do art. 11-A da Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Disponível em: . Acesso em: 28 mar. 2025.

BRASIL. **Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943**. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: . Acesso em: 06 set. 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 5.859, de 11 de dezembro de 1972**. Dispõe sobre a profissão de empregado doméstico e dá outras providências. Disponível em: . Acesso em: 18 abr. 2024.

BRASIL. **Estratégia Brasileira para a Transformação Digital**. Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/centrais-de-conteudo/comunicados-mcti/estrategia-digital-brasileira/estrategiadigital.pdf>. Acesso em: 29 set. 2024.

BRASIL. **Fundadora do primeiro sindicato de trabalhadoras domésticas do Brasil, Laudelina de Campos Mello lutou por sua categoria durante 70 anos**. Senado Notícias, 27 abr. 2010. Disponível em: . Acesso em: 18 abr. 2024.

BRASIL. **Lei Complementar nº 150, de 1º de junho de 2015**. Dispõe sobre o contrato de trabalho doméstico; altera as Leis nº 8.212, de 24 de julho de 1991, nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e nº 11.493, de 20 de junho de 2007; revoga o inciso I do art. 3º da Lei nº 5.859, de 11 de dezembro de 1972, e o art. 6º da Lei nº 11.324, de 19 de julho de 2006; e dá outras providências.

BRASIL. **Lei no 8.213, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Brasília: Presidência da República [2024]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm. Acesso em: 14 set. 2024.

BRASIL. . Disponibilizado em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm. Acesso em: 23 fev. 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012**. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Disponível em: . Acesso em: 28 mar. 2025.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Dados agregados da folha de pagamento e benefícios emitidos – Plano de Dados Abertos (jun. 2023–2025)**. Disponível em: <https://dados.gov.br/dados/conjuntos-dados/dados-agregados-da-folha-de-pagamento-beneficios-emitidos-plano-de-dados-abertos-jun-2023-2025>. Acesso em: 28 abr. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Política Nacional de Saúde da Pessoa com Deficiência (PNSPD)**. Brasília: Ministério da Saúde, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/consultas-publicas/2023/consulta-publica-politica-nacional-de-saude-da-pessoa-com-deficiencia/politica-nacional-de-saude-da-pessoa-com-deficiencia-consulta-publica.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS). **Dados sobre concessões do BPC/LOAS**. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/>. Acesso em: 10 jun. 2025.

BRASIL. **PLP nº 12 de 2024**. Altera a Lei nº 8.212, de 1991.

BRASIL. **Portaria nº 450, de 3 de abril de 2020**.

BRASIL. **Proposta de Política Nacional de Cuidados e Plano Nacional de Cuidados**. Brasília: MTE, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego>. Acesso em: 10 jun. 2025.

BRASIL. **Resolução nº 62, de 21 de abril de 1886**.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. **Procedimento do Juizado Especial Cível nº 5011293-92.2023.4.02.5104**. Rel. Juíza Federal Flávia Heine Peixoto. Julgado em 28 nov. 2024. DJe 29 nov. 2024. Disponível em: <https://www.trf2.jus.br>. Acesso em: 28 abr. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **TRF4 determina custeio de tratamento a criança com transtorno do espectro autista**. Porto Alegre, 14 jun. 2023. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=noticia_visualizar&id_noticia=26637. Acesso em: 28 abr. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho (1ª Turma). **Acórdão TST - RR nº 0000278-64.2022.5.19.0005**. DIREITO DO TRABALHO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. PROVI-
MENTO. MOTORISTA DE APLICATIVO. ENTREGADOR. VÍNCULO DE EMPREGO.
TRANSCENDÊNCIA JURÍDICA RECONHECIDA. Relator: Min. Amaury Rodrigues
Pinto Junior. Brasília, 6 nov. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho (2ª Turma). **Acórdão TST - RR nº 0000389-41.2023.5.12.0059-RR**. AGRAVO INTERNO. RECONHECIMENTO DE RELAÇÃO DE
EMPREGO - MOTORISTA DE APLICATIVO - EMPRESA-PLATAFORMA DIGITAL -
PRESENÇA DE ELEMENTOS DOS ARTS. 2º E 3º DA CLT. Relatora: Min. Liana Chaib.
Brasília, 12 mar. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho (2ª Turma). **Acórdão TST - RR nº 536-45.2021.5.09.0892-RR**. RECURSO DE REVISTA DO RECLAMANTE. CICLISTA ENTRE-
GADOR - EMPRESA-PLATAFORMA - VÍNCULO EMPREGATÍCIO - SUBORDINAÇÃO
PELO ALGORITMO. Relatora: Des. Margareth Rodrigues Costa. Brasília, 13 set. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho (3ª Turma). **Acórdão AIRR-689-54.2015.5.23.0066**.
ARRENDAMENTO DE TÁXI. VÍNCULO DE EMPREGO. NÃO CONFIGURAÇÃO.
Relator: Min. Alexandre de Souza Agra Belmonte. Brasília, 15 maio 2019.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho (4ª Turma). **Acórdão TST - AIRR nº 0100667-10.2020.5.01.0076**. AGRAVO EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. Relator: Min. Alexandre
Luiz Ramos. Brasília, 11 mar. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho (5ª Turma). **Acórdão TST - Ag nº 0001412-86.2020.5.10.0801**. VÍNCULO DE EMPREGO. 99 TECNOLOGIA LTDA. Relator: Min.
Breno Medeiros. Brasília, 16 ago. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho (6ª Turma). **Acórdão TST - RR nº 1000764-25.2021.5.02.0301. MOTORISTA. SUBORDINAÇÃO JURÍDICA POR ALGORITMOS.** Relatora: Min. Katia Magalhaes Arruda. Brasília, 13 set. 2023. Disponível em: . Acesso em: 17 jan. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho (7ª Turma). **Acórdão TST - AIRR nº 0011183-11.2020.5.15.0135. VÍNCULO EMPREGATÍCIO. UBER.** Relator: Min. Alexandre de Souza Agra Belmonte. Brasília, 21 nov. 2023. Disponível em: . Acesso em: 6 fev. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho (8ª Turma). **Acórdão TST - AIRR nº 010818-12.2022.5.03.0008. MOTOBOY. PLATAFORMA DIGITAL. VÍNCULO DE EMPREGO.** Relator: Min. Guilherme Augusto Caputo Bastos. Brasília, 18 out. 2023. Disponível em: . Acesso em: 7 fev. 2025.

