

UNIVERSIDADE
AUTÓNOMA
DE LISBOA



DEPARTAMENTO DE DIREITO

DOUTORAMENTO EM DIREITO

ESPECIALIDADE EM CIÊNCIAS JURÍDICAS

UNIVERSIDADE AUTÓNOMA DE LISBOA

“LUÍS DE CAMÕES”

**O TRABALHADOR NÃO DECLARADO NO BRASIL E EM
PORTUGAL E A (DES)PROTEÇÃO EM MATÉRIA DE SEGURANÇA
SOCIAL NO PERÍODO PÓS-PANDEMIA COVID-19**

Tese de Doutoramento para a obtenção do grau de Doutor em Direito

Autor: Carlos Alberto Pereira de Castro

Orientador: Professor Doutor Carlos Carranho Proença

Número do candidato: 20150241

Fevereiro de 2025

Lisboa



O TRABALHADOR NÃO DECLARADO NO BRASIL E EM PORTUGAL E A (DES)PROTEÇÃO EM MATÉRIA DE SEGURANÇA SOCIAL NO PERÍODO PÓS-PANDEMIA COVID-19

Tese de Doutoramento em Direito a ser apresentada à Comissão Científica do Departamento de Direito da Universidade Autónoma de Lisboa, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Direito.

Área de especialização: Ciências Jurídicas

Orientador: Professor Doutor Carlos Carranho Proença

Carlos Alberto Pereira de Castro

Fevereiro de 2025

Lisboa

Declaração de Compromisso de Anti-Plágio

Declaro por minha honra ser o autor deste trabalho, parte integrante das condições exigidas para a obtenção do grau de Doutor em Direito, que constitui um trabalho absolutamente original e inédito que nunca foi submetido (no seu todo ou em qualquer das suas partes) a outra instituição de ensino superior para obtenção de um grau académico ou qualquer outra habilitação. Atesto ainda que todas as citações estão devidamente identificadas. Mais acrescento que tenho consciência de que a utilização de elementos alheios não identificados constitui uma grave falta ética e disciplinar.

Lisboa, 19 de fevereiro de 2025

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à minha amada Carolina e meus filhos Victor Hugo e Henrique.

AGRADECIMENTOS

Incumbe, ao final deste trabalho de pesquisa, exercitar a mais profunda gratidão às pessoas que, de alguma forma, colaboraram para que chegasse este dia.

Em primeiro lugar, agradeço ao Criador, por me ter conferido saúde e disposição para vencer todas as agruras e vicissitudes que surgiram.

Em seguida, a todos os meus familiares: a começar pela minha amada Carolina, minha fonte maior de inspiração, que me faz seguir buscando ser merecedor do amor e do companheirismo que tanto me fazem bem. Também agradeço muito a meus filhos Victor Hugo e Henrique, minha irmã Catia, meu sobrinho José Euclides e todos os demais que sempre estiveram ao meu lado. Sem vocês eu não teria conseguido chegar ao final e serei eterno devedor de todas as horas subtraídas do convívio familiar para vencer esta pesquisa.

Um agradecimento especial é dirigido aos Professores Doutores Carlos Carranho Proença e Thiago Rodrigues-Pereira, orientadores desta pesquisa, que estiveram a todo tempo disponíveis para esclarecimentos e reflexões, e que me concederam verdadeiras lições de como realizar a pesquisa a contento, com valiosíssimas sugestões de diversas nuances que se descortinaram durante esse período de pesquisa.

Dirijo ainda minha gratidão ao Ministro Augusto César Leite de Carvalho, que logo após a aprovação do projeto desta Tese esteve na condição de co-orientador, situação que não pode infelizmente prosseguir por questões ligadas a alterações nas regras sobre a orientação e co-orientação na Universidade.

Um franco agradecimento ao meu amigo de longa data, João Batista Lazzari, companheiro de tantas empreitadas, entre obras escritas, cursos ministrados, congressos e seminários, mas que a par disso tudo foi um grande aliado para vencer essa etapa.

Destaco, com especial apreço, toda a compreensão de minha amiga e colega de Magistratura, Danielle Bertachini, que dividiu parcela significativa das minhas angústias, e em seu nome, à valorosa equipe da 7.^a Vara do Trabalho de Florianópolis; bem como minha gratidão pelo apoio dos amigos Daniel Natividade Rodrigues de Oliveira, Giovanni Olsson, Ângela Konrath, James Magno Farias, Brasilino Ramos, Nayara de Souza e Gisele Kravchychyn em diversos momentos. Em seus nomes agradeço a todos e todas que colaboraram comigo até aqui. Por fim, um cumprimento especial aos meus pares da Academia Catarinense de Letras Jurídicas, por todo o aprendizado colhido com as pesquisas e obras mas, acima de tudo, com a convivência fraterna e profícua em diálogos de grande valia para mim.

RESUMO

O tema deste trabalho envolve a promoção da igualdade de tratamento no campo da segurança social em relação aos trabalhadores não declarados. Os problemas identificados em Portugal e Brasil neste “mundo do trabalho pós-pandêmico”, mergulhado na *Gig Economy*, e sob o fenómeno do trabalho não declarado, são o cerne da pesquisa. Buscou-se base filosófica no pensamento de Kant, em sua concepção de dignidade, e de Dworkin, face à sua compreensão sobre a conexão entre Direito e Moral, pautada na responsabilidade moral como pressuposto ético para que tenhamos respeito por cada um de nós mesmos e para que o Estado trate a todos com igual consideração e respeito. A indagação que se faz é se a partir da realidade social consistente na informalidade de parcela significativa das relações laborais e do reconhecimento do princípio da universalidade como pedra angular dos Direitos Fundamentais Sociais, como inserir os indivíduos que são mantidos à margem do processo de integração ao sistema legal-formal – mediante a prática do trabalho não declarado – nos sistemas de segurança social, tal como disposto na Convenção n.º 102 da OIT, relativa à Norma Mínima da Segurança Social, a fim de lhes garantir a efetividade da proteção social prevista nas normas de Direito Internacional e nos ordenamentos jurídicos dos Estados Português e Brasileiro. A hipótese da qual se partiu, e confirmou-se, é que não se admite que qualquer indivíduo exercente de atividade remunerada e lícita seja alijado da proteção social na ordem jurídica interna dos Estados, mesmo que mantido como “trabalhador não-declarado”, pela exegese do princípio da universalidade, identificado nas Constituições da República Portuguesa e da República Federativa do Brasil, nos Tratados da União Europeia e nos diplomas de Direito Internacional sobre o assunto.

PALAVRAS-CHAVE: Segurança Social. Trabalho não declarado. *Gig Economy*. Crowdwork.

ABSTRACT

The theme of this work involves the promotion of equal treatment in the field of social security in relation to undeclared workers. The problems identified in Portugal and Brazil in this "post-pandemic world of work", immersed in the Gig Economy, and under the phenomenon of undeclared work, are the core of the research. A philosophical basis was sought in the thought of Kant, in his conception of dignity, and of Dworkin, in view of his understanding of the connection between Law and Morals, based on moral responsibility as an ethical assumption so that we have respect for each one of us and so that the State treats everyone with equal consideration and respect. The question that arises is whether, based on the social reality consisting of the informality of a significant portion of labor relations and the recognition of the principle of universality as a cornerstone of Fundamental Social Rights, how to insert individuals who are kept on the margins of the process of integration into the legal-formal system – through the practice of undeclared work – in social security systems, as provided for in ILO Convention No. 102, on the minimum standard of social security, in order to guarantee them the effectiveness of the social protection provided for in the norms of International Law and in the legal systems of the Portuguese and Brazilian States. The hypothesis from which it was started, and confirmed, is that it is not admitted that any individual engaged in a paid and lawful activity is excluded from social protection in the internal legal order of the States, even if maintained as an "undeclared worker", by the exegesis of the principle of universality, identified in the Constitutions of the Portuguese Republic and the Federative Republic of Brazil, in the Treaties of the European Union and in the diplomas of International Law on the subject.

KEYWORDS: Social Security. Undeclared Work. Gig Economy. Crowdwork.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
1 O SER HUMANO, O ESTADO DE DIREITO E OS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS	31
1.1 O SER HUMANO E SUA NECESSIDADE DE SEGURANÇA	31
1.1.1 A evolução da vida em comunidade.....	34
1.1.2 A formação das sociedades	39
1.1.3 A linguagem, a escrita e a propriedade	40
1.1.4 A liberdade e sua contenção: o surgimento do Estado-nação	42
1.2 O ESTADO DE DIREITO: DO LIBERAL AO SOCIAL	47
1.2.1 A construção da categoria Estado de Direito.....	48
1.2.2 Os objetivos do Estado de Direito	50
1.2.3 O constitucionalismo e o catálogo de Direitos Fundamentais	55
1.3 OS DIREITOS FUNDAMENTAIS E SEU RECONHECIMENTO EM NÍVEL GLOBAL: A DIGNIDADE DA PESSOA SOB A ÓTICA CONTEMPORÂNEA	59
1.3.1 A dignidade da pessoa humana: a busca por uma conexão equilibrada entre liberdade e segurança.....	59
1.3.2 Os Direitos Fundamentais na compreensão contemporânea	66
1.3.3 As dimensões de Direitos Fundamentais	69
1.3.4 O reconhecimento dos Direitos Fundamentais Sociais em nível global e regional	73
1.3.4.1 Os diplomas de <i>soft law</i> firmados a partir da Organização das Nações Unidas	77
1.3.4.2 Os diplomas da Organização Internacional do Trabalho	83
1.3.4.3 Os diplomas no âmbito da União Europeia.....	87
1.3.4.4 Diplomas produzidos em escala regional noutros continentes.....	96
2 OS DIREITOS FUNDAMENTAIS LIGADOS AO TRABALHO DIGNO E À SEGURANÇA SOCIAL EM PORTUGAL E NO BRASIL.....	98
2.1 O DIREITO AO TRABALHO DIGNO.....	98
2.2 O DIREITO À SEGURANÇA SOCIAL	101
2.3 O DIREITO À SEGURANÇA SOCIAL NO ORDENAMENTO PORTUGUÊS	112
2.4 O DIREITO À SEGURANÇA SOCIAL NO ORDENAMENTO BRASILEIRO	124
3 O TRABALHADOR CONTEMPORÂNEO E O DIREITO AO TRABALHO DECENTE.....	131

3.1	AS RELAÇÕES DE TRABALHO: DIVISÃO, ORGANIZAÇÃO E HIERARQUIA	132
3.1.1	O trabalho como categoria inerente à condição humana	133
3.1.2	Da cooperação à escravidão e desta ao trabalho livre.....	135
3.1.3	O trabalho livre por conta alheia e o surgimento da sociedade industrial.....	144
3.1.4	O contrato de trabalho por conta alheia como <i>standard</i> da sociedade industrial	147
3.2	A EMPRESA E AS REVOLUÇÕES TECNOLÓGICAS: DA MODERNA SOCIEDADE INDUSTRIAL À TRANSIÇÃO PARA UMA SOCIEDADE PÓS-INDUSTRIAL	152
3.2.1	A produção industrial: concentração e concertação do trabalho alheio	153
3.2.2	As sucessivas revoluções industriais	158
3.2.3	A “Revolução 4.0”	161
3.2.4	Pós-modernidade e Gig Economy: uma sociedade em transição	163
3.2.5	O <i>crowdwork</i> como produto da <i>Gig Economy</i>	171
3.3	PRECARIZAÇÃO, INFORMALIDADE E TRABALHO NÃO-DECLARADO	179
3.3.1	O Direito a reboque da metamorfose das relações de trabalho	180
3.3.2	O trabalho precário	183
3.3.3	Precariedade, informalidade e trabalho não-declarado	195
3.3.4	O trabalho não-declarado como conduta delituosa.....	206
3.3.5	Trabalhadores na pandemia: a precarização em ascensão	209
3.4	O OBJETIVO DO TRABALHO DECENTE PARA TODOS	214
3.4.1	O trabalho decente como objetivo da OIT: a proteção do trabalhador nas relações laborais e pela segurança social.....	216
3.4.2	O trabalho decente como objetivo de desenvolvimento sustentável da ONU	219
3.4.3	Trabalho decente e a proteção social universal como objetivo do Banco Mundial	227
3.4.4	O trabalho decente como objetivo de uma União Europeia sustentável	229
4	A UNIVERSALIDADE DA SEGURANÇA SOCIAL NA PERSPECTIVA DO ESTADO SUSTENTÁVEL: O DIREITO A UMA IGUAL CONSIDERAÇÃO E RESPEITO EM DWORKIN	231
4.1	IGUAL CONSIDERAÇÃO E RESPEITO NO PENSAMENTO DE RONALD DWORKIN.....	231
4.1.1	A concepção de Direito e Moral em Dworkin	232

4.1.2	O contributo de Dworkin para a compreensão de igualdade de tratamento como fundamento do Estado de Direito	235
4.1.3	Igual consideração e respeito face à distribuição dos recursos	240
4.1.4	Igual consideração e respeito face à regulação das relações intersubjetivas	246
4.2	A SUSTENTABILIDADE COMO PRINCÍPIO ESTRUTURANTE DO ESTADO CONTEMPORÂNEO	250
4.2.1	A suposta crise do Estado de Direito	250
4.2.2	A necessidade de releitura dos elementos constitutivos do Estado	253
4.2.3	A sustentabilidade do Estado e da Segurança Social em Portugal e no Brasil ...	259
4.3	A NECESSÁRIA REVISÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL EM UM ESTADO SUSTENTÁVEL FACE ÀS METAMORFOSES DO TRABALHO	268
4.3.1	O papel regulatório do Estado em face das transformações do mundo do trabalho como forma de reduzir a insegurança social.....	269
4.3.2	Sustentabilidade e (des)regulação estatal do trabalho “ <i>on demand</i> ”	274
4.3.3	Tentativas de regulação do trabalho em plataformas no direito português e brasileiro.....	283
4.4	A UNIVERSALIDADE DO DIREITO À SEGURANÇA SOCIAL LEVADA A SÉRIO: (RE)CONSTRUIR A SOLIDARIEDADE ENTRE GERAÇÕES	297
4.4.1	A universalidade da segurança social: da utopia à efetividade.....	298
4.4.2	Segurança social universal como legado de desenvolvimento sustentável: uma revisão com vista às gerações futuras	317
4.4.3	A segurança social levada a sério: a superação da proteção limitada aos trabalhadores declarados.....	326
	CONCLUSÕES	338
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	352
	FONTES DOCUMENTAIS	375

La précarité est partout.
Pierre Bourdieu.

Lista de siglas, abreviaturas e acrónimos

Ac. – Acórdão

ACT – Autoridade para Condições de Trabalho

ADC – Ação Declaratória de Constitucionalidade

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

AFT – Auditor Fiscal do Trabalho

AISS/ISSA – Asociación Internacional de Seguridad Social – International Social Security Administration

ANFIP - Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil

Art. - Artigo

CDFUE – Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia

CDSFT – Carta dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores

CECA – Comunidade Europeia do Carvão e do Aço

CEDH – Convenção Europeia dos Direitos do Homem

CEE – Comunidade Económica Europeia

CGA – Caixa Geral de Aposentações

CIT – Conferência Internacional do Trabalho

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho

CNODS – Conselho Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

CPC – Código de Processo Civil

CPT – Código de Processo do Trabalho

CRC – Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social

CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil

CRP – Constituição da República Portuguesa

CSE – Carta Social Europeia

CTP – Código do Trabalho de Portugal

CTPS – Carteira de Trabalho e Previdência Social

DDHC – Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão

DESC – Direitos Económicos, Sociais e Culturais

DF – Declaração de Filadélfia

DLG – Direitos, Liberdades e Garantias

DUDH/UDHR – Declaração Universal dos Direitos Humanos – Universal Declaration of Human Rights

ELA – European Labour Authority - Autoridade Europeia do Trabalho

ETT – Empresa de Trabalho Temporário

Euroatom – Comunidade Europeia de Energia Atômica

EUROFUND - Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho

FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

FGV/IBRE – Fundação Getúlio Vargas - Instituto Brasileiro de Economia

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INSS - Instituto Nacional do Seguro Social

IPEA - Instituto Brasileiro de Pesquisa Aplicada

LBPS – Lei de Benefícios da Previdência Social

LBSS – Lei de Bases da Segurança Social

LC – Lei Complementar

LEO – Lei de Enquadramento Orçamental

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

MC – Medida Cautelar

MEI – Microempreendedor Individual

MG – Minas Gerais

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

OISS – Organização Iberoamericana de Segurança Social

OIT/ILO – Organização Internacional do Trabalho – Oficina Internacional del Trabajo – International Labour Organisation

ONU/UN – Organização das Nações Unidas – United Nations

PCs – Personal Computers

PIDESC – Pacto dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais

PJ – Pessoa Jurídica

PL – Projeto de Lei

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostragem Domiciliar

Rcl. – Reclamação

RE – Recurso Extraordinário

RGPS – Regime Geral de Previdência Social

RNV – Relatório Nacional Voluntário
SP – São Paulo
STF – Supremo Tribunal Federal
TC – Tribunal Constitucional
TCEE – Tratado da Comunidade Económica Europeia (Tratado de Roma)
TEDH – Tribunal Europeu dos Direitos Humanos
TICs – Tecnologias de Informação e Comunicação
TJ – Tribunal de Justiça
TFUE – Tratado de Funcionamento da União Europeia
TND/UDW – Trabalho Não Declarado – Undeclared Work
TUE – Tratado da União Europeia
UE – União Europeia
UNESCO – United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
VTC – Veículo de Transporte com Condutor

INTRODUÇÃO

Can we turn our backs on equality? (R. Dworkin, *Sovereign Virtue*, 2000: 1)

A relevância do questionamento de Ronald Miles Dworkin em epígrafe (em tradução livre, “Podemos dar as costas à igualdade?”) invade diversas nuances da convivência humana, desde que surgiram as primeiras situações de desigualdade material entre pessoas dentro de uma mesma comunidade.

Quanto mais a Humanidade evolui, mais complexas são as relações interpessoais e mais preocupante é a questão da desigualdade social – fator de evidente risco à sobrevivência de milhões de pessoas em cada comunidade constituída atualmente em Estado soberano.

A ideia de igualdade conduz a diversos dilemas, desde a constatação de que, embora fossem os seres humanos iguais materialmente nos primórdios da civilização, a desigualdade material e social só aumentou e continua em curva crescente, com consequências danosas para vidas humanas e para o tecido social, bem como para o desenvolvimento sustentável.

Como a plena igualdade material de todos os seres humanos é uma utopia, coloca-se em debate como exercer uma redução mais substancial das desigualdades, com olhar destacado para as pessoas que se encontram em condição de vulnerabilidade: essa é a prioridade máxima eleita pela Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da ONU.

O tema deste trabalho envolve a promoção da igualdade de tratamento no campo da segurança social. Assenta-se, para tanto, na premissa de que há o reconhecimento por Estados signatários das Declarações Universais, Pactos Internacionais de Direitos e das Convenções e Tratados de diversos organismos internacionais, notadamente da Organização Internacional do Trabalho, dentre os quais, Portugal e Brasil, do caráter de universalidade da proteção social – de modo a assegurar trabalho decente e sustentável a quem exerça atividade remunerada, e especialmente, segurança social – que tem como postulado a inclusão de todas as pessoas nas políticas públicas de amparo dos riscos sociais mundialmente aceitos desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Tenciona-se, pois, delimitar a pesquisa a partir da concepção de Estado que se tem por inaugurado no período pós-Segunda Guerra Mundial, é dizer, de tal modo a abordar aspetos atuais do poder estatal e suas funções; em particular, nesta quadra histórica, o objetivo primordial de fazer respeitar a dignidade humana, com igual consideração e respeito por todas as pessoas, como na máxima estabelecida no pensamento de Ronald Dworkin.

A proteção jurídica pelos Estados em matéria de Direitos Fundamentais envolve, conforme o catálogo presente em cada ordenamento jurídico interno, o *direito ao trabalho e à segurança social*. Esta é a posição das Constituições da República Portuguesa e da República Federativa do Brasil, cujos preceitos serão analisados no curso da pesquisa, juntamente com os respectivos ordenamentos sobre a matéria.

Em que pese a referência e a delimitação do tema à ordem jurídica interna brasileira e portuguesa, é certo que as questões pesquisadas adquirem amplitude mundial, com implicações no plano jurídico interno de todos os Estados, todavia com viés voltado a prestar respaldo a soluções que envolvem o indivíduo tanto em seu país de origem quanto nas vezes em que o indivíduo migra para outros países à procura de uma vida melhor. Entrementes, a globalização econômica e social funciona como fator indelével do que se pretende discutir.

É imperioso declarar que não se pretende abordar a fundo os fenômenos sociais e econômicos responsáveis pela globalização, mas sim identificar, na pesquisa, seus conceitos, uma necessária abordagem histórica e a correlação destes fenômenos com o tema a ser enfrentado, especialmente novas formas de relações laborais e os desafios de sua regulação no âmbito tanto do Direito do Trabalho quanto do Direito da Segurança Social.

O problema da desproteção causada pela informalidade em relações de trabalho com a precariedade das relações jurídicas laborais interfere, já a esta quadra histórica, negativamente no objetivo de atingir a universalidade da proteção social, mas *notadamente no período posterior à pandemia Covid-19*, a que se remete esta pesquisa, por questão de delimitação temporal, com consequências drásticas, ao que parece, para a atual e para futuras gerações.

Desta forma, os problemas identificados em Portugal e Brasil neste “mundo do trabalho pós-pandêmico”, mergulhado na *Gig Economy*, em que pessoas trabalham muitas vezes sem serem reconhecidas como detentoras de Direitos Fundamentais Sociais no campo da segurança social, serão o objeto central de pesquisa, por questões de necessária delimitação temática.

A intenção é a de tecer uma abordagem que retrate um indivíduo mergulhado na realidade social presente em grande parte do “mundo globalizado digital”: um ser humano o qual, à busca de trabalho e subsistência, se vê privado, entretanto, de Direitos Fundamentais consagrados na ordem jurídica interna em que está inserido temporal ou territorialmente – tanto como um integrante da categoria povo, quanto na condição de estrangeiro, migrante, ou se preferirmos uma expressão mais contemporânea, “nômade digital”.

Denominemos este indivíduo, doravante, pelo nome de *Atlas*¹.

Atlas, à busca de sua subsistência e de seus familiares, como todo indivíduo, precisa trabalhar e auferir renda, onde quer que isso possa ser factível.

Todavia, nem sempre é possível a *Atlas* obter trabalho nos moldes que, no plano teórico, seja identificado de acordo com a “conformação legal”: um trabalho digno, formalizado, em que o Estado o enxergue sem maiores dificuldades como titular de Direitos Fundamentais Sociais ligados ao trabalho e à segurança social.

É dizer, *Atlas* faz parte de um grupo formado por uma quantidade significativa de pessoas que vivem no chamado mercado de *trabalho informal, não declarado*, cuja característica principal é a ausência de obtenção da plenitude dos direitos constitucionalmente assegurados à classe trabalhadora, direitos estes de matiz fundamental. E, como decorrência de sua condição de *trabalhador não declarado*, também é frequente que tais pessoas (e o conjunto de seus familiares, por conseguinte) tenham severas dificuldades de ser reconhecidos, pelo próprio Estado em que vivem – ente responsável pelas políticas de segurança social – como titulares de direitos na seara da segurança social.

Este trabalho prestado por *Atlas* deve ser objeto de regulação por um ente soberano – um *Estado-nação*. Daí considera-se adequado descortinar o desenvolvimento do Estado, e paralelamente a isso, o desenvolvimento do constitucionalismo social e sua correlação com a universalização e o reconhecimento do rol de direitos sociais no âmbito da comunidade internacional, por meio de instrumentos de Direito Internacional – as *hard laws* e *soft laws*, cuja efetividade ainda não se tem plenamente concretizada.

Neste aspeto – da efetividade dos Direitos Fundamentais Sociais – convém salientar nossa plena concordância com Carlos Proença, o qual indica, com base em Canotilho, uma dupla dimensão da consagração de direitos, máxime os de cariz fundamental: a dimensão proclamatória e a dimensão garantística, esta última a encargo de “instituições jurisdicionais independentes”, capazes de assegurar uma tutela jurisdicional efetiva aos indivíduos que desta tutela se socorram para o reconhecimento e fruição de direitos: “estes dois elementos – proclamatório e garantístico – correspondem a duas facetas que se interligam e complementam sem as quais a tutela jurisdicional dos Direitos Fundamentais não poderá ser plena, ou seja, efetiva” (PROENÇA, 2016: 279). Todavia, por questões de delimitação necessária, ater-se-á

¹ A escolha do personagem “Atlas” decorre dos atributos do ente mitológico que leva este nome: aquele que foi punido por Zeus a suportar, sob seus ombros, a abóbada celeste e ademais, exilado, passou a viver nas Hespérides (PELLIZER; TEDESCHI, 2017). É dizer, Atlas (que em cartografia significa o conjunto dos mapas da Terra) personifica esse trabalhador no mundo contemporâneo, globalizado, cujo globo é carregado nos ombros por quem trabalha em qualquer parte dele, estando “condenado” a trabalhar “a qualquer preço” para sobreviver.

esta pesquisa à primeira dimensão mencionada, sem desmerecer a questão de como tais pessoas, na condição de trabalhadores não-declarados, conseguirão a tutela de seus direitos sociais.

É nossa intenção discutir se, em situações similares ao exemplo de *Atlas*, há *um déficit de proteção social na medida em que se parte da premissa que nem a Constituição da República Portuguesa, nem a Constituição da República Federativa do Brasil, permitem tratar desigualmente pessoas que exercem trabalho apenas pela condição “formal” ou “não-declarada”* – lado oposto, indicam a universalidade dos Direitos Fundamentais Sociais.

Então, chega-se ao problema principal a ser enfrentado: *deveria Atlas, por alguma razão ligada à sua condição de trabalhador não-declarado, estar à margem da proteção social concedida, em tese, universalmente a todo e qualquer ser humano em uma sociedade erigida sob o contemporâneo Estado social de Direito, notadamente em Portugal e no Brasil? Ou, pelo contrário, por que razão não estaria?*

A indagação que se faz, noutras palavras, é *se a partir da realidade social consistente na informalidade de parcela significativa das relações laborais e do reconhecimento do princípio da universalidade como pedra angular dos Direitos Fundamentais Sociais, como inserir os indivíduos que são mantidos à margem do processo de integração ao sistema legal-formal – mediante a prática do trabalho não declarado – nos sistemas de segurança social, tal como disposto na Convenção n.º 102 da OIT, relativa à Norma Mínima da Segurança Social, a fim de lhes garantir a efetividade da proteção social prevista nas normas de Direito Internacional e nos ordenamentos jurídicos dos Estados Português e Brasileiro.*

A hipótese da qual se parte é que *não se admite que qualquer indivíduo exercente de atividade remunerada e lícita seja alijado da proteção social na ordem jurídica interna dos Estados Português e Brasileiro, mesmo que mantido como “trabalhador não-declarado” (undeclared worker), pela exegese do princípio da universalidade, identificado nas Constituições da República Portuguesa e da República Federativa do Brasil, nos Tratados da União Europeia e nos diplomas de Direito Internacional sobre o assunto, especialmente a Convenção n.º 102 da OIT, relativa à Norma Mínima da Segurança Social.*

A nosso ver, *prima facie*, razão assiste a Jorge Miranda (2017a): *o princípio da universalidade vale para todos os direitos sociais e apenas o seu regime de financiamento há de pautar-se por fatores diferenciadores.*

Uma vez constatada a hipótese acima, poder-se-ia dizer que, no Brasil e em Portugal, *os Direitos Sociais, ainda que expressamente previstos, não são levados a sério, na esteira do*

pensamento de Ronald Dworkin (2002), pois se encontra ausente, na sua aplicação aos fatos do mundo, aquilo que o aludido filósofo identifica como “*right to equal concern and respect*”².

A pesquisa pretende, portanto, abordar a situação do *trabalhador não declarado* e sua (des)proteção jurídica nas ordens jurídicas estatais portuguesa e brasileira como o centro das atenções, na medida em que, ao que se pode conceber, a ordem jurídica deve tutelar interesses de todos os seres humanos em condições similares – dada à universal noção de isonomia – na medida em que um trabalhador não declarado se constitui em sujeito de direitos, tanto quanto o trabalhador “formalizado”, merecendo *igual consideração e respeito*.

Quanto à escolha do tema, Jürgen Habermas (1984: 102-111) defende que, para compreender um comportamento, o cientista social deve ser pelo menos um participante virtual das práticas que pretende descrever, pois a menos que não possa julgar os sujeitos das relações, não terá como compreendê-los. Assim pensamos ter agido, face ao contato com essa temática, obtido por força da atividade deste pesquisador, no Brasil, como Juiz do Tribunal Regional do Trabalho da 12.^a Região e pelo exercício, anteriormente a isso, do cargo de Procurador do Instituto Nacional do Seguro Social, seguido dos estudos realizados para o Doutorado.

O objeto de pesquisa acima identificado, como é de costume no âmbito da pesquisa científica, parte de uma inquietação do pesquisador: a constatação, pela indicação recorrente dos diversos organismos internacionais que tratam do assunto, e a partir de diversos estudos técnicos publicados, de que, no plano fático, há desproteção de significativa quantidade de pessoas quanto a seus Direitos Fundamentais Sociais, por força do trabalho não declarado, agravada a situação após a eclosão da pandemia de Covid-19.

No âmago do estudo está o trabalhador não declarado deste lapso histórico que se conjuga com o período que se inaugura com a pandemia de Covid-19, e sua vulnerabilidade em matéria de proteção social. Um trabalhador que difere sobremaneira daquele trabalhador de outros lapsos da história – observadas as “revoluções” que se relacionam com o trabalho como condição humana, embora este trabalhador conviva com trabalhadores contratados sob o *standard* da sociedade industrial, cujas relações são indubitavelmente regidas pelo Direito do Trabalho e cuja proteção em âmbito de segurança social também se guia por esse paradigma.

O poder estatal, na sua indelegável função regulatória das relações intersubjetivas, se vê a braços com as transformações da economia e do mundo do trabalho, numa suposta crise de seu modelo, até à altura pautado nas políticas de *welfare* e cujo paradigma, nas relações de trabalho, é o da sociedade moderna: a relação jurídica regida pelo Direito do Trabalho,

² O direito à igual consideração e respeito (pelo legislador) – Tradução livre.

identificada pela subordinação dos trabalhadores a um empregador, inseridos numa planta industrial e com contratos de duração indeterminada, tendentes ao “contrato vitalício”, o que por sua vez levou à formação de políticas de Segurança Social estatais também identificadas por essa moldagem, em Portugal e no Brasil.

O trabalho por intermédio de plataformas digitais (*crowdwork*), num formato concebido no modelo económico conhecido pela expressão *Gig Economy*³, é um fenómeno em franca expansão a nível global, com fortes coeficientes de informalidade, e traz consigo novos desafios para a preservação dos direitos em comento: o direito ao trabalho decente, do qual decorre o direito à segurança social, de modo a conservar a dignidade desses trabalhadores. Esse modelo ganhou força com a pandemia de Covid-19, face a todas as consequências trazidas pelo período, especialmente o *lockdown* e a restrição à circulação e aglomeração de pessoas.

Em que pese a proclamada natureza universal dos Direitos Fundamentais Sociais, parcela consideravelmente numerosa de seres humanos que exercem trabalho lícito e remunerado não é contemplada por uma proteção jurídica eficaz, ainda que, em teoria – em textos normativos de Direito Internacional e nas Constituições dos países estudados – devessem ser cobertos pelos sistemas de proteção laboral e de segurança social existentes, pelo fato de que se encontram em situação de “trabalho não declarado”.

Para os fins deste estudo, adota-se a definição sobre o trabalho não declarado tal como estabelecida pela Comissão Europeia do Parlamento Europeu desde a Comunicação COM (98) 219-C4-0566/1998, qual seja: “qualquer atividade remunerada que seja legal quanto à sua natureza, mas não declarada às autoridades públicas, tendo em conta as diferenças nos sistemas regulamentares dos Estados-Membros”.

O trabalho não declarado, em razão de sua clandestinidade, pode afetar de modo indelével os direitos da pessoa que o exerce. O trabalhador nesta condição, no mais das vezes, acaba por não ser inscrito no sistema de seguro social por quem o remunera, o que acarreta o grave risco de o indivíduo (ou seus familiares) ter negado pelo Estado o direito a alguma prestação.

Ou seja, se o sistema legal previsto no ordenamento jurídico interno do Estado onde está *Atlas* não está bem ajustado aos fundamentos que regem a Segurança Social, o efeito de tal desajuste pode ser extremamente maléfico à sobrevivência dele próprio e de seus familiares e, não menos, à sociedade, pois outros integrantes desta poderão sofrer idêntica exclusão.

³ Conforme a definição do **Cambridge Dictionary**: “a way of working that is based on people having temporary jobs or doing separate pieces of work, each paid separately, rather than working for an employer” [Consult. 18-02-2023]. Disponível em: <https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles/gig-economy>.

Quanto ao referencial teórico-filosófico da pesquisa, cumpre tecer algumas palavras.

Deve-se ter em mente que “nossa civilização global é uma herança do mundo”, na feliz expressão de Amartya Sen e Bernardo Kliksberg (2010: 20). Aqui chegamos graças à marcha civilizatória, que impregna de sentido diversos aspetos da realidade social presente. Basta ver que não é de hoje que se fala em exploração desmesurada do homem pelo homem – a escravidão tem idade milenar e ainda não nos livramos totalmente dela – inspirando toda uma viragem conceitual que traz o “metaprincípio” da dignidade humana, o qual tem em Immanuel Kant uma expressão ímpar e que servirá de apoio teórico para o presente estudo a partir de seu imperativo categórico.

Perscrutamos, nesta pesquisa, o pensamento de Kant, especialmente seu imperativo categórico de que não devemos utilizar seres humanos como mero instrumento de nossos interesses, pois todos somos iguais em dignidade. Este disse, nas entrelinhas, que devemos ser capazes não somente de imaginar um comportamento como máxima, mas querer que esta seja uma máxima universal, de onde pretendemos tirar lições importantes.

Noutro plano, o do trabalho como condição humana, inarredável o pensamento de Hannah Arendt, que inaugura o capítulo pertinente a essa categoria e serve de base teórica para as formulações sobre a metamorfose que se nota nas relações laborais.

O destaque principal, todavia, é para a doutrina de Ronald Dworkin, que inspira o título e o debate sobre a busca da universalidade em matéria de segurança social, face à sua compreensão sobre a conexão entre Direito e Moral, ligando-se a uma concepção ética pautada na responsabilidade moral como pressuposto para que tenhamos respeito por cada um de nós mesmos: sob pena de incorrer em incoerência, não podemos considerar nossa vida objetivamente importante se não aceitarmos que a vida de todos tem a mesma importância objetiva (DWORKIN, 2011: 169-170). Ademais, com base nesse mesmo pressuposto ético, cumpre ao Estado tratar a todos, quanto a seus direitos, com igual consideração e respeito.

Não se imagina, com este trabalho, frisa-se, alcançar uma solução para o problema da desigualdade da Humanidade em termos gerais, mas colaborar no debate em aspetos específicos das sociedades contemporâneas: nas palavras de Dworkin (2007: 360), buscar um “nível decente de igualdade, segundo uma concepção apropriada”.

Delimitada a temática da pesquisa, convém descrever o “estado da arte”.

Globalmente, a OIT (2018) já estimava que havia mais de 2 bilhões de pessoas a trabalhar no chamado setor informal, correspondendo a mais de 60% dos trabalhadores de todo o planeta, dos quais boa parte se insere no fenômeno aqui pesquisado.

Para compreender a magnitude do fenômeno no âmbito da UE, tem-se os dados colhidos em inquérito produzido pelo EUROFUND (2020), solicitado pela Direção-Geral do Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão e coordenado pela Direção-Geral da Comunicação da Comissão Europeia. Naquela oportunidade, *em Portugal*, foram realizadas 1.030 entrevistas. Dos entrevistados, à indagação sobre se *conhece alguma pessoa que trabalhe sem declarar todos os seus rendimentos às autoridades fiscais ou à segurança social*, 36% responderam “sim” (a média em termos de UE foi de 33%).

Os dados coletados pelo Parlamento Europeu indicam que, em 2022, havia 28,3 milhões de trabalhadores europeus em plataformas digitais – número praticamente igual ao de trabalhadores em fábricas (29 milhões) – e que há uma tendência de incremento acelerado de pessoas nessas condições de trabalho mais recentes: as projeções são de que, em 2025, haja 43 milhões de pessoas trabalhando em plataformas digitais na UE⁴.

Em fevereiro de 2021, a Comissão Europeia lançou uma consulta pública sobre o trabalho em plataformas digitais, buscando discutir formas de melhorar as condições de trabalho e a proteção social ofertada aos trabalhadores. Nela, a Comissão identificava oportunidades criadas pela *Gig Economy* (tais como: maior flexibilidade, oportunidades de emprego e receitas adicionais, nomeadamente para as pessoas que tenham mais dificuldade em entrar no mercado de trabalho tradicional). Ao mesmo tempo, a Comissão chamou a atenção para os desafios associados a condições de trabalho precárias, em especial relacionadas à falta de transparência e previsibilidade contratual, a questões de saúde e segurança e ao acesso a instrumentos de proteção e segurança social (CAMELO *et al.*, 2022: 108). Alerta-se para o fato de que, apesar de classificados como autônomos, muitos trabalhadores da *Gig Economy*, em diversas situações, não têm o mesmo grau de autonomia característico desse grupo de profissionais. Por isso não receberiam a mesma proteção social e não gozariam de direitos trabalhistas, como outros que se encontram em uma relação de emprego, afirma o documento. Nesse particular, destaca-se que, muitas vezes, por não possuírem um contrato de trabalho com os prestadores de serviços, as plataformas acabam não contribuindo para a segurança social (CAMELO, 2022: 111).

A informalidade nas relações de trabalho, no caso do Brasil, segundo números divulgados pela OIT, a partir das pesquisas do IBGE, transitava entre 44,1% e 49,7% entre os anos de 2011 e 2019, ou seja, no lapso anterior à pandemia (ESTANQUE; PEREDO, 2023: 16). Segundo a

⁴ Conforme CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Os trabalhadores das plataformas digitais na UE em destaque**. 2024. [Consult. 26-12-2024]. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/infographics/digital-platform-workers/>.

Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua, realizada pelo IBGE (2024), o percentual de trabalhadores informais (sem declaração) no Brasil até agosto de 2023 foi de 39,1%. Isso significa que havia 38,933 milhões de trabalhadores a atuar na informalidade nesse período.

Os números acima refletem a realidade social em âmbito português e brasileiro e destacam a importância de compreender as dinâmicas da informalidade e seu impacto em políticas públicas envolvendo a efetivação de Direitos Fundamentais em matéria de trabalho e segurança social.

Conforme documento elaborado pela Plataforma Europeia de combate ao trabalho não declarado (2022), “os impactos e interrupções do Covid-19 (e possíveis futuras crises sistêmicas) também estão se desenrolando. A pandemia trouxe à tona muitos desafios existentes no combate ao trabalho não declarado, bem como criou novos. Os mercados de trabalho e a mobilidade laboral foram amplamente perturbados, deixando os trabalhadores não declarados particularmente vulneráveis”.

Segundo estudos da OIT, no período pós-pandemia, verifica-se que a informalidade nas relações de trabalho permanece crescente ou ao menos estável: “*No es previsible que las tasas de informalidad sigan mejorando; alrededor de 58 por ciento de la fuerza de trabajo mundial seguirá ocupada de manera informal en 2024*” (OIT, 2024: 14).

Em verdade, comparado o período pré-pandemia com o pós-pandemia, a informalidade não apresenta sinais de enfraquecimento, muito pelo contrário: *Desde 2019, el número de trabajadores informales ha aumentado en más de 120 millones, con lo que el total supera los 2 000 millones en 2023, su nivel más alto en dos decenios. La elevada proporción de trabajo informal suscita preocupación por la calidad general del empleo, ya que muchos de esos trabajadores carecen de una protección social y jurídica adecuada* (OIT, 2024: 29).

Tem-se que uma finalidade precípua que se alcança com o trabalho não declarado, por quem o contrata, é a de evadir impostos e contribuições para os sistemas de segurança social e não observar os direitos do indivíduo-trabalhador contratado, que deveriam ser observados face à legislação laboral (OCDE, 2017), a fim de obter uma redução dos custos da produção e, com isso, concorrer em condições melhores – ainda que desleais – com outras contratantes de mão de obra.

Na Europa, a situação desses trabalhadores não declarados passou a ser considerado um assunto de atenção no mais alto nível político, embora se saiba da dificuldade de encontrar estatísticas precisas a respeito de quantos indivíduos estão nesta condição (HÄKANSTA *et al.*, 2022). A Autoridade Europeia do Trabalho (ELA), criada pelo Parlamento Europeu, possui

como uma de suas atribuições apoiar os Estados-Membros da UE na luta contra o trabalho não declarado. Em 26 de maio de 2021, a Plataforma Europeia de Combate ao Trabalho Não Declarado foi criada como um grupo de trabalho permanente na ELA.

A ausência de proteção social acarreta consequências de extrema gravidade ao tecido social e, conseqüentemente, à Humanidade, pois não só mantém intactos os estratos de desigualdade social e econômica - e até os agrava – como, sob a ótica dos Direitos Fundamentais, deixa em grave risco de subsistência pessoas que, “da noite para o dia”, se veem privados da condição de prover o sustento, tanto seu como de sua família.

Apresentada, assim, a relevância do presente estudo: impõe-se que a Ciência Jurídica possa apresentar respostas ao problema de como assegurar tratamento digno, com igual consideração e respeito, a esses trabalhadores, levando seus direitos a sério a partir da efetividade das normas que os estampam em nível constitucional, comunitário e global.

Cumpra, a seguir, falar da metodologia empregada neste estudo.

A pesquisa empírica em Direito envolve, indubitavelmente, juízos valorativos. Admite-se que estes só se podem mostrar verdadeiros, nas palavras de Dworkin (2011: 176), se houver argumentos jurídicos ou morais adequados que os corroborem. E tais argumentos sobre as convicções morais afirmadas devem ser capazes de se entrelaçar de tal modo que, para defender qualquer parte dessa rede, seja possível citar alguma outra parte, e ao cabo disso, justificar todas as partes pelas demais. É o que se intenta fazer: buscar convicções nas quais se possa acreditar e que se encaixem entre si, num processo interpretativo que permita compreender, dentro de nossas limitações naturais, a temática e os objetivos propostos na pesquisa.

Está-se ciente de que o que causa as convicções das pessoas não são seus encontros com uma verdade moral, como adverte Dworkin (2011: 72), mas sim aquilo que o referido filósofo chama de “histórias pessoais” de cada um. E, no entanto, como ressaltado no imperativo categórico de Kant, devemos construir juízos morais que sejam máximas a serem seguidas por todos, e não apenas por nós mesmos.

Como pondera Dworkin em *Justice for Hedgehogs* (2011: 144), a confiança e a clareza absoluta “são apanágios dos loucos e dos fanáticos”. Para Dworkin, temos que fazer “o melhor que podemos” ao escolher entre todas as opiniões substantivas oferecidas, perguntando-nos qual delas, após a devida reflexão, nos parece mais plausível que as demais. Isto porque não é possível demonstrar, no campo dos juízos de valor, que nossas convicções morais são verdadeiras e as que expressam o contrário seriam falsas.

Nosso intento, portanto, é o desenvolvimento das opiniões aqui pesquisadas com a devida responsabilidade – pois nas palavras de Dworkin (2011: 153), a essência da responsabilidade é

a integridade do intérprete, de tal modo que cada uma de nossas opiniões sustente as outras numa rede de valores que abraçamos autenticamente. A responsabilidade moral exige que nossas convicções reflexivas sejam postas conforme uma interpretação crítica – deve-se buscar entendimentos e especificações dessas convicções, tendo em mente a dupla meta da integridade e da autenticidade; e interpretar cada uma dessas convicções à luz das demais e à luz daquilo que se nos afigura como um modo adequado de levar a vida (DWORKIN, 2011: 163).

Longe de se pensar que isso por si nos leve ao ideal de um ser *kantiano* de perfeita boa vontade (*kantian man of perfectly good will*): como afirma Dworkin (2011: 164), “ninguém é tão inteligente, tão bom e tão imaginativo”. Ao pesquisador cumpre tomar a responsabilidade moral como uma obra em pleno curso, de modo a empenhar, sempre, um esforço razoável para se manter balizado pela integridade e pela autenticidade de pensamento como objetivos, mesmo que ciente de que verdades absolutas são em tese inalcançáveis: “*Morally responsible people may not achieve truth, but they seek it*”⁵ (DWORKIN, 2011: 113).

A interpretação se dá, pois, como fenômeno social e que se baseia nas práticas e tradições de interpretação já existentes, as quais permitem ver se numa determinada comunidade interpretativa há convergência ou divergência sobre os juízos de valor postos, e em que nível as discordâncias são toleráveis (DWORKIN, 2011: 198-200). Dworkin (2011: 154) concebe que “*a true interpretive claim is true because the reasons for accepting it are better than the reasons for accepting any rival interpretive claim*”⁶. Ele recorre a Hans-Georg Gadamer para afirmar que o hermeneuta é coagido ao respeito pela tradição interpretativa e, somente nela e através dela, pode atribuir um significado às palavras que reflitam a melhor interpretação possível (*apud* ZANON JÚNIOR, 2013).

Conforme Hans-Georg Gadamer, a interpretação não é um ato neutro ou descontextualizado, mas um processo profundamente influenciado pela história e pela tradição, conforme expresso em sua obra principal, Verdade e Método (no original, *Wahrheit und Methode*). Gadamer argumenta que interpretar um texto ou um fenômeno cultural envolve um diálogo entre o intérprete e o objeto interpretado, mediado pelas condições históricas e sociais que moldam ambos. Embora Gadamer reconheça a inevitabilidade da influência histórica, ele também sustenta que a interpretação é uma atividade crítica. Isso significa que o intérprete pode desafiar as tradições e preconceitos herdados. O diálogo hermenêutico não é um processo

⁵ Pessoas moralmente responsáveis podem não alcançar a verdade, mas a buscam (DWORKIN, 2011: 113 - Tradução livre).

⁶ Uma verdadeira proposição interpretativa é verdadeira porque as razões para aceitá-la são melhores do que as razões para aceitar qualquer proposição interpretativa rival (DWORKIN, 2011: 154 - Tradução livre).

passivo de submissão às imposições da história, mas uma oportunidade para questioná-las e reinterpretá-las à luz de novas compreensões. Para Gadamer (2013: 305), o encontro entre o horizonte do passado e o horizonte do presente nunca é estático; é um processo vivo no qual novas compreensões emergem. Esse processo permite que revisitemos criticamente nossas próprias pressuposições.

Esse potencial crítico da interpretação é o que permite que a hermenêutica *gadameriana* seja não apenas um exercício filosófico, mas uma ferramenta transformadora. Ao engajar-se ativamente com o passado e confrontar as tradições, o intérprete pode reformular significados e abrir caminhos para novas possibilidades de compreensão, como aqui se tenciona.

Trata-se, nesta pesquisa, de tema essencialmente jurídico, razão pela qual se aplica a esta pesquisa o método próprio da pesquisa jurídica – em que pese a abordagem proposta, que não se limita à abordagem sob a ótica da ciência jurídica, permitindo-se adentrar em vieses da ciência política.

Ante as características do problema que se tem aqui proposto, compreende-se que a abordagem deve seguir a dimensão teórico-linguística, pois considera-se que as normas em jogo são “enunciados linguísticos” e não mera “intenção ou vontade da lei ou do legislador”, e além disso, a interpretação se dá “condicionada pelo contexto, pois efectua-se em condições sociais historicamente caracterizadas, produtoras de determinados ‘usos’ linguísticos, decisivamente operantes na atribuição do significado”; e, também, a dimensão teórico-constitucional, conectando-se, pois, ao historicismo e atualismo, “dada a necessária repercussão das mudanças político-sociais e do desenvolvimento dos elementos políticos do ordenamento na valoração do conteúdo das disposições constitucionais” (CANOTILHO, 2003: 1209).