BRASIL. Institui a Política Nacional de Cuidados. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L15069.htm. Acesso em: 05 mar. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidente da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 fev. 2025.

CABRAL, Nazaré da Costa. **Contribuições para a Segurança Social:** natureza, aspectos de regime e de técnica e perspectivas de evolução num contexto de incerteza. Lisboa: Almedina, 2010.

CALVO, Adriana. A Regulação Jurídica do Trabalho sob Demanda na Califórnia: lições aprendidas para o Brasil. In: CALVO, Adriana; MORRESI, Vanessa [Org.]. **Novas Formas Flexíveis de Trabalho.** Campinas: Lacier, 2023, p. 128-142.

CARCANHOLO, M. A crise do capitalismo dependente brasileiro. In: MACÁRIO, Epitácio. et al. (Orgs). **Dimensões da Crise Brasileira:** dependência, trabalho e fundo público. Fortaleza: EdUECE; Bauru: Canal 6, 2018.

CARDOSO, Ana Claudia Moreira; ARTUR, Karen; OLIVEIRA, Murilo Carvalho Sampaio. O trabalho nas plataformas digitais: narrativas contrapostas de autonomia, subordinação, liberdade e dependência. **Revista Valore**, v. 5, p. 206-230, 2020.

CARELLI, Rodrigo de Lacerda; OLIVEIRA, Murilo Carvalho Sampaio. **As plataformas digitais e o direito do trabalho:** como entender a tecnologia e proteger as relações de trabalho no Século XXI. Belo Horizonte: Editora Dialética, 2021.

CARVALHO, R. M. et al. Perspectivas do ser cuidadora informal de crianças com deficiência: um estudo qualitativo. **Revista Brasileira de Enfermagem**, Brasília, v. 76, n. 2, p. e20220412, 2023.

CASSAR, Vólia Bonfim. **Direito do trabalho.** 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário.** 25. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2022.

CENSO DEMOGRÁFICO 2022: **Composição domiciliar e óbitos informados:** Resultados do universo. Agência de Notícias IBGE, 25 out. 2024. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/41663-censo-2022-em-12-anos-proporcao-de-mulheres-responsaveis-por-domicilios-avanca-e-se-equipara-a-de-homens>. Acesso em: 28 abr. 2025.

CESIT/UNICAMP. **Boletim Especial Informalidade no Brasil:** diagnóstico e propostas. Campinas: CESIT/Unicamp, 2025.

- CHEN, Martha Alter. **The Informal Economy**: definitions, theories and policies. WIEGO Working Paper n. 1., ago. 2012.
- CISLAGHI, Juliana Fiuza. Do Neoliberalismo de Cooptação ao Ultraneoliberalismo. In: REBUÀ, Eduardo et al. (orgs.). **(Neo)Facismo e Educação**: Reflexões Críticas sobre o Avanço Conservador no Brasil. Rio de Janeiro: Morula, 2020.
- COIMBRA, Feijó. **Direito Previdenciário Brasileiro**. 10. ed. Rio de Janeiro: Edições Trabalhistas, 1999.
- CONCIALDI, Pierre. **Retraites**: en finir avec le catastrophisme. Paris: Lignes de Repères, 2010.
- CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (CFESS). **Anais do Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais 2022**. [Brasília]: CFESS, 2022.
- CORSEUIL, Carlos Henrique; et al. Critérios de classificação para ocupação informal: consequências para a caracterização do setor informal e para a análise de bem-estar no Brasil. In: **Estudos Econômicos**. São Paulo, v. 45, n. 1, pp. 5-31, 2015.
- CORUJO, Borja Suárez. La Gran Transición: la economía de plataformas digitales y su proyección en el ámbito laboral y de la seguridad social. **Revista Temas Laborales**, n. 141/2018, p. 37-66.
- COSTA, Ana Alice Alcântara. Trajetória e perspectivas do feminismo para o próximo milênio. In: PASSOS, Elizete; ALVES, Livia; MACEDO, Márcia. **Metamorfoses**: gênero nas perspectivas interdisciplinares. Salvador: UFBA, Núcleo de Estudos Interdisciplinares sobre a Mulher, 1998. p. 25-37.
- COSTA, Marcelo. Qual é a porcentagem que a Uber cobra dos motoristas? Descubra os detalhes e otimize seus ganhos. **Jornal Log**. Disponível em: <https://jornal.log.br/qual-e-a-porcentagem-que-a-uber-cobra-dos-motoristas-descubra-os-detalhes-e-otimize-seus-ganhos/>. Acesso em: 04 out. 2024.
- COSTA, Marcos Sérgio Castelo Branco; ROLIM, Mariana Ferrer Carvalho; MATTOS, Vivian Brito. Trabalho em plataforma digital: modernidade ou precarização? **Boletim Científico ESMPU**, Brasília, v. 19, n. 55, p. 315-345, jan./dez. 2020.
- COSTA, Márcia da Silva. Trabalho informal: Um problema estrutural básico no entendimento das desigualdades na sociedade brasileira. **Caderno CRH**, Bahia, v. 23, n. 58, p. 171-190, jan./abr., 2010.
- COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de Direito Tributário Brasileiro**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.
- CRENSHAW, KIMBERLÉ. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. **Revista Estudos Feministas**, v. 10, n. 1, p. 171-188, 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ref/a/mbTpP4SFXPnJZ397j8fSBQQ/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 18 fev. 2025.
- DAHLERUP, D. De una pequeña a una gran minoria: una teoria de la “masa crítica” aplicada al caso de las mujeres en Escandinávia. **Debate feminista**, n. 8. 1993.
- DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A Nova Razão de Mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2016.
- DEDECCA, Claudio Salvadori; BALTAR, Paulo Eduardo de Andrade. **Mercado de Trabalho e Informalidade nos Anos 90**. EST. ECON., São Paulo, V.27, N° Especial, p. 65-84, 1997.
- DEDECCA, Cláudio Salvadori. Notas sobre a evolução do mercado de trabalho no Brasil. **Revista de Economia Política**, São Paulo/SP, v. 25, n. 1, p. 113-130, jan./mar., 2005.

DELGADO, Gabriela Neves. **Direito Fundamental ao Trabalho Digno**. São Paulo: LTr, 2006.

DELGADO, Mauricio Godinho. **Capitalismo, Trabalho e Emprego**: entre o paradigma da destruição e os caminhos de reconstrução. São Paulo: LTr, 2015.

DELGADO, Mauricio Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**: obra revista e atualizada. São Paulo: LTr Editora, 2020.

DELGADO, Mauricio Godinho. **O Poder Empregatício**. São Paulo: LTr, 1996.

DELGADO, Mauricio Godinho; PORTO, Lorena Vasconcelos. O Estado de Bem-Estar Social no Capitalismo Contemporâneo. **Revista de Direito do Trabalho**, São Paulo, v. 33, n. 128, p. 155-164, out./dez. 2007.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). **Boletim especial**: Mulheres no mercado de trabalho em 2023. São Paulo: DIEESE, 2023. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/boletimespecial/2023/mulheres2023.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2025.

DERZI, Misabel Abreu Machado. Notas. In: BALEEIRO, Aliomar. **Direito Tributário Brasileiro**. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

DIEESE. Trabalho doméstico remunerado no Brasil: um trabalho de cuidados. **Boletim Especial** – 1º de maio de 2024. São Paulo: DIEESE, 2024. Disponível em: <https://www.dieese.org.br>. Acesso em: 10 jun. 2025.

DOMÉSTICA, i. **Salário-mínimo doméstica 2024**.

DRUCK, Graça. Precarização e informalidade: algumas especificidades do caso brasileiro. In: **Marchas e contramarchas da informalidade do trabalho**: das origens às novas abordagens. / Roberto Vêras de Oliveira; Darcilene Gomes; Ivan Targino.(orgs.) – João Pessoa: Editora Universitária, 2011.

ENAMAT. **Interseccionalidade, gênero e raça e a Justiça do Trabalho**. Brasília: Tribunal Superior do Trabalho / Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados do Trabalho, 2023. (Coleção Estudos ENAMAT, v. 7).

FAGUNDES, Gustavo Gonçalves. **Superexploração e racismo no Brasil**: Diálogos e questões. 1. ed. Curitiba: Appris, 2022.

FARAH, M. F. S. Gênero e políticas públicas. **Revista Estudos Feministas**, v. 12, n. 1, p. 47-71, jan. 2004.

FEDERAÇÃO NACIONAL DAS TRABALHADORAS DOMÉSTICAS (FENATRAD). **Trabalho doméstico**: desafios para a conquista de direitos. 2016.

FERNANDEZ, Brena Paula Magno. Teto de vidro, piso pegajoso e desigualdade de gênero no mercado de trabalho brasileiro à luz da economia feminista: por que as iniquidades persistem? **Rev. Cadernos de Campo** | Araraquara | n. 26 | p. 79-103 | jan./jun. 2019 | E-ISSN 2359-2419.