Está em evidência, para tanto, na presente pesquisa, o método tópico-problemático, em face do “carácter prático” de resolução de problemas concretos que se intenta, bem como do “carácter aberto” das normas constitucionais em comento, com o fito de a partir dos vários *topoi*, “sujeitos à prova das opiniões pró ou contra”, a interpretação mais adequada (CANOTILHO, 2003: 1211). Evidentemente, não se descarta que, numa linha metodológica hermenêutica-concretizadora, nos dizeres do constitucionalista lusitano, “a leitura de um texto normativo se inicia pela pré-compreensão do seu sentido através do intérprete” (CANOTILHO, 2003: 1212). Tampouco, dada a delimitação posta à pesquisa, será posta de lado a interpretação comparativa, de modo a “estabelecer a comunicação entre várias constituições (Häberle) e descobrir o critério da melhor solução para determinados problemas concretos” (CANOTILHO, 2003: 1214).

Produziu-se, para tanto, ampla pesquisa doutrinária, com ênfase na literatura portuguesa e brasileira, mas com aportes de autores de outras nacionalidades e publicações de organismos internacionais. Tratou-se, ademais, de consultar as fontes de direito – desde os diplomas de Direito Internacional até as normas constitucionais de Portugal e Brasil, e os diplomas de Direito Comunitário ligados à UE, todos quando relacionados à temática dos Direitos Fundamentais Sociais que estão no centro desta pesquisa. A escolha do material de pesquisa buscou trazer a alusão a dissensos relevantes sobre a temática em nível global e de direito interno em Portugal e no Brasil, com a compreensão de que problemas relativos à interpretação e aplicação em matéria de Direitos Fundamentais Sociais, entre outros, têm como base disputas pela hegemonia em uma verdadeira batalha entre posições ideológicas, filosóficas e sociais, históricas ou contemporâneas (ALVES, 2009: 50).

As fontes a serem pesquisadas são de origem bibliográfica, a partir de material já publicado, constituído principalmente de livros, artigos de periódicos, teses, dissertações e monografias, inclusive textos científicos e normativos obtidos em meio físico e na Internet.

Aplicar-se-á, por apropriado, o método dialético, na medida em que há na temática escolhida bastante argumentos a favor e contra (1) a construção e efetivação de uma proteção social universal em sua plenitude, à vista de questões ligadas à própria continuidade das políticas de segurança social, e (2) a possibilidade concreta da universalização de Direitos Sociais, em razão da crescente expansão da *Gig Economy*, das dificuldades da ação fiscalizatória dos Estados em matéria de trabalho remoto e transfronteiriço e das novas formas de relações de trabalho.

Fixado o cerne jurídico do tema, é intenção deste trabalho a visão sistêmica do assunto, de modo a abordar aspetos filosóficos, sociológicos e econômicos, para que o trabalho possa estar centrado na realidade social e não apenas no ordenamento jurídico posto, na medida em que não tem sido capaz de contemplar satisfatoriamente as exigências de proteção plena a situações que merecem ser tratadas com a urgência máxima, pois está em jogo a própria sobrevivência das pessoas porventura atingidas pelos riscos sociais e sem a devida proteção jurídica.

Cabe situar os desafios do Estado de Direito, contidos na realidade social contemporânea, para a consecução das políticas de segurança social, face a alguns fatores que são identificados: o trabalho como condição inerente à subsistência humana para obter-se os bens e a segurança necessários a uma vida digna, é dizer, em que o trabalho humano não seja

tratado como mercadoria e o ser humano não seja mero instrumento para a satisfação de interesses de outrem; a transição, dentro do Estado de Direito, de uma sociedade pautada no modelo econômico industrial para uma sociedade pós-industrial; a imensa variação, por conta dessa transição, de formas de prestação de trabalho e de obtenção de subsistência; e as dificuldades advindas da globalização aliada ao trabalho remoto e *on demand*, especialmente após a pandemia, quando evidenciados subterfúgios para a precarização dos trabalhadores, em sua faceta mais cruel, que se identifica com a informalidade decorrente do trabalho não-declarado e o desafio relativo à regulação da matéria nos ordenamentos português e brasileiro para conter os efeitos negativos desse fenômeno, especialmente após a pandemia de Covid-19, de modo a preservar e tornar efetivos os Direitos Fundamentais Sociais a todos os integrantes dessas respectivas comunidades políticas, inclusive os trabalhadores não declarados, notadamente, o direito a prestações de segurança social face às contingências sociais a que se refere a Convenção n.º 102 da OIT, relativa à Norma Mínima da Segurança Social.

Será necessário perpassar a conjuntura econômica e ideológica contemporânea, inaugurada ainda no final do século XX, em que se discute a continuidade do modelo de proteção social atualmente existente, em razão de aspetos demográficos (diminuição da natalidade e aumento da longevidade), econômicos (ligados aos gastos públicos com a manutenção dos sistemas de segurança social) e políticos – com um forte viés doutrinário, vindo de algumas correntes, tendente à redução do papel do Estado no campo dos Direitos Sociais, sob o argumento de que os limites de endividamento da sociedade com aposentações, pensionamentos e outros benefícios devem ser revistos – o que leva até mesmo ao debate sobre o chamado pacto intergeracional – alicerce, desde a sua gênese, do seguro social.

Para tanto, a estrutura da tese é formada por quatro eixos interligados entre si pelo tema central do estudo.

Tem-se como passos a cumprir, que são dispostos nos capítulos que se seguem: a compreensão sobre o trabalho humano e sua evolução, conectada à evolução dos agrupamentos humanos até a Idade Moderna; dos alicerces do Estado de Direito em Portugal e no Brasil, sob o manto do constitucionalismo, e nestes ordenamentos, a consagração dos Direitos Fundamentais Sociais ao trabalho (decente) e à segurança social desde a Declaração Universal dos até o direito interno, passando pelo comunitário, no Direito Português; a formação do paradigma do trabalho por conta alheia na modernidade como central para a construção desses Direitos Fundamentais Sociais a partir do trabalhador como sujeito; as transformações no mundo do trabalho, a quebrar o paradigma da sociedade industrial e abrir uma transição para uma sociedade pós-industrial, e uma doutrina econômica estabelecida em outros moldes, a *Gig*

Economy; a convergência do pensamento global sobre a universalidade dos referidos direitos; e o objetivo de extensão dos direitos ligados à segurança social a todas as pessoas como forma de assegurar a sustentabilidade das sociedades, evitando-se a exclusão social daqueles cujo trabalho não é declarado às autoridades estatais.

No primeiro capítulo faz-se uma análise da evolução humana para a busca da compreensão sobre aspetos ligados à segurança como principal objetivo do ser humano, com vista à sua autopreservação, e à solidariedade social, quanto à preservação da espécie; trazemos à colação a formação e evolução do pensamento humanista, de que decorre o (meta)princípio da dignidade humana; e discute-se a formação das comunidades políticas, até a concepção de Estado de Direito vigente, pautado em garantir os Direitos Fundamentais a cada ser humano, direitos os quais também são delineados.

No segundo capítulo, aborda-se especificamente os Direitos Fundamentais Sociais ao trabalho digno e à segurança social, e sua previsão expressa nos ordenamentos português e brasileiro, com detalhamento sobre disposições relativas às políticas de seguro social.

No terceiro traz-se o fenómeno do trabalho e sua metamorfose, com abordagem sobre a evolução até o trabalho típico da sociedade industrial, as “revoluções” tecnológicas e dos processos de produção, com o aumento do fenómeno da informalidade nas relações de trabalho, com ênfase no trabalho não declarado, até a quadra mais recente, em que se tem novas transformações acontecendo por força de fenómenos ligados à globalização, ao incremento das tecnologias de informação e comunicação e à *Gig Economy*, com o surgimento do *crowdwork*.

No derradeiro capítulo debate-se a universalidade dos Direitos Fundamentais Sociais, com destaque para a segurança social, a partir do pensamento de Dworkin, as dificuldades dos entes estatais em superar uma suposta “crise” do modelo e a questão da regulação das relações laborais trazidas com a *Gig Economy*, e coloca-se a ideia de que se deve discutir a proteção social sustentável, com vista não só aos atuais trabalhadores, mas também aos das próximas gerações, com atenção aos trabalhadores não declarados.

Após, tecem-se as conclusões sobre os eixos temáticos supra elencados, com o objetivo principal de trazer uma resposta ao problema proposto que possa contemplar, no presente lapso mas com vistas ao porvir, o problema da carência de proteção em termos de segurança social a indivíduos em grave risco de subsistência nas condições aventadas – em síntese, os efeitos nefastos, em matéria de desproteção quanto aos riscos cobertos pelos sistemas de segurança social, da informalidade dos trabalhadores não declarados da *Gig Economy*, e por esta razão, precarizados - sejam os “nacionais” sejam os imigrantes – e seus dependentes.

1 O SER HUMANO, O ESTADO DE DIREITO E OS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS

The Rights of Man are the rights of all generations of men, and cannot be monopolised by any (Thomas Paine).

O presente capítulo pretende alcançar a compreensão da relação entre o desenvolvimento do ser humano – em sua inescapável condição de sociabilidade – e a organização da sociedade até a formação do ente estatal sob o pálio do binômio *liberdade e segurança*; dos aspetos relativos ao surgimento e desenvolvimento dos *direitos sociais*, e do seu reconhecimento como *Direitos Fundamentais*; e do papel do Estado na garantia de efetividade desses direitos. Em seguida, tenciona-se abordar os direitos da pessoa trabalhadora nesta condição, destacadamente: os direitos ligados ao trabalho digno e à segurança social, quanto a suas bases fundantes: a *solidariedade* e a *universalidade*.

Algumas questões sobre a natureza humana e sua evolução servem de moldura ao presente capítulo e a este trabalho de pesquisa como um todo, ante a natural preocupação com a autopreservação de toda pessoa humana e, em âmbito coletivo, da espécie humana, tendo para este intento o *exercício do trabalho* contribuído como *fonte e condição de sua sobrevivência*, o que resultou na formação de agrupamentos humanos em comunidades cada vez mais sofisticadas, até a forma mais atual delas, a sociedade regida por regras ditadas por um – ou mais de um (como ocorre ao menos no âmbito da UE) – poder(es) soberano(s).

Adotar-se-á como premissa a de que as relações de produção se relacionam diretamente à sucessão histórica vivenciada em cada época (DELGADO, 2006: 25). Desse modo, compreender tal processo evolutivo se torna útil para esclarecer aspetos ligados à condição humana (conforme a expressão cunhada por Hannah Arendt) nos tempos atuais, com holofotes para as questões de (re)estruturação (constante) da sociedade, de reconhecimento das desigualdades sociais, e da previsão – contida nas Constituições dos Estados e tratados de Direito Internacional – de que cada ente estatal, na atualidade, deve ter como uma de suas principais finalidades a promoção do bem-estar de todos, com vistas à universalização do tratamento digno a cada ser humano.

1.1 O SER HUMANO E SUA NECESSIDADE DE SEGURANÇA

O *ser humano*, como destinatário da ordem jurídica, detentor de direitos e obrigações, é apreendido, tal como nos ensina J. J. Gomes Canotilho (2012: 35) e especialmente para o cerne

deste estudo, “num paradigma antropológico” *como pessoa, como cidadão e como trabalhador*, face a um Estado que “recorta-se ainda como ‘herói local’ e como um esquema organizatório da estratégia política”. Entendemos que não se pode captar a plena dimensão de um sistema, de uma sociedade e de uma cultura, “sem a constatação múltipla de fatores causais inerentes à historicidade humana” (WOLKMER, 2001: 25).

Desde a Grécia Antiga, Sófocles, n’*Antígona* (*apud* SARMENTO, 2022: 40), identificou o ser humano como o principal mistério da natureza: “Ele soube forjar a linguagem e o pensamento, criar cidades, e sabe proteger-se do gelo e das chuvas. Inesgotável em recursos contra tudo, salvo contra a morte”.

Immanuel Kant, em seu estudo *Der Streit der Fakultäten* (traduzido para o português, *Conflito das Faculdades*), de 1798, demonstrou sua intenção em compreender a evolução do ser humano sob o ponto de vista de uma filosofia prospectiva da história, na busca da resposta à questão relativa ao progresso da humanidade: “não se trata aqui da história natural do homem (de saber se, no futuro, surgirão novas raças suas), mas da história moral e, decerto, não de acordo com o conceito de gênero (*singulorum*), mas segundo o todo dos homens, unidos em sociedade e repartidos em povos (*universorum*), quando o filósofo se questiona se o gênero humano (em geral) progride constantemente para o melhor” (*apud* KLEIN, 2012: 14).

Já na obra *Metaphysik der Sitten* (traduzido para o português, *Metafísica dos Costumes*), de 1797), Kant anotava, em rodapé: “A *História* é escrita pragmaticamente quando nos torna *prudentes*, quer dizer, quando ensina ao mundo actual a maneira de assegurar a sua vantagem melhor ou pelo menos tão bem como o mundo das gerações passadas” (KANT, 2005: 53).

O ser humano é essencialmente social, como preconiza Aristóteles n’*A Política* (1998: 9). A cooperação social foi, pois, fundamental para a sobrevivência e a reprodução humanas. Em que pese cada pessoa ter sua individualidade, sua condição de “ser humano único, irrepetível” (OTERO, 1999: 64), é característico de sua natureza o viver em comunidade – e todas as consequências daí advindas.

Porém, como sustenta Agnes Heller, o ser humano se relaciona de um modo cada vez mais complexo, face à “assimilação da realidade social dada”, de tal modo que contém em cada caso (a partir do homem mais primitivo) algo de momento também irredutível e único. Para a referida autora, “as necessidades humanas tornam-se conscientes, no indivíduo, sempre sob a forma de necessidades do Eu” – alimentar-se, proteger-se de riscos à sua vida etc. No “Eu” nascem os sentimentos – e aqui anotamos, para os fins deste estudo, inclusive a solidariedade ou o egoísmo. Desse modo, concluímos com a autora: “a dinâmica básica da particularidade individual humana é a satisfação dessas necessidades” (HELLER, 2016: 32-33).

Na análise do que seriam as necessidades humanas fundamentais, encontramos no *Leviathan* de Hobbes, de 1651, a ideia de que o fim naturalmente perseguido pelos seres humanos, “desde o mais primitivo até o mais civilizado” é a *autopreservação* (apud FARIA, 2021: 10). De outra vertente, Adam Smith afirma existir também, por natureza, laços de *solidariedade*: “*How selfish soever man may be supposed, there are evidently some principles in his nature, which interest him in the fortune of others, and render their happiness necessary to him, though he derives nothing from it except the pleasure of seeing it*”⁷.

Apesar de tudo indicar, até onde chegou a ciência, ser a espécie humana a mais desenvolvida do planeta, nos dizeres de Onora O’Neill os seres humanos são “persistentemente vulneráveis” de modo muito típico: “têm uma longa e indefesa infância; adquirem até suas capacidades e capacitações físicas e sociais mais essenciais com a ajuda dos outros; dependem da interação social e emocional de longo prazo com outros; suas vidas dependem de fazerem uso estável e produtivo do mundo natural e do feito pelo homem” (O’NEILL, 2006: 226). Vive o ser humano, invariavelmente e desde sempre, sob certos riscos: o risco de adoecer, o risco de não ter o que comer, o risco de morrer.

Noutro campo, o primatólogo Frans de Waal, ao estudar a empatia em primatas – incluídos os seres humanos – ao longo de décadas, discute a natureza da empatia, sua manifestação em várias espécies e a conclusão de que a empatia é, de fato, uma característica central da evolução social humana. A partir de seus estudos, no que toca à ancestralidade humana, concluiu o antropólogo que “a segurança é a primeira e a mais forte motivação da vida social”, isso porque, tal como ocorre com boa parte dos mamíferos, “todo ciclo da vida humana inclui estágios nos quais dependemos dos outros (na infância, na velhice ou quando ficamos doentes) e nos quais os outros dependem de nós (quando cuidamos das crianças, dos velhos ou dos doentes)”. É em razão da segurança que se obtém pela cooperação grupal, na luta pela sobrevivência, que as pessoas tenderam a se agrupar nos primórdios da civilização, pelo que o arremata, com precisão: “Precisamos uns dos outros para sobreviver. É dessa realidade que precisamos partir em toda discussão sobre a sociedade humana, e não dos devaneios dos séculos passados, que descreviam nossos antepassados como se fossem criaturas livres como pássaros, sem nenhum tipo de obrigação social” (DE WAAL, 2021: 45-47).

Com a vida compartilhada, os riscos são minimizados, ou na sua ocorrência, passíveis de socorro pela empatia.

⁷ “Por mais egoísta que se possa admitir que seja o homem, é evidente que existem certos princípios em sua natureza que o levam a interessar-se pela sorte dos outros e fazem com que a felicidade destes lhe seja necessária, embora disso ele nada obtenha que não o prazer de a testemunhar” (SMITH, 2009: 2 - Tradução livre).

Nota-se, portanto, que é *inerente à condição humana*, por sua racionalidade, a *busca por segurança* – para a autopreservação de cada indivíduo e da espécie – vista esta segurança de modo abrangente, de modo a preservar a vida humana.

Pela herança tanto antropológica quanto jurídica, e para fins de delimitação do presente estudo, interessa-nos particularmente a gênese das sociedades ocidentais, de onde surgiram os Estados Português e Brasileiro, bem como a construção do pensamento filosófico no respeitante à relação entre o Estado e o ser humano, com vistas à segurança dos indivíduos.

Isto leva à necessidade de breve incursão pelos antecedentes históricos, notadamente no aspeto relacionado aos direitos da pessoa humana e, de certo modo, o fenômeno do trabalho (livre ou não) como fator de identificação do ser humano em comunidade, tendo-se em consideração que “o desenvolvimento das forças produtivas é uma instância primária com relação ao desenvolvimento da estrutura total da sociedade” (HELLER, 2016: 11).

1.1.1 A evolução da vida em comunidade

Com efeito, a individualidade humana não é simplesmente uma “singularidade”. Como sustenta Heller (2016: 103-104), “todo homem é singular, individual-particular, e, ao mesmo tempo, ente humano-genérico. Sua atividade é, sempre e simultaneamente, individual-particular e humano-genérica”. Em outras palavras: “o ente singular humano sempre atua segundo seus instintos e necessidades, socialmente formados mas referidos ao seu Eu, e, a partir dessa perspectiva, percebe, interroga e dá respostas à realidade; mas, ao mesmo tempo, atua como membro do gênero humano e seus sentimentos e necessidades possuem caráter humano-genérico”. Todo homem se encontra, enquanto ente particular-singular, “numa relação consciente com seu ser humano-genérico”; o humano-genérico é representado para o indivíduo como algo dado fora de si mesmo, “em primeiro lugar através da comunidade e posteriormente, também dos costumes e das exigências morais da sociedade em seu conjunto, das normas morais abstratas”.

Em sua atividade social, portanto, o homem está sempre “em movimento” entre sua particularidade e sua elevação ao genericamente humano.

Dito isso, incumbe adentrar o campo das relações interpessoais sob a ótica da liberdade e sua limitação como pressuposto da existência de regras de convivência, que por sua vez passam a ser fixadas por uma pessoa ou grupo de pessoas, como célula *mater* de uma organização social.

Kant tinha como premissa que a compreensão da História permite que o observador, “ao considerar no seu conjunto o jogo da liberdade da vontade humana, poderá nele descobrir um curso regular; e que assim o que, nos sujeitos singulares, se apresenta confuso e desordenado aos nossos olhos, se poderá, no entanto, conhecer, no conjunto da espécie, como um desenvolvimento contínuo, embora lento, das suas disposições originárias” (*apud* KLEIN, 2012: 14).

Klein frisa que, para Kant, a inicial “liberdade selvagem” levou os seres humanos “a entrarem numa situação de direito”, forçando-os a abandonar tal liberdade para poderem conviver, tal como aconteceu primeiro com grupos de agricultores, “que precisaram se unir para poder defender sua propriedade de saques e da invasão de suas plantações por grupos de pastores nômades” (*apud* KLEIN, 2012: 91).

Esse desenvolvimento, por sua vez, foi compreendido de diversas formas.

Em termos filosóficos, há a dicotomia sobre o “estado inicial” do ser humano em sua relação com o outro: se o do *Leviathan* de Hobbes (1651), que descreveu o estado de natureza como um “estado de guerra e conflito constantes”; ou o “estado de inocência”, de Rousseau, no seu *Discurso sobre a Origem e os Fundamentos da Desigualdade entre os Homens* (1755), em que expressa a ideia de que a propriedade privada (a noção de que “isto é meu”) marca o início da sociedade civilizada e a transição para a saída do estado de inocência – quando os recursos eram compartilhados – para o estado de desigualdade no pós-inocência.

Faz-se, nesta quadra da pesquisa, uma abordagem empírica, pautada na Biologia, na Antropologia e na Sociologia. Isto porque compreendemos, na mesma linha de visão de Agnes Heller (2016: 18-19), que o caráter evolutivo antropológico pode ser mostrado do modo mais evidente no desenvolvimento das forças produtivas.

Em *A Origem das Espécies*, Charles Darwin (1859: 484), em contraponto à ideia do surgimento da espécie humana por obra divina (GÊNESIS, 1:26-27), apresentou a ideia – então revolucionária – de que todas as formas de vida na Terra compartilham uma ancestralidade comum: “*All the individuals of the same species, and all the species of the same genus, or even higher group, must have descended from common parents; and therefore, in however distant and isolated parts of the world they are now found, they must in the course of successive generations have passed from some one part to the others*”. Darwin defendeu que, ao longo do tempo, as espécies – incluída a espécie humana – se transformam gradualmente por meio de um processo de seleção natural, no qual as características vantajosas dos ancestrais são preservadas e as desvantajosas são eliminadas.

Darwin forneceu, assim, uma estrutura conceitual e científica para a compreensão da evolução da espécie humana em termos biológicos. A ideia de que os seres humanos e as demais espécies eram criados divinamente estava até então profundamente enraizada e era amplamente aceita; e qualquer desvio dessa visão era frequentemente considerada heresia ou blasfêmia.

Ser humano, para a Biologia, significa ser uma forma de vida pertencente ao gênero *Homo*. De cerca de 2 milhões de anos até por volta de 10 mil anos atrás, o mundo abrigou, ao mesmo tempo, várias espécies humanas. O *Homo Sapiens*, espécie do gênero *Homo* da família dos *primatas*, que surgiu há aproximadamente 300.000 anos atrás, é a que prevaleceu no processo de seleção de que nos falava Darwin (HARARI, 2021: 13-23).

Segundo Oded Galor (2023: 27), a evolução do cérebro humano foi o principal impulso para o avanço excepcional da espécie, “até porque seu desenvolvimento ajudou a trazer o progresso tecnológico – com maneiras cada vez mais sofisticadas de usar em nosso benefício materiais e recursos naturais ao nosso redor”. Esses avanços, por sua vez, moldaram os processos evolutivos, permitindo que os seres humanos se adaptassem com mais sucesso aos ambientes em constante mudança, criando e utilizando novas tecnologias — um mecanismo de repetição e intensificação que levou a avanços tecnológicos cada vez maiores⁸.

Conforme os estudos antropológicos hodiernos indicam, foi na África, cerca de 150 mil anos atrás, que o mais recente ancestral (matrilinear) de todos os humanos vivos, surgiu: “Embora, é claro, houvesse muitas mulheres na África à época, as linhagens delas acabaram se extinguindo. Logo, todos os humanos no planeta Terra hoje descendem dessa mulher africana” (ACEMOGLU; JOHNSON, 2023: 23).

Entre 70.000 e 30.000 anos atrás, o cérebro do *Homo sapiens* passou por um salto evolutivo conhecido como “Revolução Cognitiva”. A teoria mais aceita, leciona Harari (2021), é de que mutações genéticas acidentais alteraram as conexões do cérebro dos *Sapiens*, permitindo que pensassem de formas inéditas e se comunicassem usando tipos de linguagem totalmente novos. Daí para a frente, com suas capacidades aprimoradas do cérebro, os *Homo Sapiens* foram capazes de superar seus rivais: começaram a formar comunidades maiores e mais sofisticadas; inventaram formas mais complexas de ferramentas e técnicas de caça; e começaram a estabelecer redes de comércio primitivas.

Pela linguagem – da qual se origina o diálogo com o outro – constituiu-se o *ser humano político*, numa relação de socialidade com os demais: “*Men in the plural, that is, men in so far*

⁸ “A tecnologia é a forma como o conhecimento humano coletivo é utilizado para melhorar a nutrição, o conforto e a saúde, mas frequentemente também para outros propósitos, como vigilância, guerra ou até mesmo genocídio” (ACEMOGLU; JOHNSON, 2023:23 - Tradução livre).

as they live and move and act in this world, can experience meaningfulness only because they can talk with and make sense to each other and to themselves” (ARENDT, 2019: 4)⁹.

Quanto à distribuição pelo planeta, a hipótese mais admitida, denominada “*Out of Africa*”, ou “hipótese da origem única” — sugere que “a população atual de humanos anatomicamente modernos em todo o mundo descende sobretudo de uma migração mais significativa do *Homo sapiens* da África entre cerca de sessenta mil e noventa mil anos atrás”. As ondas migratórias contribuíram para a ampliação para outros continentes: “À medida que os humanos pré-históricos estabeleceram novos nichos ecológicos, tiveram acesso a outros territórios para caçar e coletar e, como resultado, começaram a se multiplicar mais depressa” (GALOR, 2023: 30).

O trabalho humano constitui a razão pela qual se dá este salto evolutivo. Antes desse período migratório, é assente na Antropologia que “o impulso básico da vida humana era muito semelhante ao de um esquilo, definido pela sobrevivência e pela reprodução” (GALOR, 2023). A adaptação a ambientes novos e distintos, em razão das migrações e da linguagem, construiu a diversidade humana, fomentando a disseminação e a polinização cruzada de inovações, acarretando um maior crescimento populacional.

No entanto, seguindo na esteira da pesquisa de GALOR (2023: 31), apesar de suas então novas ferramentas e técnicas, “aos poucos os padrões de vida dos humanos retrocederam para o nível de sobrevivência”. A incapacidade de sustentar a população em crescimento, aliada a mudanças climáticas, acabou induzindo a Humanidade a explorar um modo alternativo de subsistência — a agricultura. A Revolução Agrícola, também conhecida como Revolução Neolítica, com origem no Crescente Fértil — entre os rios Tigre e Eufrates, ao longo da costa oriental do Mediterrâneo e ao redor do delta do rio Nilo, no Egito — mudou gradativamente o modo de subsistência humana, em nova fórmula de divisão das atividades laborais.

Os *Homo Sapiens* viveram inicialmente um estilo de vida nômade, até que adveio a Revolução Agrícola: em vez de caçar e coletar, os humanos agora plantavam e domesticavam animais para o abate, o que exigia fixação num território.

Surge daí a existência de um suprimento além das necessidades diárias, o que trouxe, além de melhores condições de vida e longevidade, a novidade dos *excedentes de produção*. Tais excedentes, como aponta Harari (2020: 116), somados aos inventos para transporte de

⁹ Os homens no plural, isto é, os homens na medida em que vivem, se movem e agem neste mundo, só podem experimentar significado porque podem conversar e fazer sentido uns com os outros e para si mesmos (ARENDT, 2019:4 – Tradução livre).

cargas, permitiu a concentração humana em agrupamentos cada vez maiores: grandes aldeias, depois vilas, e por fim as *polis*.

Vieram novos ofícios, como ferraria e tecelagem. Então, os produtos alimentícios e as produções artesanais se tornaram *instrumentos de troca*. Há evidências de que, dezenas de milhares de anos atrás, já havia a circulação de objetos — muitas vezes pedras preciosas, conchas ou outros adornos — por distâncias enormes, até continentais (GRAEBER; WENGROW, 2022).

Logo, tem-se aqui *uma embrionária divisão social do trabalho*.

Para a maioria da população humana de então, a transição para a agricultura foi o principal incentivo ao sedentarismo. Depois de centenas de milhares de anos de lentas e dolorosas mudanças tecnológicas e sociais, esse processo — “a transição das tribos de caçadores-coletores para sociedades agrícolas e, em seguida, do estilo de vida nômade para a vida sedentária — se espalhou para a maior parte da humanidade em alguns poucos milhares de anos” (GALOR, 2023: 35). No entanto, estas mudanças não ocorreram igualmente para todos os agrupamentos, o que será constatado, por exemplo, no chamado “período dos descobrimentos”, em que os europeus encontram outras populações com diferentes culturas e estágios de conhecimento.

A respeito do desenvolvimento da organização social, Harari (2021: 42-49), com base na Psicologia evolucionista e na Sociologia, entende que muitas de nossas atuais características sociais foram moldadas no transcorrer da longa era pré-agrícola. Os estudos em questão defendem que os antigos bandos de coletores não eram compostos de famílias nucleares centradas em casais monogâmicos, mas *viviam em comunas nas quais não havia propriedade privada*, relações monogâmicas nem mesmo a noção de paternidade: “todos os adultos do grupo cooperavam para cuidar das crianças. Uma vez que nenhum homem sabia ao certo quais eram os seus filhos, todos eles se preocupavam igualmente com as crianças”. Para Harari, como os bebês humanos são indefesos, dependendo durante muitos anos de pessoas mais velhas para seu sustento, sua proteção e sua educação, isso contribuiu muito tanto para as extraordinárias habilidades sociais dos humanos quanto para seus problemas sociais únicos: “Era necessária uma tribo para criar um humano”. Desse modo, “a evolução favoreceu aqueles capazes de formar sólidos laços sociais”.

Feita esta abordagem, tem-se que depois da ocorrência da Revolução Cognitiva, as narrativas históricas substituem as teorias biológicas como fontes primárias de pesquisa para explicar o desenvolvimento do *Homo Sapiens*.

1.1.2 A formação das sociedades

Nas palavras de Duguít (1996: 21), os agrupamentos humanos – ao menos os mais evoluídos, numa visão ocidental – seguiram paulatinamente numa sequência – desde a horda, em que os seres viviam em comum ligados uns aos outros pelas necessidades de defesa e subsistência, até a família, em que à solidariedade pela autopreservação se somam *laços de sangue*; após, veio a cidade, com seu agrupamento de famílias com origem, tradições e crenças comuns; e finalmente a nação, “cuja constituição se deve a fatores muito diversos, como sejam a comunidade de direito, de língua, de religião, de tradições, de lutas, de derrotas e vitórias”.

Fustel de Coulanges, em seu sempre lembrado texto *La Cité antique: Étude sur le culte, le droit, les institutions de la Grèce et de Rome*, de 1864 (traduzido para o português como *A Cidade Antiga*), embora tenha se concentrado principalmente na religião e nas instituições políticas das antigas cidades gregas e romanas, indiretamente reconheceu a importância da solidariedade e da coesão social nessas comunidades antigas. Ele observa como as famílias estendidas desempenhavam um papel crucial na organização social e econômica, e como a solidariedade dentro da família era essencial para a estabilidade da sociedade. A coesão social frequentemente se estendia por meio desses laços de parentesco.

Coulanges disserta que os agrupamentos sociais não cresceram “à maneira de círculo”, mas sim com a formação de pequenos grupos comunitários, que se agregaram uns aos outros, para satisfação de suas necessidades, com ênfase na produção para a própria subsistência (repartição dos alimentos) e defesa contra outros grupos: “Várias famílias formaram a fratria, várias fratrias formaram as tribos, e muitas tribos a cidade. Família, fratria, tribo, cidade são, portanto, sociedades semelhantes entre si” (COULANGES, 1975: 99-101).

Quanto à ocupação territorial, Giddens (2013: 215) assevera que as civilizações agrárias tinham “fronteiras”, no sentido atribuído a esse termo pelos geógrafos, enquanto as comunidades agrícolas menores e as de caça e coleta normalmente se sombreavam em outros grupos ao seu redor e não eram “territoriais” no mesmo sentido que as sociedades contemporâneas.

Entretanto, numa análise econômica, e corroborando o pensamento contido no estudo de Acemoglu e Johnson (2023: 43), desde o início da agricultura sedentária durante a Idade Neolítica, as grandes transições agrícolas tenderam a “enriquecer e empoderar pequenas elites”, enquanto geravam poucos benefícios para os trabalhadores agrícolas: tal como hoje, “os camponeses careciam de poder político e social, e o caminho da tecnologia seguia as visões de uma elite restrita”.

Para Galor (2023: 35), à medida que os assentamentos de pessoas, no período agrícola/sedentário, cresciam em tamanho, que suas populações ficavam mais densas e que as ocupações das pessoas se tornavam mais variadas, “suruiu a necessidade de uma cooperação mais ampla, acima da capacidade das estruturas de parentesco. As complexas instituições políticas e religiosas que surgiram para atender a essa demanda permitiram que nossos ancestrais colaborassem em uma escala muito maior, possibilitando a construção de vastos sistemas de irrigação, templos imponentes, fortalezas assustadoras e exércitos poderosos”, de modo a causar a aparição de estratos sociais: “governantes, nobres, padres, artistas, comerciantes e soldados”.

Novamente, já está presente aí uma *identificação da complexidade do tecido social a partir da divisão do trabalho*.

Sobre tal divisão, Harari (2020: 148) defende a teoria de que a estratificação social não se constituiu tendo por fundamento instintos enraizados ou relacionamentos pessoais, mas a crença em mitos compartilhados, “ordens imaginadas”, as quais identificavam as pessoas em grupos artificiais dispostos de modo hierárquico, mais das vezes atrelada a dogmas religiosos, desde o reinado de Hamurábi.

Desta maneira, tendo como plano de fundo a divisão do trabalho humano e a estratificação social, a condição de igualdade material entre todos os seres deixou de existir, passando a Humanidade, pouco a pouco, a ter pessoas com mais direitos e outras com menos – ou nenhum; algumas com mais bens e outras com menos; umas com poderes, as demais, subordinadas. No entanto, nesta marcha, ainda há que se falar sobre a linguagem, a escrita e o dinheiro como molas mestras do desenvolvimento humano e suas consequências para o tecido social.

1.1.3 A linguagem, a escrita e a propriedade

É possível concluir, chegados até aqui, que os homens só foram capazes de se reunir de forma organizada porque e quando passaram a ser *dotados de realizar, compartilhar e compreender uma linguagem comum*.

Com a comunicação verbal tornou-se definitivamente possível a interpretação compartilhada da vida cotidiana e a tomada de decisões em conjunto para a autopreservação de cada um e do agrupamento humano: “A cidade é, portanto, muito mais uma realidade cultural e política que um espaço geográfico ou territorial” (FARIA, 2021: 69). Pela linguagem também se dá a possibilidade do diálogo e dos dissensos, e a organização de ideias – sejam elas sobre a realidade vivida, seja sobre os “mitos compartilhados”.

No estudo da evolução da organização social humana, há ainda compulsoriamente que se tecer considerações específicas sobre o *invento da escrita*, como forma de *registro da linguagem*; do *dinheiro*, como instrumento de trocas; e a questão da *propriedade*.

A escrita aparece pela primeira vez, nos estudos antropológicos, na Suméria, no sul da Mesopotâmia, há 5.500 anos. Seu surgimento ocorreu de forma independente no Egito há 5.200 anos e na China há 3.300 anos, e na Mesoamérica há 2.500 anos (GALOR, 2023: 37).

O advento e desenvolvimento da escrita, em paralelo ao surgimento gradual de sociedades mais complexas, permitiu que fossem arroladas as regras de convivência social, embrionárias de um direito positivo, e, para que estas pudessem ser opostas a quem não as cumprisse voluntariamente, surgiram as primeiras sociedades hierarquizadas – impérios e monarquias.

Em sua obra *Debt: The First 5,000 Years*, David Graeber explora a história do dinheiro e da dívida, incluindo as origens das moedas. Ele questiona algumas das ideias tradicionais sobre a origem do dinheiro e argumenta que este surgiu não apenas de necessidades de troca, mas também de relações sociais e culturais. Com base nas evidências mais recentes colhidas de registros, diferentemente do que Adam SMITH, em seu clássico *The Wealth of Nations* (1776) propugnava, a mais provável origem da moeda vem também do povo da Suméria, e não na Grécia (supostamente em 800 a.C.). Relata Graeber (2014: 43) que:

A economia suméria era dominada por vastos complexos de templos e palácios. Estes eram frequentemente ocupados por milhares de pessoas: sacerdotes e funcionários, artesãos que trabalhavam em suas oficinas industriais, agricultores e pastores que trabalhavam em suas extensas propriedades. Mesmo que a antiga Suméria fosse geralmente dividida em um grande número de cidades-estados independentes, no momento em que a civilização mesopotâmica surgiu por volta de 3500 a.C., os administradores do templo já haviam desenvolvido um único sistema uniforme de contabilidade - um sistema que, de certa forma, ainda nos acompanha, na verdade, porque devemos aos sumérios coisas como a dúzia, a hora de 60 minutos ou o dia de 24 horas. A unidade monetária básica era o shekel de prata. O peso de um shekel em prata foi estabelecido como equivalente a um *gur*, ou alqueire de cevada. Um shekel foi subdividido em 60 minas, correspondendo a uma porção de cevada - com base no princípio de que havia 30 dias em um mês, e os trabalhadores do templo recebiam duas porções de cevada todos os dias. É fácil ver que "dinheiro" nesse sentido não é de forma alguma, produto de transações comerciais. Foi na verdade criado por burocratas para controlar recursos e movimentar coisas de um departamento para outro. Os burocratas do templo usaram o sistema para calcular dívidas (aluguéis, taxas, empréstimos etc.) em prata. A prata era, efetivamente, dinheiro.

É no período que sucede à Revolução Neolítica que, também para notável parcela dos filósofos, chega-se à *propriedade privada*, na sequência dos primeiros processos de colaboração que estão ligados à formação da linguagem, à colaboração em empresas como a caça coletiva e à construção de habitações, como consta dos escritos de Jean-Jacques Rousseau, considerado por muitos também o fundador da etnologia – ou na expressão de Claude Lévi-Strauss (1952), “*fondateur des sciences de l’homme*”. O célebre pensador genebrino afirmava que a instituição da propriedade privada foi *condicionante e alicerce da divisão social do*

trabalho, após inventadas as artes da agricultura e da metalurgia, uma vez que o desenvolvimento de ambas depende da interação e da cooperação entre os seres humanos.

Com efeito, e como enfatiza João Carlos Brum Torres, na introdução à obra de Rousseau traduzida para a língua portuguesa, a segunda parte do *Discurso* inicia dessa forma: “O primeiro que, ao cercar um terreno, teve a audácia de dizer *isto é meu* e encontrou gente bastante simples para acreditar nele foi o verdadeiro fundador da sociedade civil” (ROUSSEAU, 2008: 80).

Extraí-se de Rousseau que “do cultivo das terras, seguiu-se necessariamente a sua divisão; e da propriedade, uma vez reconhecida, as primeiras regras de justiça. Para dar a cada um o que é seu, é preciso que cada um possa ter alguma coisa” (ROUSSEAU, 2008: 90-91).

No período, a compreensão de humanidade era bastante diferente e a ideia de propriedade chegou a ser aplicada a ponto de se conceber que um ser humano poderia ser “proprietário” de outro: todavia, “ao contrário do que disse Aristóteles, não se conhece nenhuma diferença biológica entre escravos e homens livres. Leis e normas humanas transformaram alguns indivíduos em escravos e outros, em seus senhores” (HARARI, 2020: 151).

A liberdade (dos não-escravos), de certo modo, passa a ter limites em função da propriedade, pois é necessário o respeito, pelos demais, da propriedade alheia. Com isso, os conflitos sociais ganham contornos mais evidentes, levando à questão da necessidade de uma contenção das liberdades.

1.1.4 A liberdade e sua contenção: o surgimento do Estado-nação

Colhe-se do pensamento de Immanuel Kant, em seu texto *Idee zu einer allgemeinen Geschichte in weltbürgerlicher Absicht*, de 1784 (traduzido para o português, *Ideia de uma História Universal do Ponto de Vista Cosmopolita*), que – ainda que paralelamente à empatia – há uma “insociável sociabilidade” em cada ser humano: apesar de sua tendência a viver em comunidade, este entra em competição com os demais, em busca de seus próprios interesses: “Toda cultura e toda arte que ornamentou a humanidade, a mais bela ordem social, são frutos da insociabilidade, que por si mesma é obrigada a se disciplinar”, e em virtude disso se constrói a sociedade civil “para administrar o direito e proteger a liberdade de todos e de cada um”.

Com isso, Kant admite a necessidade de uma autoridade externa, de modo a impedir que cada um abuse de sua liberdade ao invadir o espaço de liberdade alheio (*apud* FARIA, 2021: 147-148).

Isso remete à questão de a quem competiria exercer o poder na sociedade, com autoridade, de modo que os comandos fossem respeitados.

Para Deleuze, “é pelo mecanismo das forças e pelo conflito de tendências (cf. a ‘insociável sociabilidade’) que a natureza sensível, no próprio homem, preside ao estabelecimento de uma Sociedade” (DELEUZE, 2000: 80).

Na *polis* antiga, a liberdade não tinha o mesmo significado que hoje concebemos, sequer era vista como um direito da maioria dos indivíduos. Conforme alude Arendt (2019: 32), dentro do reino da casa, a liberdade não existia, pois (apenas) o chefe da família, seu governante, era considerado livre e na medida em que ele tinha o poder de deixar a casa e entrar no reino político, em que todos eram iguais. Ou seja, *“to live among and to have to deal only with one’s peers, and it presupposed the existence of “unequals” who, as a matter of fact, were always the majority of the population in a city-state. Equality, therefore, far from being connected with justice, as in modern times, was the very essence of freedom: to be free meant to be free from the inequality present in rulership and to move in a sphere where neither rule nor being ruled existed”*¹⁰.

Conforme Harari (2021: 122), no âmbito das cidades e respectivos domínios, os imperadores e reis precisavam que as pessoas aceitassem sua autoridade. Isto foi realizado principalmente por meio da religião. Se as pessoas aceitassem que o governante era colocado no topo pela vontade de uma divindade, elas aceitariam muito mais o domínio imperial. O autor em comento cita o rei Hamurábi, o qual teria legitimado seu governo e as normas por ele ditadas ao declarar que ele havia sido “designado pelos deuses” para governar os cidadãos da Mesopotâmia, conforme redigiu no sempre lembrado Código que leva seu nome.

Hannah Arendt (2019: 32) alude, ainda, ao modo como o poder (e o uso da força, ou da violência, como método de sobrevivência) passou das mãos de cada *pater familiae* aos governantes: *“The prepolitical force, however, with which the head of the household ruled over the family and its slaves and which was felt to be necessary because man is a “social” before he is a “political animal,” has nothing in common with the chaotic “state of nature” from whose violence, according to seventeenth-century political thought, men could escape only by establishing a government that, through a monopoly of power and of violence, would abolish the “war of all against all”*¹¹.

¹⁰ “significava viver entre e ter que lidar apenas com seus pares, e pressupunha a existência de ‘desiguais’ que, de fato, sempre foram a maioria da população em uma cidade-estado. A igualdade, portanto, longe de estar conectada com a justiça, como nos tempos modernos, era a própria essência da liberdade: ser livre significava estar livre da desigualdade presente no governo e mover-se em uma esfera onde nem o governo nem o ser governado existiam” (ARENDT, 2019: 32 - Tradução livre).

¹¹ “A força pré-política, no entanto, com a qual o chefe da família governava a família e seus escravos e que era sentida como necessária porque o homem é um ‘social’ antes de ser um ‘animal político’, não tem nada em comum com o caótico ‘estado de natureza’ de cuja violência, de acordo com o pensamento político do século XVII, os

De acordo com Harari (2021: 125-127), com quem concordamos neste ponto, os Estados estão enraizados nos já mencionados mitos nacionais compartilhados – ou seja, histórias reproduzidas geração após geração que transcendem as realidades objetivas. Esclarece o autor: “Dois habitantes da Sérvia que nunca se encontraram podem arriscar suas vidas para salvar um ao outro porque ambos creem na existência de uma nação sérvia, da terra natal sérvia, da bandeira sérvia. Os sistemas jurídicos estão enraizados em mitos legais compartilhados”. Desta forma, para o prefalado autor, as ficções (jurídicas) como a nação, o dinheiro e os entes que denominamos pessoas jurídicas – entre os quais o Estado – são imanentes à condição humana vivida em sociedade, cuja evolução se deu num período mais recente da Humanidade, como visto, com a fixação dos seres humanos em territórios. São “realidades imaginadas”: algo em que todos acreditam, e, enquanto essa crença coletiva persistir, exerce seu impacto no mundo. Porém, da mesma forma que tais realidades imaginadas surgem, podem se tornar mutáveis, como exemplifica: “No ano de 1789, a população francesa quase da noite para o dia deixou de crer no mito do direito divino dos reis para acreditar no mito da soberania do povo”.

Com isso, Harari sustenta que qualquer cooperação humana em larga escala — seja um Estado moderno, uma igreja medieval, uma cidade antiga ou uma tribo arcaica — está enraizada em mitos compartilhados que só existem na imaginação coletiva das pessoas, que vão desde a existência de entidades divinas até a reprodução de lendas repetidamente geração após geração. As crenças religiosas e espirituais desempenhavam, segundo sua linha de pensamento, um papel na sensação de segurança das comunidades pré-Antiguidade. Muitas culturas acreditavam que rituais ou oferendas aos deuses poderiam garantir a proteção contra ameaças naturais ou inimigos.

Mas também foi por obra destes “governantes divinos” que se instituiu, por intermédio de leis coercitivas, relações de poder e hierarquia, bem como de proteção (aos detentores) de propriedades particulares, o que incluía a propriedade de pessoas (senhores) por outras pessoas (escravos), ou a servidão – ambas com finalidade de *exploração (ao extremo) do trabalho humano*.

Tem-se Maquiavel como um dos responsáveis pela fundação da moderna ciência política, bem como pela inserção do *vocabulo Estado* na terminologia desta ciência, em sua célebre passagem n’*O Príncipe* – obra escrita em 1513 e publicada em caráter póstumo, no ano de 1532, em que afirma: “Todos os estados, todos os domínios que exerceram e exercem poder sobre os homens, foram e são ou repúblicas ou principados” (MAQUIAVEL, 2019: 1).

homens só poderiam escapar estabelecendo um governo que, através de um monopólio do poder e da violência, aboliria a ‘guerra de todos contra todos’” (ARENDT, 2019: 32 - Tradução livre).

O Estado se tornaria, com o passar dos tempos, o ente idealizado capaz de impor regras de comportamento e exercitar o monopólio da força, o que traz reflexões importantes por parte de Willis Santiago Guerra Filho: “O Estado e sua formação é, histórica e umbilicalmente, o resultado de relações de dominação e poder, sendo que para manter o poder institucionalizado e ordem instituída precisa se valer da violência, com pretensão de irrestrito monopólio, direcionando sua potência para os indivíduos, ou também a outros Estados constituídos, desde que ameaçadores de sua condição enquanto tal” (in BALERA, 2018: 45).

Na transição entre o período medievo e a modernidade, “a concepção da comunidade política como uma comunidade definida territorialmente e submetida, exclusivamente, ao poder real estabelecido em seu território se converteu, definitivamente, a partir de 1648, no eixo da nova organização política da Europa” (CRUZ, 2001: 40).

Tem-se o alvorecer do Estado nacional, ou Estado-nação.

A partir deste cabe albergar o mesmo raciocínio exposto por Pegoraro (2023: 23-24): *“Cuando se usa la palabra “Estado”, siempre se le da una connotación moderna, identificándolo con el modelo conformado – sobre la base de la experiencia madurada en Europa con posterioridad a la paz de Westfalia (1648) – por G. Jellinek, como un ente dotado de un pueblo sedentario, de poder soberano y originario, es decir, el dominio de un territorio por parte de un pueblo”*.