FILGUEIRAS, Vitor; BISPO, Bruna; COUTINHO, Pablo. A reforma trabalhista como reforço a tendências recentes no mercado de trabalho. In: KREIN, José Dari; GIMENEZ, Denis Maracci; SANTOS, Anselmo Luis dos. (Orgs.). **Dimensões críticas da reforma trabalhista no Brasil**. 1. ed. Campinas/SP: Curt Nimuendajú, 2018, v.1, p. 123-154.

FIOCRUZ. **Panorama da situação de saúde de jovens brasileiros (2016 a 2022)**: Interseções entre juventude, saúde e trabalho. 2023.

- FORBES MULHER. **Brasil despenca** em ranking de igualdade de gênero e ocupa 70º lugar Disponível em: <https://forbes.com.br/forbes-mulher/2024/06/estamos-a-134-anos-da-igualdade-de-genero-segundo-forum-economico-mundial/>. Acesso em: 23 fev. 2025.
- FREITAS JÚNIOR, Antonio Rodrigues. Um Trabalho que se Fez Precário. In: CALVO, Adriana; MORRESI, Vanessa [Org.]. **Novas Formas Flexíveis de Trabalho**. Campinas: Lacier, 2023, p. 11-21.
- FUNDÃO, Valéria Gaurink Dias. **O impacto da Revolução 4.0 nas transformações do trabalho e nos sistemas de seguridade social**. São Paulo: 2024.
- GARCIA CASTRO, M. O conceito de gênero e as análises sobre mulher e trabalho: notas sobre impasses teóricos. **Caderno CRH, [S. l.]**, v. 5, n. 17, 2007. DOI: 10.9771/ccrh.v5i17.18810. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/crh/article/view/18810>. Acesso em: 18 fev. 2025.
- GEIGER, Pedro Henrique. **Da economia informal à economia popular: o desafio da proteção social**. Revista Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n. 133, p. 41-60, jan./mar. 2018.
- GENTIL, Denise Lobato, et al. **Previdência Social: como proteger os trabalhadores em um mundo do trabalho em transformação?** Brasília: IPEA, 2020.
- GOES, Eleneide et al. Equidade racial e a agenda de cuidados no Brasil. In: CAMARANO, Ana Amélia; PINHEIRO, Luana (orgs.). **Cuidar, verbo transitivo: caminhos para a provisão de cuidados no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2023.
- GOES, Hugo. **Manual de Direito Previdenciário**. 18. ed. Rio de Janeiro: Método, 2024.
- GREENNETWORK. **ILO Urges the Inclusion of Domestic Workers in Care Policies**. 2024.
- GROHMANN, Rafael, et al. Plataformas de fazendas de cliques: condições de trabalho, materialidades e formas de organização. In: **Galáxia**. São Paulo. v. 47, p. 1-24, 2022.
- GUZMAN, Juan Pablo Martinez. ST. CLAIR, Travis. Pension reform and self-employment in Latin America. In: **Review of Development Economics**. Sussex: University of Sussex. v. 25, n. 4, p. 2230-2254, 2021.
- HAMBURGO; Andreia Lima Cerqueira de, MARAFIGA; Caroline Velasquez. Perspectiva de Gênero no Poder Judiciário: Discriminação Estrutural x Igualdade de Gênero. In: **Revista Brasileira de Direito Previdenciário**. Ano XIV – Nº 80, Abr-Maio, 2024.
- HAMBURGO; Andreia Lima Cerqueira de. Os Impactos da In(Visibilidade) da Perspectiva de Gênero á Luz do Direito Previdenciário. In: **Revista De Direito Prática Previdenciária**. Número 32 | Mar-Abr | 2022.
- HIRATA, H.; KERGOAT, D. Novas configurações da divisão sexual do trabalho. Trad. Fátima Murad. **Cadernos de Pesquisa, [S. l.]**, v. 37, n. 132, p. 595-609, set./dez. 2007.
- HIRATA, Helena. Mudanças e permanências nas desigualdades de gênero: divisão sexual do trabalho numa perspectiva comparativa. Friedrich Ebert Stiftung Brasil, **Análise**, n 7/2015. Disponível em: . Acesso em: 20 fev. 2025.
- HORVATH JR, Miguel. A sociedade de informação e a tributação dos Robôs. **Revista de Estudos Tributários**, Porto Alegre: Síntese, set./out. 2022.
- HORVATH JÚNIOR, Miguel. **A policrise e os sistemas de proteção social: desafios da preservação dos sistemas protetivos no século XXI**. Belo Horizonte: Editora IEPREV, 2024.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua)**. Microdados do 4º trimestre de 2024. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 10 jun. 2025.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, acumulado de primeiras visitas, exceto 2020-2022, acumulado de quintas visitas, devido à pandemia de Covid-19.** Rio de Janeiro, 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pessoas com deficiência têm menor acesso à educação, ao trabalho e à renda.** Agência IBGE Notícias, 2021. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/37317-pessoas-com-deficiencia-tem-menor-acesso-a-educacao-ao-trabalho-e-a-renda>. Acesso em: 08 abr. 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Negociação Coletiva no Brasil:** Trajetória e Perspectivas. Brasília: IPEA, [s.d.].

INSTITUTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EUROPEIAS. **Documento orientador de políticas de apoio a cuidadores informais.** Bruxelas: IPPE, 2021.

INSTITUTO PENSI. **Impacto econômico do autismo no orçamento familiar.** São Paulo: Instituto Pensi, 2024.

INTERNATIONAL DOMESTIC WORKERS FEDERATION (IDWFED). **Ratify C189.**

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (ILO). **Domestic workers.**

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (ILO). **ILO Urges the Inclusion of Domestic Workers in Care Policies.**

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (ILO). **Making decent work a reality for domestic workers:** Progress and prospects ten years after the adoption of the Domestic Workers Convention, 2011 (No. 189). Geneva: ILO, 2021.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (ILO). **Recommendation R201 - Domestic Workers Recommendation,** 2011 (No. 201).

IPEA. **Crescimento sem formalização do trabalho:** déficit de capacidade fiscalizatória e necessidade de recomposição da burocracia especializada. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2025.

IPEA. **Mercado de Trabalho.** Carta de Conjuntura n. 53. Nota de Conjuntura n. 5. Quarto Trimestre de 2021. Brasília: IPEA, 2021. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/211006_nota_5_gig_economy_no_brasil.pdf. Acesso em: 04 out. 2024.

IPEA. **Mercado de Trabalho.** Carta de Conjuntura n. 58. Nota de Conjuntura n. 16. Primeiro Trimestre de 2023. Brasília: IPEA, 2023. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/wp-content/uploads/2023/02/230215_nota16.pdf. Acesso em: 27 set. 2024.

IPEA. **Mercado de Trabalho.** Carta de Conjuntura n. 63. Nota de Conjuntura n. 18. Segundo Trimestre de 2024. Brasília: IPEA, 2024. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/wp-content/uploads/2024/06/240607_cc_63_nota_18.pdf. Acesso em: 27 set. 2024.

IPEA. **Nota Técnica:** A nova informalidade no Brasil. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2024.

IPEA; ONU MULHERES; OIT. **Mulheres como sujeitos ativos na construção de um mundo do trabalho mais igualitário.** Brasília: IPEA; ONU Mulheres; OIT, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10830>. Acesso em: 28 abr. 2025.

JORGE NETO, Francisco Ferreira; CAVALCANTE, Jouberto de Quadros P. **Direito do Trabalho**. 9. ed. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2018.

KALIL, Renan Bernardi. **A regulação do trabalho via plataformas digitais**. São Paulo: Blucher, 2020.

KAY, Stephen J.; MATIJASCIC, Milko. A América Latina em Destaque no Debate Mundial: o caso das reformas da previdência desde 1981. In: PORTO, Lorena Vasconcelos; DELGADO, Maurício Godinho [Org.]. **A América Latina e o Estado de Bem-Estar Social: características, obstáculos e desafios**. 1. ed. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2021, p. 208-228.

KERGOAT, Danièle. Divisão sexual do trabalho e relações sociais de sexo. In: HIRATA, Helena; LABORIE, Françoise; LE DOARÉ, Hélène; SENOTIER, Danièle (org.). **Dicionário crítico do feminismo**. São Paulo: UNESP, 2009.

KREIN, José Dari. O desmonte dos direitos, as novas configurações do trabalho e o esvaziamento da ação coletiva. Consequências da Reforma Trabalhista. **Tempo Social**, São Paulo/SP, v. 30, n. 1, p. 77-104, 2018.

KREIN, José Dari. **Tendências recentes nas relações de emprego no Brasil: 1990-2005**. 2007. Tese (Doutorado). Economia Aplicada, Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2007.

KREIN, José Dari; PRONI, Marcelo Weishaupt. **Economia informal: aspectos conceituais e teóricos**. Escritório da OIT no Brasil (Série de trabalho decente no Brasil; documento de trabalho n. 4). Brasília, 2010.

KREIN, José Dari; SANTOS, Anselmo Luis; NUNES, Bartira Tardelli. Balanço do Trabalho no governo Lula: avanços e contradições. **Texto para discussão**, São Paulo/SP, n. 201, p. 1-27, 2012.

KREIN, José Dari; WEISHAUP, PRONI; Marcelo. **Economia informal: aspectos conceituais e teóricos**. Escritório da OIT no Brasil. - Brasília: OIT, 2010, 1 v. (Série Trabalho Decente no Brasil; Documento de trabalho n. 4).

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **Curso de direito do trabalho**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2024.

LIMA, Diana Vaz. NERY, Daniel Nepomuceno. MIRANDA, Cláudio de Souza. Uma análise da percepção da geração dos millenials sobre a previdência. In: **Revista Ambiente Contábil**. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal. v. 16, n. 1, jan./jun., 2024.

LIMA, Jacob Carlos; VÉRAS, Roberto. O empreendedorismo como discurso justificador do trabalho informal e precário. **Contemporânea** – Revista de Sociologia da UFSCAr, São Carlos/SP, v. 11, n. 3, p. 905-932, set./dez., 2021.