Segundo Arendt (2019: 29), o Estado-nação surgiu embrionariamente a partir do período medieval e do feudalismo, em cujo quadro a família e a unidade familiar têm uma importância inigualável. A diferença, no entanto, é marcante, pois dentro do quadro feudal, *“families and households were mutually almost independent, so that the royal household, representing a given territorial region and ruling the feudal lords as primus inter pares, did not pretend, like an absolute ruler, to be the head of one family”*¹².

Tem-se que o *status* familiar gerava, na sociedade feudal, um traço distintivo e causador, por si, de desigualdades, pois não havia nenhum conjunto uniforme de direitos e deveres do qual todos – nobres e plebeus, livres e servos – eram dotados “em virtude do seu pertencimento à sociedade” (MARSHALL; BOTTOMORE, 2021: 24-25).

À medida que se esgota o feudalismo, instaura-se o capitalismo como novo modelo de desenvolvimento econômico e social, em que o capital se torna o instrumento fundamental da

¹² “as famílias e agrupamentos familiares eram mutuamente quase independentes, de modo que a casa real, representando uma determinada região territorial e governando os senhores feudais como *primus inter pares*, não pretendia, como um governante absoluto, ser o chefe de uma família” (PEGORARO, 2023: 23-24 - Tradução livre).

produção material. O avanço dessas transformações dá-se, principalmente, conforme a síntese de Wolkmer (2001: 29):

nos horizontes de modificações originadas pelo grande impulso das atividades comerciais de algumas cidades europeias com o Oriente (principalmente após as grandes Cruzadas), pela substituição das relações sociais servis e da produção artesanal dos pequenos trabalhadores independentes (donos de suas ferramentas, matéria-prima e oficina), pela força de trabalho assalariada, pela passagem das pequenas oficinas autônomas para as manufaturas, e, finalmente, pela constante busca do lucro, pela implementação da produtividade econômica de mercado livre e pela sistematização do comércio através das trocas monetárias. Assim, o Capitalismo irá constituir-se paulatinamente, durante o final da Idade Média e alcançará quase toda a Europa depois dos séculos XVI e XVII.

A construção da economia capitalista teve suas bases na expropriação do campesinato europeu, com a privação para certos grupos de seu lugar no mundo e sua exposição nua e crua às exigências da vida, de modo a criar tanto a acumulação original de riqueza quanto a possibilidade de transformar essa riqueza em capital através do trabalho (ARENDT, 2019: 254).

Está-se, portanto, diante de *uma nova forma de divisão social do trabalho*: surge a relação patrão-empregado, em que este último recebe um valor estipulado pelo seu tempo à disposição daquele, ou pela sua produtividade, valor este que não corresponde a uma fração do que produziu, permitindo, assim, a acumulação de capital pelo proprietário dos meios de produção.

Nos primórdios dessa relação, “A igualdade e a liberdade, como conceitos abstratos, importavam na aceitação do conceito de Fouillé – ‘quem diz contratual, diz justo’ – e permitiam que se instituisse uma nova forma de escravidão, com o crescimento das forças dos privilegiados da fortuna e a servidão e a opressão dos mais débeis. Entregue à sua própria fraqueza, abandonado pelo Estado que o largava à sua própria sorte, apenas lhe afirmando que era livre, o operário não passava de um simples meio de produção” (SÜSSEKIND, 2003: 34).

Em breve retorno à questão evolutiva, a fim de conectá-la à ideia de Estado, e na esteira do pensamento de Harari (2020: 179), a complexidade das relações sociais aliada ao costume de compartilhamento entre as pessoas, desde o seu nascimento, de crenças, mitos e ficções, arraigadas na coletividade do respectivo agrupamento humano – entre os quais a repetição de padrões de comportamento e cumprimento de regras de convivência – estabeleceu o que denominamos de *cultura*.

No contexto dos Estados-nação, essas histórias frequentemente incluem mitos sobre a origem da nação, sua história gloriosa, seus heróis nacionais e seus valores culturais. Essas narrativas desempenharam – e até hoje desempenham – um papel crucial na criação de um senso de pertencimento e identidade entre grande parte dos habitantes de um país.

Zygmunt Bauman, citando Agamben, conecta a ideia de Estado-nação (como entidade imaginada) à de vinculação social por natividade, ou nascimento, como o alicerce originário da

soberania estatal, a legitimizar a exigência de subordinação incondicional de seus indivíduos. Em seu modo de ver, a ideia de identidade, e particularmente de “identidade nacional”, tratou-se também de uma ficção, pois “não foi ‘naturalmente’ gestada e incubada na experiência humana, não emergiu dessa experiência como um ‘fato da vida’ autoevidente” (BAUMAN, 2005: 26).

Temos como norte, ademais, o pensamento de Hannah Arendt (2019: 30): qualquer que seja a sociedade, desde a Idade Média, foi o ideal de liberdade dos membros da sociedade que exigiu e que (até os tempos atuais) justifica a contenção da autoridade política.

O Estado moderno irá se tornar então, gradativamente, uma ideia compartilhada de como assegurar a liberdade, ao mesmo tempo em que se justifica o exercício do poder por uma autoridade soberana – em primeiro período, da “autoridade divina”, o que virá a ser revisto com a concepção republicana de governo de todos, por meio de representantes eleitos.

O Estado é tido, pois, para fins deste estudo, como a forma mais organizada de comunidade jurídica, criado como “realidade imaginada” a partir da evolução cada vez maior dos agrupamentos humanos e mantido até os dias atuais, com características moldadas com o passar do tempo, como será visto doravante.

1.2 O ESTADO DE DIREITO: DO LIBERAL AO SOCIAL

No processo civilizatório, à medida em que afastada a barbárie e a vingança privada, o Direito se apresenta como “a via mais segura de solucionar os conflitos inerentes à vida em sociedade” (ORMELES, 2012). O *Estado de Direito* se constitui numa etapa deste processo que se segue ao rompimento com o modelo fragmentário da Idade Média, iniciado sob a forma de Estado-nação, assumindo este o monopólio da produção e aplicação do direito (LEIRIA, 2009).

O Estado de Direito é, na atualidade, alicerce fundamental da democracia e do funcionamento adequado de sociedades civilizadas.

Tal Estado de Direito tornou-se progressivamente, no período pós-Segunda Guerra, o modelo organizacional preponderante do direito constitucional moderno, e dos entes partícipes das organizações internacionais (incluindo as Nações Unidas e a União Europeia, primitivamente Comunidade Económica Europeia) para a regulamentação do exercício da autoridade pública, e desta forma assegurar que os governantes atuem “dentro dos limites fixados por lei, em conformidade com os valores da democracia e os Direitos Fundamentais, e sob o controlo de tribunais independentes e imparciais” (COMISSÃO EUROPEIA, 2014: 4).

Intenta-se analisar, neste ponto, a construção da categoria *Estado de Direito*, a evolução deste quanto aos objetivos estabelecidos desde a modernidade e sua conexão com o constitucionalismo.

1.2.1 A construção da categoria Estado de Direito

Não há, na ciência jurídica, um entendimento majoritário sobre uma época exata para a origem do Estado, mas sim a compreensão de que ele é resultado de um processo gradual de desenvolvimento de princípios filosóficos ao longo dos séculos.

O povo reunido em *nações* organizadas na forma de *Estados nacionais*, em sua versão moderna, como visto, é um fenômeno que remonta ao final da Idade Média, a fim de se alterar o exercício do poder, antes repartido entre autoridades religiosas e monarcas déspotas sob a justificativa de um “direito divino”, para dotá-lo de soberania - atributo essencial do poder político estatal - de onde derivam as ideias de supremacia interna e independência externa.

Streck frisa que o Estado Moderno, no entanto, “nasce sem Constituição (entendida stricto sensu)”: a primeira versão do Estado Moderno é absolutista; mas “é exatamente o absolutismo que, dialeticamente, vai engendrar as condições para o surgimento de formas de controle do poder, por meio da exigência de mecanismos para conter o poder do príncipe” (STRECK, 2023: 30).

A soberania, inicialmente conferida ao monarca, com a Revolução Inglesa se transfere ao Parlamento britânico e, na Revolução Francesa e na Independência dos Estados Unidos, ao povo, seguindo as ideias de Rousseau, “uma abstração aristocrático-burguesa que, com o tempo, iria democratizar-se” (BARROSO, 2016: 33-34).

Nas palavras de Gunnar Myrdal (1972: 73), o Estado surge como a principal manifestação da sociedade organizada, tornando-se uma “estrutura de controle de quase todas as interferências exercidas por outras instituições e grupos de poder” em seu território.

As sociedades europeias – de onde partimos para buscar o estágio atual dos Estados Português e Brasileiro – após milênios de construção de matiz filosófica e política, iniciaram um processo paulatino de transformação, em termos organizacionais, conformado nos moldes da figura do *Estado Moderno* – visto este, sob o viés sociológico, como forma de organização social (BOBBIO, 1987: 53) e, no campo da ciência jurídica, descrito como órgão de produção jurídica – o que constitui, em síntese, uma comunidade de pessoas entrelaçadas por um poder institucionalizado, pessoas estas dotadas de uma gama de direitos e deveres (MIRANDA, 2017a: 11).

Kant, que tão bem discutiu a questão da *liberdade humana* nas suas relações interpessoais e a função estatal neste aspeto, em sua obra *Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf* (traduzido para o português, *A Paz Perpétua*) de 1795, assim disserta:

O problema do estabelecimento do Estado, por mais áspero que soe, tem solução, inclusive para um povo de demônios (contanto que tenham entendimento), e formula-se assim: ‘ordenar uma multidão de seres racionais que, para sua conservação, exigem conjuntamente leis universais, às quais, porém, cada um é inclinado no seu interior a eximir-se, e estabelecer a sua constituição de um modo tal que estes, embora opondo-se uns aos outros nas suas disposições privadas, se contêm no entanto reciprocamente, de modo que o resultado da sua conduta pública é o mesmo que se não tivessem essas disposições más (*apud* KLEIN, 2012: 43).

Originalmente, o Estado de Direito foi compreendido como aquele ente capaz de estabelecer a *coexistência das liberdades individuais*. Todavia, também perpetuava a desigualdade, na medida em que não foi capaz, num primeiro momento, de ordenar nem mesmo a liberdade para todos os seres humanos: a escravidão viria a ser abolida gradativamente nas regras jurídicas das sociedades ocidentais tempos depois.

Para nós, assim como concebido por Mello (2010: 61), a maior contribuição de Kant ao Direito “foi a formulação de uma teoria sofisticada e consistente do Estado de direito baseada em uma ideia racional de constituição republicana, que deve dotar a sociedade civil de instituições políticas e jurídicas capazes de assegurar um padrão de liberdade externa igual para todos e aproximar permanentemente a comunidade da paz civil”.

Compreende-se, pois, o conceito de Estado de Direito (civil) nos termos do pensamento de Kant, o qual faz menção, na *Metafísica dos Costumes*, a um

sistema de leis para um povo, quer dizer, para um conjunto de homens, ou para um conjunto de povos, que, achando-se entre si numa relação de influência recíproca, necessitam do estado jurídico sob uma vontade que os unifique, ou seja, de uma constituição (*constitutio*), para se tornarem participantes daquilo que é o direito. Este estado dos indivíduos num povo, em relação uns com os outros, chama-se estado civil (*status civilis*) e o seu todo, em relação aos seus próprios membros, chama-se Estado (*civitas*), o qual, em virtude de sua forma, ou seja, na medida em que está unido pelo interesse comum de todos em estar no estado jurídico, recebe o nome de coisa pública (*res publica latius sic dicta*) (*apud* MELLO, 2010: 104).

Importa observar como chegamos a este modelo de Estado contemporâneo para discutir aspetos dele que são objeto de críticas e propostas de alterações no papel dos entes estatais, vez que “*Las etapas en la evolución de las formas de Estado corresponden solo a una parte minoritaria – aunque hegemónica – del mundo. (...) La evolución permite a veces recuperar las antiguas concepciones y proponer soluciones sincretistas, pero ello ocurre casi solo en el siglo XXI*” (PEGORARO, 2023: 31).

A compreensão da categoria Estado de Direito passa pela história política da Alemanha. Como se nota do estudo de Coren-Eliya e Porat (2010: 270), “*Beginning in the second half of*

the eighteenth century, Prussia gradually evolved from an authoritarian state, in which the king was the supreme and sole source of authority, into a state that was governed by law — a Rechtsstaat”¹³. O monarca Frederico, o Grande, deu então os primeiros passos nesta direção, ao estabelecer o sistema jurídico da Prússia com base nos princípios do racionalismo, tolerância religiosa e liberdades individuais. Seu sucessor, Frederico III, concluiria a codificação prussiana. Ao cumprir este desiderato, no artigo 10(2) do *Allgemeines Landrecht* (1794), autorizou-se o governo a exercer poderes policiais para garantir a paz pública; no entanto, ao mesmo tempo, esses poderes ficavam circunscritos a medidas *essenciais* para alcançar esse objetivo.

Noutras palavras, se no passado a ação das autoridades fosse considerada válida mesmo quando não fosse explicitamente permitida pela lei, dali em diante a validade de tal ação dependeria de autorização textual explícita. Essa é a essência do princípio do *Rechtsstaat* no direito público alemão até hoje, que assim como na construção do “*rule of law*” britânico, impôs limites às ações governamentais, de modo a proporcionar aos cidadãos um grau muito maior de liberdade (COREN-ELIYA; PORAT, 2010: 271).

Numa outra linha de concepção, de suma importância para o presente estudo, Jorge Miranda indica que a segurança jurídica, embora não seja um atributo específico do Estado de Direito, somente com ele alcança sua máxima realização, pois somente sob seu pálio as pessoas obtêm uma certa “previsibilidade do seu futuro” (MIRANDA, 2017a: 337).

Com efeito, a *ideia de segurança*, hodiernamente, envolve a proteção das pessoas não somente contra violações a direitos (paz pública, segurança jurídica), mas de modo acrescido, quanto à proteção de determinados riscos sociais¹⁴, do direito a um trabalho decente e a um viver com dignidade, e o que se verá a seguir é o encampar, pelo Estado, desse desiderato.

1.2.2 Os objetivos do Estado de Direito

Os objetivos do Estado de Direito – tal como este se originou, para se contrapor aos regimes absolutistas – inicialmente pautados pela ideia de *liberdade limitada pelos direitos de*

¹³ “A partir da segunda metade do século XVIII, a Prússia evoluiu gradualmente de um estado autoritário, no qual o rei era a fonte suprema e única de autoridade, para um estado que era governado pela lei – um *Rechtsstaat*” (COHEN-ELIYA; PORAT, 2010: 31).

¹⁴ “Os riscos sociais revelam-se como uma das faces da sociedade de risco. Na sua formulação tradicional, são compreendidos como situações da vida, que tocam na situação económica das pessoas, provocando uma diminuição de rendimentos ou um aumento de encargos. Estes riscos sociais, quando assumidos pelo sistema jurídico, são tratados como contingências e eventualidades, num quadro institucional de gestão dos riscos” (LOUREIRO, 2007: 13).

outrem e de segurança contra agressões a direitos, seja de pessoas do seu povo, seja de outros povos, ganharam, com o passar do tempo, outros contornos, de modo a assumir o Estado, paulatinamente, uma responsabilidade pela realização do bem-estar dos indivíduos que integram a sociedade.

É interessante pontuar que, no pensamento de Kant, há a menção de que os Estados deveriam ser pautados pelo pragmatismo, ao que o filósofo esclarece, em nota de rodapé: “Chamam-se pragmáticas as sanções que decorrem propriamente não do direito do Estado como leis necessárias, mas da prevenção pelo bem-estar geral” (KANT, 2005: 53).

Em sentido semelhante, colhemos de Deleuze (2000: 78), ao comentar a conclusão de Kant n’a *Crítica do Juízo*, que “A realização da liberdade é assim também a efectuação do soberano bem: união do maior bem-estar das criaturas racionais no mundo com a mais alta condição do Bem moral nele”.

O pensamento político ocidental parece, de certo modo, oscilar num movimento pendular entre segurança e liberdade.

Porém, estes valores, a nosso sentir, não são necessariamente antagônicos, e muito menos excludentes entre si. Neste sentido, o próprio Kant afirmava que a racionalidade humana seria capaz de gerar um equilíbrio entre liberdade e segurança (*apud* FARIA, 2021).

Há diversas concepções doutrinárias e respectivas identificações acerca dos modelos de Estado no que toca aos seus objetivos.

Conforme a compreensão de Pegoraro (2023: 30), “*La dificultad de encasillar en grupos rígidos la evolución de las formas de Estado está demostrada por las diferentes categorizaciones sugeridas por historiadores, politólogos, juristas y comparatistas. Para algunos, el Estado de policía se encuentra adscrito a la tipología de Estado absolutista; para otros, representa la primera forma de Estado de derecho. Algunos autores consideran al Estado social una forma evolucionada del Estado democrático; otros lo etiquetan como forma de Estado en sí, otros como “categoría inútil”. Algunos académicos distinguen el “Estado democrático de derecho” del “Estado constitucional”, algunos otros en cambio sugieren que el último es una evolución contingente del primero. Y así sucesivamente*”.

Em razão disso, e por razões de delimitação temática, optou-se por distinguir neste trabalho de pesquisa apenas o Estado pela sua conformação, conectado à característica que se tem por ligada ao objeto deste estudo – qual seja, *a elevação, ao nível de Direitos Fundamentais, dos Direitos Sociais* – ligados ao trabalho digno e à segurança social – uma espécie de “DNA” das sociedades ocidentais do pós-Segunda Guerra: esta distinção é traduzida

por expressões diversas, como *Estado de Bem-Estar Social (welfare state)*, *Estado-Providência*, *Estado Prestacional*, ou *Estado Social (de Direito)*¹⁵.

Tal elevação se dá, definitivamente, a partir da DUDH (1948), a qual estampa um amplo conjunto de direitos (à saúde, ao emprego, em face da doença, viuvez, velhice), de que todos deveriam usufruir, como será mais bem descrito em tópico adiante nesta pesquisa.

No mesmo período de publicação da DUDH, Thomas Humphrey Marshall, sociólogo e acadêmico britânico renomado, escreveu em seu livro “Cidadania e Classe Social” (*Citizenship and Social Class*), publicado originalmente em 1950, sua teoria de cidadania, o que desempenhou um papel significativo na compreensão do *welfare state*. Para ele, a cidadania social, com a garantia de direitos sociais, era uma parte essencial da sociedade moderna e do desenvolvimento do estado de bem-estar social. Anos após, a obra foi relançada com o contributo de Tom Bottomore, que redigiu uma segunda parte em 2021, em que visa dialogar com a teoria de T. H. Marshall, ainda que de modo atemporal.

Por seu turno, a obra original de T. H. Marshall (datada de 1950) parte de uma crítica ao ensaio de Alfred Marshall (este, datado de 1873) sobre “o futuro das classes trabalhadoras”, segundo o qual se atingiria certo grau de igualdade quando, “em consequência da redução do trabalho pesado e excessivo, juntamente com uma melhora no acesso à educação e direitos de cidadania, todos os homens se tornariam “*gentlemen*” – T. H. Marshall sugere então substituir “*gentlemen*” por “*citizens*” (MARSHALL; BOTTOMORE, 2021: 105).

Certo é que, depois da Segunda Guerra Mundial, a ampla difusão da expressão *welfare state* foi um desejo, na época, de encontrar no conceito de “bem-estar” um princípio axial e único para a nova ordem social (MARSHALL; BOTTOMORE, 2021: 117).

Nesse período, após a experiência de se viver sob intensa austeridade econômica, houve amplo apoio popular nas sociedades europeias para que se reformulasse o papel do Estado, a fim de que este passasse a ser fundado sob os princípios de uma *cidadania social*.

¹⁵ Adota-se a expressão “Estado Social”, conforme Loureiro (2007: 24), numa perspectiva jurídica: “Estado social é fórmula, na esteira da doutrina alemã, com assento na dogmática, aliás, como veremos, já antes do 25 de Abril. Outras designações, nomeadamente Estado de bem-estar (*welfare state*, *Wohlfahrtsstaat*) ou Estado-providência têm revelado mais vitalidade no quadro de abordagens de cunho sociológico ou económico. Vejam-se ainda outros conceitos que a doutrina associa a este campo semântico, nomeadamente Estado “assistencial”, Estado de prestações (*Leistungsstaat*), “Estado de serviços”. Alicerçado na ótica do festejado autor, “o Estado social é aquele em que, sem prejuízo do reconhecimento do papel essencial da economia de mercado, assume como tarefa garantir condições materiais para uma existência humana condigna, afirmando um conjunto de prestações, produzidas ou não pelo Estado, com a marca da deverosidade jurídica, hoje especialmente, mas não exclusivamente, na veste de Direitos Fundamentais, que respondem, a partir de mecanismos de solidariedade, fraca ou forte, a necessidades que se connexionam com bens básicos ou fundamentais (v.g., saúde, segurança social) cujo acesso não deve estar dependente da capacidade de poder pagar, ou não, um preço” (LOUREIRO, 2007: 25).

Conforme o olhar contemporâneo de Bottomore, ao refletir sobre o período pós-Segunda-Guerra, “o crescimento contínuo e rápido, alcançado pela inovação tecnológica, a produtividade crescente e o pleno emprego, passou a ser o principal fundamento do bem-estar social, assegurando a grande parte da população a melhora contínua das condições de vida e fornecendo, através da despesa do governo financiada pela tributação e por empréstimos, os serviços e benefícios que os indivíduos não podiam efetivamente obter por si sós ou que eram necessários a grupos desfavorecidos específicos na população” (MARSHALL; BOTTOMORE, 2021: 114-115). É nesse contexto que se dá a conexão entre o Estado como formulador de regras capazes de manter o *status quo* e as transformações que surgem naquele interregno no campo das relações laborais e de segurança contra infortúnios.

Luhmann (2002: 49) concebe, noutra vertente, que “*El Estado de Bienestar es la realización de la inclusión política*”, como consequência de alterações no sistema político da modernidade, que pretende a inclusão de amplos segmentos da população em sua lógica funcional. Afinal, para que o ser humano possa exercitar sua condição de integrante da sociedade no processo de tomada de decisões, é preciso que esteja em condições de prover-se dignamente.

Häberle, em seus estudos, refere-se a um *Estado prestacional*, surgido a partir da compreensão de que a sociedade industrial é apenas parcialmente capaz de implementar na prática a igualdade de oportunidades, fazendo com que o Estado tenha de intervir a fim de “reduzir os déficits de direitos sociais contra a sociedade meritocrática” (HÄBERLE, 2019: 97). Veja-se, todavia, que a igualdade plena não é um objetivo deste Estado (cuja inspiração é liberal-capitalista); apenas declara-se como objetivo a *redução* das desigualdades, não a sua eliminação (que levaria a uma concepção socialista, ou comunista).

Para Andrade, mesmo após essa assunção de responsabilidade pelo bem-estar das pessoas, a tradição liberal ocidental não foi dissolvida; apenas alterou sua concepção de liberdade, em função da luta histórica travada pelo pensamento social cristão e pela crítica marxista e socialista. Surgiu, para Madiot, uma concepção moderna dos Direitos Fundamentais, designada pelo nome de Estado de Direito Social (*apud* ANDRADE, 2019: 67).

Na leitura de João Carlos Loureiro (2007: 29), o Estado Social surge como uma etapa do Estado de Direito. A definição de Estado Social presente no pensamento de Zacher (*apud* SARLET, 2015: 463) é de um Estado que promove – ou visa promover, como objetivo a ser alcançado – a *justiça social* mediante os procedimentos e limites do Estado Democrático de Direito.

Canotilho (2017: 283-284) considera consolidado o entendimento que “o Estado Social — ou, melhor, o ‘modelo social’ tal como ele, de forma diversa, ganhou substância na Europa Ocidental — ergueu os direitos sociais a dimensão estruturante da juridicidade e da democracia”, de modo que ganhou uma “relativa estabilidade” a compreensão constitucional do Estado como Estado Social.

A formulação do Estado Social se dá, conforme a lição de João Carlos Loureiro, a partir de Hegel, nos seus *Princípios da Filosofia do Direito*, em que o Estado assumiria um papel de protecção dos pobres. Prossegue o magistrado e professor de Coimbra:

Já Fichte lançara as bases de uma visão do Estado comprometido com as diferentes relações da vida, recortando um dever de assistência, uma resposta comunitária às necessidades fundamentais. Mais tarde, Robert von Mohl, a partir das ciências de polícia, e Lorenz von Stein aportam importantes contributos para uma teoria do Estado social. Além disso, o pano de fundo dos conflitos sociais da segunda metade de oitocentos criou as condições para o lançamento do chamado modelo bismarckiano dos seguros sociais, que, num registo laborista, lançou as bases da moderna protecção social. Mas, sobretudo depois da II Guerra Mundial, a consagração da fórmula Estado Social na *Grundgesetz*, em 1949, veio constituir um estímulo essencial para a densificação dogmática da fórmula e para a sua exportadora difusão (LOUREIRO, 2007: 30).

Seguindo os passos das conclusões de Canotilho (2017: 278-280), (1) o Estado Social é o tipo de Estado que coloca entre os seus princípios fundantes e estruturantes o princípio da socialidade; (2) este princípio, por sua vez, postula o reconhecimento e a garantia dos direitos sociais; e (3) a garantia dos direitos sociais pressupõe uma articulação do direito (de todo o direito, a começar pelo direito constitucional) com a economia intervencionista progressivamente neutralizada pela expressão do mercado global.

O princípio da socialidade, como consta na obra de Canotilho (2003: 335), envolve “a realização da democracia económica, social e cultural”, v.g., nos termos do art. 2.º da CRP.

Tal princípio, para o renomado constitucionalista, possui a mesma posição de grandeza que o princípio do estado de direito e da democracia política, “estando, tal como eles, garantido contra leis de revisão substancialmente perversoras” e funciona, ao mesmo tempo, em sua dimensão teleológica, como objetivo a ser alcançado e, em dimensão impositivo-constitucional, a exigir sua concretização por parte de órgãos e entidades públicas (CANOTILHO, 2003: 337).

Outra posição de destaque sobre a socialidade vem de João Carlos Loureiro. Na visão deste, se a liberdade real aponta para dimensões de socialidade – expressas em sede de direitos económicos, sociais e culturais – “a socialidade é também fundamento da restrição da própria liberdade”, num mundo onde aumenta a diferença entre “espaço vital dominado”, aquele que a pessoa controla por si, e o “espaço vital efetivo”, crescentemente tecido por uma rede de serviços de interesse comum: “Na verdade, contra o modelo de um desencarnado

individualismo prisioneiro de uma mera igualdade formal, tornou-se claro que o Estado Constitucional é um Estado social, procurando assegurar uma realização efetiva das liberdades” (LOUREIRO, 2020: 803).

A diferença apreensível é que, enquanto no período anterior à Segunda Guerra, o Estado tinha mera função subsidiária, acessória ou complementar na conformação da vida económica e social, assume este na condição contemporânea a intervenção económica como necessária, de modo a “manter e desempenhar um papel relevante no âmbito de direitos sociais” (CANOTILHO, 2003: 341-342).

O Estado Social pode ser descrito, portanto, como aquele que visa assegurar a todos os indivíduos a *universalidade dos direitos*, “os quais devem ser satisfeitos na máxima medida possível, considerando a totalidade da sociedade” (KELBERT, 2011: 17). Ou, nas palavras de Canotilho (2008: 6), o Estado Social deve funcionar como “instrumento de inclusão social”.

Daí que uma característica indelével dos ordenamentos do período pós-Segunda Guerra é a ideia de vinculação dos poderes constituídos aos ditames constitucionais, o que exige que “toda a atuação estatal seja pautada pela proteção e promoção destes direitos” (KELBERT, 2011: 18).

Para tanto, as constituições dos Estados, especialmente no lapso pós-Segunda Guerra, passaram a elencar um catálogo de Direitos Fundamentais, neles incluídos os direitos sociais, no que se convencionou denominar de *constitucionalismo*, como será analisado doravante.

1.2.3 O constitucionalismo e o catálogo de Direitos Fundamentais

Wolkmer (2001: 26) nos recorda que ao se conceber o Direito como produto da vida humana organizada e como expressão das relações sociais provenientes de necessidades, constatar-se-á que, em cada período histórico da civilização ocidental, domina um certo tipo de ordenação jurídica. Interessa-nos, para os fins deste trabalho, a construção do modelo de ordenação que se tem por consolidado no lapso pós-Segunda Guerra, mas cujas raízes culturais, como antes descrito, remontam à substituição do modelo feudalista pelo modelo modernista de sociedade.

De acordo com esta aceção histórico-descritiva, o constitucionalismo moderno corresponde ao movimento político, social e cultural, havido a partir de meados do século XVIII, que coloca em debate os esquemas de domínio político existentes com base em princípios escritos ou consuetudinários que fundamentavam direitos estamentais perante o monarca e, ao mesmo tempo, limitadores de seu poder – Canotilho denomina-os por

constitucionalismo antigo – de tal modo a propor uma nova ordenação do poder político (CANOTILHO, 2003: 52).

Para o mencionado autor português, a inicialmente pensada “constituição da sociedade”, por inspiração do artigo 16.º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (DDHC) de 1789¹⁶, tornou-se “constituição do Estado”, por três razões: uma, de cunho “histórico-genético”, pela evolução semântica de seu conceito, a partir dos processos constituintes estadunidense e francês; a segunda, de ordem político-sociológica, pela “progressiva estruturação do *Estado Liberal* cada vez mais assente na separação *Estado-Sociedade*”; e a terceira, de índole filosófico-política, pautada na filosofia de Hegel e do direito público de origem germânica, com a concepção de que o Estado fora erguido a “conceito ordenador da comunidade política” e a constituição como “lei proeminente que conforma o Estado” (CANOTILHO, 2003: 89).

Desta forma, à ideia original de limitação do exercício do poder, acrescentou-se a vinculação do poder constituído – na figura do legislador infraconstitucional – aos objetivos que este deveria cumprir, o que exigiu a organização de um controle judicial de constitucionalidade para garantir o cumprimento dessa vinculação (COUTINHO, 2005: 91).

Vê-se que a ideia de Constituição como conjunto de normas que pretende conferir uma unidade social e política à organização de uma determinada sociedade encontra-se já no pensamento grego e romano, durante a Antiguidade (cf. MARTINS, 2017); porém, o Estado moderno, concebido a partir do pensamento iluminista, em contraponto ao medieval, tem no constitucionalismo o alicerce para que, face à limitação do exercício do poder e à supremacia da lei sobre todos os indivíduos, seja então compreendido como Estado de Direito, direcionado pelos ideais de liberdade e igualdade.

Dos escritos do Abade Sieyès (*Préliminaire de la Constitution. Reconnaissance et Exposition Raisonnée des Droits de l’Homme et du Citoyen*, 1789) se pode compreender a visão de sua época sobre diversos aspetos da condição social, e que até hoje servem para nortear o debate sobre a desigualdade. Para o pensador iluminista, a desigualdade inata dos meios (de força física, de inteligência) levava a que houvesse “desigualdade de trabalho, desigualdade de produção e desigualdade de consumo”, sem, contudo, que seja admissível, no seu pensar, uma desigualdade de direitos. Daí defender que o Estado (já por ele denominado Social) não estabeleça uma injusta desigualdade de direitos ao lado da desigualdade natural dos meios; ao contrário, ele deveria proteger a igualdade dos direitos contra a influência natural, mas nociva,

¹⁶ “Artigo 16º - Toda sociedade, na qual a garantia dos direitos não é assegurada nem a separação dos poderes determinada, não tem constituição” (tradução livre).

da desigualdade dos meios. A lei social, conclui Sieyès, “não é feita para enfraquecer o fraco e fortificar o forte; ao contrário, ela se ocupa de pôr o fraco ao abrigo das investidas do forte e, cobrindo com sua autoridade tutelar a universalidade dos cidadãos, ela garante a todos a plenitude de seus direitos” (SIEYÈS, 2008: 57-60).

Neste ponto, cumpre observar que, em *Ideia de uma História Universal*, Kant confiava o progresso humano à própria natureza, mas tempos adiante, ao escrever *O Conflito das Faculdades*, o filósofo passou a considerar que este progresso “depende da instituição de uma constituição republicana que instaure o império do direito nas sociedades humanas”, não como desígnio da natureza, mas como um fato da razão humana (*apud* MELLO, 2010: 79).

A respeito da importância do período marcado pela virada constitucionalista para os fins deste estudo, há que se concordar com Jorge Miranda (2017a: 12): ainda que em todas os modelos de organização e épocas houvesse um leque de direitos a serem exercidos por indivíduos (mas não por todos, universalmente), “só com o constitucionalismo moderno e com a sua ideia de limitação do poder adquirem pleno sentido os Direitos Fundamentais” e a partir do desenvolvimento do Estado constitucional vão se alargando os direitos para outras necessidades das pessoas no âmbito econômico, social e cultural.

Desse modo, o constitucionalismo atual não seria o que é sem o reconhecimento dos Direitos Fundamentais, pois as normas que os reconhecem e asseguram, junto àquelas que consagram a forma de Estado e o sistema econômico, são decisivas para definir o modelo constitucional de sociedade, formando-se um nexos de interdependência entre o Estado de Direito e os Direitos Fundamentais (PEREZ-LUÑO, 2005: 19).

Considera-se, portanto, que o surgimento do constitucionalismo em moldes contemporâneos se dá, conforme o ensinamento, v.g., de Luigi Ferrajoli, com a adoção de constituições rígidas, hierarquicamente superiores à legislação ordinária e dotadas de controle da constitucionalidade das leis pela via jurisdicional (FERRAJOLI, 2015: 12).

O constitucionalismo atual compreende uma técnica específica pela qual ocorre a limitação do poder soberano com fins garantísticos de Direitos Fundamentais – estes constitucionalmente estabelecidos (FERRAJOLI, 2015: 66), o que se assegura com o princípio da supremacia da lei em face dos governantes – conectado diretamente, portanto, à ideia de Estado de Direito (BARROSO, 2015: 29).

O constitucionalismo trouxe consigo, ademais, uma estabilidade institucional, articulada com o projeto de modernidade política – guardadas especificidades de cada país e estágios de desenvolvimento, contra três formas de violência – o “triângulo dialético” de que nos fala Canotilho (*apud* STRECK, *in* SARLET, 2013: 20): uma, a gerar segurança e liberdade; a

segunda, respondendo à desigualdade política, ao unir liberdade e democracia; e a terceira, ao combater a pobreza, mediante esquemas de socialidade.

Com efeito, como bem descreve Miranda (2017a: 359), a subordinação do poder soberano (v.g., dos poderes constituídos e da atividade administrativa) à respectiva constituição significa um “dever de conformação” pelas normas constitucionais, “procurando conferir a máxima efetividade possível aos Direitos Fundamentais”.

A constituição, para Lênio Streck, se consolida assim como um importante remédio contra maiorias (*in* SARLET, 2013: 21), na medida em que assegura o respeito às minorias e seus direitos.

A função social do Estado transcende, assim, os embates ideológicos sobre o liberalismo e o socialismo, na medida em que um conjunto dos Direitos Fundamentais é presente em âmbito global – Portugal e Brasil inclusos e excepcionados, quando muito, os regimes totalitários, que não se incluem no objeto do presente estudo. As questões atualmente postas envolvem não mais o reconhecimento e sim o alcance das políticas sociais.

Concebe-se haver uma imbricação total entre o Estado contemporâneo e a proteção social do indivíduo, é dizer, cumpre ao Estado zelar pelo bem-estar daqueles que integram sua população¹⁷. Este objetivo pode ser atingido porquanto, nas palavras de Guerra Filho, “o exercício da soberania e seus necessários efeitos, como o colocar uma massa de indivíduos como súditos subjugados ao poder estatal, se apresenta (ainda) como necessário para a busca de proteção de (alguns) destes mesmos indivíduos” (*in* BALERA, 2018: 46).

Canotilho (2003: 51) adverte, entretanto, que “o movimento constitucional gerador da constituição em sentido moderno tem várias raízes localizadas em horizontes temporais diacrônicos e em espaços históricos geográficos e culturais diferenciados”, razão pela qual é preferível falar em movimentos constitucionais, ou constitucionalismos, no plural (o inglês, o americano, o francês) que em certos aspetos são aproximados entre si. Este movimento se torna, então, “condição indispensável para a garantia dos direitos em dimensão estruturante da organização político-social de uma comunidade”.

A constituição é tida, em suma, como uma “estrutura política conformadora do Estado” (REDISH, 1995 *apud* CANOTILHO, 2003: 87), pela qual se dá a vinculação do Estado ao direito, com o consequente reconhecimento, nesta estrutura, da existência de *Direitos*

¹⁷ Preferimos adotar o termo *população* em detrimento da expressão “conjunto de cidadãos” em razão das questões ligadas aos indivíduos que, apesar de estarem sob a autoridade soberana de um Estado, não tem por este reconhecido o *status* de cidadania, como será debatido adiante neste estudo.

Fundamentais, categoria forjada na concepção de *dignidade da pessoa*, o que passa a ser mais detalhado nas linhas que se seguem.

1.3 OS DIREITOS FUNDAMENTAIS E SEU RECONHECIMENTO EM NÍVEL GLOBAL: A DIGNIDADE DA PESSOA SOB A ÓTICA CONTEMPORÂNEA

A dignidade da pessoa humana, é fato, “estabelece um consenso teórico universal” entre juristas e pensadores de todas as correntes filosóficas¹⁸ (MAURER, 2013: 119)¹⁹. Surge, paralelamente ao constitucionalismo, uma concepção global sobre direitos de titularidade de todas as pessoas, contida em Declarações universais de direitos, a partir da DUDH, denominados Direitos Fundamentais, cuja trajetória se aborda doravante.

1.3.1 A dignidade da pessoa humana: a busca por uma conexão equilibrada entre liberdade e segurança

De acordo com a afirmação de Vieira de Andrade (2019: 15), com a qual concordamos, “foi numa perspectiva filosófica que começaram por existir os Direitos Fundamentais”, na medida em que “antes de serem um instituto no ordenamento positivo ou na prática jurídica das sociedades políticas, foram uma ideia no pensamento dos homens”.

Deve-se a Kant, conforme se extrai de grande parcela dos pensadores contemporâneos, a exemplo de Jorge Miranda, “o contributo decisivo para a definição da dignidade da pessoa humana” (MIRANDA, 2017a: 26). A dignidade humana é analisada pelo constitucionalista português como sendo um valor ou um “metaprincípio” inseparável dos Direitos Fundamentais.

¹⁸ No entanto, este consenso não é unânime. Veja-se, a propósito, as críticas do pensamento liberal, direcionadas por Friedrich Hayek à DUDH, para quem não deveria haver a intromissão da política nas questões econômicas, já que todas as instituições baseadas na solidariedade procedem desta ‘ideia atávica de justiça distributiva’, e só podem levar à ruína da ‘ordem espontânea do mercado, fundada na verdade dos preços e na procura do ganho individual’ (*apud* SUPLOT, 2014: 30). Ao negar a existência de um elo entre a liberdade e a segurança material, “a doutrina ultraliberal postula, ao contrário, que a insegurança econômica dos trabalhadores e sua exposição ao risco são os motores de sua produtividade e de sua criatividade” (SUPLOT, 2014: 31). Em concepção bastante similar, Loureiro (2007: 37) discorre que “Há claramente uma crítica neoliberal ao Estado social, rotulado de obeso, ineficiente, gastador”, aludindo a Hayek, “que rotula de miragem a justiça social”, ou Robert Nozick, com uma radicalização do Estado mínimo. Para esta linha de reflexão, “o Estado social seria incompatível com um Estado mínimo”. Hayek, por exemplo, recusa expressamente um Estado social: as políticas redistributivas são “ameaças à liberdade”, pondo em causa “o mercado como instituição”. O Estado social seria incompatível com o *Rechtsstaat*, abrindo as portas a um “caminho para a servidão”.

¹⁹ MAURER, Béatrice – Notas sobre o respeito da dignidade da pessoa humana... ou pequena fuga incompleta em torno de um tema central. Tradução: Rita Dostal Zanini. In: SARLET, Ingo W. (org.) – **Dimensões da Dignidade**: ensaios de filosofia do direito e direito constitucional. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013. Título original: “*Notes sur le respect de la dignité humaine... ou petite fugue inachevée autour d’un thème central*”, in: SÉRIAUX, Alain (et al). **Le Droit, le Médicine et L’être Humain**. Aix-en-Provence: Presses Universitaires D’Aix-Marseille, 1996, p. 185-212.

Como enfatiza Daniel Sarmiento (2022: 17), presente está o vocábulo *dignidade* – ou a expressão *dignidade da pessoa* – em praticamente todas as declarações e tratados internacionais, e consagrado em nada menos que 149 constituições nacionais, das 194 que hoje estão em vigor. Ademais, “a sua eficácia também é reconhecida em países cujas constituições não contêm menção expressa ao princípio, como a França e os Estados Unidos”.

Todavia, a construção deste metaprincípio, na expressão de HÄBERLE, “é o resultado de um longo processo evolutivo, uma conquista cultural por excelência, expressão da evolução cultural” (*in* SARLET, 2007: 16), como veremos, com esboço na filosofia *kantiana*.

A autonomia, para Kant, corresponde à necessidade de *tratar os outros como fins em si mesmos*. Necessariamente ligado à noção de autonomia está o conceito de dignidade. Este dirige-se às coisas que não podem ser substituídas por algo equivalente, pois não possuem qualquer preço, e esta seria a premissa para alguém ser tratado como fim em si mesmo (TONETTO, 2012).

Nesta direção, a própria autonomia se apresenta como um dos elementos pertencentes à humanidade e que fundamenta a dignidade desta. O ser humano (ou, nos termos kantianos, o ente racional autônomo) não tem um valor que possa ser comensurado ou comparado, ele tem dignidade, algo que não é quantificável (SARLET, 2022).

Particularmente, Kant vai opor-se ao que pensava Hobbes (no *Leviathan*), para quem a dignidade “seria o valor público da pessoa, o seu preço, a valia que lhe fosse atribuída pela comunidade, independentemente do mérito ou das qualidades pessoais ou de qualquer valor absoluto, mas exclusivamente resultante das necessidades ou do julgamento dos outros” (*apud* NOVAIS, 2019).

Para Jorge Reis Novais, na linguagem economicista de hoje, dignidade seria para Hobbes o “valor de mercado” de cada pessoa. Novais (2019: 601) faz o devido esboço histórico acerca do significado da palavra dignidade, advinda do latim *dignitas*, desde a Roma antiga:

Da valoração positiva do atributo da *dignitas* decorria a necessidade de dar àquele a quem se reconhecia ou que tinha *dignitas* um tratamento de favor, privilegiado e distinto do que era conferido à generalidade dos indivíduos. Em contrapartida, de quem se encontra nessa posição a comunidade espera um comportamento condizente, um comportamento digno, uma forma de viver exemplar e elevada que tanto se pode traduzir num *labor cum dignitate*, como num *otium cum dignitate*. Donde se generaliza, depois, na linguagem corrente, e até aos nossos dias, a qualificação de digna a qualquer postura ou atitude que se aprecia como especialmente enobrecedora, isto é, elevada face à vulgaridade, designadamente quando essa postura digna emerge em situações de pressão, em contextos onde personalidades mais débeis ou vulgares tenderiam a soçobrar.

No entanto, de acordo com o autor lusitano, “a dignidade que nos importa e que é objecto da nossa indagação é aquela a que, no nosso tempo, foi atribuída primazia jurídico-

constitucional, a igual dignidade humana, enquanto estatuto universal e incondicionalmente reconhecido a todas as pessoas pelo facto de o serem, que é, em grande medida, uma novidade do segundo pós-guerra, quando o princípio concebido nestes termos foi recebido nos documentos de Direito Internacional de direitos humanos e nas Constituições nacionais” (NOVAIS, 2019: 636).

De modo similar quanto à compreensão do pensamento *kantiano* sobre o sentido etimológico de dignidade, adverte Onora O’Neill, com fulcro no entendimento de Thomas Hill, que devemos estar atentos ao significado de “autonomia” nas obras de Kant, se comparado ao significado hodierno:

I think this is because in the late 20th century, a new conception of autonomy became extremely popular, where autonomy is taken to be individual freedom, or self-determination: me, myself, choosing, making choices, et cetera. There’s nothing against that, except it wasn’t what Kant was talking about when he used the word “autonomy”. This is not my discovery, it’s by a man called Thomas Hill—a contemporary of mine at Harvard who works at Chapel Hill—who describes how Kant never predicates autonomy of persons, he never talks about an autonomous person. He talks about an autonomous principle. Now, if you just look at the etymology: autonomous is a law, but it is not a conditional law. That would be, Kant’s word, heteronomous²⁰.

Logo, conforme o pensamento de O’Neill, o termo “autonomia”, desde a Antiguidade, era utilizado quanto às sociedades existentes e sua (in)dependência de leis de outras origens. Para os gregos, uma cidade autónoma era uma cidade que fazia as suas próprias leis, ao contrário de uma colónia que estava sujeita às da cidade-mãe. A colónia era heterónoma, enquanto a cidade independente era autónoma – divisão que ainda era adotada no século XIX (BURTON, 2021: 29).

A filosofia moral dos primórdios da modernidade, na qual emergiu a concepção da moralidade como autogoverno das pessoas, deu contributo vital para o surgimento da visão liberal ocidental das relações adequadas entre o indivíduo e a sociedade (SCHNEEWIND, 1997).

Já em sua obra *Grundlegung zur Metaphysik der Sitten* (traduzido para o português, *Fundamentação da Metafísica dos Costumes*, de 1785), Kant formula seu entendimento a partir da máxima de que “nada é possível pensar que possa ser considerado como bom sem limitação a não ser uma só coisa: uma boa vontade” (KANT, 2005: 21).

²⁰ Penso que isto se deve ao facto de, no final do século XX, uma nova concepção de autonomia se ter tornado extremamente popular, onde a autonomia é considerada liberdade individual, ou autodeterminação: eu, eu próprio, escolher, fazer escolhas, etc. Não há nada contra isso, exceto que não era disso que Kant estava falando quando usou a palavra “autonomia”. Esta não é uma descoberta minha, é de um homem chamado Thomas Hill – um contemporâneo meu em Harvard que trabalha em Chapel Hill – que descreve como Kant nunca predica a autonomia das pessoas, ele nunca fala sobre uma pessoa autónoma. Ele fala sobre um princípio autônomo. Agora, se você olhar apenas a etimologia: autônoma é uma lei, mas não é uma lei condicional. Isso seria, nas palavras de Kant, heterônomo (BURTON, 2021: p. 28-29 - Tradução livre).

A seu ver, a boa vontade “parece constituir a condição indispensável do próprio facto de sermos dignos de felicidade” (KANT, 2005: 22).

Conforme a observação histórica de Thiago Silva (2022: 448), a *Fundamentação* foi publicada pouco depois da Revolução Americana (1776) e antes da Revolução Francesa (1789), de modo que, “em sintonia com o espírito e com o impulso moral daquelas revoluções, ela fornece uma base consistente para aquilo que os revolucionários do século XVIII denominaram os direitos do homem”.

Kant expõe na *Fundamentação* a sua *Ética do Dever*. Durante a década seguinte à publicação da aludida obra, Kant continuou a refletir sobre os fundamentos da ética e sobre a aplicação de seus princípios éticos à moralidade e à política, mas “apresentou algo que se assemelhe a um sistema ético apenas bem ao final de sua carreira, na *Metafísica dos Costumes* (1797-1798)” (cf. WOOD, 2007: 32).

Esta teoria ética assume uma contraposição ao utilitarismo. Sarlet reflete que se, por um lado, na Ética da utilidade, o indivíduo deve guiar sua ação por uma razão instrumental que avalia as consequências dos seus atos, buscando, com isso, o aumento do prazer e a diminuição da dor, por outro lado, “a Ética kantiana (ou Ética do dever) pressupõe que o critério máximo da ação humana seja a liberdade; a ação humana livre só pode ser resultado de uma ação racional, isto é, uma ação pelo dever” (SARLET, 2022).