LIMA; Jacob Carlos Lima, OLIVEIRA; Roberto Veras de. O empreendedorismo como discurso justificador do trabalho informal e precário. **Contemporânea** v. 11, n. 3 p. 905-932 Set.-Dez. 2021.

LOUREIRO, Uriel Paranhos. FONSECA, Bruno Gomes Borges. Crowdworck e o trabalho on demand: a morfologia do trabalho no início do século XXI. In: **Argumenta Journal Law**. Jacarezinho, n. 32, 2020. p. 175-190.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1992.

MACHADO, Sidney; ZANONI, Alexandre Pilan. Demandas de direitos no trabalho por plataformas digitais no Brasil: o enfoque dos trabalhadores. **Caderno CRH**, Salvador, p. 1-16, 2022.

MANZANO, Marcelo; KREIN, José Dari; ABÍLIO, Ludmila Costhek. A dinâmica da informalidade laboral no Brasil nas primeiras duas décadas do século XXI. In: Ricardo Antunes. (Org.). **Icebergs à Deriva**. 1. ed. São Paulo/SP: Boitempo, 2023, v.1, p. 229-248.

MARINI, Ruy Mauro. Dialética da Dependência. **Germinal: Marxismo e Educação em Debate**, Salvador, v. 9, n. 3, p. 325-356, dez., 2017.

MARQUES, Teresa Cristina Novaes. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 59, p. 667-686, set./dez., 2016.

MARTINEZ, Luciano. **Curso de direito do trabalho: relações individuais, sindicais e coletivas do trabalho**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023.

MARTINS, Sergio Pinto. **Direito do Trabalho**. 41. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2024.

MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2013.

MATTOSO, Jorge; BALTAR, Paulo. Transformações estruturais e emprego nos anos 90. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 18, n. 1, p. 13-40, 1997.

MEDEIROS JUNIOR, Osmano Honório de. **Análise crítica do PLP 12/2024: reflexões sobre a regulação dos trabalhadores de aplicativo no Brasil**. 2025. Artigo científico (Bacharelado em Direito) – Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais, Centro Universitário de Brasília (UniCEUB), Brasília, 2025. Orientadora: Thais Maria Riedel de Resende Zuba.

MEMP. Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. **MEMP divulga aumento de 5,1% de empresas abertas nos últimos quatro meses de 2023**. Disponível em: <https://www.gov.br/memp/pt-br/assuntos/noticias/memp-divulga-aumento-de-5-1-de-empresas-abertas-nos-ultimos-quatro-meses-de-2023>. Acesso em: 29 set. 2024.

MORAES, Bernardo Ribeiro de. **Compêndio de Direito Tributário**. v. 1. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

MÉSZÁROS, István. **Para Além do Capital**. Tradução de Paulo Cezar Castanheira e Sérgio Lessa. São Paulo: Boitempo, 2002.

NASSIM NICHOLAS TALEB. **A lógica do cisne negro: o impacto do altamente improvável**. Tradução de Carlos Szlak. Rio de Janeiro: Objetiva, 2010.

NETTO, José Paulo. Introdução ao método da teoria social. In: CFESS; ABEPSS. (Org.). **Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais**. 1. ed. Brasília/DF: CFESS/ABEPSS, 2009, v. 1, p. 667-700.

OCDE/OIT. **Tackling Vulnerability in the Informal Economy, Development Centre Studies**.

OECD Publishing, Paris, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/939b7bcd-en>.

OLIVEIRA, Andressa Somogy de; CASTRO, Carla Appollinario de; SANTOS, Hudson Silva dos. Pontes de Miranda: a ênfase na ciência. **RBSD – Revista Brasileira de Sociologia do Direito**, 2 v. 4, n. 3, p. 86-105, set./dez. 2017.

OLIVEIRA, Francisco de. **Os direitos do antivalor: a economia popular na trajetória do desastre**. São Paulo: Boitempo, 2003.

OLIVEIRA, Murilo Carvalho Sampaio; CARELLI, Rodrigo de Lacerda; GRILLO, Sayonara. Conceito e crítica das plataformas digitais de trabalho. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 4, p. 2609-2634, 2020.

OLIVEIRA, Roberto Vêras de; GOMES, Darcilene; TARGINO, Ivan Targino (Orgs.) **Marchas e contramarchas da informalidade do trabalho**: das origens às novas abordagens. Editora Universitária da UFPB, João Pessoa – PB 2011.

ONU MULHERES. **Transversalização de gênero**: uma questão de direitos humanos.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 12 set. 2024.

ORGANIZATION OF AMERICAN STATES (OAS). **ILO Conventions 189 and 190**. Disponível em: . Acesso em: 10 jun. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Transformando nosso mundo**: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. 2015. Disponível em: . Acesso em: 25 fev. 2025.

PASTOR, José Manoel Almansa. **Derecho de La Seguridad Social**. Madri: Tecnos, 1979.

PEIXOTO, Sandro; BARROSO, Gustavo. **Empreendedorismo de Necessidade**: o falso discurso da autonomia e a precarização do trabalho. Campinas: CESIT/Unicamp, 2023.