Ao tratar do conceito de dever, que Kant entende “conter em si o de boa vontade”, afirma o filósofo que “conservar cada qual a sua vida é um dever, e é além disso uma coisa para que toda a gente tem inclinação imediata – uma ação *conforme o dever*, mas não *por dever*” (KANT, 2005: 27). No entanto, o cuidado com o outro é visto como uma ação por dever: “ser caritativo quando se pode sê-lo é um dever, e há além disso muitas almas de disposição tão compassiva que, mesmo sem nenhum outro motivo de vaidade ou interesse, acham íntimo prazer em espalhar alegria à sua volta e se podem alegrar com o contentamento dos outros, enquanto este é obra sua” (KANT, 2005: 28).

Kant, na *Fundamentação*, compreende que todos os seres racionais almejam a *felicidade*, por “necessidade natural”, cujo imperativo – hipotético – é *assertórico*. E prossegue afirmando que a destreza na escolha dos meios para atingir o maior bem-estar próprio pode chamar-se prudência. Já os demais comportamentos seriam ordenados por um imperativo categórico, “o imperativo da moralidade”, e que este funcionaria como mandamento (KANT, 2005: 52-53).

O imperativo hipotético é tido por aquele que considera uma ação necessária se for meio para um fim desejado, enquanto o imperativo categórico determina o comportamento de modo a observar o cumprimento de um dever de acordo com a lei moral (*apud* TOSETTO;

BAZZANELLA, 2023: 16). O imperativo categórico, como dever que é, não admite exceções ou concessões circunstanciais à experiência e, portanto, é válido para qualquer cenário empírico (cf. SARLET, 2022). As formulações do imperativo categórico ensejam assim possibilidades racionais de expressar a fórmula geral: “aja moralmente”.

Todavia, afirma Kant, “infelizmente o conceito de felicidade é tão indeterminado que, se bem que todo o homem a deseje alcançar, ele nunca pode dizer ao certo e de acordo consigo mesmo o que é que propriamente deseja e quer”, de tal maneira que “todos os elementos que pertencem ao conceito de felicidade são na sua totalidade empíricos, quer dizer, têm que ser tirados da experiência, e que portanto para a ideia de felicidade é necessário um todo absoluto, um máximo de bem-estar, no meu estado presente e em todo o futuro” (KANT, 2005: 54-55).

Segue-se que, para Kant, o problema de se determinar, certa e universalmente, que ação pode assegurar a felicidade de um ser racional “é totalmente insolúvel”, de modo que “nenhum imperativo é possível que se possa ordenar, no sentido rigoroso da palavra, que se faça aquilo que nos torna felizes, pois que a felicidade não é um ideal da razão, mas da imaginação” e assim “a possibilidade do imperativo da moralidade é sem dúvida a única questão que requer solução” (KANT, 2005: 55-56).

Ao dissertar sobre a identificação do imperativo categórico, conclui o pensador de Königsberg que ele encerra o seguinte enunciado: “Age apenas segundo uma máxima tal que possas ao mesmo tempo querer que ela se torne universal” (KANT, 2005: 59). E deste imperativo, a seu ver, podem derivar todos os imperativos do dever.

O imperativo categórico *kantiano*, afirma Paul Guyer, exige que atuem apenas com base em “máximas” ou princípios de ação que possam ser “universalizados”, isto é, que possam ser aceites e postos em prática por todos os que seriam afetados pelas nossas próprias ações. Isso leva a uma situação tal que “cada pessoa é tratada como intrinsecamente valiosa”, e não como um mero meio para servir aos fins buscados por qualquer outra pessoa (GUYER, 2014: 40).

Quanto ao objeto do presente estudo, convém frisar a continuidade da linha do pensamento filosófico contido no imperativo categórico de Kant na *Fundamentação da Metafísica dos Costumes*.

Kant, logo após enunciar o imperativo categórico, enumera *quatro deveres* para conosco mesmos e para com os outros. Destaca-se, aqui, em razão da delimitação da presente pesquisa, o *quarto dever* por ele enumerado, o qual pela relevância transcreve-se:

Uma quarta pessoa ainda, que vive na prosperidade ao mesmo tempo que vê outros a lutar com grandes dificuldades (e aos quais ela poderia auxiliar), pensa: Que é que isso me importa? Que cada qual goze da felicidade que o céu lhe concede ou que ele mesmo pode

arranjar; eu nada lhe tirarei dela, nem sequer o invejarei; mas contribuir para o seu bem-estar ou para o seu socorro na desgraça, para isso é que não estou! Ora supondo que tal maneira de pensar se transformava em lei universal da natureza, é verdade que o género humano poderia subsistir, e sem dúvida melhor ainda do que se cada qual se pusesse a falar de compaixão e bem-querença e mesmo se esforçasse por praticar ocasionalmente estas virtudes, ao mesmo tempo que, sempre que pudesse, se desse ao engano, vendendo os direitos dos outros ou prejudicando-os de qualquer outro modo. Mas, embora seja possível que uma lei universal da natureza possa subsistir segundo aquela máxima, não é contudo possível **querer** que um tal princípio valha por toda a parte como lei natural. Pois uma vontade que decidisse tal coisa pôr-se-ia em contradição consigo mesma; podem com efeito descobrir-se muitos casos em que a pessoa em questão precise do amor e da compaixão dos outros e em que ela, graças a tal lei natural // nascida de sua própria vontade, roubaria a si mesmo toda a esperança de auxílio que para si deseja (KANT, 2005: 62 – o negrito consta da obra transcrita).

Na passagem *supra*, Kant identifica o atributo da solidariedade (uma virtude) como sendo uma máxima universal – e não o egoísmo, seu oposto radical.

Kant afirma, na *Fundamentação*, que os seres humanos existem pois “como um fim em si mesmo, não só como meio para o uso arbitrário desta ou daquela vontade”, e assim, se deve haver um princípio prático supremo e um imperativo categórico no que respeita à vontade humana, então ele “tem de ser tal que, da representação daquilo que é necessariamente um fim para toda a gente, porque é um fim em si mesmo, faça um princípio objetivo da vontade, que possa por conseguinte servir de lei prática universal”. E conclui: “O imperativo prático será o seguinte: Age de tal maneira que uses a humanidade, tanto na tua pessoa como na pessoa de qualquer outro, sempre e simultaneamente como fim e nunca // simplesmente como meio” (KANT, 2005: 68-69).

Para J. Reis Novais (2019: 761), “não é propriamente o facto de se ser instrumentalizado, de se ser tratado como instrumento que é condenável: é o facto de se ser relativizado e, nessa altura, de se ser degradado à condição de simples meio, de se ser reduzido só a instrumento de outrem, de simultaneamente não se estar a ser visto, respeitado, tratado ou assumido como fim em si mesmo”.

Logo, a nosso ver, quando um ser humano trata a outro ser humano como meio para atingir seus objetivos egoístas, estabelece com este uma relação não de dignidade, mas de desumanidade, tratando o seu semelhante como uma coisa, um bem, um *ser-sem-direitos*, a exemplo do que ocorria (e ainda ocorre) em algumas relações de trabalho (pelo que se coloca em questão, como veremos, o trabalho digno, ou decente). Além disso, falta a esse agente o senso de solidariedade, pois ao explorar outro ser humano o faz de modo egoísta, ao oposto do que o faria se fosse com ele solidário.

Ao retornar ao texto de Kant, especialmente aos quatro exemplos de deveres adrede enumerados, temos que o filósofo busca ver se é possível cumprir tal imperativo prático. Novamente, ele reporta-se ao quarto exemplo:

Quarto: No que concerne o dever meritório para com outrem, o fim natural que todos os homens têm é a sua própria felicidade. Ora, é verdade que a humanidade poderia subsistir se ninguém contribuísse para a felicidade dos outros, contanto que também lhe não subtraísse nada intencionalmente; mas se cada qual não se esforçasse por contribuir na medida das suas forças para os fins dos seus semelhantes, isso seria apenas uma concordância negativa e não positiva com a *humanidade como fim em si mesma*. Pois que se um sujeito é um fim em si mesmo, os seus fins têm de ser quanto possível os *meus*, para aquela ideia poder exercer em mim *toda* a sua eficácia (KANT, 2005: 70-71).

Kant então repisa o dever de solidariedade como sendo norteador da humanidade, no esforço de colaboração de cada pessoa para a felicidade (ou a não-penúria) das outras pessoas. A nosso ver, à vista do “quarto exemplo” kantiano, pode-se sustentar a existência de um *dever de solidariedade* e de *ajudar a fomentar o bem-estar dos outros*, como defendem Tonetto e Bazzanella (2023: 19).

No entanto, “podemos perceber, tanto no nível do indivíduo como no da sociedade, a diferença entre a noção de dignidade e o respeito à pessoa, diferença que manifesta claramente que nós ainda não sabemos o que é a dignidade da pessoa humana”, de tal modo que “a lei deve procurar condenar os atos ou atitudes que não estejam de acordo com a dignidade, mais do que definir o que ela é”, pois qualquer definição que se pretenda fazer, “por sua natureza imperfeita, corre o risco de abarcar violações da dignidade” (MAURER, 2013: 130). Por conta disso, sugere Häberle (*in* SARLET, 2013: 92-93) que a idéia de dignidade humana pode apenas ser aproximadamente descrita com fórmulas abstratas (como a “posição de sujeito”, a “identidade”, a “comunicação”) e ilustradas por meio de técnicas exemplificativas positivas e negativas.

Ingo Sarlet (2013: 25), a partir do pensamento de Arendt, afirma que a dignidade da pessoa humana “apenas faz sentido no âmbito da interssubjetividade e da pluralidade” e, com inspiração em Dworkin e Habermas, conclui ser por esta razão que se impõe o seu reconhecimento e proteção pela ordem jurídica, a fim de que todos recebam igual consideração e respeito por parte do Estado e da comunidade, “o que, de resto, aponta para a dimensão política da dignidade, igualmente subjacente ao pensamento de Hannah Arendt, no sentido de que a pluralidade pode ser considerada como *a* condição (e não apenas como uma das condições) da ação humana e da política”.

A dignidade, erigida assim a (meta)princípio, é a nosso ver o amálgama capaz de ligar os imperativos da liberdade e da segurança. Chega-se, enfim, a uma proclamação de que todos os seres humanos são igualmente portadores da mesma dignidade, o que, para Supiot (2014: 21), é uma inovação ainda mais considerável, por ser a dignidade erigida “como *princípio fundador*

da ordem jurídica, que sustenta todos os *direitos e princípios fundamentais*”, em todas as suas *dimensões*, o que se dá por força da consagração contida nas Declarações Universais de Direitos, conforme se analisa adiante.

Para Tonetto, com quem concordamos, “se a dignidade está relacionada com o reconhecer e com o tratar o ser humano como fim em si e isto implica não apenas não ferir a sua liberdade, algo puramente negativo, mas levar positivamente os seus fins em consideração, talvez seja possível justificar kantianamente (sic) uma série de direitos sociais e econômicos” (TONETTO, 2012: 278).

Com efeito, conforme Catarina Botelho (2015), encontra-se desde então disseminada, nos regimes constitucionais ocidentais, um catálogo de Direitos Fundamentais, incluídos os direitos sociais – pelo que se passa a tratar especificamente do referido catálogo.

1.3.2 Os Direitos Fundamentais na compreensão contemporânea

Os Direitos Fundamentais estão atualmente diretamente identificados com a condição de *vida digna*²¹ – exigível em qualquer civilização, ainda que haja dificuldades de sua concretização conforme a distribuição da riqueza (e consequente redução da pobreza). Surgem de um conjunto de fatos sociais que lhes servem de fonte material.

A concepção de um conjunto de Direitos Fundamentais está assim, a nosso sentir, intimamente ligada à formação de um “mínimo ético universal”, na mesma linha defendida por Jorge Miranda (2017a: 13), mínimo este capaz de catalisar os direitos que preservem a dignidade do ser humano.

A modernidade trouxe consigo a noção de que um indivíduo “tem direitos que lhe são inatos independentemente de sua origem social” (MAIA, 2009: 227), compreendidos então como universais e que por esta característica devem estar a salvo de ingerências tanto de quem exerce o poder como de outros indivíduos. Por vezes, estes são referidos como “Direitos Humanos”, outras vezes, como “Direitos Fundamentais”.

Perez-Luño (2021: 4) alude à expressão “direitos humanos” ou “direitos do homem” como uma daquelas que se torna constituinte “das inquietudes de uma época, ou de toda maneira de pensar de uma cultura”, a despontar no século XVIII como “critério inspirador e medida de todas as instituições jurídico-políticas e que, após a Segunda Guerra Mundial, transformou-se

²¹ R. Alexy afirma que, em função da preservação da autodeterminação do ser humano – que se obtém não apenas a partir da liberdade de agir, mas sim de uma liberdade de fato – há que se ter um conteúdo mínimo a ser provido, para assegurar as condições mínimas de vida digna (ALEXY, 2008: 485).

em ideia-guia da doutrina e da práxis política”. Entretanto, para o autor espanhol, estes termos vem sendo utilizados “com as mais variadas significações” (equivocidade) e “com indeterminação e imprecisão notáveis” (vaguidade).

Credita-se a difusão da expressão *Direitos do Homem* à DDHC, de 1789, e à publicação de Thomas Paine, *The Rights of Man* (1791). Paine (2021: 38) afirma na referida obra: “*Natural rights are those which appertain to man in right of his existence (...) Civil rights are those which appertain to man in right of his being a member of society*”²². E, numa perspectiva atemporal e universalista, proclama o pensador britânico, Paine (2021: 146): “*The Rights of Man are the rights of all generations of men, and cannot be monopolised by any*”²³.

Já a expressão “Direitos Fundamentais” (*Droits Fondamentaux*) teria seu nascedouro na França, com o movimento político e cultural que levou à DDHC. A expressão foi em seguida adotada na Alemanha (*Grundrechte*), como “sistema de relações entre o indivíduo e o Estado, enquanto fundamento de toda a ordem jurídico-política” (FECHNER, *apud* PEREZ-LUÑO, 2021:13). Por esta razão, grande parte da doutrina entende que os Direitos Fundamentais são aqueles Direitos Humanos positivados nas Constituições estatais, citando Perez-Luño os entendimentos, *verbi gratia*, de Friedrich Muller, Messner e Virga.

Cumprir aqui enfatizar que a escolha, no presente estudo, da expressão *Direitos Fundamentais* obedece ao paradigma estabelecido na obra de Jorge Miranda de mesmo título. Para o constitucionalista, a locução Direitos Fundamentais, embora não desconhecida no século XIX, “seria consagrada na Constituição de Weimar, de 1919, e viria a generalizar-se depois nos textos constitucionais do pós-Segunda Guerra – como o português de 1976, o brasileiro de 1988 ou o angolano de 2010 e na jurisprudência e na doutrina” (MIRANDA, 2017a: 13).

Após fazer a advertência quanto ao uso prevalecente dos termos “direitos do homem”, “direitos humanos” ou “proteção internacional da pessoa humana” em Direito Internacional, como um conjunto de direitos apto a estabelecer um “mínimo ético universal”, Miranda faz importante distinção ao afirmar: “O alargamento dos Direitos Fundamentais para além dos direitos individuais não traduz senão o reconhecimento da inserção comunitária, sem a qual a pessoa humana, sobretudo na época atual, fica desamparada e ameaçada” (MIRANDA, 2017a: 14).

²² “Os direitos naturais são aqueles que dizem respeito ao homem em direito à sua existência (...) Os direitos civis são aqueles que dizem respeito ao homem no direito de ser membro da sociedade” (PAINE, 2021: 38 - Tradução livre).

²³ “Os Direitos do Homem são direitos de todas as gerações de homens e não podem ser monopolizados por ninguém” (PAINE, 2021: 146 - tradução livre).

Os Direitos Fundamentais estão umbilicalmente ligados a uma visão contemporânea de liberdade, abarcada pelo constitucionalismo. Como ensina Bonavides (2012: 622),

Os Direitos Fundamentais são a sintaxe da liberdade nas Constituições. Com eles, o constitucionalismo do século XX logrou a sua posição mais consistente, mais nítida, mais característica. Em razão disso, faz-se mister introduzir talvez, nesse espaço teórico, o conceito do juiz social, enquanto consectário derradeiro de uma teoria material da Constituição, e sobretudo da legitimidade do Estado social e seus postulados de justiça, inspirados na universalidade, eficácia e aplicação imediata dos Direitos Fundamentais. Coroam-se, assim, os valores da pessoa humana no seu mais elevado grau de juridicidade e se estabelece o primado do Homem no seio da ordem jurídica, enquanto titular e destinatário, em última instância, de todas as regras do poder.

Convergimos, neste aspeto, com o pensamento de Robert Alexy em sua *Teoria dos Direitos Fundamentais* (2008: 482-483), para quem Direitos Fundamentais são “posições jurídicas a tal ponto relevantes que o seu reconhecimento não pode ser pura e simplesmente colocado plenamente à disposição das maiorias parlamentares simples”, de tal modo que, para que tenham assegurada uma posição preferencial e privilegiada, devem “estar blindados contra uma supressão ou um esvaziamento arbitrário por parte dos órgãos estatais, em outras palavras, pelos poderes constituídos, além de terem sua normatividade plenamente garantida”.

Ferrajoli (2015: 86) pontifica que todos os Direitos Fundamentais – notadamente os direitos de liberdade e os direitos sociais, no pós-Segunda Guerra, “formam a base da igualdade que é precisamente a igualdade *en droits* e aludem, portanto, de maneira ainda mais densa do que o próprio princípio da maioria, a todo o ‘povo’, referindo-se aos poderes e expectativas de *todos*”.

Daí decorre que já não se admite, em tempos atuais, a exclusão de pessoas quanto ao alcance desse rol de Direitos Fundamentais. Na linha de pensamento de Hannah Arendt (2019: 41), com o surgimento da sociedade de massa, o “reino do social” se formou, após vários séculos de desenvolvimento, ao ponto em que abraça e controla todos os membros de uma dada comunidade igualmente e com igual força.

Nesse modo de ver a questão, “*No hay derechos de libertad y derechos de igualdad. Todos los derechos son derechos de libertad, incluidos los derechos que aportan un componente igualitario, como los económicos, sociales y culturales, porque ese componente potencia y refuerza la libertad para todos. Derechos fundamentales de cualquier tipo y realización integral de la libertad como libertad autonomía, como superación de los obstáculos que hacen posible el desarrollo en todas las facetas de la condición humana son lo mismo, en*

su horizonte todavía en parte utópico, pero no imposible en el desenvolvimiento histórico de la sociedad democrática”²⁴ (PECES-BARBA MARTINEZ, 1988: 213).

Conforme a lição de Jorge Miranda, o reconhecimento dos Direitos Fundamentais (assim como sua efetiva implantação e usufruto, segundo nossa compreensão) exige a ocorrência de três pressupostos: a existência de um Estado que os respeite e proteja; a autonomia das pessoas frente ao poder, ou seja, a ausência de um regime político totalitário; e a existência de uma constituição “como sistematização racionalizadora das normas estatutárias de poder e da comunidade”, mesmo quando acompanhada de fontes consuetudinárias e jurisprudenciais (MIRANDA, 2017a: 12-13).

Jorge Miranda considera que o conceito de Direitos Fundamentais é indissociável da ideia de Direito advinda com o liberalismo e suas características identificadoras: “a postura individualista abstrata de (no dizer de Radbruch) um ‘indivíduo sem individualidade’; e o primado da liberdade, da segurança e da propriedade, complementadas pela resistência à opressão” (MIRANDA, 2017a: 27).

Na dicção de Marshall (2021: 27), os Direitos Fundamentais hodiernamente reconhecidos se originam e se desenvolvem em momentos históricos diversos, constituindo os elementos contemporâneos da noção de cidadania: direitos civis, no século XVIII; direitos políticos, no século XIX; e os direitos sociais, no transcurso do século XX. Em razão disso, costuma-se aludir à formação contemporânea dos Direitos Fundamentais nesta mesma ordem – assunto a ser tratado a seguir.

1.3.3 As dimensões de Direitos Fundamentais

É consabida a análise dos Direitos Fundamentais, a partir do pensamento externado por Karel Vasak quando, em sua aula inaugural no Instituto Internacional de Direitos Humanos de Estrasburgo, em 1979, inspirado na famosa tríade da Revolução Francesa – liberdade, igualdade e fraternidade – dissertou afirmando que tais corresponderiam a três *gerações* de Direitos Fundamentais (cf. SARLET, 2016: 500).

²⁴ Não há direitos de liberdade e direitos de igualdade. Todos os direitos são direitos de liberdade, incluindo direitos que fornecem um componente igualitário, como direitos econômicos, sociais e culturais, porque esse componente aumenta e reforça a liberdade para todos. Os Direitos Fundamentais de qualquer tipo e a realização integral da liberdade como autonomia livre, como superação dos obstáculos que tornam possível o desenvolvimento em todas as facetas da condição humana são os mesmos, em seu horizonte ainda parcialmente utópicos, mas não impossíveis no desenvolvimento histórico da sociedade democrática (PECES-BARBA MARTINEZ, 1988: 213 - Tradução livre).

Como bem adverte Paulo Bonavides (2012: 519), todavia, o processo de consolidação dos Direitos Fundamentais não se deu de modo linear, por “gerações”, mas certamente com características de cumulatividade, observando-se saltos qualitativos a cada quadra da História moderna em razão das circunstâncias de cada período, pelo que se prefere, a exemplo da doutrina de Ingo Sarlet, a referência a “dimensões” de Direitos Fundamentais, que melhor clarifica esta situação evolutiva (SARLET, 2004: 53).

Na mesma linha de pensamento, Jorge Miranda considera que o elencar de Direitos Fundamentais segundo um critério geracional “afigura-se enganador por sugerir uma sucessão de categorias de direitos, umas substituindo-se às outras – quando, pelo contrário, o que se verifica ou deve verificar-se é um enriquecimento crescente em resposta às novas exigências das pessoas e das sociedades”, o que ocorreu “em ondas sucessivas e, em alguns casos, com refluxos” (MIRANDA, 2017a: 29-37).

Paulo Cruz (2001: 138) por sua vez aponta, com alicerce em Bobbio, para a existência de *múltiplas dimensões de Direitos Fundamentais*: a primeira, relativa à constitucionalização dos direitos de liberdade e políticos; a segunda, relativa à constitucionalização dos direitos prestacionais econômicos e de bem-estar social; a terceira, que corresponde aos direitos coletivos; e a quarta, que envolve os novos direitos relacionados à informática, à biologia genética, entre outros.

Por esta razão, abstermo-nos de classificar os Direitos Fundamentais segundo algum critério cronológico, por considerar suficiente, no período delimitado para este estudo, a existência do reconhecimento universal de existência de Direitos Fundamentais Sociais, destacadamente: o direito ao trabalho (digno) e o direito à segurança social.

Apesar da concepção liberal, de liberdade e igualdade de todos perante a lei do Estado, muitos direitos não eram (e, certamente, ainda não são, o que será objeto de análise *a posteriori* neste trabalho) estendidos à totalidade das pessoas, por questões de gênero, origem, classe social ou condição financeira, o que veio a acarretar a crescente reivindicação de direitos – especialmente pelas classes laborais: daí decorre que, a partir do final do século XIX e durante o século XX, se deu o reconhecimento de direitos econômicos, sociais e culturais: “direitos económicos para garantia da dignidade do trabalho, direitos sociais como segurança na necessidade e direitos culturais como exigência de acesso à educação e à cultura e, em último termo, de transformação da condição humana” (MIRANDA, 2017a: 27).

Na evolução do Direito e sua conhecida construção histórica que alude às “dimensões de direitos”, é a partir de então que se compreende o nascimento da “segunda dimensão” – a dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

Os Direitos Sociais – objeto deste estudo – são, assim, um produto da evolução de uma concepção moderna de direitos que devem ser consagrados a todas as pessoas, a partir da complexidade das relações existentes em sociedade: notadamente, para esta pesquisa, a questão de como manter a subsistência daqueles que perderam a capacidade de se autossustentar pelo trabalho, ou nunca a tiveram.

A respeito dos Direitos Sociais e sua qualificação como Direitos Fundamentais, é fato que não se trata de um entendimento uniforme entre os autores, como adverte Jorge Miranda²⁵.

O prefalado autor concebe os direitos de índole social como baseados num “direito geral à igualdade”, no campo material, que a pessoa recebe através de prestações, a exigir do Estado um “comportamento positivo, num *dare* ou num *facere*” (MIRANDA, 2017a: 31).

Considera-se, como na lição do aludido constitucionalista, tal como o “postulado de base” de seu pensamento, que na ordem jurídica portuguesa “são indissociáveis, uns dos outros, direitos de liberdade e direitos sociais”, os quais “inserem-se numa unidade axiológica e sistemática dentro da Constituição e da ordem jurídica como um todo” (MIRANDA, 2017a: 113-115), o que também se aplica à ordem jurídica brasileira, em que são vistos, pela moldura constitucional, como “uma unidade indivisível, interdependente e inter-relacionada” (PIOVESAN, 2014: 35).

Não discrepa o pensamento externado pela Comissão de Cidadania Global:

The UDHR does not explicitly commit itself to any thesis of the indivisibility of human rights. But implicitly it conveys the impression that the values that underpin, for example, the free expression provision, the anti-torture provision, and the democracy provision are grounded in the same way and stand upon the same foundation as the values that underpin the social security provision, the conditions of work provision, and the standard of living provision. Not everyone is convinced of this, of course, but we think it was an appropriate stance to take in drafting the UDHR. Although the rights set out in the UDHR are presented as a list – line item by line item – it is imperative to acknowledge the interconnectivity of these rights. We should understand the Declaration as an implicit expression of the interconnections, overlaps, and mutual reinforcement between rights (BROWN, 2016: 51-52)²⁶.

Na mesma linha de entendimento, tem-se que, como indissociáveis, os direitos reconhecidos na DUDH são também geradores de uma interconexão entre si: “*the UDHR*

²⁵ O autor cita, entre outros que defendem a existência de uma dicotomia, a doutrina de Vasco Pereira da Silva, Isabel Moreira e Jorge Reis Novais.

²⁶ A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) não se compromete explicitamente com a tese da indivisibilidade dos direitos humanos. No entanto, implicitamente, ela transmite a impressão de que os valores que sustentam, por exemplo, a provisão de liberdade de expressão, a proibição de tortura e a provisão de democracia estão fundamentados da mesma maneira e têm a mesma base que os valores que sustentam a provisão de segurança social, as condições de trabalho e o padrão de vida. Nem todos estão convencidos disso, é claro, mas acreditamos que foi uma postura apropriada ao redigir a DUDH. Embora os direitos listados na DUDH sejam apresentados como uma lista – item por item –, é imperativo reconhecer a interconectividade desses direitos. Devemos entender a Declaração como uma expressão implícita das interconexões, sobreposições e reforço mútuo entre os direitos” (BROWN, 2016: 51-52 – tradução livre).

covered both civil and political rights, as well as economic, social and cultural rights (ESC) rights without distinction, and thus recognized indivisibility, interdependence and interrelatedness of all human rights from the beginning” (SSENYONJO, 2016: 386)²⁷.

Em pensamento similar, Filipe Carreira da Silva disserta que os direitos sociais, assim como os direitos civis e políticos, são daqueles que nos ajudam a constituir enquanto cidadãos: tal como o direito de voto ganha expressão e significado quando o exercemos ao eleger nossos representantes, os direitos sociais ganham expressão através de instituições como o sistema de segurança social (SILVA, 2013: 12).

O direito à vida é, sem dúvida, aquele que guarda a maior importância no rol dos Direitos Fundamentais, pois sem que tenhamos vida nada somos ou seremos. Compreende-se, nesta linha de pensamento, que não basta, para a existência de qualquer pessoa, o “sopro vital”: é necessário que esta vida se dê com condições de humanidade, de dignidade.

Mas para o usufruto de uma vida digna a imensa maioria dos seres humanos depende da sua força de trabalho, com a qual auferem os recursos para prover suas necessidades (e as daqueles que são dependentes, por serem pessoas que não podem ou não devem trabalhar, como as crianças e os enfermos). Ante o risco da incapacidade para trabalhar, ou da falta do familiar provedor dos que não podem trabalhar e dele dependem, o ser humano carece de proteção para tais adversidades. Daí porque reconhecer-se, em seguida aos direitos da personalidade, a importância fundamental, entre outros, do direito ao trabalho digno e do direito à segurança social, dada a condição de causa e efeito destes com a própria subsistência humana.

Não se olvida que há em curso intenso debate sobre novas dimensões de Direitos Fundamentais, que advém de questões ligadas à defesa do meio ambiente sustentável e às novas demandas advindas da “Revolução 4.0”, que são tratados em capítulos posteriores, naquilo que tocam ao presente estudo²⁸.

A construção que culminou com o reconhecimento dos direitos de índole fundamental atravessou séculos até que viesse a ser consolidada em nível global. A consensualidade a respeito dos Direitos Fundamentais na comunidade internacional é uma realidade apenas desde o lapso pós-Segunda Guerra e que será tratada no tópico seguinte.

²⁷ “a DUDH cobriu os direitos civis e políticos, bem como os direitos econômicos, sociais e culturais (CES) sem distinção, e assim reconheceu a indivisibilidade, a interdependência e a inter-relação de todos os direitos humanos desde o início” (SSENYONJO, 2016: 386 - Tradução livre).

²⁸ *Verbi gratia*, o pensamento de Patrícia Sanfelice e Aline Vicente Alves: “Deve ser considerado o conjunto humano, ou seja, a própria Humanidade, que só tem garantia de continuidade no momento em que o Direito possibilita (ou mesmo impõe) a limitação de ações nocivas que, praticadas, significam potencial risco à continuidade da espécie humana. Ora, de que adianta se garantir a liberdade, serem construídos direitos sociais, se o meio ambiente, por exemplo, for massacrado de tal forma que impeça a subsistência do planeta?” (in: BALERA, 2018).

1.3.4 O reconhecimento dos Direitos Fundamentais Sociais em nível global e regional

Como visto, a *questão social* colocou em debate a necessidade de completar (ou substituir) os tradicionais *direitos do cidadão burguês* pelos *Direitos Fundamentais*, culminando no reconhecimento de garantir a cada ser humano uma existência humanamente digna.

Jorge Miranda (2017a: 18) aponta que, no pós-Segunda Guerra, os Direitos Fundamentais passam a poder ser assegurados não só no âmbito do direito interno dos Estados, mas também por meio de *instâncias internacionais*.

Os Direitos Fundamentais Sociais pertencem hoje ao que se poderia designar um “patrimônio jurídico comum da humanidade”. Encontram-se catalogados, em maior ou menor número, em constituições de todo o planeta.

No plano supranacional, o arcabouço de textos jurídicos que reconhece e protege direitos sociais foi objeto de significativa ampliação, desde a criação da OIT e da AISS, a proclamação da DUDH, e a vigência de instrumentos como o Pacto dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais – PIDESC, o Pacto de San José de Costa Rica, que acrescentou os direitos sociais ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos, bem como, no plano europeu, a Carta Social Europeia (CSE), a Carta dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores (CDSFT) e, mais recentemente, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE), esta dotada de caráter vinculante após a vigência do Tratado de Lisboa (cf. SARLET, 2015: 460).

Norberto Bobbio, em seu *A Era dos Direitos* (1996: 21) alude a tal reconhecimento conferindo-lhe a repercussão devida ao afirmar: “Todas as declarações recentes dos direitos do homem compreendem, além dos direitos individuais tradicionais, que consistem em liberdades, também os chamados direitos sociais, que se constituem em poderes”. Por esta razão, entendemos que o campo de reconhecimento de tais direitos transcendeu barreiras geográficas nacionais, de modo a alcançar o espaço da *comunidade global*.

Na mesma linha de entendimento, Vieira de Andrade (2019: 29) sustenta que hoje se tem inequivocamente um “*international concern*” a respeito dos Direitos Fundamentais, “no quadro de um constitucionalismo global”, pois “à medida que as fronteiras foram se abrindo, a esfera de relevância internacional foi-se alargando”, e cita como exemplo de consenso internacional da defesa além fronteiras de indivíduos, entre outros, o referente à questão do tráfico de pessoas para fins de escravização e seu combate.

Em pensamento similar, Loureiro (2007: 18) alude ao constitucionalismo multinível existente, para defender que “mesmo que se recuse o corte do cordão umbilical entre Estado e

constituição e, conseqüentemente, se negue o estatuto constitucional a estes outros níveis, não se desconhecerá a crescente relevância de fontes internacionais – mundiais ou regionais (no nosso caso, paradigmaticamente a intervenção do Conselho da Europa) — e supranacionais (direito comunitário)”.

Conforme a lição de Sarlet (2016: 500), desde o seu reconhecimento nas primeiras constituições, “os Direitos Fundamentais passaram por diversas transformações, tanto no que diz com o seu conteúdo, quanto no que concerne à sua titularidade, eficácia e níveis de proteção”. Pode-se afirmar de modo semelhante, ainda que em escala diversa, quanto à evolução ocorrida na seara do direito internacional no reconhecimento destes direitos.

Canotilho indica que as ordens jurídicas contemporâneas são ordens jurídicas plurais, em que “existem vários ordenamentos jurídicos e uma indissociável pluralidade de direitos” e, a par disso, são “ordens incompletas: não podem nem devem regular tudo devido aos processos contínuos de automodificação da sociedade” (CANOTILHO, 2003:1143).

Nessa linha de raciocínio, conforme Cappelletti, “o direito ordinal num Estado agora tem vários parceiros concorrentes: o direito constitucional que continua a reivindicar a primazia normativa; o direito comunitário que reclama o status de *lex superior*, inclusive em relação ao direito constitucional, os princípios gerais de direito e os *Bill of Rights*, nacionais ou transnacionais” (*apud* CANOTILHO, 2003: 1152).

Para Jorge Miranda, “seja qual for o sistema de incorporação das normas de Direito Internacional na ordem interna, elas, mesmo quando não habilitam os cidadãos a invocá-las em juízo, pelo menos vinculam diretamente as autoridades públicas e prevalecem sobre as normas das leis ordinárias” (MIRANDA, 2017a: 45).

Segue-se, assim, “a afirmação do direito internacional como direito do próprio país e o reconhecimento de alguns dos seus princípios ou regras como medida de justiça, vinculativa da própria ordem jurídica interna” (CANOTILHO, 2003: 369).

Com isso, vê-se a crescente “constitucionalização do direito internacional através de princípios cogentes de valor superior”, acarretando uma “responsabilidade do Estado *erga omnes*”, nos termos do art. 7.º/7 da CRP, introduzido pela LC 1/2001 (CANOTILHO, 2003: 370).

Como pontuado por Perez Luño,

Dentre as transformações mais diretamente implicadas nesta transformação do Estado de Direito até sua forma constitucional, assume caráter relevante o papel dos direitos e garantias fundamentais que operam em seu centro. Um dos traços informadores dos Estados constitucionais de Direito no presente é o fenômeno da “supraestatalidade normativa”. Tal fenômeno supõe a adoção de valores, princípios ou regras comuns no âmbito de

ordenamentos diferentes, por efeito de certos atos de aceitação da estrutura normativa de determinadas organizações internacionais ou supranacionais, ou melhor, o reconhecimento implícito de valores ou normas jurídicas fora da área em que inicialmente foram promulgadas, a partir de sua vocação ou virtualidade global. Os valores próprios do Estado constitucional possuem, portanto, uma inequívoca vocação universalista e cosmopolita (PEREZ LUÑO, 2012: 10-11).

Entendemos, assim como Sarlet (2015: 460), que “é na esfera do direito interno, com destaque para o direito constitucional, que melhor se pode aferir o quanto e em que medida os direitos sociais – ainda mais quando em causa a sua condição de Direitos Fundamentais – correspondem a uma gramática universal e comum à maioria dos países”. Nota-se que há um largo espectro de situações, que vão desde a inexistência de positivação em textos constitucionais (no modelo inglês e americano) até o expresso reconhecimento e proteção de tais direitos em amplitudes diversas (como em Portugal e no Brasil).

Entretanto é certo que mesmo os Estados que não positivaram Direitos Sociais em suas constituições são signatários de declarações desses direitos em âmbito supranacional e a estas devem respeito.

Recorda-se neste ponto que os organismos internacionais foram idealizados de longa data por Kant (cf. LEITE, 2023: 35). Em *À Paz Perpétua*, o filósofo de Königsberg considera a existência de uma “comunidade de nações” como um norte para o atingimento da paz universal.

Kant teria retirado a inspiração do Projeto para tornar a paz perpétua na Europa, de Abbé de Saint-Pierre (1712), e dos comentários sobre este feitos por Jean-Jacques Rousseau (1761). Para Wood, “*À paz perpétua* é a principal declaração escrita por uma figura maior da história da filosofia que trata da questão da guerra, da paz e das relações internacionais que foram preocupações centrais da humanidade durante dois séculos desde que foi escrito. Porém, seus objetivos em *À paz perpétua* são muito mais ambiciosos na medida em que seu escopo não está limitado às nações cristãs da Europa, mas motivado por princípios morais universais”. O objetivo de Kant seria a paz com justiça entre as nações, “como um passo necessário em direção ao desenvolvimento progressivo das faculdades humanas na história” (WOOD, 2007: 39).

Inspirada em tais ideais, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) foi criada como projeção social da *paz de Versailles* pela Parte XIII dos tratados de paz – cf. artigos 387.º a 428.º do Tratado de Versailles, assinado em 28 de junho de 1919 – e em 1946 assumiu o caráter de instituição especializada da ONU.

Cabe aqui lembrar que a Constituição da OIT inicia seu preâmbulo com a declaração de que “só se pode fundar uma paz universal e duradoura com base na justiça social” (OIT, 1919).

Em 1927, por seu turno, foi criada a Associação Internacional de Seguridade Social (AISS), com sede em Bruxelas, como derivação da OIT. Em maio daquele ano, representantes de sociedades de benefícios mútuos e fundos de seguro social foram incluídos entre as delegações nacionais na décima Conferência Internacional do Trabalho (CIT), realizada em Genebra. A agenda incluiu a introdução de regulamentos internacionais para a proteção econômica e de saúde dos trabalhadores por meio de esquemas de seguro social. No conclave, um grupo de delegados decidiu formar uma associação internacional com o objetivo de desenvolver e fortalecer o seguro de doença em todo o mundo. A Conferência Internacional das Uniãoes Nacionais de Sociedades de Benefícios Mútuos e Fundos de Seguro de Doença foi então lançada em Bruxelas em outubro de 1927, atuando paralelamente à OIT quanto ao tema da segurança social dali em diante.

Vieira de Andrade recorda que, embora no período anterior à Segunda Guerra (em que existiu a Sociedade das Nações e foram criadas a OIT e AISS), houvesse a compreensão de necessidade de uma garantia internacional de certos direitos, foi durante e depois daquela batalha que se avançou definitivamente, ao nível da comunidade internacional, para a criação de “mecanismos jurídicos capazes de proteger os direitos dos cidadãos nos diversos Estados” e a declaração de um “núcleo fundamental de direitos internacionais do homem” (ANDRADE, 2019: 24).

Não diverge o pensamento de Gomes Canotilho, no que alude ao deslocamento da força normativa das Constituições dos Estados para os textos internacionais produzidos pelos esquemas organizativos supranacionais: “a directividade programática permanece, transferindo-se para estes”. Para o insigne constitucionalista lusitano, em matérias versadas em tratados internacionais, “a imperatividade desloca-se do texto constitucional para os estatutos de organizações supranacionais”, exemplificando com o Título IX do TUE, referente à política social, cujas normas seriam “rasgadamente dirigentes” (*in* COUTINHO, 2005: 16-56).

Quando se chega ao período pós-Segunda Guerra Mundial, as declarações universais de direitos daquele interregno professam uma imbricação entre direitos liberais e direitos sociais e em que se estabelece um conjunto de Direitos Fundamentais, denominados: de liberdade; de prestação; e de solidariedade; é importante salientar que, nesta quadra, “a solidariedade já era uma dimensão ‘indimensionável’ dos direitos económicos, sociais e culturais” (CANOTILHO, 2003: 386-387).

Vejamos como se encontram formados tais arcabouços normativos.

1.3.4.1 Os diplomas de *soft law* firmados a partir da Organização das Nações Unidas

Até que viessem a ser produzidas as primeiras Declarações Universais, apenas eram reconhecidas em Direito Internacional normas dotadas de caráter obrigatório (*hard laws*) – tratados, convenções e costumes internacionais, identificados como fontes formais do Direito Internacional no artigo 38.º do Estatuto da Corte Internacional de Justiça e o *jus cogens*, como identificado no artigo 53.º da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, de 1969.

A existência de *soft laws* tem origem no início do século XX e desenvolve-se no período pós-Segunda Guerra, a partir da crescente atuação da diplomacia multilateral. Por esta modalidade de relações internacionais,

(...) a diplomacia de cúpula, de reuniões diretas e diuturnas entre os responsáveis pelas relações internacionais dos Estados, os Chefes de Estado ou de Governo, os Ministros de Estado, particularmente das Relações Exteriores, tem propiciado a prática de Comunicados Conjuntos, Atas, Declarações Finais, que constituem “*soft law*” (SOARES, 2002: 136).

Desde então, as declarações multilaterais, as recomendações dos organismos internacionais (como as da OIT, sobre o trabalho decente) e os pactos interestatais firmados em paralelo aos tratados e convenções internacionais (principais exemplos de *hard law* em Direito Internacional) acabam por ganhar cada vez maior importância no cenário mundial.

Parte-se de paradigma diverso com as *soft laws*: em vez de seu cumprimento se dar por coercibilidade, o objetivo é que sejam respeitadas por sua condição de persuasão.

Os tratados e convenções internacionais permanecem como a principal fonte de produção de normas de Direito Internacional, a seguir sua tradicional forma de elaboração e ratificação pelos Estados soberanos. Mas, em certos casos, deliberações sobre questões relevantes no âmbito das relações internacionais não são veiculadas por tratados e convenções, dada a dificuldade em sua construção, ratificação e verdadeira implementação no direito interno de cada país, que muitas vezes não se perfectibiliza.

Neves afirma a formulação de *soft laws* como uma das tendências em que se materializa o Direito Internacional contemporâneo, como solução alternativa à elaboração de tratados e convenções (*hard laws*), pois muitas vezes há obstáculos políticos para a construção de normas internacionais coercitivas sobre determinados assuntos, ou a adesão dos Estados a elas. Diferencia o autor, para melhor esclarecer o papel dessa nova modalidade, as *soft laws* primárias das secundárias: primária ou autônoma, quando “erige o pilar estruturante” da gênese de novos campos de atuação do Direito Internacional, como a DUDH, de 1948, e a Declaração de Estocolmo, de 1972, quanto a direito ambiental; e secundária quando vem *a posteriori* de uma

hard law, portanto “dependente” desta, contribuindo para sua interpretação ou integração de lacunas (NEVES, 2013: 264).

Um destes novos campos de atuação, quanto às *soft laws* secundárias, pode ser constatado no que concerne às questões que envolvem a busca pela efetividade de direitos dos indivíduos consagrados em *hard laws*. De acordo com Portela,

(...) o atual contexto internacional veio a tornar evidente a necessidade de que os entes estatais e os organismos internacionais atuem conjuntamente no tocante a temas que têm impacto direto sobre a vida das pessoas e que, por sua complexidade, magnitude e capacidade de gerar efeitos em mais de uma parte do mundo, exigem a cooperação internacional, como a manutenção da paz, a promoção dos direitos humanos e a proteção do meio ambiente (PORTELA, 2015: 41).

O grande marco divisório desse lapso é, sem dúvida, a proclamação da DUDH. Bobbio (1992: 34) sintetiza a importância desta, aduzindo que esta representa a consciência histórica que a humanidade tem dos próprios valores fundamentais daquela quadra do século XX, pelo que se tornaria, também, uma “inspiração para o futuro”.

Na mesma linha, consta da publicação do relatório da Comissão de Cidadania Global criado em 2012 e coordenada por Gordon Brown: “*The era of human rights that was initiated by the UDHR has disposed of any notion of state sovereignty that purports to insulate states from external criticism of internal rights violations. One principle the UDHR represents, and rightly so, is that human rights in every country are the world’s business*”²⁹.

Em verdade, ainda em 10 de maio de 1944, a denominada *Declaração sobre os fins e objetivos da OIT*, também conhecida como *Declaração de Filadélfia* (DF), teria sido precursora nesse intento. A essa declaração seguiram-se, algumas semanas mais tarde, a conclusão dos acordos de Bretton Woods; no ano seguinte, a criação da ONU; e, enfim, a adoção em 1948 da DUDH.

A Carta das Nações Unidas, elaborada em S. Francisco (1945), faz referência a direitos e liberdades fundamentais, porém conforme ressalta Vieira de Andrade, não se entendia tal documento como efetivamente protetor de tais direitos e liberdades, razão pela qual firmou-se em Paris a DUDH (1948) e, em 1966, dois Pactos – um sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais e outro sobre Direitos Cívicos e Políticos, além de diversas convenções sobre Direitos Fundamentais (cf. ANDRADE, 2019: 25).

Ao comentar o Preâmbulo da DUDH, Guerra Filho alude ao caráter dirigente de seu texto, *in verbis*: “acreditamos que o único caminho para um mundo em que a dignidade da pessoa

²⁹ “A era dos direitos humanos, iniciada pela DUDH, eliminou qualquer noção de soberania estatal que pretendia isolar os estados de críticas externas sobre violações internas de direitos. Um princípio que a DUDH representa, e com razão, é que os direitos humanos em cada país são assunto de todo o mundo” (BROWN, 2016: 35-36 - Tradução livre).

humana seja respeitada requer, enquanto possibilidade primeira, a compreensão de que a Declaração é tão só um ideal comum a ser atingido por todos os povos e nações” (in BALERA, 2018: 45-46).

Como tal, a proclamação do respeito à dignidade de todos os seres humanos funcionará desde então como utopia, um objetivo com inúmeras dificuldades para ser atingido, mas que deverá servir como norte para todas as pessoas e sociedades – matéria que será esmiuçada no Capítulo 4.º deste trabalho.

Especialmente para os fins deste estudo, fixamos a atenção no art. I da DUDH que, após o Preâmbulo, enuncia: “Todas as pessoas nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade”.

Ainda que se possa criticar a afirmação de que *todos* os seres humanos são dotados de *razão e consciência*, pois haveria aí de se compreender também o conjunto dos incapazes e aqueles que, por algum motivo de saúde, estejam privados de tais atributos, fixa-se a concepção de que *não deve haver tratamento desigual a quem quer que seja* e, por outro lado, deve-se estabelecer *um tratamento fraterno entre as pessoas*, o que leva, invariavelmente, a ter a solidariedade como ideal quanto ao agir humano.

A igualdade de todos, apesar de proclamada, carece de atingimento em muitos aspetos na realidade social, e, no entanto, deve ser buscada pelos povos, evitando-se todo e qualquer tratamento discriminatório, prejudicial à igualdade.

Seguindo a ordem dos preceitos da DUDH, após o agrupamento dos artigos I ao III, que servem de fundamento a todos os demais, e do IV ao XXI, abarcando os *direitos civis e políticos*, o artigo XXII introduz o conjunto de *direitos económicos, sociais e culturais* (DESC), indispensáveis à dignidade humana, que passam a ser especificados nos artigos seguintes, do XXIII ao XXVII (BALERA, 2018: 343).

Assim é que, nos termos da DUDH, art. XXII, restou firmado: “Toda a pessoa, como membro da sociedade, tem direito à segurança social; e pode legitimamente exigir a satisfação dos direitos económicos, sociais e culturais indispensáveis, graças ao esforço nacional e à cooperação internacional, de harmonia com a organização e os recursos de cada país”.

Já no art. XXIII ficou estabelecido:

1. Todo ser humano tem direito ao trabalho, à livre escolha de emprego, a condições justas e favoráveis de trabalho e à proteção contra o desemprego.
2. Todos os seres humanos, sem qualquer distinção, têm direito a igual remuneração por igual trabalho.

- 3.Toda pessoa que trabalha tem direito a uma remuneração justa e satisfatória, que lhe assegure, assim como a sua família, a uma existência compatível com a dignidade humana, e a que se acrescentarão, se necessário, outros meios de proteção social.
- 4.Toda pessoa tem direito a organizar sindicatos e a neles ingressar para proteção de seus interesses.

A respeito da importância dessas disposições, a Comissão de Cidadania Global fez constar de seu relatório:

Of course, a culture of human rights should not foster a purely passive sense of entitlement. This may be even truer when we think about social and economic rights that specify and privilege certain material interests that all people have – interests in social security, in an income sufficient for “an existence worthy of human dignity,” in rest and leisure, in a certain standard of living and of health, and so on. That these rights are expressed as such in a document that – whatever else it does – imposes duties upon states should not be read as meaning that the state has the sole responsibility here. Instead, and this must be acknowledged and emphasized, the UDHR assumes that primary provision for most of these rights will be made by individuals themselves through gainful work and employment. That is the heart of Article 23³⁰.

E após aludir à segurança social como direito de toda pessoa, como membro de uma sociedade (art. XXII), a DUDH indica os riscos a serem protegidos no art. XXV, números 1 e 2:

- 1.Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.
- 2.A maternidade e a infância têm direito a cuidados e assistência especiais. Todas as crianças, nascidas dentro ou fora do matrimônio, gozarão da mesma proteção social³¹.

Ao comentar a dinâmica da evolução dos direitos em âmbito internacional, Vieira de Andrade alude ao reconhecimento de um *direito à sobrevivência*, que é objeto de reflexão em razão “de uma nova perspectiva (positiva) de encarar o direito à vida”, o que teria florescido com o texto do artigo XXV da DUDH e, após, a Convenção n.º 102 da OIT, atrelando-se a sobrevivência humana à questão da segurança social (ANDRADE, 2019: 83). Esta corresponde, pois, ao reconhecimento de que “não há liberdade nem dignidade dos homens concretos sem

³⁰ “Evidentemente, uma cultura de direitos humanos não deve promover um sentimento puramente passivo de direito. Isso pode ser ainda mais verdadeiro quando pensamos nos direitos sociais e econômicos que especificam e privilegiam certos interesses materiais que todas as pessoas têm – interesses em segurança social, em uma renda suficiente para uma existência digna, em descanso e lazer, em um padrão de vida e saúde, entre outros. O fato de esses direitos serem expressos como tal em um documento que – independentemente de suas outras funções – impõe deveres aos estados não deve ser interpretado como significando que o estado tem responsabilidade exclusiva aqui. Em vez disso, e isso deve ser reconhecido e enfatizado, a DUDH assume que a provisão primária para a maioria desses direitos será feita pelos próprios indivíduos, por meio de trabalho remunerado e emprego. Isso é o cerne do Artigo 23” (BROWN, 2016: 99 – Tradução livre).

³¹ Texto extraído da publicação oficial contida no site da UNICEF. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. [Consult. 02-05-2024].

um certo nível de condições materiais de existência” (CASTANHEIRA NEVES, *apud* ANDRADE, 2019: 95).

Observa-se que a DUDH não comete apenas os Estados signatários, isoladamente, quanto à responsabilidade pela proteção social: estes direitos devem ser desenvolvidos no âmbito universal, como bem proclama a Declaração, e não apenas em alguns Estados, de forma que a cooperação internacional se faz necessária (BALERA, 2018: 344). Esta cooperação se dá, atualmente, por força de tratados bilaterais e multilaterais envolvendo o reconhecimento de direitos dos indivíduos em matéria de trabalho (por exemplo, a livre circulação para fins laborais) e segurança social (com o cômputo recíproco de períodos contributivos entre Estados convenientes) em mais de um território estatal, quando se desloque por motivos de busca por melhores condições laborais.

Em termos cronológicos, no tocante aos diplomas internacionais capitaneados pela ONU, seguiu-se o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC - 1966), cuja finalidade, juntamente com o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, foi dar efectividade à Declaração Universal dos Direitos do Homem (LOUREIRO, 2007: 19), que estabeleceu quatro obrigações fundamentais em matéria dos direitos ali assegurados (cf. n.º 1 do artigo 2.º) a saber: (1) a obrigação de tomar medidas [...] por todos os meios adequados para a sua consecução; (2) a obrigação de alcançar progressivamente a plena realização dos direitos ESC; (3) a obrigação de utilizar o máximo de recursos disponíveis neste desiderato; e (4) a obrigação de buscar (ou fornecer) assistência e cooperação internacionais.

Nos termos do que ficou acordado no PIDESC, a primeira obrigação é que os Estados *tomem medidas no campo dos DESC*. Trata-se de uma obrigação imediata, que, por si só, não é qualificada ou limitada por outras considerações. Geralmente, dois tipos de etapas são necessários; nomeadamente, medidas legislativas e não legislativas para respeitar, proteger e alcançar os DESC. A legislação é particularmente essencial para combater a discriminação formal e substantiva enfrentada por alguns dos indivíduos e grupos mais desfavorecidos e marginalizados (SSENYONJO, 2016: 1978).

A segunda obrigação é assegurar que as medidas tomadas sejam orientadas para um resultado que seja capaz de *alcançar progressivamente a plena realização dos DESC*. Assim, os Estados Partes são obrigados a *melhorar continuamente* as condições dos DESC e, em geral, a *abster-se de tomar medidas regressivas*. Além disso, cada direito substantivo tem um conteúdo básico mínimo que dá origem a Direitos Fundamentais mínimos para indivíduos e grupos e a obrigações estatais mínimas correspondentes de efeito imediato (SSENYONJO, 2016: 2043).

A terceira obrigação – e sua dificuldade de controle – é descrita da seguinte forma por Ssenyonjo (2006: 2110):

*to ensure that 'maximum available resources' are allocated for the protection and fulfilment of ESC rights, especially to the most vulnerable and marginalized individuals and groups. Thus, the steps that a state party is obliged to take under Article 2(1) to realize progressively the enumerated rights must be 'to the maximum of its available resources' (...) The availability of resources refers not only to those which are controlled by or filtered through the state or other public bodies, but also to the social resources which can be mobilized by the widest possible participation in development, as necessary for the realization by every human being of ESC rights. In this respect 'available resources' refer to resources available within the society as a whole, from the private sector as well as the public*³².

A quarta obrigação de cada Estado signatário do PIDESC é buscar ou fornecer assistência e cooperação internacional sempre que necessário. A esse respeito, paira dúvida acerca da existência de um dever de transferência de recursos de países mais desenvolvidos para outros de menor porte:

*In general, while most developed states give assistance to developing states, developed states have consistently denied the existence of any clear legal obligation to transfer resources to the developing states. It has further been argued that 'although there is clearly an obligation to cooperate internationally, it is not clear whether this means that wealthy States Parties are obliged to provide aid to assist in the realisation of the rights in other countries' (...) the representatives of the UK, the Czech Republic, Canada, France and Portugal believed that international cooperation and assistance was an 'important moral obligation' but 'not a legal entitlement', and they did not interpret the ICESCR to impose a legal obligation to provide development assistance or give a legal right to receive such aid*³³.

Se não se concebe nenhuma obrigação legal subjacente à responsabilidade entre Estados Partes, então, inevitavelmente, toda a assistência internacional repousaria fundamentalmente na caridade. Porém, concordamos com Ssenyonjo – para quem, dada a grande e crescente lacuna entre Estados desenvolvidos e em desenvolvimento, e frente à informação de que metade do mundo vive com menos de US\$ 2 por dia, os Estados economicamente desenvolvidos podem

³² “assegurar que o ‘máximo de recursos disponíveis’ seja alocado para a proteção e o cumprimento dos direitos ESC, especialmente aos indivíduos e grupos mais vulneráveis e marginalizados. Assim, os passos que um Estado-parte é obrigado a tomar nos termos do artigo 2.º, n.º 1, para realizar progressivamente os direitos enumerados devem ser até ao máximo dos seus recursos disponíveis (...) A disponibilidade de recursos refere-se não apenas àqueles que são controlados ou filtrados pelo Estado ou outros órgãos públicos, mas também aos recursos sociais que podem ser mobilizados pela mais ampla participação possível no desenvolvimento, como necessário para a realização por todo ser humano dos direitos ESC. A esse respeito, ‘recursos disponíveis’ referem-se aos recursos disponíveis na sociedade como um todo, ‘tanto do setor privado quanto do público’” (SSENYONJO, 2016: 2.110. Tradução livre).

³³ “Em geral, enquanto a maioria dos Estados desenvolvidos presta assistência aos Estados em desenvolvimento, os Estados desenvolvidos têm consistentemente negado a existência de qualquer obrigação legal clara de transferir recursos para os Estados em desenvolvimento. Argumenta-se ainda que "embora haja claramente uma obrigação de cooperar internacionalmente, não está claro se isso significa que os Estados Partes ricos são obrigados a fornecer ajuda para ajudar na realização dos direitos em outros países" (...) os representantes do Reino Unido, da República Checa, do Canadá, da França e de Portugal consideraram que a cooperação e a assistência internacionais constituíam uma «obrigação moral importante», mas «não um direito legal», e não interpretaram o PIDESC no sentido de impor uma obrigação legal de prestar assistência ao desenvolvimento ou de conceder um direito legal a receber essa ajuda” (SSENYONJO, 2016: 2.111 - Tradução livre).

desempenhar um papel fundamental na melhoria do gozo dos direitos previstos no PIDESC, concedendo assistência adicional, especialmente técnica ou econômica, aos Estados em desenvolvimento (SSENYONJO, 2016: 2321).

No que toca ao cerne deste estudo, o PIDESC em seu artigo 9.º declara: “Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa à previdência social, inclusive ao seguro social”, reforçando a ideia de que não deve haver exclusão de pessoas ou grupos quanto ao acesso às políticas de proteção social, noutras palavras, determinando seu caráter universalista.

1.3.4.2 Os diplomas da Organização Internacional do Trabalho

Passando-se ao âmbito regulatório da OIT, tem-se que todas as suas Convenções dizem respeito à consagração de Direitos Fundamentais Sociais, notadamente no campo das relações entre empregados e empregadores, individual e coletivamente. Desde sua criação, a OIT tem como norte a elaboração de um rol de direitos unificado e comum a todos os Estados no que envolve as relações de trabalho e segurança social, de modo a atingir um mínimo de protecção social, com a “instituição e consolidação dos princípios que hoje presidem à ordenação do direito social internacional e garantem o seu desenvolvimento” (CONCEIÇÃO, 2021: 683).

Conforme alude Alan Supiot (2014: 9), ainda que produzida anteriormente ao final do conflito, a Declaração de Filadélfia, que adere ao texto que constituiu a OIT, foi o texto pioneiro em fazer da justiça social um dos alicerces da ordem jurídica internacional do pós-Segunda Guerra.

Nos termos da DF, é preciso que os seres humanos gozem de uma *segurança física* e de uma *segurança econômica*, de tal nível suficientes para serem liberados do terror e da miséria³⁴.

A DF, segundo a ótica de Supiot, estabelece a correlação entre segurança e liberdade em quatro linhas mestras: primeira, o respeito ao trabalhador, ao (re)afirmar o pensamento de que o trabalho não é uma mercadoria; segunda, a preservação das liberdades coletivas – liberdade de expressão e associação como condições indispensáveis ao progresso humano; terceira, a solidariedade, na medida em que “a pobreza, onde quer que ela exista, constitui um perigo para a prosperidade de todos”; e por fim, a democracia social, com a participação de todos “em discussões livres e decisões de caráter democrático, visando promover o bem comum” (SUPIOT, 2014: 22).

³⁴ Loureiro (2007: 28) recorda, a respeito, o discurso de Franklin D. Roosevelt: “A verdadeira liberdade individual não pode existir sem segurança econômica e independência”.

É do texto da referida DF que se encontra, em seu artigo II, letra “a”: “todos os seres humanos, quaisquer que sejam sua raça, sua crença ou seu sexo, têm o direito de perseguir seu progresso material e seu desenvolvimento espiritual na liberdade e na dignidade, na segurança econômica e com chances iguais” (cf. SUPIOT, 2014: 23). Com efeito, as Convenções e Recomendações da OIT³⁵ estão concentradas atualmente na concepção de que *todos devem ter direito a trabalho decente*. A OIT conceitua trabalho decente como aquele que gera oportunidades para homens e mulheres obterem um trabalho produtivo e de qualidade em condições de *liberdade, equidade, segurança e dignidade humanas*. O conceito foi formalizado pela OIT em 1999 e é considerado uma condição fundamental para a superação da pobreza, a redução das desigualdades sociais, a garantia da governabilidade democrática e o desenvolvimento sustentável.

O trabalho decente é o ponto de convergência dos quatro objetivos estratégicos da OIT, quais sejam: o respeito aos direitos no trabalho; a promoção do emprego; a extensão da proteção social; e o fortalecimento do diálogo social.

No entanto, a mais importante das convenções que versam sobre a proteção aos riscos sociais decorrentes da ausência da capacidade laborativa, ou de pleno emprego, é a Convenção número 102, de 1952, de que tanto Portugal quanto Brasil são signatários, sendo diploma incorporado aos respectivos ordenamentos jurídicos internos³⁶. A Convenção define nove ramos da segurança social e as correspondentes contingências abrangidas: assistência médica, subsídio de doença, subsídio de desemprego, subsídio de velhice, subsídio de desemprego por acidente de trabalho, abono de família, subsídio de maternidade, subsídio de invalidez e subsídio de sobrevivência. Além disso, introduz a ideia de um nível mínimo geral de segurança social que deve ser alcançado por todos os Estados-Membros. Para ter em conta as diferentes situações nacionais, contém cláusulas de flexibilidade em termos da população abrangida, bem como do âmbito e do nível das prestações concedidas.

Em outras palavras, a Convenção n.º 102 da OIT, relativa à Norma Mínima da Segurança Social, deriva dos instrumentos internacionais que afirmam o direito de todos à segurança

³⁵ Recomendação é “a *soft law* pela qual se convida os Estados-membros a adotarem medidas ou, ao menos certos princípios, porém, esta não cria vínculo de direito”, o que somente se dá pela Convenção (*hard law*) (OIT, 2005: 12 - Tradução livre).

³⁶ O início da vigência da referida Convenção em Portugal se deu em 17 de Março de 1995, após ser aprovada para ratificação pela Resolução da Assembleia da República n.º 31/92, e ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 25/92, ambos de 3 de Novembro, com publicação no no Diário da República I-A, n.º 254, de 3 de Novembro de 1992. No Brasil, a Convenção vigora desde a publicação, no Diário Oficial da União, do Decreto Legislativo n.º 269/2008, em 18 de Setembro de 2008.

social, mas ao mesmo tempo reconhece as grandes dificuldades práticas em implementar esse direito nas diversas realidades sociais que prevalecem em todo o mundo (RIEDEL, 2006).

Importante menção se faz também à Convenção n.º 118 da OIT, que trata da igualdade de tratamento entre nacionais e não-nacionais de cada Estado-membro em matéria de segurança social, sendo crucial para a proteção de refugiados e apátridas.

De grande relevância para esta pesquisa se tem, por fim, a Recomendação n.º 202 da OIT, adotada na 101.ª sessão da CIT em 14 de Junho de 2012, conhecida como *Recomendação sobre Pisos de Proteção Social*. Tal diploma, embora não tenha o mesmo *status* que as Convenções, dá um passo indeclinável em favor de um “ piso mínimo de proteção ” a ser assegurado em cada Estado-membro. Ela decorre do debate recorrente sobre a segurança social iniciado na Conferência Internacional do Trabalho em sua 100.ª Sessão (2011), em que se reconheceu “ a necessidade de uma Recomendação que complemente as normas de segurança social existentes na OIT e que forneça orientação aos Membros na criação de níveis mínimos de protecção social adaptados às circunstâncias e aos níveis de desenvolvimento nacionais, como parte de sistemas abrangentes de segurança social ” (OIT, 2012)³⁷.

A dita Recomendação estabelece, portanto, a noção de “ níveis mínimos de protecção social como um elemento fundamental dos seus sistemas nacionais de segurança social ” (Art. 1.º, a), e conclama à produção de “ estratégias de extensão da segurança social que garantam progressivamente níveis mais elevados de segurança social ao maior número possível de pessoas ” (Art. 1.º, b), de modo a assegurar uma proteção destinada a prevenir ou aliviar a pobreza, a vulnerabilidade e a exclusão social (Art. 2.º).

O texto da Recomendação (Art. 3.º, a), expressamente indica a responsabilidade primária de cada Estado na implementação de patamares mínimos de proteção social, tendo como primeiro dos princípios regentes na matéria a “ universalidade da protecção, baseada na solidariedade social ”. Na alínea “ e ” do referido Artigo, encontra-se como princípio a “ inclusão social ”, notadamente de pessoas na economia informal. Adiante, na letra “ h ” do mesmo Artigo 3.º, declara-se como relevante haver “ solidariedade no financiamento, procurando simultaneamente alcançar um equilíbrio óptimo entre as responsabilidades e os interesses daqueles que financiam e beneficiam dos regimes de segurança social ”. Por fim, dentre os destaques para os fins desta pesquisa, vê-se no item “ k ”, a previsão de que deve haver

³⁷ No caso específico dos direitos sociais, as Recomendações emanadas pela OIT, como bem identifica Ivanna dos Santos Gomes (*in* ALVES; LOPES, 2005:122), suprem as dificuldades para a adoção de Convenções ante a “ falta de maturidade ” de alguns ordenamentos nacionais nesta matéria, pois ao tomar conhecimento de uma Recomendação, os Estados se veem moralmente compelidos a aplicá-la mediante sua legislação interna.

“sustentabilidade financeira, fiscal e económica, tendo em devida conta a justiça social e a equidade”.

Quanto aos patamares mínimos reconhecidos, o Art. 5.º da Recomendação prega haver quatro linhas de atuação: (a) acesso a um conjunto de bens e serviços definidos a nível nacional, que constituem cuidados de saúde essenciais, incluindo cuidados de maternidade, que satisfazem os critérios de disponibilidade, acessibilidade, aceitabilidade e qualidade; (b) segurança de rendimento básico para as crianças, pelo menos a um nível mínimo definido a nível nacional, proporcionando acesso à nutrição, à educação, aos cuidados e a quaisquer outros bens e serviços necessários; (c) segurança de rendimento básico, pelo menos a um nível mínimo definido a nível nacional, para pessoas em idade activa que não consigam obter rendimentos suficientes, em particular em casos de doença, desemprego, maternidade e incapacidade; e (d) segurança de rendimento básico, pelo menos a um nível mínimo definido a nível nacional, para pessoas idosas. E na conformidade do Art. 6.º, os Membros devem fornecer as garantias básicas de segurança social referidas nesta Recomendação a pelo menos todos os residentes e crianças, conforme definido nas leis e regulamentos nacionais.

Para efeito de respeito à sustentabilidade dos programas de segurança social, preconiza o Art. 11.º da Resolução o seguinte: (1) Os membros devem considerar o uso de uma variedade de métodos diferentes para mobilizar os recursos necessários para garantir a sustentabilidade financeira, fiscal e económica dos pisos nacionais de protecção social, levando em conta as capacidades contributivas de diferentes grupos populacionais. Tais métodos podem incluir, individualmente ou em combinação, a execução efetiva de obrigações fiscais e contributivas, a repriorização de despesas ou uma base de receita mais ampla e suficientemente progressiva; e (2) Ao aplicarem tais métodos, os Membros deverão considerar a necessidade de implementar medidas para prevenir a fraude, a evasão fiscal e o não pagamento de contribuições.

E a fim de que se garanta a extensão gradual da cobertura da segurança social, a Recomendação, entre outras medidas, preconiza “procurar proporcionar níveis mais elevados de protecção ao maior número possível de pessoas, reflectindo as capacidades económicas e fiscais dos Membros, e o mais rapidamente possível” (Art. 13.º, 1, b); “procurar colmatar as lacunas na protecção através de regimes adequados e eficazmente coordenados, sejam eles contributivos ou não contributivos, ou ambos, incluindo através da extensão dos regimes contributivos existentes a todas as pessoas interessadas com capacidade contributiva” (Art. 14º, c); bem como propõe que “As estratégias de extensão da seguridade social devem ser aplicadas a pessoas tanto na economia formal quanto na informal e apoiar o crescimento do emprego

formal e a redução da informalidade, e devem ser consistentes e propícias à implementação dos planos de desenvolvimento social, econômico e ambiental dos Membros” (Art. 15.º).

Vê-se, portanto, que a Recomendação n.º 202 da OIT possui, possivelmente pela sua edição mais recente e pela ausência de entraves políticos típicos das Convenções da entidade, um leque deveras atual dos problemas relacionados à efetivação dos direitos consagrados na Convenção n.º 102 da mesma entidade, e que envolvem justamente os direitos que são o foco principal desta pesquisa, relativamente a trabalhadores que não se encontram albergados por fatores ligados às características das relações de trabalho mantidas na informalidade, e que serão melhor esmiuçadas no Capítulo 3.º deste trabalho de pesquisa.

Aqui chegados, findo o estudo do regramento advindo da OIT sobre os Direitos Fundamentais Sociais, incumbe tratar do que versa o direito da UE a esse respeito.

1.3.4.3 Os diplomas no âmbito da União Europeia

Na mesma concepção que tem Maria do Rosário Palma Ramalho (2009: 21), vemos como inevitável abordar, neste trabalho de pesquisa, a dimensão comunitária da regulação das matérias ligadas ao Direito do Trabalho e da Segurança Social, face à internacionalização das forças económicas e das relações laborais, em especial no espaço da União Europeia.

A União Europeia (UE) foi criada como “resultado da unificação de três organizações internacionais distintas: a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), a Comunidade Económica Europeia (CEEE, mais tarde CE, que em 2009 foi absorvida pela UE) e a Comunidade Europeia de Energia Atómica (Euratom)” (CANOTILHO, 2003: 822).

Em breve escorço, pouco tempo após a proclamação da DUDH, a Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, de 4 de novembro de 1950, mais conhecida como Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH) foi aprovada pelo Conselho da Europa³⁸ para proteger os direitos humanos e as liberdades fundamentais no continente e entrou em vigor em 3 de setembro de 1953.

Além da CEDH, João Carlos Loureiro (2007: 21), em escorço histórico, cita que, “no leque de intervenções do Conselho da Europa neste domínio, refiram-se o Código Europeu de Segurança Social, que tinha já sido antecedido pelos Acordos Provisórios Europeus, de 11 de

³⁸ O Conselho da Europa foi criado em 5 de maio de 1949 com o objetivo de promover a democracia, os direitos humanos e o Estado de Direito na Europa, especialmente após as experiências traumáticas da Segunda Guerra Mundial, caracterizado como organização internacional de cooperação ao nível intergovernamental, e que conta com 47 países europeus (PROENÇA, 2019: 204); não se confunde, pois, com o Conselho da União Europeia, o qual é formado apenas por ministros dos governos dos 27 estados membros da UE, e constituído bem depois.

Dezembro de 1953 e ainda pela Convenção Europeia de Assistência Social e Médica e o respectivo Protocolo Adicional de 11 de Dezembro de 1953, bem como a Convenção Europeia de Segurança Social, de 14 de Dezembro de 1972”.

Loureiro sintetiza a evolução observada nos direitos sociais a partir da concepção e efetiva realização de um direito comunitário europeu:

De uma construção resultante da afirmação das tradicionais liberdades económicas à assunção expressa de uma dimensão de políticas sociais, com a referência a um modelo social europeu, vão-se tecendo dimensões de impacto no Estado nacional. Com efeito, constitui-se um novo espaço de bem-estar, a União Europeia, marcada por uma rede normativa, constituída por directivas e regulamentos, que se aplicam aos Estados-membros e que conformam aspetos que vão desde a saúde à segurança social, passando pela esfera laboral, operando por processos de harmonização e coordenação dos sistemas (LOUREIRO, 2007: 22).

Com a entrada em vigor, em 1.º de novembro de 1993, do Tratado de Maastricht (ou Tratado da União Europeia - TUE), passou a existir a UE, “a qual ficou de imediato sujeita à obrigação de respeito pelos Direitos Fundamentais enquanto princípios gerais de direito da União, tal como garantidos pela CEDH e resultantes das tradições constitucionais comuns aos Estados membros, aspeto a que não foi alheio a institucionalização pelo referido Tratado do estatuto da cidadania da União Europeia” (PROENÇA, 2016: 252).

Por fim, o Tratado de Lisboa, ou Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), é um dos pilares fundamentais do ordenamento jurídico da União Europeia (UE), a estabelecer as regras de funcionamento das instituições europeias, competências da UE e princípios do mercado interno, além de regular políticas económicas, sociais e jurídicas. O TFUE surgiu a partir da consolidação e modificação do Tratado de Roma (1957), sendo formalmente adotado como texto de carácter vinculante, assinado em 13 de Dezembro de 2007 e em vigor desde 1 de Dezembro de 2009.

O TFUE sistematizou e consolidou as reformas do Tratado de Amsterdão, e muitas mudanças trazidas pelo referido Tratado foram incorporadas diretamente no TFUE, tornando-se normas permanentes do direito comunitário.

As fontes do aludido direito comunitário são os tratados institutivos da União Europeia e posteriores modificações destes, e os chamados atos normativos (TFUE, art. 288.º) criados e editados pelos órgãos comunitários, e que recebem os títulos de regulamentos e directivas. Os regulamentos comunitários têm natureza normativa e são “fonte primária do direito comunitário, logo a seguir aos tratados institutivos (ou de modificação de tratados anteriores)”, dotados de “natureza e alcance geral”, bem como de “obrigatoriedade em todos os seus elementos” e “aplicabilidade direta em cada um dos Estados-membros”. Já as directivas comunitárias são “atos normativos que: (1) vinculam os Estados-membros a uma obrigação de

resultado, deixando discricionariedade de valoração aos Estados quanto à forma e meio de alcançar os resultados; (2) por isso, fornecem aberturas para regimes particulares nacionais, assegurados que sejam princípios uniformes que devem informar os resultados” (CANOTILHO, 2003: 823).

Conforme Carlos Carranho Proença, o “direito constitucional” das organizações internacionais em geral e da UE em especial, “concentra-se essencialmente nos tratados que as instituem e regem o seu funcionamento”, sendo estes, para Ana Cristina Guerra Martins, uma “Constituição transnacional”, ou como Miguel Poiares Maduro, que prefere a expressão “Constituição plural” (*apud* PROENÇA, 2016: 15).

Segundo, ainda, a lição de Proença (2016: 19-20), o direito da UE corresponde ao ordenamento, não de um Estado (v. g. federal), mas de uma organização internacional de Estados membros soberanos, composto por um sistema de fontes onde se incluem: “(i) os Tratados (constitutivos ou institutivos; de revisão, modificativos ou reformadores; culminando nos relativos à adesão de novos Estados membros) e seus protocolos anexos, conjunto designado de direito primário ou originário; (ii) os regulamentos, as diretivas e decisões, entre outros actos juridicamente vinculativos, bloco que forma o direito derivado (secundário e terciário); sem esquecer (iii) a jurisprudência dos órgãos em que se desdobra a sua instituição jurisdicional, o TJUE”³⁹.

O art. 5.º do TUE estabelece que os órgãos de aplicação do direito interno de cada Estado membro devem interpretá-lo em conformidade com o direito comunitário, o que leva, de fato, à conclusão de que, dada a força vinculativa dos tratados internacionais no âmbito dos Estados membros, a concretização da norma jurídica se faz com a prevalência do direito comunitário sobre o direito interno.

Com tais características, tais tratados se tornaram uma nova fonte do direito interno nos Estados-membros da UE, sobrepondo-se às normas legislativas internas: “a normativa comunitária tem preferência ou *prioridade aplicativa* relativamente à legislação estatal” (ZULEEG *apud* CANOTILHO, 2003: 825).

³⁹ Um primeiro Tribunal de Justiça supranacional europeu foi criado em 1952, com a instituição da CECA, pelo Tratado de Paris. Inicialmente, chamava-se Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (TJCE) e tinha a função de garantir a aplicação uniforme do direito europeu nos Estados-Membros. Posteriormente, o Tratado de Maastricht (1992) consolidou sua importância, e o Tratado de Lisboa (2007) oficializou o nome Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), abrangendo duas instâncias: o Tribunal de Justiça (TJ) – responsável por interpretar o direito da UE e garantir sua primazia sobre as leis nacionais; e o Tribunal Geral (TG) – criado em 1989, que julga casos de empresas e cidadãos contra atos das instituições da UE.

Concebe-se, pois, um “direito comunitário” europeu, que convive com diplomas de direito internacional e com as constituições dos Estados-membros da UE, com prevalência das normas comunitárias em detrimento das estaduais⁴⁰.

Após esse intróito, cabe promover o devido destaque para a política social e sua evolução no âmbito da UE.

Para Canotilho (2003: 523), pode-se distinguir quatro “momentos de conscientização de Direitos Fundamentais” no âmbito da UE: (1) fase de estruturação (Tratados de Paris e de Roma); (2) o Acto Único Europeu e o Tratado de Maastricht; (3) o Tratado de Amsterdão, responsável pelo estatuto de cidadania da União Europeia; e (4) a fase ainda em curso, posterior à Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia.

A preocupação com a livre concorrência – ou, de outro modo, com o risco de *dumping* social, e com o respeito aos princípios da CEDH, de livre circulação de trabalhadores, e principalmente, de harmonização e colaboração entre os Estados membros e a Comissão Europeia em matérias ligadas à proteção dos trabalhadores permitiu que houvesse uma progressiva preocupação com aspetos ligados aos direitos sociais desde a vigência do Tratado de Roma (TCEE) até os dias atuais.

Todavia, de acordo com Palma Ramalho (2009: 32-34), houve obstáculos para o processo evolutivo em uma primeira fase do bloco, por conta das diferenças que havia entre os sistemas de direito laboral e de proteção social, notadamente entre Estados do sul, do centro e nórdicos, bem como pela dificuldade técnica causada pelo Compromisso do Luxemburgo, que exigia unanimidade de votos para a aprovação de instrumentos normativos comunitários.

No primeiro momento (conforme Canotilho), colhe-se da pesquisa entabulada por Carlos Carranho Proença que, apesar de a ordem jurídica europeia se alicerçar desde o seu surgimento no respeito pelos princípios da liberdade, da democracia e do Estado de direito, devido ao caráter exclusivamente económico da integração e à circunstância de as competências das Comunidades Europeias serem meramente funcionais, os diplomas do bloco “não consagravam qualquer referência relativa à proteção dos Direitos Fundamentais” (PROENÇA, 2016: 252).

De modo similar, para Palma Ramalho (2009: 29-30), havia um “código genético” de cunho essencialmente econômico na sua formação, pois a ideia motriz foi a criação, na Europa, do Mercado Comum. Por esta razão, as “matérias sociais” – laboral e de proteção social – não eram preocupação na formação da comunidade, e o TCEE versou sobre elas apenas pontualmente e “em prossecução dos seus objectivos económicos”. De todo modo, o TCEE

⁴⁰ Embora o Tratado de Lisboa (2007) não mencione expressamente a primazia das normas de direito comunitário, a Declaração n.º 17, que o integra, afirma que o direito da UE tem precedência sobre o direito nacional.

estabelece princípios fundamentais para a política social europeia, nos seus artigos 117.º a 123.º.

Na sequência cronológica, houve assinatura, em 18 de Dezembro de 1961, da Carta Social Europeia, por decisão do Conselho da Europa. A Carta representou já um avanço, se constataremos que há em seu Preâmbulo o compromisso dos Estados signatários em prol da melhoria do bem-estar de populações urbanas e rurais, e em sua Parte I (n.ºs 1 a 19), a “enunciação dos princípios essenciais à política social” (SOUTO MAIOR, 2011: 440).

O Acto Único tem sua importância frísada em face de ter este rompido a exigência de unanimidade nas votações do Conselho sobre diversas matérias, incluídas as de índole social (RAMALHO, 2009: 37), pelo que pôde avançar o direito comunitário bem mais dali em diante.

A Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais do Trabalhador, adotada pelo Conselho Europeu em 9 de Dezembro de 1989, foi fundamental para a consolidação dos direitos sociais, inspirada que foi na Carta Social de 1961 e nas Convenções da OIT até então vigentes (SOUTO MAIOR, 2011: 492). Serviu de base para a elaboração de normas trabalhistas e sociais dentro do bloco e afirmou princípios essenciais relacionados a direitos como condições dignas de trabalho, igualdade de oportunidades e proteção social. Foi o primeiro instrumento normativo autónomo com incidência específica no domínio laboral e da segurança social (RAMALHO, 2009: 47), ainda que não vinculativo *a priori*. Frisa-se, a esse respeito, a enumeração o postulado fundamental de livre circulação de trabalhadores pelo território dos Estados membros, “de acordo com o princípio da igualdade de tratamento no que concerne ao acesso ao emprego, às condições de trabalho (v. g. remuneratórias, relacionadas com os tempos de trabalho e de repouso ou outras) e proteção social” (PROENÇA, 2019: 205).

Destaca-se, logo depois, como ícone do processo de desenvolvimento do direito comunitário no campo da política social, o Tratado de Maastricht (TUE)⁴¹, adrede mencionado: no referido diploma, assume-se formalmente uma dimensão social e política, consagrando-se objetivo fundamental da União a proteção dos Direitos Fundamentais (art. F, n.º 2, do TUE). Para Palma Ramalho (2009: 39), “a importância do Tratado de Maastricht reside no Acordo de Política Social, aprovado, em Protocolo Anexo ao Tratado, pelos Estados da União (com a excepção do Reino Unido), e que estabeleceu diversas medidas e metas mais concretas em matéria social, bem como os procedimentos necessários para as implementar”. Esta saída – inclusão do Acordo como anexo – foi, na visão de Proença (2019: 204), “a forma possível dos Estados membros signatários do referido acordo avançarem na matéria social, dessa forma

⁴¹ Com a entrada em vigor do Tratado de Maastricht em 1993, a CEE foi renomeada para União Europeia (CE), e o TCEE passou a ser conhecido como TUE.

manifestando a intenção de a Comunidade Europeia avançar na via traçada pela Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores, de 1989, e de aplicar medidas comunitárias de implementação da Carta Social Europeia, de 1961”.

Adiante, o Tratado de Amsterdão, ratificado por todos os Estados-membros da União Europeia, torna-se a nova legal regulamentação do marco legal da União Europeia, ao revisar o Tratado de Maastricht. Aprovado em 1997 e vigente desde 1 de Maio de 1999, ele não só “consolidou a protecção dos Direitos Fundamentais como eixo fundamental da União Europeia” como, “a partir do desaparecimento das reservas iniciais do Reino Unido ao Acordo de Política Social Anexo ao Tratado de Maastricht, veio a incorporar no seu texto as disposições constantes daquele Acordo”, nos arts. 136.º a 148.º (RAMALHO, 2009: 40).

Apelles Conceição (2021: 688-689) enumera, ainda, como normas de direito europeu em campo específico da segurança social, o Código Europeu de Segurança Social Revisto (de 6 de Novembro de 1990)⁴² – o qual estabelece a norma mínima comum europeia de segurança social directamente derivada da norma mínima da Convenção n.º 102 da OIT, relativa à Norma Mínima da Segurança Social (1952) porém mais exigente, adequada ao nível de desenvolvimento da Europa; e a Carta Social Europeia Revista⁴³ (de 3 de Maio de 1996)⁴⁴ – a qual representa, ao nível europeu, o equivalente ao PIDESC – e que, no que toca ao direito à segurança social, desenvolve o princípio da igualdade de tratamento ou da não discriminação entre pessoas.

Foi com o advento do Tratado de Amsterdão que se deu nova conformação à protecção dos Direitos Fundamentais na UE. Fê-lo, como esclarece Proença (2016: 253): “por um lado, através de um avanço qualitativo na proclamação do seu respeito, positivando novos princípios fundamentais entre eles o relativo ao respeito pelos direitos do Homem e das liberdades fundamentais pela União, e mediante um visível alargamento dos Direitos Fundamentais que integram o bloco de legalidade europeia; por outro lado, institucionalizou um mecanismo inovador de controlo e sanção dos Estados membros que violem o referido princípio”.

Adveio, após, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE), que foi formalmente adotada na Cimeira de Nice, em 7 de Dezembro de 2000, e que tornou-se

⁴² Diploma que sucede ao Código Europeu de Segurança Social, de 16 de Abril de 1964, entrado em vigor em 17 de Março de 1968.

⁴³ Em 1996, a Carta Social Europeia foi revista, e foi adicionado ao seu preâmbulo o reconhecimento da necessidade de preservar o carácter indivisível de todos os direitos do homem, sejam civis, políticos, económicos, sociais ou culturais, e a urgência de atualizar e adaptar seu conteúdo, a fim de ter em conta as mudanças sociais ocorridas desde a sua adoção (SOUTO MAIOR, 2011: 493).

⁴⁴ Com entrada em vigor em 1 de Dezembro de 2001, esta sucede à Carta Social Europeia assinada em Turim em 1961, que entrara em vigor em Fevereiro de 1965.

juridicamente vinculativa com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, em dezembro de 2009, tendo agora o mesmo valor jurídico que os Tratados da UE.

A CDFUE compreende um preâmbulo e 54 artigos repartidos em sete capítulos, em que o capítulo IV, intitulado “Solidariedade”, trata justamente dos Direitos Fundamentais Sociais ligados ao trabalho e segurança social, de modo mais enfático.

Da CDFUE merecem destaque, sem prejuízo das demais disposições nela constantes, o número 1 do art. 31.º, segundo o qual “Todos os trabalhadores têm direito a condições de trabalho saudáveis, seguras e dignas”, bem como o art. 34º, sobre segurança social, *in verbis*:

1. A União reconhece e respeita o direito de acesso às prestações de segurança social e aos serviços sociais que concedem proteção em casos como a maternidade, doença, acidentes de trabalho, dependência ou velhice, bem como em caso de perda de emprego, de acordo com o direito da União e com as legislações e práticas nacionais.
2. Todas as pessoas que residam e se desloquem legalmente no interior da União têm direito às prestações de segurança social e às regalias sociais nos termos do direito da União e das legislações e práticas nacionais.
3. A fim de lutar contra a exclusão social e a pobreza, a União reconhece e respeita o direito a uma assistência social e a uma ajuda à habitação destinadas a assegurar uma existência condigna a todos aqueles que não disponham de recursos suficientes, de acordo com o direito da União e com as legislações e práticas nacionais.

Ao comentar o artigo *supra*, Jorge Miranda (2017a: 536) estabelece um liame entre o contido no número 3 e a exigência de que haja a busca, pelos Estados signatários, da máxima efetivação possível dos direitos sociais assunto a ser abordado mais adiante neste estudo.

Merece grifo, ainda, a reflexão de Canotilho (2003: 526), acerca do disposto no art. 52.º/3 da CDFUE, o qual estabelece “um importante e inovador princípio em sede [de] Direitos Fundamentais – o princípio da melhor tutela”: para o constitucionalista, reafirma-se aí um princípio básico da interpretação quanto a Direitos Fundamentais, qual seja, o de que nenhuma disposição da Carta pode ser interpretada no sentido de reduzir o nível de proteção assegurado por ela e pelas Constituições dos Estados-membros.

Na compreensão de Proença (2019: 203), o apego do ordenamento jurídico da UE em relação ao Direito do Trabalho (e, acrescemos, à Segurança Social) é manifestado nos artigos 151.º a 161.º do TFUE. O artigo 151.º começa por remeter aos textos proclamatórios de Direitos Fundamentais dos trabalhadores: a Carta Social Europeia, de 1961, e a Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais do Trabalhador, de 1989.

Há de se concordar, ademais, com Miranda, que afirma estar a questão social radicada na consciência jurídica de toda a Europa, inclusive em Portugal, enfatizando que “o Tratado da União Europeia inclui entre os objetivos a prosseguir o combate à exclusão social e à discriminação e a promoção da justiça e da proteção social (art. 3.º, n.º 3)”, bem como que a

Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE) destina todo um capítulo a tais objetivos (arts. 27.º a 38º) sob a rubrica de “Solidariedade”. Deve-se, desta forma, concentrar esforços para a realização de medidas corretivas e adaptações, bem como ao surgimento de “um novo espírito de solidariedade ou de igualdade” (MIRANDA, 2017a: 40).

Canotilho, a esse respeito, ao comentar a iniciativa no âmbito da União Europeia de fixar regras comuns sobre direitos sociais dos trabalhadores, lembra que estas, “dado o carácter pluriespacial do exercício das atividades laborais e das políticas sociais e de emprego, podem adquirir mais efectividade numa perspectiva comunitária do que sob uma óptica estatal-territorial” (CANOTILHO, 2003: 526).

Existem, no presente, vários instrumentos jurídicos que estabelecem normas mínimas para as condições de trabalho e os direitos laborais em toda a União. Entre estes contam-se, nomeadamente, as Diretivas 2003/88/CE, 2008/104/CE e (UE) 2019/1152 (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2024: 7). Neste ponto, cumpre lembrar a lição de Carlos Carranho Proença, que destaca “a obrigação de os Estados membros transporem, correta e atempadamente, para os respetivos ordenamentos as diretivas europeias de que sejam destinatários”, como decorrência do princípio geral de direito da UE atinente à clareza na transposição de diretivas para a ordem jurídica interna, “principalmente das que estabelecem obrigações ou reconhecem direitos subjetivos e interesses legítimos aos particulares, enquanto corolário do princípio mais geral da proteção da confiança legítima e da segurança jurídica”, o que também se afirma como uma trave-mestra do princípio da União de direito. Isso porque “uma transposição obscura de tais atos dificulta (ou inclusive impede) a perceção das obrigações e dos direitos e interesses atribuídos aos particulares, bem como a própria proteção dos mesmos pelos órgãos jurisdicionais nacionais”; a transposição adequada para a ordem interna termina por consagrar, ainda que mediata e indiretamente, uma tutela jurisdicional efetiva, “na medida em que a salvaguarda judicial, através dos tribunais nacionais, dos direitos e obrigações decorrentes de diretivas europeias também depende da sua correta e clara transposição” (PROENÇA, 2016: 44-45).

Num período mais recente, em 17 de novembro de 2017, o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão proclamaram solenemente o *Pilar Europeu dos Direitos Sociais*. Segundo a lição de Guilherme Dray, este veio a colocar como diretriz “a igualdade de oportunidades e acesso ao mercado de trabalho, estabelecendo que independentemente do género, origem racial ou étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual, todos têm direito a tratamento igualitário e iguais oportunidades relativas ao emprego, proteção

social, educação e acesso a bens e serviços disponíveis ao público (Capítulo I, Princípio 3)” (DRAY, 2022: 128).

O princípio 12 do Pilar Europeu dos Direitos Sociais determina que os trabalhadores por conta de outrem e, em condições comparáveis, os trabalhadores por conta própria têm direito a uma proteção social adequada, independentemente do tipo e da duração da relação de trabalho. Este princípio assumiu uma forma concreta numa Recomendação do Conselho da União Europeia, adotada em 8 de Novembro de 2019⁴⁵.

O quinto princípio do Pilar Europeu dos Direitos Sociais afirma que, independentemente do tipo e da duração da relação de trabalho, os trabalhadores têm direito a um tratamento justo e equitativo em matéria de condições de trabalho, acesso à proteção social e formação; que deve ser garantida a flexibilidade necessária para permitir que os empregadores se adaptem rapidamente às evoluções do contexto económico, em conformidade com a legislação e com os acordos coletivos; que devem ser promovidas formas inovadoras de trabalho que garantam condições de trabalho de qualidade; que devem ser incentivados o empreendedorismo e o trabalho por conta própria; que a mobilidade profissional deve ser facilitada; e que as relações de trabalho que conduzam a condições de trabalho precárias devem ser evitadas, nomeadamente através da proibição da utilização abusiva de contratos atípicos.

E no ano de 2024, restou aprovada a Diretiva (UE) 2024/2831 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro, relativa à melhoria das condições de trabalho em plataformas digitais, que busca um tratamento uniforme entre os Estados-membros da UE a respeito do tema, com destaque para a efetividade dos Direitos Fundamentais dos trabalhadores, entre outros temas correlatos. Destaca-se do texto da Diretiva (2024: 6):

A classificação incorreta do estatuto profissional tem consequências para as pessoas afetadas, na medida em que pode restringir o acesso aos direitos laborais e sociais existentes. Além disso, gera condições injustas de concorrência para as empresas que classificam corretamente os seus trabalhadores e tem implicações nos sistemas de relações laborais dos Estados-Membros, na sua base tributável e na cobertura e sustentabilidade dos seus sistemas de proteção social. Embora excedam o contexto do trabalho em plataformas digitais, estes desafios são especialmente significativos e prementes na economia das plataformas digitais.

Conforme conclui Proença (2016: 253), há três formas de proteção dos Direitos Fundamentais no ordenamento da UE:

por um lado, a referência expressa, embora escassa, errática e funcional a alguns Direitos Fundamentais constante dos Tratados Comunitários; por outro lado e com particular relevância para a tutela jurisdicional efetiva, a proteção desses direitos levada a cabo pela atividade do TJ; e enfim, o método político de tutela dos Direitos Fundamentais iniciado no

⁴⁵ A recomendação está disponível em linha em: PARLAMENTO EUROPEU; CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho de 27 de abril de 2016**. [Em linha]. 2016. [Consult. 10-09-2024]. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A32019H1115%2801%29>.

Tratado de Maastricht e reforçado pelos Tratados de Amsterdão, de Nice e de Lisboa. A ordem de referência a estas três formas de proteção dos Direitos Fundamentais na ordem jurídica da União não se afigura aleatória, na medida em que as mesmas ocorreram cronologicamente do modo como se escalonou.

No âmbito da União Europeia, merece destaque o controle internacional da execução dos compromissos dos Estados, o qual é exercido por um órgão próprio – o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH) – com jurisdição sobre matérias acerca da proteção de Direitos Fundamentais, o que vem a permitir aos particulares litigar contra o Estado; este modelo, na visão de Apelles Conceição (2021: 687) “garante, nomeadamente, o contencioso do direito a prestações sociais, nos termos do artigo 6.º (Acórdão de 15 de Maio de 1986)”.

Em sequência, cumpre-nos observar outros arranjos regionais, notadamente os que abrangem o Brasil, por conta da delimitação do presente estudo.

1.3.4.4 Diplomas produzidos em escala regional noutros continentes

Não é somente no âmbito da UE, entretanto, que se encontram modelos de afirmação de Direitos Fundamentais em âmbito regional. Conforme a síntese de Symonides (2019: 920),

The trend towards closer political, economic and cultural cooperation among the states of the same region or sub-region, leading to economic integration and the creation of security communities, has positive consequences for human rights. It has brought to life three regional systems of human rights protection: the first created by the Council of Europe based on the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (1950); the second established by the Organization of American States which adopted the American Convention on Human Rights (1969); and the third created on the basis of the African Charter on Human and People's Rights (1981) by the Organization for African Unity. European and American systems provide for the existence of special courts of human rights with the possibility of presenting individual cases of alleged violations of human rights by States Parties to regional human rights instruments⁴⁶.

Como frisa Vieira de Andrade (2019: 25), os Estados americanos já tinham conseguido elaborar (ainda antes da DUDH) uma Declaração de Direitos, que vigorou todavia somente a partir de 1959, seguida da Convenção Americana de Direitos Humanos, da qual o Brasil é signatário, e também conhecida como Pacto de San José da Costa Rica. Esta estabelece uma

⁴⁶ “A tendência para uma cooperação política, económica e cultural mais estreita entre os Estados da mesma região ou sub-região, conduzindo à integração económica e à criação de comunidades de segurança, tem consequências positivas para os direitos humanos. Deu vida a três sistemas regionais de protecção dos direitos humanos: o primeiro criado pelo Conselho da Europa com base na Convenção para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (1950); a segunda instituída pela Organização dos Estados Americanos que adotou a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969); e o terceiro criado com base na Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (1981) pela Organização para a Unidade Africana. Os sistemas europeu e americano preveem a existência de tribunais especiais de direitos humanos com a possibilidade de apresentar casos individuais de supostas violações de direitos humanos por Estados Partes em instrumentos regionais de direitos humanos” (SYMONIDES, 2019: 920 - Tradução livre).

série de Direitos Fundamentais e criando a Comissão e a Corte Interamericanas de Direitos Humanos para sua proteção. Todavia, notamos que a Convenção em comento não trata de questões alusivas à segurança social: apenas em seus artigos 6.º e 7.º afirma-se existir o direito ao trabalho em condições justas e equitativas.