PEREIRA; Thamires Mendes. **Impactos da Lei Complementar nº 150 sobre o emprego de trabalhadoras domésticas**. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa. 2020

PERONE, Giancarlo. **Lineamenti di Diritto del Lavoro**. Turim: Giappichelli, 2005.

PINHEIRO, Luana Simões. Determinantes Da Alocação De Tempo Em Trabalho Reprodutivo: Uma Revisão Sobre Os Achados Em Pesquisas Nacionais E Internacionais. In: **Uso de tempo e gênero**. Organizadoras: Natália Fontoura, Clara Araújo; Maria de la Paz López Barajas ... [et al.]. – Rio de Janeiro: UERJ, 2016.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

POMA, Victor. **Terapia ABA pelo plano de saúde**: tudo o que você precisa saber sobre o tema. JusBrasil, 05 mar. 2024. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/terapia-aba-pelo-plano-de-saude-tudo-o-que-voce-precisa-saber-sobre-o-tema/2191572969>. Acesso em: 28 abr. 2025.

PORTO, Lorena Vasconcelos **A Subordinação no Contrato de Trabalho**: uma releitura necessária. São Paulo: LTr, 2009.

PORTO, Lorena Vasconcelos. Terceirização e “Pejotização”: a jurisprudência do STF e o sistema interamericano de proteção dos direitos humanos. In: CALVO, Adriana; MORRESI, Vanessa [Org.]. **Novas Formas Flexíveis de Trabalho**. Campinas: Lacier, 2023, p. 47-62.

REZENDE, Fernando. **Um novo modelo de financiamento para o Estado do Bem-Estar Social do século XXI**. Instituto Índigo.

ROMITA, Arion Sayão. A Crise do Critério da Subordinação Jurídica. **Revista de Direito do Trabalho**, São Paulo, v. 68, n. 11, 1287-1298.

SANTOS, Erick Assis dos. ALVES, Pedro Daniel Blanco. Ideologia da crise: “reforma” da previdência e o desmonte dos direitos sociais. In: **Leituras de Economia Política**, Campinas, v. 28, p. 1-17, jan./jun., 2019.

SANTOS, Josiane Soares. **Questão Social**: particularidades no Brasil. São Paulo: Cortez, 2012.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1996.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

SASAKI, Maria Amélia. VASQUES-MENEZES, Ione. Trabalhador informal e Previdência Social: o caso dos trabalhadores por conta própria de Brasília-DF. In: **Política & Sociedade**. Florianópolis, vol. 11, n. 21, p. 173-197, jul. 2012.

SCHWAB, Klaus. **A quarta revolução industrial**. Tradução de Daniel Moreira Miranda. São Paulo: Edipro, 2016.

SCOTT, Joan Wallach. "Gênero: uma categoria útil de análise histórica". **Educação & Realidade**, Porto Alegre, vol. 20, nº 2, jul./dez. 1995, pp. 71-99.

SERRANO; Layane. **IBGE**: informalidade cresce e atinge mesmo patamar que trabalho formal no país. Disponível em: <https://exame.com/carreira/ibge-nivel-de-ocupacao-em-2022-chega-ao-maior-nivel-desde-o-periodo-pre-pandemia/>. Acesso em: 21 fev. 2025.

SILVA, Adriana Manta da, RODRIGUES, Joana Rêgo Silva. A lei da isonomia salarial e as interseccionalidades invisíveis. In: **Interseccionalidade, gênero e raça e a Justiça do Trabalho**: estudos Enamat: volume 7 / Coordenação: Lelio Bentes Corrêa, Mauricio Godinho Delgado, Adriana Meireles Melonio, Gabriela Lenz de Lacerda e Patrícia Maeda. – Brasília-DF: Obra coletiva Enamat, novembro, 2023.

SILVA, Ana Claudia Moreira. Empreendedorismo como discurso justificador da informalidade no Brasil. **Revista Pegada**, v. 20, n. 3, p. 89-113, 2019.

SILVA, M. L. da; FERREIRA, L. S. Gênero e trabalho: Pode o empreendedorismo ser um meio para o empoderamento das mulheres? **Estudos de Sociologia**, Araraquara, v. 28, n. 00, p. e023026, 2023. DOI: 10.52780/res.v28i00.17796. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/estudos/article/view/17796>. Acesso em: 20 fev. 2025.

SILVA, Maria Lucia Lopes da. Neofascismo, ultraneoliberalismo e corrosão da essencialidade da previdência social no Brasil. **Textos e Contextos**, Porto Alegre, v. 20, n. 1, p. 1-16, jan./dez. 2021.

SILVA, Robson Roberto. Estado e Política Social: a Seguridade Social no Brasil neoliberal. In: **Políticas Públicas em debate**: perspectiva interseccionais / TAVARES, M.; DELGADO, V.; NORONHA, V. (Org.). Salvador: EDUFBA, 2023.

SIQUEIRA, Gabriela; SMOLENAARS, Claudine. A inclusão previdenciária dos trabalhadores de plataformas digitais. **III Seminário Internacional em Direitos Humanos e Sociedade**, Plataforma Online, p. 3-9, set, p. 10-19, set. 2021.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações**. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996. TELAVITA. Mãe solteira diferente de mãe solo.