Apelles Conceição (2021: 694) ressalta, ainda, a importância da Organização Ibero-Americana de Segurança Social (OISS), cujo objetivo é promover o bem-estar econômico e social dos países ibero-americanos e todos aqueles que estão ligados pelas línguas espanhola e portuguesa através da coordenação, intercâmbio e uso de suas Experiências mútuas em Seguridad Social e, em geral, no campo da proteção social.

Quanto à elaboração de instrumentos normativos e de coordenação, destacam-se a Convenção Multilateral Ibero-Americana de Segurança Social, de 10 de Novembro de 2007, e o Acordo Multilateral Ibero-Americano de Segurança Social, que entrou em vigor na ordem internacional em 1.º de maio de 2011, e de que Portugal e Brasil são firmatários.

2 OS DIREITOS FUNDAMENTAIS LIGADOS AO TRABALHO DIGNO E À SEGURANÇA SOCIAL EM PORTUGAL E NO BRASIL

“o que seja uma existência condigna não é a mesma coisa que o que se entendia há 50 ou 100 anos” (Jorge Miranda).

Incumbe, doravante, identificar o liame existente entre a organização política estatal e sua função social, de modo a discutir, numa visão contemporânea do Estado de Direito, o reconhecimento de uma finalidade fundamental estatal de promover o bem-estar de todos os seres humanos, como preconizam a Constituição da República Portuguesa (CRP) de 1976 em seu artigo 9.º, alínea d), e a Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 1988 em seu artigo 3.º, inciso IV, assim como conectar a dignidade da pessoa humana à adoção de uma Constituição Jus-universalista, como é exemplo a de Portugal (MIRANDA, 2017b: 99), de modo a que se cumpra o objetivo de que todos possam desfrutar da máxima efetividade dos seus Direitos Fundamentais Sociais.

Busca-se doravante estabelecer a trajetória de construção desses direitos – direito ao trabalho digno e direito à segurança social – e seu estágio atual nos ordenamentos português e brasileiro.

2.1 O DIREITO AO TRABALHO DIGNO

Com o Estado Moderno – assim considerado em contraposição ao modelo político Medieval, como antecedente, e ao Estado Contemporâneo, como sucessor daquele –, a partir da Revolução Industrial, desponta o trabalho subordinado tal como hoje o concebemos, e que será objeto de maiores aprofundamentos no capítulo subsequente a este.

Conforme a lição do saudoso professor Pedro Romano Martinez, a construção de um ordenamento jurídico específico para lidar com as relações de trabalho subordinado, deixando de ser regido pelo direito civil obrigacional, teve por base razões sociais, políticas e econômicas, a partir da segunda metade do século XIX, com vista a regular questões como as condições do trabalho subordinado, os direitos mínimos do trabalhador e as associações de trabalhadores, de modo que “o Direito do Trabalho encontra-se, pois, vocacionado para a protecção dos trabalhadores, com base na ideia de que há um desequilíbrio de forças na relação laboral e o Estado intervém para proteger os mais desfavorecidos” (MARTINEZ, 2005: 17).

Desde então, o Direito do Trabalho passou a tratar, em regra, das relações de trabalho subordinado, ou por conta de outrem: “por isso, às vezes, alude-se à alienabilidade como característica do Direito do Trabalho” (MARTINEZ, 2005: 38). Com isso, as situações de trabalho por conta própria, ou trabalho autônomo, seriam excluídas das regras que tratam da relação laboral subordinada.

A atividade por conta própria é aquela exercida de forma independente, em que este é quem “define as condições de tempo, lugar e processo técnico”, não havendo subordinação hierárquica, tampouco poder disciplinar de quem o contrata, de modo que a esse trabalhador “não se aplicam sanções disciplinares” (MARTINEZ, 2005: 43).

Importante frisar que a relação de trabalho por conta alheia pressupõe um ajuste de vontades entre pessoas livres. Entretanto, o trabalho em condições análogas à escravidão, na concepção contemporânea, não exclui a incidência da legislação laboral protetiva, pois presente a necessidade de subsistência, de modo que a exploração de um trabalho forçado não seja motivo para a exclusão da proteção jurídica, até para que não seja beneficiado o infrator da ordem jurídica.

É certo que o Direito do Trabalho não se esgota nas normas que disciplinam a relação individual empregado-empregador: regula, ademais, as relações coletivas entre as representações de classe destes, as relações do ente estatal com os empregadores, aos quais fiscaliza quanto ao cumprimento da ordem jurídica na matéria laboral; e, para alguns, o âmbito do “direito processual” do trabalho (v.g., MARTINEZ, 2005: 47; MENEZES CORDEIRO, 1991: 24).

Não há como relevar-se, ainda, a influência da regulação das relações empregatícias no campo da economia, na medida em que o Direito do Trabalho disciplina direitos e obrigações de uma considerável parcela da população economicamente ativa (XAVIER, 1993: 83).

No Direito do Trabalho, sua diferenciação quanto ao Direito Civil é evidenciada pela preocupação em estabelecer direitos mínimos ao indivíduo-trabalhador, em face de sua condição menos favorecida na relação com quem o emprega e assalaria, em razão de inúmeros fatores, mas primordialmente de sua condição de inferioridade hierárquica e de presumida dependência do salário para sua subsistência e de seus familiares, o que pode levar o trabalhador a aceitar situações que não se encaixam na ideia de um trabalho digno, como preconizado pela OIT⁴⁷.

⁴⁷ Conforme a OIT, “Os quatro pilares da Agenda para o Trabalho Digno da OIT são a promoção do emprego e das empresas, a garantia dos direitos no trabalho, a extensão da proteção social e a promoção do diálogo social,

As regras de Direito do Trabalho, desde suas primeiras elaborações, têm por finalidade assegurar condições para que o trabalho subordinado, por conta alheia, objeto de um contrato entre empregado e empregador, seja realizado pelo primeiro com a devida contraprestação pelo segundo, respeitando-se as garantias mínimas de retribuição digna, preservação da saúde, períodos de descanso, e outros tantos direitos e obrigações recíprocos, além daqueles que as partes negociarem, individual ou coletivamente.

Porém, o direito ao trabalho, na atualidade, não é o direito a trabalhar sob quaisquer circunstâncias, mas sim o direito a exercer um labor em condições dignas, evitando-se que o ser humano trabalhador se torne apenas um meio para o proveito de quem o contrata. Não se trata, como bem adverte Gabriela Delgado (2006: 27), de mero “fomento de postos de trabalho, mesmo que precários”.

Está em apreço, pois, *a dignidade do trabalhador*.

O direito ao trabalho e o direito à segurança social, de certo modo, completam-se, ou deveriam completar-se entre si, como duas partes de um todo, para que a assistência caritativa ou estatal ficasse encarregada, tão somente, daquelas pessoas que, privadas das condições para prestar trabalho (por questões etárias, ou de incapacidade, por vezes congênita) e sem quem lhes possa prestar auxílio no âmbito familiar, tenham de ser amparadas em suas vidas por uma política estatal, por razões de humanidade e dignidade.

O caráter de complementaridade entre os direitos do trabalhador em sua relação com o contratante e os direitos deste mesmo trabalhador em âmbito de segurança social se observa, entre outros momentos históricos, na criação da OIT, a qual, no Preâmbulo de sua Constituição, datada de 1919, já indicava a necessidade de atentar para as condições de trabalho que “implicam, para grande parte das pessoas, a injustiça, a miséria e as privações”, o que gera um descontentamento tal que “a paz e a harmonia universais são postas em risco”, considerando ser medida urgente corrigir tal estado de coisas, por exemplo, “relativamente à regulamentação das horas de trabalho, à fixação de uma duração máxima do dia e da semana de trabalho, ao recrutamento da mão-de-obra, à luta contra o desemprego, à garantia de um salário que assegure condições de subsistência adequadas, à proteção dos trabalhadores contra doenças gerais ou profissionais e contra acidentes de trabalho, à proteção das crianças, dos jovens e das mulheres, às pensões de velhice e de invalidez, à defesa dos interesses dos trabalhadores no estrangeiro, à afirmação do princípio “a trabalho igual, salário igual”, à afirmação do princípio da liberdade sindical, à organização do ensino profissional e técnico e outras medidas análogas” (OIT, 1919).

sendo a igualdade de gênero um tema transversal. Estes quatro pilares são fundamentais para o progresso de toda a agenda para o desenvolvimento sustentável” (OIT, 2017).

Considera-se que o Direito do Trabalho, que disciplina a relação entre o indivíduo-trabalhador e aquele que o contrata, assim como o Direito da Segurança Social, que rege a relação desse indivíduo com o Estado, provedor que é do seguro social, pautam-se por fundamentos comuns. Entre tais fundamentos destaca-se, desde a gênese das primeiras regras a respeito de ambas as relações jurídicas em comento, a ideia de que a disciplina jurídica dessas relações contempla, grande parte das vezes, a necessidade de tratar de modo especial um dos sujeitos, protegendo-o de forma a reduzir a desigualdade existente na realidade social.

A respeito da razão de existência do princípio da proteção como um instrumento necessário de efetivação dos direitos dos trabalhadores, assinala-se da obra de Américo Plá Rodríguez (2000: 85): “Historicamente, o Direito do Trabalho surgiu como consequência de que a liberdade de contrato entre pessoas com poder e capacidade econômica desiguais conduzia a diferentes formas de exploração. Inclusive as mais abusivas e iníquas. O legislador não pôde mais manter a ficção de igualdade existente entre as partes do contrato de trabalho e inclinou-se para uma compensação dessa desigualdade econômica desfavorável ao trabalhador com uma proteção jurídica a ele favorável. O direito do trabalho responde fundamentalmente ao propósito de nivelar desigualdades”.

No campo do Direito da Segurança Social, em sentido similar e conforme preconizado pela Associação Internacional de Seguridade Social, impõe-se a formulação das regras relativas aos regimes previdenciários com a finalidade de proporcionar a maior inclusão social possível e evitar a desproteção social, causada, entre outros fatores, pelo alto grau de informalidade e precarização do trabalho contemporâneo⁴⁸, o que será visto doravante.

2.2 O DIREITO À SEGURANÇA SOCIAL

A concepção de Segurança Social estabelecida pelas normas da OIT é a seguinte:

Social security thus has two main (functional) dimensions, namely “income security” and “availability of medical care”, which are identified specifically in the Income Security Recommendation, 1944 (No.67) and the Medical Care Recommendation, 1944 (No.69), respectively, as “essential elements of social security”. These Recommendations envisage that, firstly, “income security schemes should relieve want and prevent destitution by restoring, up to a reasonable level, income which is lost by reason of inability to work (including old age) or to obtain remunerative work or by reason of the death of the breadwinner”. Secondly, “a medical care service should meet the need of the individual for care by members of the medical and allied professions” and that the “medical care services should cover all members of the community”. This duality is also reflected in the formulation of the

⁴⁸ “El modelo tradicional de seguridad social basado en el empleador y el empleado se enfrenta al problema del alto nivel de empleo informal y de la economía digital. Esto impide evolucionar hacia una protección universal y sostenible en la región” (ASSOCIAÇÃO INTERNACIONAL DE SEGURIDADE SOCIAL, 2021).

Declaration of Philadelphia: "social security measures to provide a basic income to all in need of such protection and comprehensive medical care" (OIT, 2009)⁴⁹.

O direito à Segurança Social trata primordialmente da preocupação com o sustento dos que, atualmente – ou já tendo sido – trabalhadores, encontram-se afastados do trabalho, temporária ou permanentemente, e em caráter involuntário, por não poderem cumprir suas obrigações na prestação do trabalho, de modo que, por estarem filiados a um regime de seguro social (por força da solidariedade que se impõe como necessária à manutenção de qualquer sociedade), podem se socorrer de prestações pecuniárias do regime correspondente, e que é custeado pelas pessoas integrantes da sociedade (mediante contribuições sociais) e pelo Estado (por dotações orçamentárias). Este será objeto de maiores elocubrações no tópico subsequente a este. Além disso, refere-se, em boa parte dos ordenamentos estatais, aos cuidados de saúde e às prestações assistenciais. Fixemos nossa atenção no seguro social, face ao cerne do presente estudo.

Tão antiga quanto a história evolutiva do Estado até os moldes atuais é a formação da ideia de um seguro coletivo, social, precursor de um conceito ainda mais amplo, a segurança social. Em coro ao esforço histórico feito por Mozart Russomano (1979: 44), observa-se que já na Antiguidade os *collegia* – gregos e romanos – eram agrupamentos com finalidade mutualista, além de econômica e religiosa. Há menção a esse respeito no Digesto, Livro 47, Título XXII e sua Lei 4^a, intitulada “*De Collegiis et corporibus*”. Em face da importância que tiveram, chegaram a ser abolidos por Júlio César, e restabelecidos pela Lex Julia (império de Augusto, 56 a.C.).

No período medieval (séc. VII), nos territórios germânico e anglo-saxônico, foram criadas guildas, à semelhança dos colégios romanos, incluída entre suas finalidades a assistência em caso de enfermidade e despesas com funeral (TORRES; ZAMORA Y CASTILLO, 1982).

No século XII, inicia-se a formação das corporações de ofício pela Europa, cujos membros tinham em comum a prestação laboral similar. O surgimento e desenvolvimento de

⁴⁹ “A seguridade social tem, portanto, duas dimensões principais (funcionais), a saber, "segurança de renda" e "disponibilidade de cuidados médicos", que são identificadas especificamente na Recomendação de Segurança de Renda, 1944 (nº 67) e na Recomendação de Cuidados Médicos, 1944 (nº 69), respectivamente, como "elementos essenciais da seguridade social". Estas recomendações prevêm que, em primeiro lugar, "os regimes de garantia de rendimentos devem aliviar a necessidade e prevenir a miséria, restabelecendo, até um nível razoável, os rendimentos perdidos devido à incapacidade para o trabalho (incluindo a velhice) ou para obter um trabalho remunerado ou devido à morte do chefe de família"(OIT, 2009).

Em segundo lugar, "um serviço de assistência médica deve atender à necessidade do indivíduo de atendimento por membros das profissões médicas e afins" e que os "serviços de assistência médica devem abranger todos os membros da comunidade". Essa dualidade também se reflete na formulação da Declaração de Filadélfia: "medidas de seguridade social para fornecer uma renda básica a todos os que precisam de tal proteção e cuidados médicos abrangentes"” (Tradução livre).

tais organizações teve influência de diversos fatores e tomou formas bastante distintas, até porque o lapso temporal de sua existência atravessou séculos (VENTURI, 1994).

Os primeiros movimentos de assistência aos indivíduos por iniciativa de estruturas que não criadas pelos próprios assistidos são observados nas *irmandades de socorro e montepios*: as primeiras, como sucessora de corporações de ofício, sob autoridade eclesiástica e com reconhecimento de um direito subjetivo à proteção; as segundas, sucedendo as irmandades, são organismos laicos e subvencionados pelo poder soberano, direcionadas a grupos específicos e bem remunerados, como militares e funcionários reais (PASTOR, 1991).

Tais organizações tinham em comum o caráter mutualista, mas ainda não havia em seus critérios de concessão de assistência o mesmo fundamento que as técnicas securitárias. O seguro de vida viria a ser implementado pela primeira vez em 1762, em Londres. Ao que consta, apenas em 1849, na Inglaterra, se tem notícia de seguradoras que instituíram seguros destinados à classe trabalhadora (VENTURI, 1994: 80). No entanto, o trabalhador, com baixos rendimentos, não era cliente de tais contratos de seguros, seja pela condição de renda, seja pela ausência de noção dos riscos de perda de sua capacidade laborativa a que estava submetido.

Nota-se assim que o trabalho humano serve, há milênios, de amálgama para a coesão social, pois as primeiras expressões de mutualidades tinham forte correlação com o exercício de um labor ou profissão em comum entre seus membros.

Foram os Estados da Europa, precursores da ideia de proteção estatal ao indivíduo, estabeleceram, de maneira gradativa e em paralelo à disciplina das relações patrão-empregado, um sistema jurídico que garantiria aos trabalhadores um seguro – mediante contribuição destes e de seus empregadores – que consistia no direito a uma renda em caso de perda da capacidade de trabalho, por velhice, doença ou invalidez, ou a pensão por morte, devida aos dependentes.

Concebe-se então que há períodos da vida do ser humano em que este não consegue prover sua própria subsistência, nem a daqueles que dele dependem, como em acidentes e enfermidades que resultem na impossibilidade de prestar trabalho, ou no período que permeia a maternidade. E, em caso de óbito da pessoa que trabalha, aqueles que deles dependiam para provimento de suas necessidades podem ficar sem qualquer condição de subsistência.

Por tais razões, desde o século XIX, construiu-se gradativamente a ideia de que, para além da caridade entre os semelhantes e da mera assistência prestada pelo Estado aos necessitados, seria de suma importância construir-se uma rede de solidariedade⁵⁰ que pudesse amparar estas

⁵⁰ Como bem alude Filipe Carreira da Silva, “pobres, classe média e ricos estão envolvidos nas funções sociais do Estado: quer como contribuintes, quer como beneficiários, existe uma rede de solidariedade social a manter unidos diferentes estratos socioeconômicos da nossa sociedade” (SILVA, 2013: 14).

situações, de modo a gerar uma mínima segurança social àqueles que prestam trabalho e seus entes próximos. Contemporaneamente, o direito à segurança social⁵¹ a nosso sentir se encontra, por esta razão, ombreado com o direito ao trabalho digno, em nível de importância no rol de direitos ditos fundamentais. Não discrepam desse pensamento diversos estudos dos organismos internacionais e comunitários já mencionados, bem como larga parcela da doutrina.

Esta correlação se identifica a começar pelas (então) novas formas de relação do ser humano com o trabalho, inauguradas com o advento da Revolução Industrial. O êxodo rural e a fixação de grandes contingentes de pessoas à busca de trabalho nos centros urbanos da época, aliados à ideia de liberdade contratual, trouxe uma grande distância entre oferta e procura de postos de trabalho pelos indivíduos. Regido este conjunto de circunstâncias “pelas leis da mercancia”, as pessoas de qualquer idade trabalhavam por qualquer retribuição e sob qualquer condição. Ao perderem sua capacidade para trabalhar, por acidentes (muitas vezes causados pelo próprio trabalho), doenças ou idade avançada, não havia solução outra que contar com a solidariedade familiar ou a caridade: marginalizava-se o proletariado, os artesãos e os camponeses “desapossados do uso comunitário das terras” (MENDES, 2011: 25).

Ainda que, num primeiro período, se admitisse a cobertura de tais riscos (sequelas de acidentes, incapacidades laborais por enfermidades ou velhice, óbito do provedor da família) pela ideia de uma “mutualização de riscos” (MENDES, 2011: 28), chegava-se à conclusão de que tal forma de buscar proteção não era suficiente, seja porque nem todas as pessoas eram tão previdentes de modo a contratarem a cobertura securitária, seja porque, tratando-se de cobertura de pessoas de parcas rendas, “as falhas de mercado são a regra e a procura satisfeita somente a exceção” (MENDES, 2011: 30). Deste modo, aqueles que fossem prudentes acabariam por custear sua própria proteção e a dos “imprudentes”, pois “o Estado teria de providenciar assistência aos indivíduos não segurados e sem condições financeiras para enfrentarem as consequências financeiras da ocorrência dos riscos” (GARCIA, 2013: 104).

Ganhava importância, além disso, a preocupação com uma ruptura do tecido social, face ao desamparo de muitos trabalhadores e seus dependentes. Os movimentos sociais reivindicatórios de melhores condições de trabalho, renda e proteção levaram a uma reação por parte dos detentores do poder à época, a iniciar pelo Chanceler Otto von Bismarck, o qual

⁵¹ Adotamos aqui a expressão “segurança social”, como é utilizada no âmbito dos Estados da UE, em vez da expressão “seguridade social”, que se encontra, por exemplo, na Constituição da República Federativa do Brasil. E, no campo da segurança social, interessa-nos nesta pesquisa mais detidamente a política de seguro social, que contempla as prestações destinadas àqueles que, sendo qualificados como “segurados”, por motivos diversos não possuem mais condições de prover a subsistência, conforme a ordem jurídica interna de cada Estado – como são exemplos os rendimentos por incapacidade, invalidez e idade avançada do indivíduo “segurado” e aos familiares deste, em caso de óbito – o que, no Brasil, é conhecido pela expressão “previdência social”.

“promoveu a adoção de uma legislação absolutamente inovadora, criando os ‘seguros sociais’ contra a doença, os acidentes de trabalho, a velhice e a invalidez, nos anos de 1883-89”. Para tanto, recorreu a um fundamento ético e jurídico: o da “responsabilidade objetiva da sociedade pelos danos na eventualidade do risco”, ao mesmo tempo em que “incluiu o Estado entre os parceiros da partilha do risco e subsequente reparação dos correspondentes prejuízos”. Em suma, tanto trabalhadores quanto seus contratantes devem custear as despesas com este seguro, que então não é mais individual, mas social, partilhado a três, “entre os empregadores, os empregados e, também, o Estado, o qual se constitui em garante último da reparação dos danos sofridos” (MENDES, 2011: 31-32).

Para J. C. Loureiro (2007: 26-27), o que distingue esse modelo de proteção social dos seus antecedentes é a “deverosidade jurídica”, em que o Estado assume deveres prestacionais mas não assentes na caridade ou baseados em esquemas jurídicos meramente facultativos.

Ao incluir-se o Estado nesta condição, em verdade o seguro social se torna custeado, de fato, por toda a sociedade, por intermédio da tributação, da qual se retiram as verbas para o custeio das despesas estatais – sejam tributos gerais, sejam específicos para o financiamento da proteção dos trabalhadores.

No entanto, com o advento da crise econômica de 1930, e para que houvesse nova reação dos detentores do poder estatal aos problemas de risco à subsistência de significativa parcela da população, os Estados Unidos da América conceberam nova definição de proteção social, mais ampla: a segurança social, em que o rendimento do trabalho era substituído na velhice por uma renda vitalícia, a qual seria custeada inicialmente de modo intrageracional, em forma de redistribuição de rendas *à la Robin Hood*, “através da fórmula de cálculo das pensões, mais favorável para os salários mais baixos”. Passo seguinte, houve necessidade de maior participação financeira do Estado americano para o custeio de beneficiários com curtas carreiras contributivas, muitas vezes ceifadas por acidentes ou doenças, o que levou, nos anos 50 do século XX, à redistribuição intergeracional, caracterizada pelo financiamento em forma de repartição (e não de capitalização individual): utilizam-se as receitas correntes para pagar as prestações correntes: é o sistema *Pay-As-You-Go*, ou PAYG, que logo é adotado também nos países da Europa (MENDES, 2011: 32-33).

As primeiras disposições sobre segurança social surgem praticamente na mesma quadra da História que as normas que tratam dos direitos mínimos do trabalhador face ao seu empregador. As normas trabalhistas nasceram e se desenvolveram para que os trabalhadores não fossem aviltados no que se refere à contraprestação de seu trabalho, de modo a receberem um valor mínimo e não se submeterem a condições inaceitáveis no seu meio ambiente laboral.

As normas de seguro social advêm originalmente da preocupação com o sustento dos que, possuindo o *status* de empregados, encontram-se afastados do trabalho por falta de condições físicas ou mentais, ou venham a falecer, deixando seus familiares sem sustento.

Os infortúnios causadores da perda, permanente ou temporária, da capacidade de trabalhar e de auferir rendimentos foram, na evolução da proteção jurídica, objeto de várias formulações no sentido de estabelecer de quem seria a responsabilidade pelo dano patrimonial causado ao trabalhador, partindo da responsabilidade subjetiva ou aquiliana do tomador dos seus serviços até chegar à responsabilidade da sociedade como um todo pela *teoria do risco social*. Segundo essa teoria, hoje predominante, é da sociedade inteira a responsabilidade, materializada mediante políticas públicas, pela manutenção daqueles indivíduos que, em função de terem exercido seu labor, tenham se inabilitado para prover meios de subsistência, sem prejuízo da responsabilidade daquele que, eventualmente, tenha dado causa à incapacidade (inclusive o empregador).

Ainda segundo tal teoria, cabe à sociedade assegurar o sustento ao indivíduo vitimado por uma incapacidade laborativa, visto que toda a coletividade deve prestar solidariedade aos desafortunados, sendo tal responsabilidade de cunho objetivo – não se cogitando sequer da culpa do vitimado. Se a proteção dos infortúnios decorrentes de acidente do trabalho, por exemplo, viesse a ser feita somente por intermédio de seguros privados, desapareceria o conceito de risco social e ficaria a cargo do contratante dos serviços, exclusivamente, a obrigação de reparar o dano à capacidade de trabalho.

Os sistemas de segurança social, no que tange à concessão de prestações pecuniárias a pessoas que delas necessitem, é mundialmente aceita por princípio como política de redistribuição de renda, a partir do pensamento de John Maynard Keynes, que pregava, em síntese, o crescimento econômico num contexto de intervenção estatal no sentido de melhor distribuir – ou redistribuir – a renda nacional.

As propostas de Keynes foram aprofundadas por *Sir* William Beveridge, que havia sido seu colaborador e que, em 1941, foi designado pelo governo britânico para reexaminar os sistemas previdenciários da Inglaterra, como forma de recuperar a economia (HOBSBAWM, 1995: 100), apresentando o documento que passou a ser conhecido como *Plano Beveridge*, em que sustenta a necessidade de segurança social suportada por toda a população e de se prestar proteção também a todos (LALOIRE, 1967: 374), pelo aporte de rendimentos às pessoas desempregadas e em situação de risco de subsistência.

Até então, os modelos de proteção social existentes se baseavam no modelo prussiano inaugurado por Bismarck, em que as contribuições eram obrigações apenas de patrões e empregados, a proteger apenas a estes – e não a toda a população.

Em função da expansão do modelo de segurança social concebido por Beveridge, na Inglaterra pós-Segunda Guerra, “depois das experiências totalitárias, nada menos que cinquenta Estados elaboraram novas constituições, buscando adaptação às novas exigências políticas e sociais, nas quais os direitos sociais ocupam um lugar de destaque” (ROCHA, 2004: 38).

A seguir a este estágio de expansão da ideia de segurança social aos países do hemisfério norte ocidental, inspirado pela DUDH, vê-se a OIT discutir e aprovar sua Convenção de número 102, a versar sobre uma “norma mínima de segurança social”, como já abordado.

Nesse período histórico, amplia-se sobremaneira o espectro de proteção para além do grupo de trabalhadores assalariados, com o objetivo de segurar gradativamente toda a população; e, de outra vertente, amplia-se a cobertura para outros eventos que se tornaram reconhecidos como geradores de risco à subsistência (como o período de gestação e lactância de trabalhadoras).

Nas palavras de Mendes (2011: 34), “consagrou-se deste modo um consenso internacional sobre a proteção contra riscos sociais pela segurança social, embora de concretização difícil para muitos países”.

A proteção nesta matéria se desdobra em benefícios pecuniários pagos por um órgão gestor do sistema de segurança social, conforme o infortúnio ocorrido (o que acarreta a chamada seletividade dos benefícios), de modo que esta renda possa, minimamente, assegurar a subsistência do próprio segurado e de seus dependentes.

No que tange à proteção específica no campo do seguro (ou previdência) social, tem-se que a quase totalidade dos ordenamentos estatais concede-a àqueles que, nacionais ou naturalizados, ou ainda estrangeiros residentes no território nacional, contribuam financeiramente para a obtenção de futuras prestações, como as decorrentes da aposentadoria ou jubilação, do seguro contra doenças e acidentes incapacitantes ou geradoras de invalidez, e o pensionamento por morte do contribuinte.

Trata-se de um *seguro social*, e não individual, de modo que, com base nos princípios regentes desse ramo jurídico e as tendências observadas, atualmente se tem que devem ser contemplados pelo aludido seguro todos os integrantes da sociedade que exerçam alguma forma de trabalho remunerado, bem como seus dependentes – e não apenas alguns grupos de indivíduos, pois tal situação acabaria por elitizar a proteção social e, em vez de reduzir as desigualdades sociais, mantê-las ou aumentá-las.

Por este mesmo fundamento, exige-se a participação compulsória, em regra, de todos os indivíduos em atividade laborativa. Portanto, os integrantes da população economicamente ativa servem, com suas contribuições compulsórias, incidentes sobre os rendimentos do trabalho, para formar o lastro financeiro para o custeio do sistema de seguro social.

Como as conclusões presentes em documentos oficiais da OIT identificam, a segurança social é crucial para o bem-estar dos trabalhadores, de suas famílias e de toda a sociedade: “*Es un derecho humano fundamental y un instrumento esencial para crear cohesión social, y de ese modo contribuye a garantizar la paz social y la integración social*” (OIT, 2002: 1)⁵².

Se a necessidade de regras de disciplinamento dos direitos e obrigações no campo das relações laborais é uma questão pacificada, apesar das divergências quanto ao alcance mais rígido ou flexível de seu conteúdo, a ideia de proteção social por intermédio de um sistema de segurança social público e compulsório está longe de ser uma unanimidade no pensamento contemporâneo, em que pese a adoção desse modelo em praticamente toda a Europa, inclusive Portugal, e na América Latina em grande parte, destacadamente no Brasil.

O reconhecimento de um direito à segurança social, mediante cotização compulsória, é justamente o oposto do que prega o pensamento liberal, como se nota do pensamento de Friedman, um dos maiores opositores à doutrina *keynesiana*. Para o renomado economista da Universidade de Chicago, há em tal medida “um caso claro de coerção, em que se tira de uns para dar a outros, e assim se entra em conflito frontal com a liberdade individual” (FRIEDMAN, 1988: 158-159).

É de se grifar, ademais, que o modelo previdenciário vislumbrado na política de bem-estar social, vem sendo substituído, em diversos países, por um outro, no qual o principal fundamento é a poupança individual, sem a centralização dos recursos das contribuições em órgãos estatais. Países da América Latina, como Chile – precursor desta nova modalidade de previdência –, México, Peru, Argentina, Colômbia, Uruguai, Venezuela, Equador e Bolívia vêm adotando a privatização da gestão previdenciária, uns mantendo a presença estatal em níveis mínimos, outros deixando totalmente ao encargo da iniciativa privada a questão da poupança previdenciária (MESA-LAGO, 2006: 229).

Os argumentos contrários à manutenção de um sistema de segurança social pautado num regime de repartição – que procede à divisão dos recursos arrecadados de todos pelos beneficiários – dizem respeito, basicamente, à sustentabilidade desse modelo face a mudanças demográficas e atuariais.

⁵² É um direito humano fundamental e uma ferramenta essencial para a criação de coesão social e, assim, ajudar a garantir a paz social e integração social (OIT, 2002: 1 - Tradução livre).

Para Garcia (2013: 109), entre outros estudiosos sob o aspeto económico, só é viável este sistema se estiverem simultaneamente presentes três variáveis: (i) número de pensionistas inferior ao nível de uma “população estacionária”, em que grupos etários se renovam perpetuamente; (ii) forte crescimento das remunerações agregadas; e (iii) número de indivíduos activos em número superior a uma população estacionária.

O Banco Mundial, em estudo de 2005, denominado *Old Age Income Support in the 21st Century*, não mais tem defendido o modelo de três pilares, o qual sustentou até 2004, no texto *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*.

A proposta mais recente englobaria cinco níveis de proteção, ou pilares. Estes são: pilar “zero” ou não contributivo; “um” – o qual é contributivo em função dos ingressos; “dois” – o qual é obrigatório e baseia-se na criação de contas individuais; “três” – que consiste em acordos voluntários flexíveis (financiados pelo empregador, de tipo contribuição definida ou benefício definido); e “quatro” – que consiste em transferências adicionais em espécie ou monetárias (inter ou intrageracionais, incluindo seguro de saúde, transferências familiares, etc.).

O pilar “um”, nas propostas do Banco Mundial, é aquele em que se enquadraria o Estado “na função de assegurar um nível mínimo de subsistência aos idosos” (GARCIA, 2013: 115). Nos pilares acima, estariam as cotizações de fundos coletivos de pensões e poupanças voluntárias individuais, em complemento à proteção estatal “básica”, universal. Abaixo, no “nível zero”, ficariam as prestações assistenciais, aos carentes, custeadas pelos impostos.

No âmbito das reformas previdenciárias em outros países, pode-se identificar também a questão da existência de um ou mais sistemas, de acordo com o estudo de Mercedes Hoces Quinteros (2006: 93): nos países de “sistema único”, a filiação a este é de carácter obrigatório; nos países de “sistema misto integrado”, como o do Uruguai, “o regime de capitalização individual e o de repartição coexistem”, sendo obrigatória a filiação a um dos dois regimes, ou a ambos; e nos de “sistema misto em concorrência”, como o da Colômbia, o regime de capitalização e o de repartição são concorrentes, cabendo aos trabalhadores escolher, obrigatoriamente, um dos regimes, sendo a contribuição destinada integralmente ao regime escolhido.

Importante alusão ao principal aspeto, para fins desta pesquisa, do modelo de desenvolvimento dos sistemas de seguro social é feito por Mendes (2011: 33): “a mutualização dos riscos toma as fronteiras políticas dos Estados como o seu limite natural”. É que, dada a concepção de uma política pública, não há como estabelecer regras de proteção social para pessoas que não estejam sob o território estadual, em que vigora o direito positivado pelo correspondente ente soberano.

Häberle (*in* SARLET, 2007: 17), ao abordar o que ele enuncia como “um mínimo de bem-estar económico”, indica que tanto as sociedades que possuem “Estados Constitucionais desenvolvidos” quanto os “em desenvolvimento e em transição” guardam pleno reconhecimento de um direito “ao socorro social a partir da dignidade humana e da democracia”, fazendo referência, *verbi gratia*, à Constituição Suíça (2000) em seu art. 12.º, o qual enuncia: “cada pessoa tem o direito ao mínimo necessário para a sua sobrevivência económica”.

Existem, pois, dois modelos fundamentais de proteção social, que coexistem após a Segunda Guerra Mundial, ambos, todavia, baseados no ideal de solidariedade e na intervenção do Estado no domínio económico, diferenciando-se quanto à parcela da população destinatária e aos limites da participação do Estado no sistema de proteção, como relatam Afonso e Fernandes: “Um sistema previdenciário cuja característica mais relevante seja a de funcionar como um seguro social pode ser designado como *Bismarckiano*. Um sistema que enfatize funções redistributivas, objetivando também a redução da pobreza pode ser qualificado por *Beveridgeano*” (AFONSO; FERNANDES, 2005: 3). E, em paralelo a estes, modelos que geram uma “privatização” do seguro, que de social passa a individual, a exemplo do paradigma chileno, em que o Estado permanece apenas como elemento regulador e fiscalizador, mas deixa de ter a função de mantenedor.

Vista a questão sob o ponto de vista político-ideológico, como o faz Gosta Esping-Andersen (*apud* CASTRO; LAZZARI, 2024: 23), são identificados três modelos de regimes de segurança social.

O primeiro, denominado regime social-democrata, típico dos países nórdicos, cuja ênfase é a universalidade da cobertura a todos os cidadãos, é marcado por benefícios de montante consideravelmente elevado em comparação a outros países, mesclando-se benefícios baseados em contribuições e não contributivos, além de uma vasta malha de serviços públicos, gratuitos.

O segundo, chamado conservador-corporativo, tem por nascedouro a Europa ocidental, cuja tendência é priorizar o seguro social compulsório voltado à proteção dos riscos sociais, com foco na população que exerce trabalho remunerado, cujo custeio tem por base principal a contribuição destes trabalhadores e de seus tomadores de serviços, com benefícios proporcionais às contribuições. Há também benefícios não contributivos para atender demandas assistenciais.

O terceiro, identificado como liberal, garante uma proteção residual, com benefícios contributivos e não contributivos que visam o combate à pobreza e a garantia de um patamar

mínimo de renda, com limitada rede de serviços públicos gratuitos. Este modelo é adotado, entre outros países, no Reino Unido, Irlanda, Canadá e Estados Unidos.

Porém, um quarto modelo, segundo alguns estudiosos, seria denominado mediterrâneo, por ser típico dos países do sul da Europa (Espanha, Portugal, Itália, Grécia) e diferenciar-se do regime dito conservador-corporativo por haver um sistema de saúde pública universal e, dada a grande quantidade de pessoas trabalhando na informalidade ou em regime de economia familiar, haver uma preocupação específica, além da proteção à população assalariada (BATISTA, 2008: 21-22). O sistema brasileiro também se enquadra nesta modelagem.

Sob o aspecto de proteção a todos os grupos de indivíduos de uma mesma sociedade, já numa concepção contemporânea, vemos como relevante o papel do Estado no sentido de, ao mesmo tempo, assegurar tratamento digno aos trabalhadores, evitando que sejam explorados de modo execrável (como antes já se deu, mediante a escravidão e a servidão), e de manter um sistema de proteção aos infortúnios que atingem a capacidade de subsistência, de modo a obrigar os economicamente capazes, por meio do poder coercitivo de que é detentor, a participar compulsoriamente desse sistema, a fim que nenhum indivíduo fique ao desamparo e toda a sociedade tenha sua cota de participação no custeio dessa proteção, para a manutenção de uma existência digna de seus integrantes. Deste modo, a permanência de indivíduos à margem do sistema (informalidade) está na contramão do que se idealiza como objetivo de universalização.

Nunca é demais lembrar que a questão da segurança social envolve não só a necessidade particular dos indivíduos vitimados por algum evento previsto na norma jurídica de proteção, mas também as relações de trabalho e consumo, como lembra a introdução dos anais da Conferência de Estocolmo sobre o Futuro da Seguridade Social (ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE SEGURIDAD SOCIAL, 1998: 7):

La protección social pública para los que no pueden mantenerse a sí mismos, es crucial para el bienestar de las personas privadas y las familias, así como para la economía y la sociedad en su conjunto. Además de la dignidad y la independencia que la protección de la seguridad social proporciona al individuo, las prestaciones en metálico son importantes para sostener la demanda de los consumidores. Un sistema bien diseñado de seguridad social mejora directamente el funcionamiento del mercado de trabajo. Una asistencia sanitaria adecuada para todos es importante para el desarrollo de la economía. En suma, la seguridad social constituye un programa eficaz para fomentar la paz social y la cohesión económica en las sociedades modernas.

Sobre a importância crucial da segurança social para os seres humanos, tem-se como alicerce a síntese de Fernando Ribeiro Mendes (2011: 13):

Quando nasce um ser humano, a segurança social logo vem compensar os encargos adicionais dos progenitores. Liberta pai e mãe da vida profissional para prestarem os primeiros cuidados ao recém-nascido, subsidiando-lhes licenças de maternidade e paternidade. Segue apoiando as famílias no esforço educativo posto em cada filho. Ajuda os adultos a enfrentar consequências da doença e do desemprego, fazendo as vezes do rendimento perdido,

contribuindo para pagar cuidados de saúde ou subsidiando acções de valorização profissional. Na aposentação por velhice ou na invalidez, substitui-se definitivamente aos rendimentos do trabalho. E, na morte, sobrevive-nos, para apoiar os que estejam ainda a nosso cargo.

Caso somente houvesse proteção jurídica para o período em que o trabalhador pudesse realizar seu labor, por gozar de plena aptidão para o trabalho – como se deu nos primeiros tempos da relação de emprego moderna – ao ficar doente, ou se acidentar, este trabalhador não teria meios para subsistir quando não mais restasse nada do que recebeu pelo trabalho prestado até então. Da mesma forma, ao envelhecer, não teria como deixar de trabalhar, pois permaneceria com a necessidade de auferir renda até seu óbito.

Como indica Canotilho (2003: 406), o Título I da CRP qualificou tanto os direitos, liberdades e garantias (DLG) e os direitos económicos, sociais e culturais (DESC) como Direitos Fundamentais. Da mesma forma, a Constituição da República Federativa do Brasil trata em seu art. 6.º os direitos sociais nele inscritos como fundamentais. Conforme o entendimento predominante, tratam-se os LG de direitos negativos, ou direitos em que a característica principal é a não-ingerência dos poderes constituídos em sua fruição, enquanto os DESC são caracterizados por sua natureza prestacional, em que os mesmos poderes constituídos são chamados a intervir para os tornar efetivos, a fim que não sejam apenas declarações de direitos sem a fruição por quem deveria.

A opção política de Portugal e Brasil, conforme seus ordenamentos vigentes, é a adoção de uma segurança social universal, aplicável a todos os nacionais e residentes nos seus respectivos territórios, com uma “tendencial igualdade dos cidadãos no que respeita às prestações sociais” (CANOTILHO, 2003: 348), como veremos a seguir.

2.3 O DIREITO À SEGURANÇA SOCIAL NO ORDENAMENTO PORTUGUÊS

Relata Vieira de Andrade (2019: 24), a respeito da ordem constitucional vigente em Portugal, que “a actual Constituição, tal como a generalidade das constituições europeias do pós-guerra, dá uma protecção sólida às liberdades e aos Direitos Fundamentais e dedica-lhes um grande número de preceitos, acrescentando às dimensões liberal e democrática, uma outra, a dimensão social”.

No vigente direito português, por força do disposto no n.º 2 do art. 16.º da CRP, os preceitos constitucionais e legais relativos aos Direitos Fundamentais devem ser interpretados e integrados de harmonia com a DUDH, pelo que esta possui “um papel de referência axiológica, sinalizando uma concepção pluralista e democrática do sistema”, de modo a gerar

unidade “ao quadro de valores que deve presidir à descoberta das soluções para as eventuais ‘lacunas’ do ordenamento nesta matéria” (ANDRADE, 2019: 43-44).

Nesta mesma linha de pensamento, Canotilho (2003: 225) considera a dignidade da pessoa humana como uma “esfera constitutiva da República Portuguesa”, traduzindo-se no reconhecimento do “*homo neumenon*”, ou seja, “o indivíduo como limite e fundamento do domínio político da República”.

O artigo 1.º da CRP de 1976 afirma que “Portugal é uma República soberana, baseada na dignidade da pessoa humana e na vontade popular e empenhada na construção de uma sociedade livre, justa e solidária” e, em seu artigo nono, cuidou-se de exigir, como uma das tarefas fundamentais a serem cumpridas, a de “promover o bem-estar e a qualidade de vida do povo e a igualdade real entre os portugueses (...)” (PORTUGAL, 1976).

Na CRP de 1976 encontramos no seu artigo 2.º que: “A República Portuguesa é um Estado de direito democrático, baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democráticas, no respeito e na garantia de efectivação dos direitos e liberdades fundamentais e na separação e interdependência de poderes, visando a realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa”.

Em prosseguimento da análise do Texto Constitucional Português, merece destaque o artigo 12.º, que assegura a universalidade como princípio reitor do usufruto de direitos nele consignados, e o artigo 13.º, ao pontificar: “Ninguém pode ser privilegiado, beneficiado, prejudicado, privado de qualquer direito ou isento de qualquer dever em razão de ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica ou condição social”.

No seu Título III, a Constituição Lusa elenca os Direitos e deveres económicos, sociais e culturais, e na disposição relativa à Segurança Social, preceitua (artigo 63.º):

1. Todos têm direito à segurança social.
2. Incumbe ao Estado organizar, coordenar e subsidiar um sistema de segurança social unificado e descentralizado, com a participação das associações sindicais, de outras organizações representativas dos trabalhadores e de associações representativas dos demais beneficiários.
3. O sistema de segurança social protege os cidadãos na doença, velhice, invalidez, viuvez e orfandade, bem como no desemprego e em todas as outras situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho.
4. Todo o tempo de trabalho contribui, nos termos da lei, para o cálculo das pensões de velhice e invalidez, independentemente do sector de actividade em que tiver sido prestado.
5. O Estado apoia e fiscaliza, nos termos da lei, a actividade e o funcionamento das instituições particulares de solidariedade social e de outras de reconhecido interesse público sem carácter lucrativo, com vista à prossecução de objectivos de solidariedade social consignados, nomeadamente, neste artigo, na alínea b) do n.º 2 do artigo 67.º, no artigo 69.º, na alínea e) do n.º 1 do artigo 70.º e nos artigos 71.º e 72.º.

Vê-se então aquilo que Canotilho sinaliza como uma conexão bastante estreita entre o princípio da socialidade (de democracia económica e social) com o princípio da igualdade, de modo que este último não pode mais ser visto “como um princípio estático, indiferente à eliminação das desigualdades”, ou seja, como mera igualdade formal perante a lei, “esquecendo a dimensão da dignidade social” (art. 13.º da CRP): o princípio da igualdade e o princípio da democracia económica e social aglutinam-se reciprocamente numa só unidade (CANOTILHO, 2003: 350-351).

A CRP, em seu artigo 9.º, declara serem tarefas fundamentais do Estado, entre outras, “garantir os direitos e liberdades fundamentais” [alínea *b*)] e “promover a efetivação dos direitos económicos, sociais, culturais e ambientais mediante a transformação e modernização das estruturas económicas e sociais” [alínea *d*)], o que, ao ver de Miranda, indica uma distinção entre direitos de liberdade e direitos sociais; de outra vertente, como há a previsão, no art. 17.º da CRP, de aplicação do mesmo regime a ambos os grupos de direitos, a conclusão do jurista é de que estes se tornam “complementares, interdependentes, indissociáveis”, de tal modo que a diferença básica residiria na forma da proteção estatal: a exigência de respeito e não-interferência, quanto aos primeiros, e de prestações materiais, quanto aos outros (MIRANDA, 2017a: 117-118).

Jorge Miranda (2017a: 177) leciona que o texto da CRP divide os Direitos Fundamentais em dois Títulos da Parte I: os direitos, liberdades e garantias, constantes do Título II; e os direitos económicos, sociais e culturais, presentes no Título III. No entanto, alerta que “Direitos Fundamentais em sentido formal não são apenas os constantes do catálogo da parte I do texto constitucional (art. 12.º a 79.º) ou outros direitos como tais nominados (v.g., os do art. 268º)”, mas sim “todos aqueles consignados em quaisquer normas da Constituição formal”, a abranger tanto a Constituição instrumental como a DUDH, por força do art. 16.º, número 2, da CRP. Já os direitos materiais fundamentais são os constantes de leis e regras de Direito Internacional a esse respeito.

Há, ainda, que se considerar neste estudo o debate a respeito da existência – ou não – de “Direitos Fundamentais implícitos”, conforme a expressão cunhada por Rui Medeiros (*apud* MIRANDA, 2017a: 184). Estes decorreriam, para uma densa corrente doutrinária, da interpretação enunciativa e do contributo da jurisprudência, indicando haver mais Direitos Fundamentais que os expressos nas Constituições escritas.

Para Jorge Miranda, o art. 16.º, n.º 1, da CRP é uma “cláusula aberta”, de tal modo a acolher como Direitos Fundamentais “direitos provenientes de outras fontes, na perspetiva mais

ampla da Constituição material” (MIRANDA, 2017a: 181). E, a seu sentir, tal entendimento se aplica também aos direitos sociais:

Em nosso entender, porque vivemos, não em um Estado *liberal*, mas sim em Estado *social* de Direito, os direitos económicos, sociais e culturais (ou os direitos que neles se compreendam) podem e devem ser dilatados ou acrescentados para além dos que se encontrem declarados em certo momento histórico – precisamente à medida em que a solidariedade, a promoção das pessoas, a consciência da necessidade de correção de desigualdades (como se queira) vão crescendo e penetrando na vida jurídica. E porque esses direitos (ou grande parte deles) emergem como instrumentais em relação aos direitos, liberdades e garantias, não há então que temer pela liberdade: desde que não se perca, em nenhum caso, o ponto firme representado pelos direitos, liberdades e garantias assegurados pela Constituição, quanto mais solidariedade mais segurança, e quanto mais condições de liberdade mais adesão à liberdade (MIRANDA, 2017a: 185).

Segundo Vieira de Andrade (2019: 353), “na Constituição portuguesa, as normas que prevêem os direitos (sociais) a prestações, contêm *directivas* para o legislador ou, talvez melhor, são *normas impositivas de legislação*”. Em face disso, para o aludido autor, não confere a Constituição aos seus titulares “verdadeiros poderes de exigir”, mas apenas estabelece ao Estado que “tome medidas para uma maior satisfação ou realização concreta dos bens protegidos”. De outra vertente, lembra que a CRP, neste campo dos direitos sociais, não é composta de normas apenas proclamatórias ou programáticas, estabelecendo-se um *dever de legislar*: “ao impor tarefas com certa finalidade, a Constituição fornece critérios para determinação do *conteúdo mínimo* dos interesses dos beneficiários, que, sendo individualizáveis, podem constituir posições jurídicas subjectivas referíveis ao plano constitucional”.

De fato, na ordem constitucional portuguesa, “seria impensável, sem preterição até de limites materiais de revisão constitucional (art. 288.º)”, senão com “grave risco para a consciência e coesão sociais” (MIRANDA, 2017a: 542), abolir os direitos dos trabalhadores ao trabalho digno, ou à segurança social.

Nos Direitos Sociais, como explica Miranda, há um conteúdo determinado, em maior ou menor escala, pelo legislador infraconstitucional, já que sua efetivação “depende tanto de condições socioculturais e institucionais como de condições económicas e financeiras” (MIRANDA, 2017a: 121).

Em face disso, Vieira de Andrade (2019: 167-169) considera haver uma “clivagem” dentro dos Direitos Fundamentais na ordem jurídica portuguesa, no sentido de uma distinção entre os DLG e os DESC, em razão da existência de um “regime geral específico para os primeiros. Para ele, os primeiros caracterizam-se por terem uma “função primária de defesa da autonomia pessoal”, enquanto os últimos acarretam um “custo social, quer consistam em prestações materiais, em face da escassez de recursos económicos, quer consistam em

prestações jurídicas, em face dos limites do poder estadual nas sociedades democráticas (livres e pluralistas)”. Daí concluir que “estão sujeitos ao regime dos direitos, liberdades e garantias todos os direitos que não consistam em direitos a prestações estaduais positivas”.

Em arremate, Vieira de Andrade (2019: 171) irá sustentar – em que pese o reconhecimento, por parte deste, de que também os Direitos Sociais têm um “núcleo mínimo determinável” por interpretação em referência à Constituição – que “a Constituição pressupõe dois tipos de direitos: aqueles cujo conteúdo principal é essencialmente determinado ou determinável ao nível das opções constitucionais e aqueles outros cujo conteúdo principal terá de ser, em maior ou menor medida, determinado por opções do legislador ordinário, ao qual a Constituição confere poderes de concretização”, ou seja, estes só se tornam líquidos e certos “no plano da legislação ordinária”.

Entendimento oposto se vê na doutrina de Jorge Miranda, para quem, em que pese a dualidade constante não só na CRP mas em outros diplomas do pós-guerra e mesmo assim nos Pactos Internacionais, não há que se fazer um contraste radical, pois compreende “a unidade do sistema como pedra angular da Constituição” (MIRANDA, 2017a: 178).

A esse respeito, não se olvida que os direitos a prestações materiais do Estado correspondem a “fins políticos de realização gradual” (ANDRADE, 2019: 175), como consta do art. 2.º do PIDESC. No entanto, Canotilho faz importante ponderação: como os direitos a prestações são direitos dos particulares a obter algo do Estado ou através deste, pode-se falar, quanto a estes, de “direitos sociais originários”, em que poder-se-ia exigir prestações “diretamente das normas constitucionais”; e de “direitos sociais derivados”, que reconduzem a uma atuação legislativa concretizadora das normas constitucionais e ao “direito de exigir e obter a participação igual nas prestações criadas pelo legislador” (CANOTILHO, 2003: 408).

Em relação a este último aspeto – o direito à participação igual nas prestações criadas pelo legislador – há que se ponderar a aplicação dos princípios da universalidade e da igualdade. Sobre a universalidade, consagrada no art. 12.º da CRP, tem-se que os Direitos Fundamentais são “direitos de todos” e não apenas dos cidadãos portugueses, “a não ser quando a constituição ou a lei (com autorização constitucional) estabeleça uma ‘reserva dos direitos’ para os ‘nacionais’ ou cidadãos portugueses” (CANOTILHO, 2003: 416-417).

Não se pode, ademais, numa eventual distinção entre “direitos dos portugueses” e “direitos de todos”, esquecer “o relevo dos *standards* mínimos fixados pelo direito internacional”, pelo que se exige uma justificação ou fundamentação material, obrigando o legislador a “uma cuidadosa articulação dos princípios da universalidade e da igualdade e uma

apreciação tópica dos vários casos problemáticos (cfr. AC TC 54/87)” (CANOTILHO, 2003: 419).

Tem-se assim que o princípio da igualdade “se dirige ao próprio legislador, vinculando-o à criação de um direito igual para todos” (CANOTILHO, 2003: 426), ou seja, uma universalidade na igualdade, sem “deixar de fora” nenhuma pessoa, de modo que para pessoas com as mesmas características relevantes quanto ao direito a ser concretizado, deve haver iguais resultados ou consequências jurídicas.

Em adendo, vê-se da doutrina portuguesa que a imposição constitucional de aplicabilidade imediata das normas respeitantes aos DLG, constante da 2ª parte do n.º 1 do art. 18º da CRP, dirige-se não somente ao legislador, mas a todos os órgãos do poder, e mais, “em qualquer caso e qualquer circunstância, qualquer ato de poder público deve toma-las como fundamento e como referencial, e deve tender a conferir-lhes (e aos princípios que lhes subjazem) a máxima eficácia possível”, o que leva ao dever de emitir as normas ou outras providências de proteção dos Direitos Fundamentais, sejam destinadas a suprimir “diferenciações infundadas” ou a concretizar “discriminações positivas” (MIRANDA, 2017a: 355-356).

Acerca das disposições constitucionais de 1976 e a evolução decorrente das revisões ocorridas no texto originário, Jorge Miranda assevera que o grupo dos DESC era heterogêneo, avultando uma perspectiva “laborista ou trabalhista”, como as que regiam o direito à segurança social, pelo que a universalidade somente em parte se realizava. Para o constitucionalista, “a circunstância de Portugal se encaminhar tão tardiamente para um Estado social de Direito explicava a acentuação (à primeira vista, de cunho oitocentista) de dois núcleos de direitos – de liberdades e de direitos dos trabalhadores” (MIRANDA, 2017a: 179).

Na análise do texto constitucional português, Jorge Miranda menciona que a dignidade da pessoa, como metaprincípio, exige condições de vida capazes de assegurar liberdade e bem-estar, em consonância aos artigos 22.º, 23.º e 25.º da DUDH. Elenca, então, as diversas disposições constitucionais relativas às condições dignas de trabalho (no art. 59.º da CRP).

Merece especial destaque, para os fins delimitados deste estudo, o disposto no art. 59.º, n.º 1, alínea *b*, da CRP: “Todos os trabalhadores, sem distinção de idade, sexo, raça, cidadania, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, têm direito: (...) *b*) À organização do trabalho em condições socialmente dignificantes, de forma a facultar a realização pessoal e a permitir a conciliação da actividade profissional com a vida familiar”.

Como bem recorda Helena Rato (2001: 120), “os termos em que a Constituição da República consagrou os direitos dos trabalhadores correspondem aos princípios estabelecidos

pela Convenção para a Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma pelos países membros do Conselho da Europa a 4 de Novembro de 1950, e seu Protocolo Adicional, assinado em Paris a 20 de Março de 1952. Esta Convenção foi introduzida no direito nacional pela Lei n.º 65/78 de 13 de Outubro”.

A respeito do citado art. 59.º da CRP, extrai-se das lições de Teresa Moreira (2022: 174) que “o bem-estar dos trabalhadores deve estar no centro das políticas económicas e sociais e o princípio orientador no trabalho dos diversos países é a promoção da dignidade humana”, daí porque “o trabalho decente é sinónimo de uma vida digna”.

Jorge Miranda (2017a: 238-239) vem a tratar da previsão constitucional relativa ao sistema de segurança social, frisando que este deve amparar os cidadãos e os não cidadãos residentes, “por força do princípio da equiparação” (art. 15.º, n.º 1, da CRP), protegendo-os dos riscos sociais: “na doença, na velhice, na invalidez, na viuvez e na orfandade”, bem como no desemprego e “outras situações de falta ou diminuição dos meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho” (art. 63.º, n.º 3). Trata o texto, especificamente, dos direitos das pessoas portadoras de deficiência (art. 71.º) e do direito das pessoas idosas à segurança económica (art. 72.º, n.º 1, 1ª parte). O constitucionalista lusitano sintetiza tais direitos, verdadeiras *dimensões da dignidade da pessoa*, como o direito das pessoas a uma existência condigna (art. 59.º, n.º 2, alínea *a*, *in fine*), de forma a gerar, no mínimo, “a garantia de subsistência, numa dupla dimensão: negativa – garantia de salário, impenhorabilidade do salário mínimo ou de parte do salário e da pensão que afete a subsistência, não sujeição a imposto sobre o rendimento pessoal de quem tenha rendimento mínimo; e dimensão positiva – atribuição de prestações pecuniárias a quem esteja abaixo do mínimo de subsistência”.

Todavia, alerta o doutrinador: “o que seja uma existência condigna não é a mesma coisa que o que se entendia há 50 ou 100 anos”, de modo que, para atingir o nível mínimo dessa existência, as transformações sociais vão exigindo cada mais recursos e melhor distribuídos: “só a solidariedade garante plenamente a dignidade de cada um, em quaisquer circunstâncias da vida”, razão pela qual “a República está empenhada na construção de uma sociedade livre, justa e *solidária* (art. 1.º, *in fine*)” (MIRANDA, 2017a: 239-241).

De todo modo, a LC n.º 1/97 modificou a epígrafe do art. 63.º da CRP, de modo a constar doravante “Segurança Social e Solidariedade”. Ante a compreensão hermenêutica de que as alterações textuais em normas jurídicas geram necessariamente um significado, diverso do que havia antes, ainda que em parte, convém interpretar o acréscimo. Para Canotilho, com quem concordamos, passa-se a impor ao legislador uma “política de solidariedade social”, a qual seria definida por um “conjunto de dinâmicas político-sociais através das quais a comunidade

política (Estado, organizações sociais, instituições particulares de solidariedade social e, agora, a Comunidade Europeia) gera, cria e implementa protecções institucionalizadas no âmbito económico, social e cultural” tendo como exemplo primeiro o sistema de segurança social e as pensões por velhice e invalidez (CANOTILHO, 2003: 518-519). João Carlos Loureiro (2007: 61), ao tratar do referido preceito constitucional, lembra que, à sombra do modelo britânico, “se acolhe o princípio da universalidade como elemento estruturante do direito à segurança social que é reafirmado no art. 63.º, recusando-se, assim, a malha estreita de uma concepção laborista da segurança social”.

O sempre lembrado constitucionalista luso indica que a CRP, ao prever que “incumbe ao Estado organizar, coordenar e subsidiar um sistema de segurança social unificado e descentralizado”, cria um dever objetivo do Estado, “mas não garante um direito subjetivo”, pelo que considera tratar-se de uma norma de direito fundamental objetiva (CANOTILHO, 2003: 1254).

Quanto à organização da segurança social portuguesa, convém relembrar, na linha do estudo preconizado por Daniel Carolo (2014: 68-75) que, embora houvesse desde o pós-guerra a tendência generalizada na maioria dos países europeus para o incremento do Estado social, em Portugal esse desenvolvimento foi mais tardio, tendo iniciado após a democratização em 1974 e a promulgação da CRP, em 1976, culminando com a Lei Orgânica da Segurança Social em 1977, que “levou à adopção de um modelo de financiamento por repartição em substituição do anterior regime de capitalização” e a primeira Lei de Bases da Segurança Social (LBSS), publicada em 1984. Desde então, ocorreram três grandes reformas: em 2000, 2002 e 2007, e adiante neste trabalho se discutirá o ordenamento vigente.

Até então, o modelo lusitano, criado em 1935, era apenas *previdencial*, de carácter *bismarckiano*, com “cobertura de riscos sociais clássicos associados ao mundo do trabalho, principalmente, a substituição de rendimento, em caso de velhice, invalidez e sobrevivência, numa lógica de seguro social, de base corporativa e de solidariedade intra-profissional” (CAROLO, 2014: 67).

O sistema público de segurança social é atualmente regulado pela LBSS – Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro, que disciplina a proteção contra riscos em geral. Distingue-se a proteção material entre: (1) a proteção contra riscos comuns e (2) a proteção contra acidentes do trabalho e doenças profissionais. Quanto à primeira, não resta dúvida estar coberta pela segurança social. Acerca da segunda, o art. 107.º da LBSS remeteu a matéria à lei especial. No mesmo sentido restou estabelecido pelo art. 284.º do CTP. A Lei n.º 98/2009, de 4 de Setembro, regulamenta

o regime de reparação de acidentes de trabalho e de doenças profissionais, incluindo a reabilitação e reintegração profissionais, nos termos do artigo 284.º do CTP.

O sistema se baseia nos seguintes princípios, na forma do art. 5.º da referida LBSS: da universalidade, da igualdade, da solidariedade, da equidade social, da diferenciação positiva, da subsidiariedade, da inserção social, da coesão intergeracional, do primado da responsabilidade pública, da complementaridade, da unidade, da descentralização, da participação, da eficácia, da tutela dos direitos adquiridos e dos direitos em formação, da garantia judiciária e da informação. Particularmente, para esta pesquisa, guardam relevância os três princípios abaixo descritos.

Conforme o art. 6.º da LBSS, “O princípio da universalidade consiste no acesso de todas as pessoas à protecção social assegurada pelo sistema, nos termos definidos por lei”, em reforço ao já determinado pelo art. 63.º, número 1, da CRP. Recortamos, a esse respeito, das lições de J. C. Loureiro (2007: 79) que há uma clara opção constitucional no sentido de uma protecção estruturada pelo princípio da solidariedade, a partir de uma “imagem do homem” que não se revê no paradigma do “individualismo possessivo”.

O princípio da solidariedade traduz-se em três dimensões: nacional, laboral e intergeracional (LBSS, art. 8.º): a) No plano nacional, através da transferência de recursos entre os cidadãos, de forma a permitir a todos uma efectiva igualdade de oportunidades e a garantia de rendimentos sociais mínimos para os mais desfavorecidos; b) No plano laboral, através do funcionamento de mecanismos redistributivos no âmbito da protecção de base profissional; e c) No plano intergeracional, através da combinação de métodos de financiamento em regime de repartição e de capitalização.

O art. 12.º da LBSS define que o princípio da inserção social “caracteriza-se pela natureza activa, preventiva e personalizada das acções desenvolvidas no âmbito do sistema, com vista a eliminar as causas de marginalização e exclusão social e a promover a dignificação humana”.

O modelo de segurança social português é composto por três sistemas (LBSS, art. 2.º), dos quais destaca-se para fins desta pesquisa o *sistema previdencial*, o qual visa garantir prestações pecuniárias substitutivas de rendimentos do trabalho nas situações elencadas em lei – doença, maternidade, paternidade, adopção, desemprego, acidentes de trabalho, doenças profissionais, invalidez, velhice e morte; e que engloba *três regimes jurídicos*: (i) o dos trabalhadores por conta de outrem, (ii) o dos trabalhadores independentes e (iii) o regime do seguro social voluntário (LBSS, art. 51.º, n.º 1). Os dois primeiros são regimes obrigatórios.

Os outros dois sistemas de segurança social são: o *sistema de protecção social de cidadania*, tendencialmente não contributivo, e que compreende três subsistemas – de ação

social, de solidariedade e de proteção familiar; e o *sistema complementar* (JOAQUIM, 2020: 59).

O sistema complementar “compreende um regime público de capitalização e regimes complementares de iniciativa coletiva e de iniciativa individual” (art. 81.º da LBSS). Neste, se confere a possibilidade de adesão tanto ao “regime complementar público de capitalização” quanto a “regimes complementares de iniciativa colectiva e de iniciativa individual”, sendo o regime público de capitalização “de adesão voluntária individual, cuja organização e gestão é da responsabilidade do Estado, que visa a atribuição de prestações complementares das concedidas pelo sistema previdencial” (GARCIA, 2013: 122).

Em retorno ao sistema previdencial, foco deste estudo, enquadram-se obrigatoriamente no regime geral dos trabalhadores por conta de outrem todos aqueles vinculados a um empregador (inclusive doméstico) por contrato de trabalho ou contrato legalmente equiparado a este, competindo a quem contrata inscrever os trabalhadores a seu serviço no sistema e efectuar o pagamento das respectivas contribuições. Já os trabalhadores nesta condição devem comunicar às instituições de segurança social o início da actividade remunerada ou a vinculação a novo empregador até 24 horas após o início dos efeitos do contrato de trabalho (SIMÕES, 2009: 11-12).

A LBSS determina que todos os trabalhadores, incluídos os independentes, devem estar obrigatoriamente amparados no sistema previdencial (art. 51.º, n.º 1); diferentemente, v.g., da Alemanha, onde apenas trabalhadores economicamente dependentes são protegidos, Portugal inclui tanto estes quanto os demais trabalhadores independentes, conforme definido no Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social – CRC (Lei n.º 110/2009, art. 132.º) (BARROS, 2021: 247). Porém, há tratamento diverso conforme a situação do trabalhador independente.

Merece comentário, em adendo, a Caixa Geral de Aposentações (CGA), que é uma instituição de previdência que (ainda) gere o regime de segurança social dos funcionários públicos e trabalhadores equiparados admitidos até 31 de dezembro de 2005, sendo responsável pelas pensões de aposentação, reforma, sobrevivência e outras de natureza especial, como pensões por serviços excepcionais e relevantes prestados ao país.

A vinculação ao sistema de segurança social português se dá “em três tempos”: a identificação da pessoa, a inscrição e o enquadramento. A inscrição dos trabalhadores é “obrigatória e vitalícia, permanecendo independentemente da diversidade dos regimes em cujo âmbito se enquadrem ou venham a se enquadrar” (CONCEIÇÃO, 2022: 90). O que define o enquadramento em um regime jurídico são as características da atividade profissional

remunerada, podendo haver mais de um enquadramento simultâneo, por atividades prestadas e submetidas a diferentes regimes.

Como afirmado por Joaquim (2020: 64), “para que possam se beneficiar do sistema previdencial é necessário que os trabalhadores estejam inscritos na segurança social e que, em conjunto com as entidades empregadoras, cumpram as suas obrigações contributivas” (art. 55.º da LBSS).

Conforme o enquadramento irá se estabelecer a obrigação contributiva – “o pagamento regular de contribuições da responsabilidade das entidades empregadoras, dos trabalhadores independentes, das entidades contratantes de trabalhadores independentes economicamente dependentes e dos beneficiários do seguro social voluntário, consoante os casos, e de quotizações da responsabilidade dos trabalhadores” (CONCEIÇÃO, 2022: 91).

Ademais, em certas situações exige-se o decurso de um período mínimo de contribuições ou situação equivalente (prazo de garantia). Lembra Joaquim (2020: 65) que “este período pode corresponder à totalização de períodos contributivos ou equivalentes, registados no quadro de regimes de proteção sociais nacionais ou estrangeiros, conforme a Lei ou os instrumentos internacionais aplicáveis” (art. 61.º da LBSS).

Acerca das categorias de trabalhadores independentes em Portugal, tem-se (1) os autónomos economicamente dependentes e (2) os autónomos propriamente ditos, que são as pessoas que são titulares de negócios não societários bem como a título de sócios de sociedades dedicadas à exploração de atividades empresariais ou profissionais (BARROS, 2022: 248).

Para ser considerado trabalhador autónomo economicamente dependente em Portugal, a regra geral é que mais de 50% dos rendimentos totais devem ser provenientes de um único cliente ou de um número reduzido de clientes, na conformidade do art. 10.º do CTP.

Quanto ao regime dos trabalhadores independentes, é subdividido num esquema de proteção obrigatório e outro facultativo, este último contemplando, além das eventualidades de parentalidade, velhice, invalidez e morte, as incapacidades temporárias decorrentes de doenças, profissionais ou não.

Os trabalhadores independentes economicamente dependentes contribuem para a segurança social, mas seus contratantes também são obrigados a pagar uma taxa adicional (CRC, arts. 151.º e 155.º). Os demais trabalhadores independentes arcam sozinhos com suas contribuições e devem contratar seguro obrigatório para acidentes de trabalho (CRC, art. 143 e Lei n.º 7/2009, art. 4.º).

A proteção social dos trabalhadores independentes divide-se em: (1) proteção por riscos comuns (LBSS, art. 52.º, n.º 1) que abrange doença, invalidez, velhice, morte, proteção à família

e desemprego, gerida pelo Instituto de Segurança Social (CRC, art. 141.º); e (2) proteção por acidentes de trabalho, para a qual, diferentemente da proteção por riscos comuns, os trabalhadores independentes devem contratar um seguro privado obrigatório (CTP, art. 4.º, n.º 2, e Lei n.º 98/2009, art. 4.º). Os trabalhadores autónomos economicamente dependentes, no entanto, têm cobertura semelhante à dos assalariados, de acordo com o CTP, art. 4.º, n.º 1, alínea c) – pertencem, assim, à categoria de “trabalhadores protegidos” (LEITÃO, 2023: 428).

Acerca da proteção em face do desemprego dos trabalhadores independentes, a proteção é exclusivamente contributiva, exigindo situação regularizada para acesso ao benefício (Decreto-Lei n.º 12/2013, art. 7.º). A proteção dos economicamente dependentes é regulada pelo Decreto-Lei n.º 65/2012.

No tocante a outros riscos comuns, os trabalhadores independentes devem cumprir um período mínimo de 15 anos de contribuição (Decreto-Lei n.º 187/2007, art. 19.º). Caso não estejam em dia com as contribuições, o pagamento dos benefícios é suspenso (CRC, arts. 217.º e 219.º).

Barros (2021: 250) observa haver uma relação jurídica bipolar entre o trabalhador independente e a entidade gestora da proteção social, quanto aos riscos comuns, ou a seguradora, no caso de proteção contra acidentes, ficando a cargo do próprio trabalhador independente a assunção da responsabilidade pelas comunicações e contribuições à entidade; no caso do trabalhador autónomo economicamente dependente, a relação é tripartite, na qual também participa a empresa contratante do trabalhador, além deste e da entidade gestora, e nesse caso a empresa assume os deveres instrumentais de proteção social.

O regime de seguro social voluntário abrange qualquer pessoa maior de 18 anos que não se enquadre nos dois primeiros regimes, exercendo atividade remunerada ou não, conforme o art. 51.º da LBSS, notadamente os Portugueses e cidadãos de outros Estados membros da UE residentes em Portugal, e os Portugueses que não exerçam atividade profissional ou a exerçam no estrangeiro, sem estarem abrangidos por instrumentos internacionais de segurança social (SIMÕES, 2009: 15).

Aos portugueses que trabalham no estrangeiro e estejam em Estado que possua com Portugal acordo ou convenção de segurança social, aplicam-se os instrumentos em questão, destacadamente o que trata da circulação de trabalhadores no âmbito da UE. Já os trabalhadores destacados temporariamente pela sua própria empresa, para prestar serviço em país estrangeiro, “normalmente a regra é a aplicação da legislação do país de origem, ou seja, no caso de trabalhadores portugueses, a legislação de segurança social portuguesa”, observando-se,

todavia, que incumbe a cada Estado definir o que considera “carácter temporário da atividade” (SIMÕES, 2009: 18).

Pelo visto, os trabalhadores economicamente dependentes gozam de um regime mais próximo ao dos assalariados, enquanto os demais independentes enfrentam maiores obrigações para garantir sua proteção social, pois são os responsáveis pelo cumprimento das contribuições e contratação de seguros específicos.

Em síntese, concordamos particularmente com a afirmação de Vieira de Andrade (2019: 377), em relação ao ordenamento lusitano: “a qualidade de Direitos Fundamentais atribuída aos direitos sociais integra-se no espírito do ‘instituto’, que visa a defesa da dignidade das pessoas concretas, e tem, nessa medida, uma expressão prática na garantia a cada indivíduo, pelo menos, de um conteúdo mínimo de solidariedade social”, ainda que não se tenha como pacífico um princípio de vedação ao retrocesso, ou seja, deve haver o asseguramento das posições jurídicas e direitos já adquiridos por aqueles que já se encontram no sistema, e não deve haver discriminações tais que excluam pessoas das políticas de proteção social.

2.4 O DIREITO À SEGURANÇA SOCIAL NO ORDENAMENTO BRASILEIRO

A CFRB, certamente inspirada em diplomas congêneres, entre os quais a CRP, traz em si traços característicos do Estado Social de Direito. Neste aspeto, a doutrina considera de alta relevância o Título I da Carta, que passa a conter, logo após seu Preâmbulo, os princípios fundamentais, ou fundamentos do Estado brasileiro.

Quanto ao conteúdo preambular, destaca-se na redação conferida pelos constituintes, tratar-se de “assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos”: ou seja, há uma condição de deferência prioritária conferida aos direitos sociais, antes mesmo de se mencionar os demais Direitos Fundamentais.⁵³

Ao adentrar o texto constitucional em si, vê-se que o art. 1.º irá estabelecer, como um dos fundamentos da República, logo após a soberania (inciso I), a cidadania (II) e a dignidade da pessoa humana (III), e antes do pluralismo político (V), “o valor social do trabalho e da livre iniciativa” (inciso IV). Esta decisão da Assembleia Constituinte, nas palavras de Cláudio Brandão, indica “a intenção de admitir e proteger todas as manifestações de iniciativa e trabalho

⁵³ Ainda que se entenda, tal como defendem Gilmar Mendes e Paulo Branco, que o conteúdo preambular não contenha, em si, normas constitucionais com valor jurídico, a ponto de extrair direitos exigíveis em juízo, na esteira de julgados do Supremo Tribunal Federal brasileiro (MENDES; BRANCO, 2015: 77).

humanos”, ou noutras palavras, “tutelar a indústria humana, independentemente da forma que ela possa tomar”. Porém, mais que isso, “pode-se, sem receio, afirmar que o valor social do trabalho representa a projeção do princípio da proteção à dignidade do homem na condição de trabalhador” (CANOTILHO *et al.*, 2023).

Em seguida, considera-se o princípio-objetivo prescrito no inciso I do art. 3.º da CRFB: “construir uma sociedade livre, justa e solidária”. Neste ponto tem-se que o ideal normativo em questão “é sumamente abstrato, mas isso não é razão para que seja ignorado ou para que se renuncie à proposta de interpretações aproximativas” (SARLET, 2022).

A solidariedade se revela, indubitavelmente, na questão da segurança, ou seguridade social, como se preferiu no texto da CRFB, art. 194. Este é o entendimento do Supremo Tribunal Federal, que se observa, entre outros julgados, na apreciação do Recurso Extraordinário n.º 450.855 AgR, de relatoria do Ministro Eros Grau, proferido em 23 de Agosto de 2005 (BRASIL, 2016: 40).

Há de ser salientado que num Estado com molde contemporâneo, é de seu encargo buscar a redução das desigualdades sociais, de modo a corrigir distorções que a “mão invisível do mercado” criou, ou não é capaz de corrigir pelo simples respeito à liberdade, a fim de se atingir o desiderato de construção de uma sociedade mais justa e mais solidária. Por esta razão, a CRFB também está pautada neste objetivo, de “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (BRASIL, 1988, art. 3.º, III).

Ter o Estado brasileiro como objetivo o de reduzir desigualdades sociais impõe, invariavelmente, abordar o princípio da igualdade sob este viés. Dito isso, como pontifica Alexandre de Moraes (2004: 66), “o tratamento desigual dos casos desiguais, na medida em que se desigualam, é exigência tradicional do próprio conceito de Justiça, pois o que realmente protege são certas finalidades, somente se tendo por lesado o princípio constitucional quando o elemento discriminador não se encontra a serviço de uma finalidade acolhida pelo direito, sem que se esqueça, porém, como ressaltado por Fábio Konder Comparato, que as chamadas liberdades materiais têm por objetivo a igualdade de condições sociais, meta a ser alcançada, não só por meio de leis, mas também pela aplicação de políticas ou programas de ação estatal”.

Noutro aspeto relevante para os fins desta pesquisa, importante se torna aliar a questão do princípio isonômico à vista das transformações sociais, como delineado por San Tiago Dantas ainda nos idos de 1948, porém com plena aplicação à quadra contemporânea:

Quanto mais progridem e se organizam as coletividades, maior é o grau de diferenciação a que atinge seu sistema legislativo. A lei raramente colhe no mesmo comando todos os indivíduos, quase sempre atende a diferenças de sexo, de profissão, de atividade, de situação econômica, de posição jurídica, de direito anterior; distingue conforme a natureza, a utilidade, a raridade, a intensidade de valia que ofereceu a todos; raramente qualifica de um

modo único as múltiplas ocorrências de um mesmo fato, quase sempre os distingue conforme as circunstâncias em que se produzem, ou conforme a repercussão que têm no interesse geral. Todas essas situações, inspiradas no agrupamento natural e racional dos indivíduos e dos fatos, são essenciais ao processo legislativo, e não ferem o princípio da igualdade. Servem, porém, para indicar a necessidade de uma construção teórica, que permita distinguir as leis arbitrárias das leis conforme o direito, e ele até esta alta triagem a tarefa do órgão do Poder Judiciário (*apud* MORAES, 2004: 68).

Em seguida, cumpre analisar como a CFRB elencou os Direitos Fundamentais em seu Título II. Como bem pontuado na obra coordenada por J. J. Gomes Canotilho, Gilmar Mendes, Lênio Streck e Léo Leoncy (2023),

Embora haja diversas formas de classificar os Direitos Fundamentais, nem sempre incompatíveis entre si, pois fundadas em critérios distintos, a CF, no seu Título II, preferiu classificar os Direitos Fundamentais de uma forma não necessariamente sistemática e operacional, além de, em alguns aspetos, até mesmo anacrônica ou, pelo menos, terminologicamente questionável, pois dividiu o título dos direitos e garantias fundamentais (e a distinção entre direitos e garantias já é uma forma de classificação) em cinco capítulos. O primeiro versa sobre os direitos e deveres individuais e coletivos (embora os deveres não sejam direitos, ainda que em parte diretamente conexos a direitos); o segundo cuida dos direitos sociais; o terceiro dispõe sobre nacionalidade; o quarto, sobre os direitos políticos, e o último, sobre os partidos políticos.

Quanto ao catálogo de Direitos Fundamentais, colhe-se do pensamento de Sarlet (*in* CANOTILHO *et al.*, 2023):

Dentre as inovações, assume destaque a situação topográfica dos Direitos Fundamentais, positivados no início da Constituição, logo após o Preâmbulo e os princípios fundamentais. Igualmente inovadora foi a acolhida dos direitos sociais em capítulo próprio no título dos Direitos Fundamentais, o que se revelou fundamental para a valorização sem precedentes de tais direitos na ordem jurídica brasileira, a despeito das controvérsias em torno da aplicação integral do regime jurídico dos Direitos Fundamentais aos direitos sociais”. Todavia, talvez a inovação mais significativa tenha sido a do art. 5º, § 1º, da CF, de acordo com o qual as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais possuem aplicabilidade imediata, excluindo, em princípio, o cunho programático destes preceitos, conquanto não exista consenso a respeito do exato alcance deste dispositivo, que, de resto, será objeto de comentário específico.

Se poderia haver dúvida quanto à eficácia imediata das normas definidoras de Direitos Fundamentais Sociais, por interpretação do art. 5º, § 1º, da CRFB, de acordo com o entendimento do Supremo Tribunal Federal, o texto “[...] não estabeleceu distinção desta natureza entre os direitos de liberdade e os direitos sociais, encontrando-se todas as categorias de Direitos Fundamentais sujeitas, em princípio, ao mesmo regime jurídico” (CORNELIUS, 2022).

Os direitos sociais na CRFB são nominados no art. 6º como sendo “a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados”. Como bem pondera Rocha, acerca dos direitos sociais prestacionais constantes do art. 6º da CRFB, “na medida em que sua implementação reclama a mediação estatal, têm a sua realização umbilicalmente

relacionada com a organização de políticas públicas” (ROCHA, 2004: 96). Incumbe frisar que o texto original da CRFB passou por três reformas que alteraram aspectos da Seguridade Social: a Emenda Constitucional n.º 20, de 1998; a Emenda Constitucional n.º 41, de 2003; e a Emenda Constitucional n.º 103, de 2019.

A CRFB reconhece como finalidade precípua a melhoria da condição social do trabalhador, escopo expressamente previsto pelo constituinte originário no art. 7.º, *caput*, ao assegurar serem direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, “além de outros que visem à melhoria de sua condição social”, os ali declinados. Entretanto, é cediço na doutrina brasileira que o dispositivo constitucional em comento é aplicável apenas aos trabalhadores subordinados, os empregados de diversas espécies, não sendo dirigido a trabalhadores por conta própria (autônomos), conforme a lição de Amauri Mascaro Nascimento (1989: 34).

O princípio da proteção ao trabalhador subordinado, de acordo com Arnaldo Süssekind (2003: 144), “resulta das normas imperativas, e, portanto, de ordem pública, que caracterizam a intervenção básica do Estado nas relações de trabalho, visando a opor obstáculos à autonomia da vontade”.

No que toca à proteção contra riscos sociais, consta do Texto Constitucional, sob o título “Da Seguridade Social”:

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

I - universalidade da cobertura e do atendimento;
(...) (BRASIL, 1988).

No tocante à política de Previdência Social (o seguro social), o artigo 201 da CRFB assim dispõe:

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a: (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 20, de 1998)

I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada;

II - proteção à maternidade, especialmente à gestante;

III - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;

IV - salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda;

V - pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, observado o disposto no § 2.º (BRASIL, 1988).

A já mencionada arquitetura um tanto discutível da CRFB traz aqui, portanto, alguns Direitos Fundamentais Sociais “desgarrados” do núcleo que consta do seu Título II: ademais, entendemos estar em questão o direito à segurança jurídica, o qual também possui uma

dimensão social, em que se entrelaçam as noções de previsibilidade, estabilidade e redução dos riscos. Além disso, o constituinte preferiu o espanholismo *seguridade* (em vez de *segurança*, como em Portugal) para designar o sistema que foi inaugurado pela CRFB, formado pelas políticas públicas nas áreas da saúde, da assistência social e da previdência social, nos arts. 194 a 203):

O objetivo fundamental do sistema é reduzir riscos e permitir que o indivíduo supere as intempéries de um mundo contingente. A saúde deverá ser garantida mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (art. 196). A previdência social deve proteger os segurados diante de eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada; proteger a maternidade e a gestante; proteger o trabalhador em situação de desemprego involuntário; prover o salário-família e o auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda, bem como a pensão por morte do segurado (art. 201). A assistência social, independentemente de contribuição à seguridade social, cuidará da proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; do amparo às crianças e adolescentes carentes; da promoção da integração ao mercado de trabalho; da habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e da promoção de sua integração à vida comunitária; da garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família (art. 203) (CANOTILHO *et al.*, 2023).

Por universalidade da cobertura entende-se que a proteção social deve alcançar todos os eventos cuja reparação seja premente, a fim de manter a subsistência de quem dela necessite, seja em qualquer das três áreas de atuação. A universalidade do atendimento – que importa diretamente ao conteúdo desta pesquisa – significa, por seu turno, a entrega das ações, prestações e serviços de Seguridade Social aos que necessitem, tanto em matéria de previdência social – obedecido o princípio contributivo – quanto no caso da saúde e da assistência social (CASTRO; LAZZARI, 2024: 72).

São inerentes a esse objetivo os preceitos que estabelecem a filiação compulsória e automática de todo e qualquer indivíduo trabalhador no território nacional a um regime de previdência social (BRASIL, 1988, art. 201, *caput*), mesmo que “contra a sua vontade”, e independentemente de ter ou não vertido contribuições. A falta de recolhimento das contribuições, em regra, não caracteriza, assim, uma ausência de filiação, mas sim uma inadimplência tributária, é dizer, diante do ideal de universalidade não merece prevalecer a interpretação de que, “ausente a contribuição, não há vinculação com a Previdência”. O esforço do Estado em garantir o indivíduo em face dos eventos protegidos pela Previdência Social não surtiria o efeito desejado caso a filiação fosse meramente facultativa. Porém, como será apreciado mais adiante, ocorre situação diversa com os contribuintes individuais, como são chamados os trabalhadores por conta própria vinculados a plataformas digitais.

Estabelece a CRFB que a Previdência Social terá caráter contributivo (BRASIL, 1988, art. 201, *caput*), ou seja, será custeada por contribuições sociais (BRASIL, 1988, art. 149). Cabe à legislação ordinária definir como se dará a participação dos segurados, fixando hipóteses de incidência, alíquotas de contribuição e bases de cálculo, obedecendo, em todo caso, às regras gerais estabelecidas no sistema tributário nacional – previstas, atualmente, na própria Constituição e no Código Tributário Nacional.

Cumpram ao Estado brasileiro, e especialmente à União, como entidade federativa, garantir a sustentação do regime geral previdenciário, com uma participação que pode variar, já que eventuais insuficiências financeiras deverão ser cobertas por esta (art. 16, parágrafo único, da Lei Federal n.º 8.212/1991).

A Previdência Social brasileira é composta por mais de um regime jurídico. O Regime Geral de Previdência Social (RGPS), que abarca a maior parte dos indivíduos, sempre foi de natureza contributiva, tal como indica o art. 201 da Constituição, já que os trabalhadores, desde a criação do sistema, sempre contribuíram de forma compulsória para o custeio deste regime. O RGPS é disciplinado pela Lei n.º 8.213, de 24 de Julho de 1991, denominada Lei de Benefícios da Previdência Social - LBPS.

No LBPS, art. 11.º, são definidas cinco espécies de segurados obrigatórios: (1) os empregados, aqueles regidos por relações protegidas pelo Direito do Trabalho; (2) os trabalhadores domésticos, com relações de emprego em âmbito residencial; (3) os contribuintes individuais, que englobam os trabalhadores por conta própria, ou autônomos, e empresários; (4) os trabalhadores avulsos, que atuam nas atividades portuárias de estiva; e (5) os segurados especiais, trabalhadores rurais em regime de economia familiar.

Os contribuintes individuais são, em regra, responsáveis por recolher a contribuição à Seguridade Social brasileira, que precisa ser igual ou maior à aplicação da alíquota incidente sobre o salário mínimo, para que seja validada para reconhecimento da sua condição de segurado (apesar de ser reconhecido como um segurado “obrigatório”, na forma do art. 12 da Lei n.º 8.212/1991 – Lei de Custeio da Seguridade Social). Apenas na hipótese de ser o trabalhador autônomo prestador de serviços exclusivamente a empresas a responsabilidade pela retenção da contribuição e respetivo recolhimento aos cofres da Seguridade Social se transfere à empresa, face à previsão contida na Lei n.º 10.666/2003.

Há de se ressaltar, ainda, a figura do Microempreendedor Individual – MEI, como espécie de trabalhador independente. A definição e os critérios para se enquadrar como MEI foram inicialmente estabelecidos na Lei Complementar n.º 123, de 14 de dezembro de 2006, que foi alterada pela Lei Complementar n.º 128, de 19 de dezembro de 2008.

Para ser considerado MEI, o empreendedor deve atender aos seguintes requisitos: (1) faturamento anual não excedente de R\$ 81.000,00 (oitenta e um mil reais); exercer uma das atividades econômicas previstas na legislação vigente; possuir apenas um único estabelecimento; e não ser titular, sócio ou administrador de outra empresa.

O MEI pode contratar no máximo um empregado, que receba salário mínimo ou o piso da categoria. Além disso, o MEI deve optar pelo Simples Nacional, um regime tributário simplificado que unifica o recolhimento de impostos e contribuições.

Os trabalhadores autônomos, portanto, são incluídos no sistema previdencial brasileiro. Todavia, não usufruem de proteção contra acidentes do trabalho e doenças profissionais, pois nos termos do art. 19.º da LBPS, a proteção em comento abrange apenas os segurados empregados, domésticos e segurados especiais.

Não há, todavia, qualquer distinção entre trabalhadores autônomos economicamente dependentes e independentes, como há em Portugal. Qualquer que seja a atividade remunerada e o rendimento auferido, o enquadramento é o mesmo.

Além do RGPS, há os regimes previdenciários instituídos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, para proteção, quanto aos riscos sociais, dos agentes públicos titulares de cargos efetivos e vitalícios, conforme previsão contida nos artigos 40 e 149 da Constituição (CASTRO; LAZZARI, 2024: 24). A CRFB prevê ainda, no art. 202, a existência de um regime de previdência complementar. Todavia, esta é de natureza privada, em forma de capitalização individual (e não de repartição), na modalidade de contribuição definida, facultativa à classe trabalhadora na modalidade fechada (financiada, neste caso, com contribuições dos trabalhadores e tomadores de serviços), e a todos os indivíduos, na modalidade aberta (com contribuição somente do indivíduo), administrada por entidades de previdência complementar.

3 O TRABALHADOR CONTEMPORÂNEO E O DIREITO AO TRABALHO DECENTE

La economía digital está transformando el mundo del Trabajo (OIT, 2021a: 1).

O rendimento auferido como contraprestação pelo trabalho é, na sociedade contemporânea, para a imensa maioria da população terrestre, o único ou principal meio de subsistência, pelo que se encontra intimamente ligado ao direito à vida digna e à possibilidade de garantir a segurança das pessoas quanto ao seu sustento e ao porvir.

Segundo Ângela Konrath (2014: 116), “no sistema capitalista de produção, o acesso aos recursos mínimos de sobrevivência – como alimentação, moradia habitável, saúde e educação – geralmente são alcançáveis através do resultado do trabalho. Produz-se e se paga pela comida que se consome, pela água que se bebe, pelo local em que se habita, pela energia que se utiliza, pelos remédios com que se medica, pelo aprendizado que se tem”.

De outro lado, o sistema de segurança social deve, em tese, suprir a ausência da contraprestação pelo trabalho: porém, mesmo a proteção alcançável pelas políticas sociais advém do resultado do trabalho, pois este é tributado para que o sistema seja financiado. Assim, também “a previdência social, a proteção da maternidade e da infância e a assistência às pessoas desamparadas são lastreadas no trabalho humano” (KONRATH, 2014: 117).

Chega-se, nesta pesquisa, ao ponto de estudar as formas atuais de prestar trabalho – que, tanto quanto as demais características das sociedades, tenderam a se transformar no tempo, desde a formação da chamada sociedade industrial até o período contemporâneo, pós-pandemia de Covid-19. Com efeito, o trabalhador contemporâneo não tem o mesmo semblante de quando estava em evidência o modelo da modernidade, ante uma metamorfose que leva a crer numa paulatina quebra da primazia da chamada “relação de emprego” e suas principais características, como sintoma de um período transitório entre a sociedade moderna e uma outra, pós-moderna, que surge baseada noutros paradigmas.

O objetivo deste capítulo é assim estabelecido para a compreensão da categoria *trabalho decente* no estágio contemporâneo da Humanidade, especialmente no período pós-pandêmico, à vista das impactantes mudanças no âmbito das relações laborais – que já vinham ocorrendo e foram aceleradas – primordialmente pela utilização das inovações tecnológicas no que se concebe como “*Gig Economy*”, sob a premissa de que o Estado de Direito terá de apresentar respostas às mudanças sociais no mundo do trabalho para o efeito de assegurar os Direitos Fundamentais Sociais à universalidade das pessoas.

3.1 AS RELAÇÕES DE TRABALHO: DIVISÃO, ORGANIZAÇÃO E HIERARQUIA

No capítulo prévio a este buscou-se compreender a evolução do ser humano em sua fantástica jornada neste mundo, e a correlação desta marcha evolutiva com a forma como os seres humanos passaram a prover sua subsistência com as mudanças significativas na forma de trabalhar: a partir da Revolução Agrícola, o *Homo Sapiens* se torna *Homo faber*, produtor de ferramentas e utensílios para seu uso⁵⁴; se torna sedentário, ajusta-se a um território e agrupa-se, gradativamente, em comunidades cada vez maiores e complexas. Produz alimentos agrícolas em maior quantidade. Com o passar do tempo, passa a produzir mais do que consome, de modo a gerar excedentes, e passa a inventar outros bens que não apenas ferramentas de trabalho. Com o fim do nomadismo, terras passam a ser “propriedade” de pessoas. Surgem as trocas de mercadorias, a moeda e as primeiras organizações comunitárias, em que se vai levar a efeito uma incipiente divisão do trabalho entre as pessoas.

Viu-se até este ponto da pesquisa como ciclos de reforço positivo de habilidades manuais surgiram ao longo da nossa história. As mudanças ambientais e as primeiras “inovações tecnológicas” – uso do fogo, invenção de ferramentas etc. – permitiram o crescimento populacional e “desencadearam a adaptação dos humanos ao seu *habitat* em transformação e às novas ferramentas; por sua vez, tais adaptações aumentaram nossa capacidade de manipular o meio ambiente e criar novas tecnologias” (GALOR, 2023: 29).

Na linha do que defende Fernando Díaz Rodríguez (2014), a evolução geral da civilização vai desde a simplicidade das sociedades primitivas, onde todos os seus membros necessariamente produzem diretamente - todos são trabalhadores produtivos para autoconsumo - até nossas sociedades complexas nas quais a divisão do trabalho é um fenômeno característico.

Como antes analisado, ao tempo das primeiras comunidades humanas, o trabalho não era gerador de desigualdade social: os interesses individuais confundiam-se com os da coletividade, de modo que todos trabalhavam para todos – para o grupo – e não para auferir proveito para si somente e adquirir outros bens de consumo que não apenas alimentos para sua subsistência.

Até aquele lapso da História, não se tem o que se costumou chamar, a partir dos estudos de Sociologia da Idade Moderna, a *divisão social do trabalho*, que se aperfeiçoa a partir da sociedade industrial, com suas características – de organização e hierarquia, a partir dos estudos

⁵⁴ Os instrumentos deliberadamente inventados e projetados pelo *homo faber* para a construção de um mundo artificial de coisas têm tamanha significação que tornam possível distinguir civilizações inteiras. É através dos instrumentos construídos e do resultado de seu emprego – ferramentas, pinturas, símbolos – que cientistas com dedicação à biologia, paleontologia e arqueologia se valem na investigação de achados ósseos para saberem se já é um ser humano ou ainda é um animal (KONRATH, 2014: 75).

de Frederick Taylor e seus desdobramentos até o período contemporâneo, em que se apresenta uma nova estrutura produtiva.

3.1.1 O trabalho como categoria inerente à condição humana

A partir da obra seminal de Hannah Arendt, *A Condição Humana*, se pode compreender como o trabalho foi e continua sendo responsável pelo desenvolvimento humano e das sociedades.

Diferentemente do que acontecera nas primeiras formas de organização social, em que todos trabalhavam para a subsistência de todos – pois não havia sentido na época em se atribuir propriedade pessoal de bens em uma vida em comunidade – nas sociedades subsequentes, da Antiguidade até a moderna sociedade capitalista, baseadas no direito de propriedade privada, é a contraprestação pelo exercício do trabalho livre, qualquer que seja a forma que ele assuma, que permite a obtenção das demais necessidades ou utilidades de que o indivíduo precisa, ou almeja.