SOARES JUNIOR, Jair. **Seguridade social e sustentabilidade**: crítica ao argumento econômico na aplicação dos direitos sociais. 1. ed. Editora Alteridade, 2018.

SOARES, João Marcelino. **Aposentadoria da Pessoa com Deficiência**. 2. ed. Curitiba: Alteridade Editora, 2023.

SORJ, Bila. Pandemia, Gênero e Cuidado: velhas e novas desigualdades. In: **Políticas Públicas em debate**: perspectiva interseccionais / TAVARES, M.; DELGADO, V.; NORONHA, V. (Org.). Salvador: EDUFBA, 2023.

SOUTO MAIOR, Nívea Maria Santos. **A despadronização da jornada de trabalho**: Expressões da reforma trabalhista brasileira. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Limen Juris, 2020.

SOUZA, Felipe de. **Bibi Mob**: Araraquara (SP) adota ‘Uber’ próprio; motorista fica com 95% da tarifa. UOL. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2022/02/01/araraquara-sp-bibi-mob-aplicativo-transporte.htm>. Acesso em: 30 set. 2024.

SOUZA, Paulo Renato Costa. Os impasses atuais das políticas de emprego e de salário. In: BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello; COUTINHO, Renata. (Orgs.). **Desenvolvimento capitalista no Brasil**: ensaios sobre a crise. 4. ed. São Paulo/SP: Editora da Unicamp, 1998, v. 2, p. 155-182.

SPAGNOL, Werther Botelho. **As Contribuições Sociais no Direito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

SPINAK, Ernesto. Inteligência Artificial e a comunicação da pesquisa. Blog da SciELO, 2023. Disponível em: . Acesso em: 08 dez. 2023.

SPINAK, Ernesto. **Inteligência Artificial e a comunicação da pesquisa**. Blog da SciELO, 2023. Disponível em: . Acesso em: 08 dez. 2023.

SÜSSEKIND, Arnaldo. **Direito Constitucional do Trabalho**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

TAVARES, Maria Augusta. **Informalidade e precarização do trabalho**: a nova trama da produção capitalista. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2021.

TAVARES, Maria Augusta. **Os fios (in)visíveis da produção capitalista**: informalidade e precarização do trabalho. São Paulo: Cortez, 2004.

THEODORO, Mário. **A sociedade desigual**: Racismo e branquitude na formação do Brasil. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2022.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ. **Sobrecarga de cuidadores informais de crianças com deficiência**: estudo de base comunitária. Sobral, 2023.

VAHDAT, Vahíd Shaikhzadeh; et al. **Retrato do Trabalho Informal no Brasil**: desafios e caminhos de solução. São Paulo: Fundação Arymax, B3 Social, Instituto Veredas, 2022.

VALTONEN, Elina; WEBER, Enzo. Welfare reform in post-COVID-19 Europe: new thinking for a post-crisis world. **The Lisbon Council**.

VASCONCELOS, Emanuelle Alícia Santos de. **Dinâmica da informalidade no mercado de trabalho brasileiro**: 1993-2009. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Paraíba, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-graduação em Economia, João Pessoa, PB, 2012.

VÉRAS, Roberto; FESTI, Ricardo. Entregadores de aplicativos no Brasil: entre a subordinação e a “autonomia”. **Contemporânea-Revista de Sociologia da UFSCar**, v. 13, n. 1, 2023.

VÉRAS, Roberto; LADOSKY, Mário Henrique; ROMBALDI, Maurício. A reforma trabalhista e suas implicações para o Nordeste: primeiras reflexões. **Caderno CRH**, Salvador, v. 32, n. 86, p. 271-288, mai./ago. 2019.

WOODCOCK, Jamie. GRAHAM, Mark. **Economia gig**: uma abordagem crítica. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2022.

ZUBA, Thais Maria Riedel de Resende. **A (in)seguridade social no Brasil**: desafios para uma Seguridade 4.0. Curitiba: Juruá, 2023.

COLEÇÃO ESTUDOS DIRIGIDOS

TRABALHADOR INFORMAL E PREVIDÊNCIA SOCIAL

Diagnóstico da Marginalidade e Propostas de Inclusão

Esta coletânea reúne artigos de renomados estudiosos do Direito Previdenciário que enfrentam, de modo crítico e abrangente, a realidade da informalidade e a consequente exclusão social de milhões de trabalhadores no Brasil. O livro evidencia como a ausência de proteção previdenciária transforma homens e mulheres em "fantasmas sociais", privados de direitos fundamentais e relegados à invisibilidade, em contraste com a promessa constitucional de universalidade da cobertura. A obra também atualiza o debate diante dos desafios impostos pela Revolução 4.0 e pela economia de plataformas, apontando lacunas normativas e a urgência de um novo pacto de proteção social. Mais do que uma análise acadêmica, este trabalho dialoga com políticas públicas e reafirma o compromisso com uma Seguridade Social inclusiva, solidária e alinhada aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Um convite à reflexão e à ação em prol da justiça social.

Carlos Alberto Pereira de Castro

Juiz do Trabalho no Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região

Membro Emérito do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário – IBDP