Mesmo que não possa trabalhar durante toda a existência, o ser humano é dependente do trabalho – ainda que de outrem – como instrumento provedor das suas necessidades e de crianças, idosos e pessoas incapacitadas de si dependentes – “do berço ao túmulo”, dependência esta que se nota quando não se pode prover a subsistência por meio do rendimento do trabalho em razão da ocorrência de algum risco social – tendo-se como principal exemplo a ausência de condições de saúde para trabalhar.

O pensamento de Arendt se torna importante para o cerne desta pesquisa na medida em que indica o quanto o trabalho se impõe como uma categoria fundamental para a compreensão dos problemas enfiados na contemporaneidade e que de certo modo buscamos aquilatar, no tocante aos riscos de exclusão do âmbito da “cidadania social” de um contingente significativo de seres humanos – em que pese a proclamação, como Direitos Fundamentais, da existência de um direito universal à proteção social contra os riscos advindos da perda da capacidade laborativa.

A partir de sua vivência em meio ao período entre as duas grandes guerras do século XX, Arendt foi capaz de levantar aspetos ligados à luta pela igualdade em meio à diversidade da sociedade de seu tempo, luta esta que continua a persistir no período contemporâneo, no qual situações sociais, políticas e econômicas podem contribuir para tornar seres humanos “supérfluos” e “sem lugar num mundo comum” (LAFER, 2020: 162).

O trabalho e seu produto, o artefato humano, conferem uma medida de permanência e durabilidade à futilidade da vida mortal e ao caráter fugaz do tempo humano (ARENDT, 2019: 8). Arendt destaca como essa atividade se coloca além das necessidades básicas de sobrevivência e desempenha um papel crucial na construção da cultura, na criação de objetos que carregam significado e na participação na vida pública por meio da ação política. É uma manifestação da capacidade humana de criar, dar forma ao ambiente e contribuir para a construção do mundo humano.

Assim, na visão de Arendt, a atividade que envolve a criatividade artesanal e a criação de um mundo “artificial” das coisas é uma parte essencial da experiência humana, tanto quanto o esforço por manter-se vivo e a participação na vida política.

Em sua obra seminal, Arendt (2019: 7-8) cunhou a expressão *vita activa* e por esta designa três atividades humanas fundamentais: “*labor, work and action*”. Quanto à distinção formulada pela consagrada autora, tem-se que pelo vocábulo *labor* compreende-se a atividade que corresponde ao processo biológico natural do corpo humano, cujo crescimento espontâneo desde o nascimento, seu metabolismo e gradativa decadência estão ligados às necessidades vitais produzidas e alimentadas no processo vital pelo trabalho, caracterizadas como inerentes ao viver-em-si; pelo vocábulo *work* descreve-se a atividade fabril que, pela criatividade artesanal, fornece um mundo “artificial” das coisas, distintamente diferente de todos os ambientes naturais – a característica “mundana” do viver; e pelo vocábulo *action* é indicada a atividade política – que acontece diretamente no diálogo entre os homens, sem a intermediação das coisas ou da matéria, e que corresponde à condição humana de pluralidade, pelo fato de que os seres humanos – e não o ser humano isolado – vivem na terra e habitam o mundo: “*Plurality is the condition of human action because we are all the same, that is, human, in such a way that nobody is ever the same as anyone else who ever lived, lives, or will live*” (ARENDT, 2019: 8)⁵⁵.

O estudo das relações de trabalho, para tal compreensão, deve englobar as formas tanto livres quanto não-livres, de modo remunerado e não-remunerado (VAN DER LINDEN, 2009: 18), para fixar a trajetória de onde viemos e para onde parece estarmos a caminho.

O trabalho humano, nas comunidades primitivas, não era visto como algo que se pudesse alienar a outrem, um “bem”, passível de troca. Neste ponto, concordamos que “afirmar-se que o trabalhador oferece ou vende o seu próprio trabalho só é compreensível numa linguagem metafórica” (MAZZONI *apud* MARTINEZ, 2005: 79).

⁵⁵ “A pluralidade é a condição da ação humana porque somos todos iguais, isto é, humanos, de tal forma que ninguém é igual a ninguém que já viveu, vive ou viverá” (ARENDT, 2019: 8 - tradução livre).

Tal como Arendt, concebemos que as sociedades antigas são um ponto de partida importante para a análise das relações de trabalho, a fim de estabelecer paradoxos entre o trabalho não-livre e o trabalho livre, para depois centrar a observação nas mudanças que sucedem neste último, desde a modernidade até o período contemporâneo, com o recorte específico para o “mundo do trabalho pós-pandemia”, em que se discute a noção de “trabalho decente”.

3.1.2 Da cooperação à escravidão e desta ao trabalho livre

Como já restou asseverado, durante milhares de anos a Humanidade se concentrou na atividade agrícola e artesanal, em regime de cooperação. Conforme bem salienta Robalo dos Santos (2013: 12), foi a partir do surgimento dos excedentes de produção agrícola aliado à desnecessidade de que todos os integrantes da comunidade se ocupassem dessa produção que surgiram novas atividades, como a de artesãos e artífices.

Os animais se tornariam, em seguida, úteis como meios de transporte de pessoas e de produtos, além de alimentos. Inovações como a criação do arado, da roda, do carro de bois e a ideia de montaria a cavalo fizeram minorar o problema das distâncias a percorrer. As idades do cobre, do bronze e do ferro trouxeram o incremento da metalurgia. Tudo isso somado permitiu que os excedentes de produção (tanto agrícola quanto dessas utilidades) passasse a ser comercializado entre povos, e então pessoas passam a trabalhar para realizar esse comércio. As comunidades prosperaram, tornaram-se vilas e depois cidades, gerando uma maior complexidade nas relações entre os seus integrantes (SANTOS, 2014: 12).

Vieram a seguir, com o desenvolvimento das comunidades até o formato de cidades, as questões ligadas à estruturação do poder, com novas formas de trabalho, como as atividades políticas e administrativas das cidades (embrião do serviço público) e de pessoas que passaram a cuidar da segurança (embrião das forças militares), pois nessa altura passam a haver conflitos por posses de territórios entre povos – donde eclode o sentimento de competição e, no extremo, de ganância, semente do enorme mal da Humanidade, conforme Kant: a guerra, que por sua vez irá desencadear o surgimento de impérios no período da Antiguidade e até hoje divide a Humanidade, num sentimento totalmente avesso à fraternidade e à solidariedade.

A desigualdade social também se desencadeia a partir da concentração do resultado da produção e de sua comercialização, bem como das terras, nas mãos de alguns, já que ainda não havia outras formas de concentrar riqueza. Novamente são sentimentos alheios à bondade que levam a esse destino: ambição, cobiça.

A construção do trabalho como algo dotado de valor social, segundo Konrath (2014: 100), segue os ciclos econômicos da história: “passou, ao menos, pelos estágios da sociedade escravista para o regime de servidão feudal, contando com a presença dos artesãos e suas corporações de ofício, avançando para as locações de mão de obra (empreitada), para, finalmente, chegar ao trabalho livre da sociedade salarial”.

Durante milhares de anos, o trabalho braçal era considerado “um castigo divino, desonroso para aqueles que eram obrigados a desempenhá-lo e evitado como a peste pelas classes privilegiadas” (DE MASI, 2022: 17).

Com as cidades-estado da Antiguidade adveio a escravidão como característica de uma divisão social em que seres humanos eram tidos como propriedade de outros seres humanos e transacionados como bens. Foram necessários séculos e mais séculos para que isso fosse revertido ou, ao menos, se tornasse uma prática não mais admitida pelos ordenamentos jurídicos.

Como registra Domenico de Masi (1999: 13), nessa parte da história e até o advento da indústria, “os que ocupavam o alto da pirâmide social – os aristocratas, os proprietários de terras, os intelectuais – na verdade não trabalhavam. Não era do trabalho que obtinham riqueza e prestígio, mas do nome de família, da proteção às artes e letras e de rendas”.

Na Grécia antiga o trabalho livre já existia ao lado da escravidão. Como alude: 31), “*To be poor or to be in ill health meant to be subject to physical necessity, and to be a slave meant to be subject, in addition, to manmade violence. (...) Thus, a poor free man preferred the insecurity of a daily-changing labor market to regular assured work, which, because it restricted his freedom to do as he pleased every day, was already felt to be servitude (douleia), and even harsh, painful labor was preferred to the easy life of many household slaves*”⁵⁶.

Como recorda Arendt (2019: 65), no período Antigo, “*the wealth of a person therefore was frequently counted in terms of the number of laborers, that is, slaves, he owned*”⁵⁷.

Sob o ponto de vista de Aristóteles (1991: 27), em *Ética a Nicômaco*, eram três os modos de viver (*bioi*) que os indivíduos na Grécia Antiga poderiam *escolher em liberdade*, isto é, em plena independência das necessidades da vida e das relações que originaram: (1) a vida prazerosa (cujo objetivo é satisfazer as necessidades e prazeres); (2) a vida política (envolver-

⁵⁶ “Ser pobre ou estar com problemas de saúde significava estar sujeito à necessidade física, e ser um escravo significava estar sujeito, além disso, à violência provocada pelo homem. (...) Assim, um pobre homem livre preferia a insegurança de um mercado de trabalho em constante mudança ao trabalho regular assegurado, que, porque restringia sua liberdade de fazer o que quisesse todos os dias, já era sentido como servidão (*douleia*), e mesmo o trabalho duro e doloroso era preferido à vida fácil de muitos escravos domésticos” (tradução livre).

⁵⁷ “a riqueza de uma pessoa, portanto, era frequentemente contada em termos do número de trabalhadores, isto é, escravos, que ela possuía” (ARENDR, 2019: 31 - Tradução livre).

se nos assuntos públicos); ou (3) a vida contemplativa (teorética superior, que gera essencialmente a felicidade).

Na Idade Antiga, tem-se que embora houvesse produção de regras jurídicas, eram mais relevantes os deveres dos indivíduos do que seus direitos (BOBBIO, 1992: 58). Nessa época apenas se distinguem os trabalhadores nos domínios atenienses entre (a) escravos, que eram inimigos vencidos capturados juntamente com outros bens, e vistos como prisioneiros domésticos (*oiketai* ou familiares) e (b) os *dēmiourgoi*, nativos que se moviam livremente para fora do âmbito privado e dentro do público (ARENDT, 2019: 81).

Desse modo, a divisão e a organização do trabalho se constituíram como forma concreta de hierarquia social nos povos antigos. Entretanto, ressalta Agnes Heller que

a hierarquia não é eterna e imutável, mas se modifica de modo específico em função das diferentes estruturas econômico-sociais. Assim, por exemplo, nos tempos pré-históricos, o trabalho ocupou um lugar dominante nessa hierarquia; e, para determinadas classes trabalhadoras (para os servos, por exemplo), essa mesma hierarquia se manteve durante ainda muito tempo; toda a vida cotidiana se constituía em torno da organização do trabalho, à qual se subordinavam todas as demais formas de atividade. Em troca, para a população livre da Ática do século V antes de nossa era ocupavam o lugar central da vida cotidiana a atividade social, a contemplação, o divertimento (cultivo das faculdades físicas e mentais), e as demais formas de atividade agrupavam-se em torno destas numa gradação hierárquica (HELLER, 2016: 29).

Do usufruto da liberdade eram excluídos, naquela época, todos os modos de vida dedicados principalmente a manter-se vivo (*labor*) – e não apenas o trabalho (*work*)⁵⁸, que era o modo de vida do escravo, o qual era coagido pela necessidade de permanecer vivo e pelo governo de seu senhor, mas também a vida profissional do artesão livre e a vida aquisitiva do comerciante. No sentimento antigo, “*A man who lived only a private life, who like the slave was not permitted to enter the public realm, or like the barbarian had chosen not to establish such a realm, was not fully human*”⁵⁹ (ARENDT, 2019: 38).

Em suma, excluídos da condição de cidadãos eram todos os que, involuntária ou voluntariamente, por toda a sua vida ou temporariamente, perderam a livre disposição de suas atividades. Porém, “*Neither labor nor work was considered to possess sufficient dignity to constitute a bios at all, an autonomous and authentically human way of life; since they served*

⁵⁸ Na distinção entre “*labor*” e “*work*”, impõe-se ter como premissa o fato de que cada língua europeia, antiga e moderna, contém duas palavras etimologicamente não relacionadas para o que temos que pensar como a mesma atividade, e as retém em face de seu uso sinônimo persistente (v.g., *travallier* e *ouvrier*, em francês): a autora recorda que nas línguas latinas a palavra trabalho (*trabajo*, em espanhol, *travail* em francês) tem uma origem etimológica no vocábulo latino “*tripalium*” que era um instrumento de tortura, interligando “*labor*” a uma inequívoca conotação de dor ou sofrimento (ARENDT, 2019: 79).

⁵⁹ “Um homem que vivia apenas uma vida privada, que, como o escravo, não tinha permissão para entrar na esfera pública, ou como o bárbaro havia escolhido não estabelecer tal reino, não era totalmente humano” (ARENDT, 2019: 38 - Tradução livre).

and produced what was necessary and useful, they could not be free, independent of human needs and wants”⁶⁰ (ARENDT, 2019: 12-13).

A questão da fundamentação “natural” da escravidão é vista nos capítulos III e VI do Livro I d’*A Política* de Aristóteles. Ele acreditava que alguns homens nasciam para ser escravos, enquanto outros nasciam para ser livres. Para justificar a legitimidade da escravidão, Aristóteles faz uma distinção entre escravo por natureza e escravo por lei (*katà nómon*).

A aversão pelo trabalho entre os gregos de então não tinha correlação com a ideia de escravidão que viria a predominar após a idade Antiga, segundo Arendt (2019: 83): “*The ancients (...) felt it necessary to possess slaves because of the slavish nature of all occupations that served the needs for the maintenance of life. It was precisely on these grounds that the institution of slavery was defended and justified. To labor meant to be enslaved by necessity, and this enslavement was inherent in the conditions of human life*”⁶¹.

Paralelamente ao trabalho escravo – como forma de liberação para a *vita contemplativa* (*action*) das elites na Antiguidade, no princípio, e como mão-de-obra não remunerada somente mais adiante na História – existia a compreensão de que o trabalho era dever de todos os que, não pertencendo a essa elite, tivessem capacidade.

Conforme disserta Arendt (2019: 84),

*The institution of slavery in antiquity, though not in later times, was not a device for cheap labor or an instrument of exploitation for profit but rather the attempt to exclude labor from the conditions of man’s life. What men share with all other forms of animal life was not considered to be human. (This, incidentally, was also the reason for the much misunderstood Greek theory of the nonhuman nature of the slave - Aristotle, who argued this theory so explicitly, and then, on his deathbed, freed his slaves, may not have been so inconsistent as moderns are inclined to think. He denied not the slave’s capacity to be human, but only the use of the word “men” for members of the species man-kind as long as they are subject to necessity)*⁶².

⁶⁰ “Nem o labor nem o trabalho eram considerados como possuindo dignidade suficiente para constituir um *bios*, um modo de vida autônomo e autenticamente humano; uma vez que serviam e produziam o que era necessário e útil, não podiam ser livres, independentes das necessidades e desejos humanos” (ARENDT, 2019: 12-13 - Tradução livre).

⁶¹ “Os antigos (...) sentiam a necessidade de possuir escravos por causa da natureza servil de todas as ocupações que atendiam às necessidades de manutenção da vida. Foi precisamente com base nisso que a instituição da escravidão foi defendida e justificada. Trabalhar significava ser escravizado por necessidade, e essa escravidão era inerente às condições da vida humana” (ARENDT, 2019: 83 - Tradução livre).

⁶² “A instituição da escravidão na antiguidade, embora não em tempos posteriores, não era um dispositivo para mão de obra barata ou um instrumento de exploração para o lucro, mas sim a tentativa de excluir o trabalho das condições de vida do homem. O que os homens compartilham com todas as outras formas de vida animal não era considerado humano. (Isso, aliás, também foi a razão para a muito mal compreendida teoria grega da natureza não humana do escravo - Aristóteles, que argumentou essa teoria tão explicitamente e, em seguida, em seu leito de morte, libertou seus escravos, pode não ter sido tão inconsistente quanto os modernos estão inclinados a pensar. Ele negou não a capacidade do escravo de ser humano, mas apenas o uso da palavra “homens” para membros da espécie humana, desde que estejam totalmente sujeitos à necessidade)” (ARENDT, 2019: 84 - Tradução livre).

No texto de Hannah Arendt há passagem deveras interessante para os fins desta pesquisa, quanto ao fato de que nenhuma atividade que servisse apenas ao propósito de *sustentar apenas o processo da vida*, foi autorizada a entrar na esfera política, e isso com o grave risco de abandonar o comércio e a manufatura à laboriosidade de escravos e estrangeiros, de modo que Atenas de fato se tornou uma “*pensionopolis*” com um “proletariado de consumidores”, na expressão de Weber (*apud* ARENDT, 2019: 36).

No chamado período Intermédio ocorre importante modificação na forma de trabalhar nas sociedades europeias: a escravidão é substituída gradativamente pelo estatuto da servidão, típico da sociedade feudal: uma “forma de trabalho compelido, consistente ou numa adstrição à terra, com a obrigação de sua exploração, ou numa adstrição pessoal, com a obrigação de prestar trabalho a um senhor” (XAVIER *apud* LEITÃO, 2023: 25).

Pedro Romano Martinez (2005: 74-75) comenta que as alterações desde a Antiguidade até a Modernidade – passando pela Idade Média – foram essencialmente duas: a servidão (como trabalho não-livre) e o associativismo profissional, também denominado corporativismo. Quanto a este último, se dá a partir de quando “o desenvolvimento económico e a estabilidade política justificavam a existência de homens dedicados a um só ofício”.

Então sucessivamente, nas *urbes*, desenvolvem-se as *corporações de ofício*, ou grêmios, como modelo alternativo de relação de trabalho livre, que agrupavam os trabalhadores do mesmo ofício ou ofícios afins, subordinando-os a um regulamento, onde se definiam as regras da profissão: tais trabalhadores “eram ordenados hierarquicamente, desde os aprendizes, passando pelos companheiros e oficiais, até chegar aos mestres, no topo da hierarquia, que atingiam este estatuto após a realização de uma obra-prima” (LEITÃO, 2023: 25).

Nas corporações de ofício originalmente havia, além da obtenção de renda pelo trabalho, o objetivo de defender interesses e direitos das pessoas que as integravam, funcionando como uma espécie de mutualidade, “acudindo os membros em caso de doença, invalidez ou falecimento, neste último caso prestando auxílio aos familiares do associado” (MARTINEZ, 2005: 76).

Embora houvesse uma hierarquia entre mestres, companheiros e aprendizes, em ditas relações não havia contraposição de interesses de classes; nas palavras de Martinez (2005: 77), os regulamentos das corporações de ofício eram entendidos como regulação de uma “relação de colaboração” (pois havia um *co-labor*), “mas não se pretendia estabelecer um conjunto de regras que visassem a defesa de uma classe contra outra”. É que não havia uma particularidade inaugurada com a Revolução Industrial: a questão da propriedade do imóvel, bem como das ferramentas e meios de produção – a fábrica, ou a empresa – por pessoa não integrante do grupo

– o empresário, que por isso vem a ordenar como o trabalho a seu mando se dá, num regime de subordinação.

Nas palavras de Augusto César Leite de Carvalho (*in* VIDIGAL; KROST, 2022: 95),

O trabalhador dos séculos que antecederam a primeira revolução industrial realizava todas as etapas da coisa ou serviço que lhe rendiam salário. Como seu ofício não era ainda um elo em alguma correia de produção, sentia-se alforriado para trabalhar na hora de sua conveniência e se via retratado na utilidade de seu trabalho. A disciplina da fábrica somente seduziu a massa trabalhadora século e meio depois, quando ela e sua representação sindical negociaram a submissão às novas técnicas de divisão de trabalho em troca de todo tempo que excedesse as oito horas máximas (...).

Interessante observar que o modelo corporativo de ofício entrou em declínio, na visão de diversos autores, por razões ligadas à abertura dos mercados mas também pela colisão de conflitos com os regimes absolutistas a partir do século XVI: “as tentativas de centralização do poder estadual passavam pela destruição das corporações, pois a centralização estadual, própria do absolutismo, não é compatível com a existência de corporações, ou seja, de poderes intermediários entre o Estado e o cidadão” (MARTINEZ, 2005: 78)⁶³.

As questões morais e religiosas tomam lugar de destaque nessa transição. Domenico de Masi, a esse respeito, alude à doutrina protestante professada por Martinho Lutero, em que se tem a máxima de que “o homem nasceu para trabalhar”; por conseguinte, na visão deste, deveria o trabalho ser imposto aos ociosos: “As pessoas que não defendem e não sustentam ninguém, mas consomem, vadiam e só se tornam preguiçosas, o príncipe não deveria tolerá-las em seu país, mas expulsá-las ou obrigá-las a trabalhar, como fazem as abelhas, que mandam embora os zangões que não trabalham e comem o mel das outras abelhas” (*apud* DE MASI, 2022: 73).

Para Lutero, o exercício do trabalho é condição *sine qua non* para sobreviver, e a preservação da subsistência de cada ser humano é tarefa individual: “cada um deve produzir o suficiente para poder se sustentar e não ser um peso para os outros, e sim uma ajuda (...). Se o homem não trabalhar, Deus não lhe dá nada” (*apud* DE MASI, 2022: 74).

O pensamento católico tendia a reconhecer a pobreza como “virtuosa”; em contraponto, Lutero sustentava que a riqueza – a posse de dinheiro, bens e servos – não seria pecaminosa, mas decorrente de dádiva e distribuição divinas. De Masi (2022: 75) conclui assim que, de acordo com o paradigma protestante, “todo o tempo de vida é concebido como tempo de trabalho, a ser aproveitado minuto a minuto”.

⁶³ A extinção das corporações se deu no século XIX, em Portugal como no Brasil, sendo relevante invocar também o texto da Constituição Política do Império do Brasil de 1824, que expressamente vedou sua existência (cf. RUSSOMANO, 1997: 17).

Propalou-se, então, a ideia de liberdade de trabalho, como vedação ao associativismo profissional, para que cada pessoa, na condição de trabalhador, pudesse celebrar contratos livremente. Isso se dá com base em mudanças culturais e em uma nova visão de mundo que é descortinada, conforme Arendt, pela existência de três grandes eventos no limiar da era moderna e que determinam seu caráter: a descoberta da América e a subsequente exploração de toda a Terra; a Reforma Protestante, que expropriando bens eclesiásticos e monásticos iniciou o duplo processo de expropriação individual e acumulação de riqueza social; a invenção do telescópio e o desenvolvimento de uma nova ciência que considera a Terra do ponto de vista do Universo. Porém, ressalta: *These cannot be called modern events as we know them since the French Revolution, and although they cannot be explained by any chain of causality, because no event can, they are still happening in an unbroken continuity, in which precedents exist and predecessors can be named*” (ARENDT, 2019: 248)⁶⁴.

Sobre os grandes descobrimentos, decorrentes das navegações intercontinentais, tem-se que o período (pré-moderno) teve a influência do chamado mercantilismo⁶⁵, em que a escravidão – já então inexistente na Europa – ressurgiria com força ímpar nas colônias, a exemplo do Brasil, com a “conversão” de povos indígenas originários, e o tráfico de pessoas vindas do continente africano, como forma de exploração vil do trabalho e da pessoa humana.

Para os sociólogos ibéricos Elísio Estanque e Víctor Peredo (2023: 5), os países europeus, à época do mercantilismo, impuseram um “modelo de futuro” às suas colônias de então, o que se traduz, até a modernidade, na importação de aspetos culturais, entre os quais aqueles ligados ao trabalho e as relações entre o adquirente e o prestador do trabalho. De certo modo, neste sentido, “*Modernity ‘is the epoch that lives for the future, that opens itself up to the novelty of the future’*”⁶⁶ (HABERMAS, 1987: 5).

⁶⁴ Estes não podem ser chamados de eventos modernos como os conhecemos desde a Revolução Francesa, e embora não possam ser explicados por nenhuma cadeia de causalidade, porque nenhum evento pode, eles ainda estão acontecendo em uma continuidade ininterrupta, na qual existem precedentes e predecessores podem ser nomeados (ARENDT, 2019: 248 - Tradução livre).

⁶⁵ O mercantilismo foi um sistema econômico predominante na Europa entre os séculos XVI e XVIII, caracterizado por uma forte intervenção estatal na economia e pelo objetivo de acumular riqueza, principalmente metais preciosos, como o ouro e a prata. Este sistema econômico estava intimamente ligado à expansão colonial europeia, onde as colônias eram vistas principalmente como fontes de matérias-primas e mercados para os produtos manufaturados das metrópoles. A utilização de mão de obra escrava nas colônias foi um elemento central do mercantilismo. Para maximizar os lucros das atividades econômicas nas colônias — como a produção de açúcar, tabaco, algodão, e, posteriormente, o café — as potências europeias utilizaram o trabalho forçado de milhões de africanos escravizados. A escravidão tornou-se um componente crucial para a exploração econômica colonial, permitindo a produção em grande escala de commodities que eram essenciais para o comércio internacional.

⁶⁶ A modernidade “é a época que vive para o futuro, que se abre à novidade do futuro” (HABERMAS, 1987: 5 - Tradução livre).

Filósofos iluministas, como Montesquieu, Voltaire e Rousseau, denunciaram em alguns de seus escritos a imoralidade da escravidão desses povos, mas suas críticas nem sempre se traduziam em uma condenação prática, particularmente porque as economias europeias estavam profundamente integradas ao sistema mercantilista e dependentes do trabalho escravo para seus lucros. Como enfatiza Blackburn (1997: 305), “*The Enlightenment’s contribution to anti-slavery should not be understated, but it also coexisted with powerful vested interests and rationalizations that maintained and even expanded the slavery system*”⁶⁷.

Inobstante já se ter gradativamente no período iluminista disseminado o pensamento *kantiano* de que o homem não fosse utilizado por nenhum outro homem como um instrumento, durante o período do mercantilismo, com a exploração sem limites dos povos ameríndios e africanos, “os ‘primitivos’ [povos nativos das Américas e África] eram tratados como coisas a explorar ou a exterminar segundo seu grau de utilidade ou de incômodo” (SUPIOT, 2014: 11).

Em vertente oposta às práticas escravagistas do mercantilismo, o pensamento iluminista pregava o respeito à liberdade humana e à igualdade como objetivos da Humanidade, o que, conforme salientado no capítulo anterior, levou à ascensão da burguesia e da doutrina econômica liberal.

Proclama-se, no Iluminismo, uma igualdade inata, que decorre da mera condição de ser humano, e que independe de qual seja a atividade fabril (*work*) realizada – e até mesmo se não realizada nenhuma atividade fabril (*no work*).

Arendt (2019: 28) compreende haver uma linha tênue entre os domínios público e privado no campo do “social”, ao identificar o agrupamento dos povos e das comunidades políticas à imagem de uma família cujos assuntos cotidianos devem ser tratados por uma administração ou economia nacional-doméstica (*Volkswirtschaft*).

Para Arendt (2019: 27) há uma confusão terminológica entre “domínio político” e “domínio social”, frisando que este último estabeleceria, na modernidade, um *tertium genus* entre a esfera pública e a privada, como resta esclarecido na passagem a seguir:

Although misunderstanding and equating the political and social realms is as old as the translation of Greek terms into Latin and their adaption to Roman-Christian thought, it has become even more confusing in modern usage and modern understanding of society. The distinction between a private and a public sphere of life corresponds to the household and the political realms, which have existed as distinct, separate entities at least since the rise of the ancient city-state; but the emergence of the social realm, which is neither private nor

⁶⁷ “A contribuição do Iluminismo para o antiescravismo não deve ser subestimada, mas também coexistiu com interesses poderosos e racionalizações que mantiveram e até expandiram o sistema de escravidão”. (BLACKBURN, 1997: 305 - Tradução livre).

*public, strictly speaking, is a relatively new phenomenon whose origin coincided with the emergence of the modern age and which found its political form in the nation-state*⁶⁸.

Trazida a questão para a ótica do pensamento da Europa moderna, “o trabalhador tinha de se tornar duplamente livre”: de um lado, das amarras que o prendiam ao nobre feudal ou ao mestre do ofício; de outro, da posse da terra e das ferramentas, vale dizer, das condições de viver (VIANA, 2011: 26).

Na relação de trabalho por conta alheia nos albores da sociedade moderna industrial, “o operário já não conhece o sentimento, que caracterizava o artesão, de familiaridade com os seus utensílios, nem mesmo o sentimento de exercer um ofício, pois ignora o significado da sua tarefa na actividade geral da grande empresa industrial; e contudo, sendo essa tarefa que lhe assegura a subsistência, vive no temor de a perder” (LALOIRE, 1967: 377).

Isso nos leva a abordar outro aspeto de suma importância nessa fase histórica do trabalho nas sociedades europeias: a ocorrência de uma relação oferta-procura de postos de trabalho incapaz de gerar a ocupação de todos os que buscavam por estes.

O fenômeno social da migração de pessoas na Revolução Industrial, a partir do êxodo, para as cidades, de grandes contingentes de pessoas que deixaram a atividade campesina à busca de trabalho, ocasionou, naquela quadra da História, a desproteção destes indivíduos num certo sentido inédito: para trabalhar na cidade e auferir renda para o próprio sustento e de seus familiares, as pessoas – geralmente do gênero masculino – teriam de se submeter a essa cruel “lei da oferta e da procura”, verdadeira “lei de ouro” do livre mercado, já que não havia, até então, exigências legais de patamares mínimos de contraprestação pelo trabalho. É clássica a explanação de Marx a respeito da “venda” da “força de trabalho” do homem espoliado, esclarecida por Marcos Nobre:

Despojada da terra e de seus instrumentos de trabalho, só restava a essa imensa massa de despossuídos vender o único bem reconhecido pelo mercado de que ainda dispunha: a sua capacidade de operar as novas máquinas e os novos equipamentos, em outras palavras, a sua força de trabalho. Ao vendê-la, esses grandes contingentes tornaram-se proletários. Não se trata mais, portanto, da família camponesa que dispunha dos meios para produzir a sua própria subsistência, mas de trabalhadores urbanos que vendem sua força de trabalho em troca de um salário. E, ao utilizarem o salário recebido na compra de mercadorias para sua própria sobrevivência, os proletários criam também o mercado interno para o próprio capital industrial (NOBRE, 2008: 26).

⁶⁸ "Embora a incompreensão e a equiparação dos domínios político e social sejam tão antigos quanto a tradução de termos gregos para o latim e sua adaptação ao pensamento romano-cristão, tornou-se ainda mais confuso no uso moderno e na compreensão moderna da sociedade. A distinção entre uma esfera privada e uma esfera pública da vida corresponde à família e aos reinos políticos, que existem como entidades distintas e separadas pelo menos desde o surgimento da antiga cidade-estado; Mas o surgimento da esfera social, que não é privada nem pública, estritamente falando, é um fenômeno relativamente novo cuja origem coincidiu com a emergência da era moderna e que encontrou sua forma política no Estado-nação" (ARENDDT, 2019: 27 – Tradução livre).

Assim, simultaneamente, ainda que sob a égide dos princípios da igualdade formal e da (consequente) liberdade contratual, os trabalhadores no continente europeu também eram explorados de modo vil. A liberdade contratual se revelaria uma utopia, face ao desequilíbrio na balança entre oferta e procura, que permitia aos empresários imporem as regras que bem entendessem quanto à retribuição e duração do trabalho, entre outros aspetos: a liberdade de contratação se transformara em liberdade de exploração.

De volta à análise da condição humana em face do trabalho, como assinala Maria Isabel Rios, e para concluir este ponto e iniciar o estudo do trabalho livre na sociedade moderna, vê-se a partir do texto de Arendt o contraste entre a sociedade feudal e a modernidade: “o mundo moderno fica não apenas marcado fortemente pela predominância da *vita activa* sobre a *vita contemplativa*, mas também por uma inversão da hierarquia entre a ação, a obra e o trabalho”; este último se torna sumamente importante para o crescimento da atividade econômica, com o surgimento da empresa industrial, e a economia se torna uma lente pela qual se faz a “leitura do mundo” (in RENAULT *et al.*, 2011: 102).

É a partir dessa lente que passaremos a analisar as radicais mudanças do mundo do trabalho e, por conseguinte, da sociedade, ocorridas nesse lapso da História.

3.1.3 O trabalho livre por conta alheia e o surgimento da sociedade industrial

O estudo da organização do trabalho na transição do modelo agrícola/artesanal para o modelo industrial se tornou um dos motores para o surgimento da Sociologia, notadamente pelos estudos de Durkheim e Weber, além de Marx, face às significativas transformações sociais geradas nos modos de viver de então (cf. ROXO, 2017: 30). A Economia tem nascedouro também nesse período, muitos atribuindo sua paternidade a Adam Smith.

Como salientado por Amado e Moreira (2019: 208), “desde que Adam Smith consolidou a ideia da organização do trabalho, socorrendo-se do exemplo da fábrica de alfinetes⁶⁹, a história da industrialização está estreitamente ligada às transformações e mudanças nos métodos de organização do trabalho”.

É deste ponto que se vai observar a principal transformação social causada pelas formas de realizar trabalho, a qual irá ser plano de fundo para a já analisada formação dos Direitos Fundamentais Sociais a partir dela: com o trabalhador subordinado, livre, mas cujos

⁶⁹ Adam Smith descreve a passagem do trabalho artesão até a fábrica, “constatando que se um trabalhador isolado conseguia, anteriormente, produzir cerca de 20 alfinetes por dia, a separação de tarefas e a colaboração entre os trabalhadores permite produzir 48 mil alfinetes, isto é, 2.400 vezes mais” (AMADO; MOREIRA, 2019: 206).

investimentos, ferramentas e riscos da atividade são *por conta alheia*, inserido numa planta industrial, em uma “empresa”, a esta subordinado, altera-se um paradigma e construir-se-á a *sociedade moderna, ou industrial*.

Domenico de Masi (2022: 79) retrata deste modo a economia rural do período pré-modernidade:

Até a metade do século XIX, a vida do empresário têxtil na Inglaterra era muito confortável. Os camponeses produziam o algodão, o teciam e levavam as roupas à cidade, onde o empresário as comprava e depois as revendia ao intermediário, que se encarregava de vendê-las nos países mais distantes. A correspondência e o envio de amostras evitavam que o empresário fizesse longas viagens; seu horário de trabalho não passava de cinco ou seis horas por dia; o lucro discreto era suficiente para uma vida decente e para uma pequena economia; um bom acordo com os concorrentes evitava imprevistos (...).

Conforme concluem Estanque e Peredo (2023: 6), a transição das sociedades pré-industriais para uma sociedade industrial pautada pela economia capitalista implicou, naquele interregno, o paulatino deslocamento das atividades produtivas da esfera doméstica e agrícola para o espaço urbano e industrial.

Na visão de Laloire da vida do trabalhador na modernidade, na mesma linha de pensamento antes exposta por Lauwe, os dois polos da vida operária eram o meio de trabalho e o meio residencial: “Neste último, prevalecem as relações de família e de vizinhança; as influências aí dominantes são tradicionais. O meio de trabalho, orientado para a produção, depende, pelo contrário e cada vez mais, das transformações da técnica” (LALOIRE, 1967: 376).

Deste ponto de vista, que é de toda a era moderna, de acordo com *O Capital* de Marx, todo trabalho é “produtivo” – mesmo aquelas tarefas que antes eram consideradas meras “tarefas servis”, que não geravam coisas duráveis e acumuláveis.

A era moderna “trouxe consigo a glorificação teórica do trabalho, e resultou na transformação efetiva de toda a sociedade em uma sociedade operária” (ARENDT, 2019: 12), ou vista pelo outro lado da moeda, uma sociedade industrial, empresarial, que depende, para sua produção fabril, da mão-de-obra operária.

No continente europeu, durante a Idade Moderna, a ideia de se ter produção em maior escala acarretara a busca por outras inovações tecnológicas – o que, a partir da inclusão de maquinário nas atividades produtivas, pelo domínio da utilização de combustíveis fósseis, ocasionou o fenômeno tradicionalmente conhecido como a (primeira) Revolução Industrial.

Desse modo, conforme conclui Vaclav Smil, “*the exploitation of fossil fuels, above all coal, and the subsequent switch to electricity, reshaped the fabric of industrial civilization, making possible an unprecedented expansion of human activities*” (SMIL, 2017: 210)⁷⁰.

O carvão tornou-se a principal fonte de energia, em substituição às que até então eram as fontes tradicionais de energia, como madeira e força hidráulica, facilitando a expansão industrial na Inglaterra principalmente devido à invenção da máquina a vapor por James Watt no final do século XVIII. O carvão alimentava, daí para a frente, as máquinas a vapor que impulsionavam a produção em massa nas fábricas, especialmente nas indústrias têxteis e metalúrgicas (WRIGLEY, 2010: 87).

Historicamente, a verdadeira produção capitalista se inicia quando um número considerável de operários começa a trabalhar ao mesmo tempo, no mesmo lugar, na mesma área de trabalho, para a produção do mesmo tipo de mercadoria, sob o comando do mesmo capitalista (DE MASI, 2022: 104).

Em suma, o período moderno se caracteriza assim por constituir uma nova sociedade, pautada no Estado de Direito defendido pela classe burguesa, em que se proclama a igualdade em caráter universal, e na economia dependente da atividade fabril, na qual há produção de bens de consumo em larga escala, por trabalhadores livres e contratados, *ab initio*, também livremente (ou seja, naquela quadra histórica, sem normas regulatórias protetivas).

A sociedade industrial é vista substancialmente como uma *sociedade de proletários e empresários*: de pessoas que vivem do trabalho, por um lado; e de quem os emprega, os empresários, do outro lado, como se houvesse aí um antagonismo e uma importância reduzida de outras formas de trabalhar, em que pese continuarem existindo. E esse raciocínio irá se manter por um longo período da história, como a seguir se pretende mostrar.

Aquele agricultor, pescador ou artesão que antes trabalhava por conta própria arcava com a obtenção e manutenção das suas ferramentas e de um ambiente laboral para si, e vivia da sua própria força de trabalho. A característica diferenciada da sociedade industrial moderna é que o trabalhador passa a não ter mais a propriedade dos bens móveis e imóveis com os quais se produzem os bens; isso caberá ao estabelecimento fabril, que passa a deter os “meios de produção”.

⁷⁰ "A exploração de combustíveis fósseis, sobretudo carvão, e a subsequente mudança para a eletricidade, remodelaram o tecido da civilização industrial, tornando possível uma expansão sem precedentes das atividades humanas" (SMIL, 2017: 210 - Tradução livre).

Teresa Moreira, com esboço em Montoya Melgar, sustenta que “o trabalhador não vende uma suposta energia laboral, separável de sua pessoa, antes compromete na prestação laboral a sua própria pessoa” (MOREIRA, 2022: 35).

Portanto, embora compreendido originalmente como meio utilizado pelo homem para satisfazer diretamente uma necessidade pessoal, o trabalho passou a ser visto como um recurso indireto de subsistência, por meio do qual aquele que realiza a atividade cede a sua energia produtiva em proveito de outrem, que dela se apropria e retira para si os frutos resultantes da atividade humana.

O trabalhador ingressa no estabelecimento fabril com sua força de trabalho: os demais custos da atividade produtiva correm por conta de outrem, por conta alheia. Mas nessa condição mereceria tratamento digno, pois é um ser humano e não um “recurso” humano: não há cabimento em se explorar tal pessoa por estar inferiorizado na relação com aquele que o contrata e remunera. Todavia, foi necessário muito tempo para que essa ideia finalmente prevalecesse.

A evolução do trabalho humano demonstra, portanto, que o labor passou a ser realizado predominantemente em proveito alheio (VIDIGAL; KROST; ESTRADA, 2022: 67) e, por conseguinte, motivo de reflexões e, mais adiante, de uma regulação específica pelos ordenamentos estatais, como se disserta a seguir.

3.1.4 O contrato de trabalho por conta alheia como *standard* da sociedade industrial

No estudo feito por Domenico de Masi (2022: 17), “Quase todos os textos que expõem a história do trabalho datam a partir do fim do século XVIII, quando surgiu a sociedade industrial, e algumas atividades manuais, como tecer e ceifar, foram confiadas pela primeira vez às máquinas”.

Os poucos livros que fazem uma rápida incursão no trabalho do mundo antigo, segundo o sociólogo, falam quase exclusivamente dos escravos; os que descrevem o mundo moderno falam quase exclusivamente dos operários. Porém, é certo que o trabalho subordinado, típico do “operador de máquinas”, não é a única experiência em termos de trabalho humano na modernidade, embora gradativamente tenha se tornado o “tema central” das discussões teóricas e da regulação jurídica.

O fato é que “a absoluta superioridade numérica dos operários nos dois séculos da sociedade industrial e a força com a qual eles conduziram sua luta de classes nos acostumou a identificar o conceito de trabalhador com o metalomecânico Charlie Chaplin na linha de montagem do filme *Tempos Modernos*, de 1936” (DE MASI, 2022: 14).

Essa superioridade numérica, aliada a aspetos específicos desta forma de prestar trabalho e à questão da desigualdade e do desrespeito à condição de dignidade do ser humano trabalhador, levaria os Estados de Direito estabelecidos na sociedade moderna – notadamente no continente europeu – a organizar, de forma paulatina, a regulação dessas relações de trabalho livre por conta alheia, e logo adiante no tempo, a formação de sistemas de proteção social contra a incapacidade de prestar trabalho por esses trabalhadores, sob a égide do que conhecemos atualmente como Direito do Trabalho e Direito da Segurança Social, como apreciado no capítulo antecedente.

Como bem frisado por Pedro Romano Martinez, a relação de trabalho livre, sem traços de escravidão nem de servidão, não se inicia com a Revolução Industrial; nas sociedades antigas havia contratos de trabalho, em que o trabalhador não era escravizado, nem servo; antes de sua regulação específica pelo que se concebe como ordenamento jurídico trabalhista, era a relação de trabalho regida por regras do direito comum, ou seja, do Direito Civil, relativamente aos contratos em geral, e em específico, de locação de mão de obra, ou, como constava do antigo Digesto Romano, *locatio conductio operum* (MARTINEZ, 2005: 70-72), sem diferenciações entre “trabalho livre por conta própria” e “trabalho livre por conta alheia”.

Na primeira mudança paradigmática – a do “trabalho não-livre” para o “trabalho livre”, ainda antes dos estabelecimentos fabris, este vai se dar por uma relação contratual, ainda que verbal, não escrita, não formalizada. A questão da obrigatoriedade de uma formalização das relações contratuais sob a forma escrita é exceção à regra no direito obrigacional como um todo, e não havendo regras diferenciadas, assim se concebe.

O contrato, qualquer que seja ele, cria por si uma situação jurídica diferente do *status subjectionis* que era aquele típico do servo da gleba ou do escravo (SOUTO MAIOR; CORREIA, 2008: 78), acarretando o reconhecimento de direitos e obrigações entre contratante e contratado, e não apenas ao primeiro – isso mesmo antes do surgimento de regras diferenciadas em um ordenamento trabalhista, é dizer, mesmo quando regulado apenas pela locação de serviços do direito civil.

Porém, isso não era suficiente para gerar condições dignas de trabalho para “a parte mais fraca” da relação contratual, do que resulta a fixação de regras jurídicas a serem respeitadas – acima e mesmo em contrário à declaração de vontade das partes na relação laboral por conta alheia, em razão da presunção de que os trabalhadores acabavam por se submeter a regras leoninas para conseguir trabalhar.

O chamado “exército de mão de obra de reserva”, na expressão cunhada por Karl Marx⁷¹, acarretava àquela altura o achatamento dos salários, na medida em que não havia mecanismos para evitar o rompimento dos contratos e os trabalhadores eram facilmente substituíveis por outros menos custosos – noutras palavras, que aceitavam trabalhar por salário menor (ainda). Como alude Menezes Leitão, desse estado de coisas – “a incrível miséria da classe operária” – surge a chamada *questão social* (LEITÃO, 2023: 27).

Conforme Marshall e Bottomore (2021: 35), um embrião de proteção jurídica diferenciada aos trabalhadores teria sido o “sistema de Speenhamland”, que vigorou na Inglaterra entre 1795 e 1834. No referido sistema, era oferecido um salário mínimo e abonos familiares “combinados com o direito ao trabalho ou ao sustento”, o que configuraria “um corpo substancial de direitos sociais, indo muito além do que se poderia considerar como a respeitável província da *Poor Law*”, vez que esta “era o último resquício de um sistema que tentava ajustar a renda real às necessidades sociais e ao *status* do cidadão e não só ao prejudicado valor de seu trabalho”.

Não existia, até então, nada que se pudesse comparar à atual proteção jurídica do trabalhador por conta alheia, seja em caráter de relação empregado-empregador, seja na questão relativa à eventual perda ou redução da capacidade de trabalho. Vale dizer, os direitos dos trabalhadores eram aqueles assegurados pelos seus contratos (de regra, verbais), sem qualquer intervenção estatal no sentido de estabelecer um patamar mínimo de dignidade. Somente no final do século XIX temos o despontar das primeiras leis sobre direitos mínimos dos trabalhadores, como discorrido no capítulo antecedente.

Domenico de Masi (2022: 98-100) diferencia o que Karl Marx pensa do trabalho por conta alheia no capitalismo quando fala do assunto do ponto de vista *ideal, abstrato*, daquela análise sobre o esforço *concreto, diário, massacrante*, do proletariado em favor da empresa: “tal como é sob seus olhos atentos, então o trabalho se torna um inferno, porque a organização capitalista apropria-se dessa essência, priva o trabalhador dela e transforma seu trabalho, de atividade positiva e criativa, em exploração e alienação”. Conforme sintetiza De Masi, Marx, em *O Capital*, introduz uma clara distinção entre o trabalho do homem e o trabalho dos animais, baseando-a em três argumentos: “só o homem produz seus meios de subsistência; só o homem pensa e planeja esses meios antes de produzi-los; só o homem planeja com vista à beleza”. Para

⁷¹ “A acumulação de capital, ao aumentar a quantidade de trabalhadores assalariados explorados, aumenta simultaneamente o número dos trabalhadores disponíveis para a exploração pelo capital. Portanto, à medida que a acumulação de capital se desenvolve, a escala do seu recrutamento aumenta. (...) Esta superpopulação relativa aumenta em proporção ao poderio da acumulação. Esta superpopulação é o exército industrial de reserva, que pertence ao capital tanto quanto se fossem suas tropas em atividade” (MARX, 2017: 621).

Marx, o trabalho, ou seja, o processo produtivo entendido em seus movimentos simples e abstratos, pode ser definido como “atividade voltada à produção de valores de uso, apropriação dos elementos naturais para as necessidades humanas, condição natural eterna da vida humana, independentemente de qualquer forma de tal vida e, aliás, comum a todas as formas de sociedade da vida humana”.

Na visão de Domenico de Masi, os economistas modernos, desde Adam Smith, consideravam o trabalho “uma mercadoria que é vendida e comprada, com um preço e em certas condições”. Smith distingue no trabalho um *valor de uso* quando o trabalhador trabalha para si e um *valor de troca* quando o trabalhador trabalha para outros (*apud* DE MASI, 2022: 88-89).

Conforme conclui o saudoso sociólogo italiano, “o trabalho vendido por um trabalhador serve tanto para que ele consiga o salário necessário à sua sobrevivência quanto para formar o capital destinado ao empregador” (DE MASI, 2022: 103).

Sem amarras ditadas pelo Estado liberal, a retribuição pelo trabalho por conta alheia – o assalariamento, guiado pela “lei da oferta e da procura”, e a quantidade de pessoas à busca de trabalho em maior número que o de vagas existentes – levou à redução salarial e à geração de um gigantesco “fosso social”, com o surgimento de conflitos que culminaram na teoria marxista da luta de (ou entre) as classes empresarial e proletária (MARTINEZ, 2005: 80-81).

Esta querela transpareceu em conflitos de classes entre operários – trabalhadores por conta alheia – e os detentores das primeiras indústrias, e, juntamente com o advento da chamada doutrina social da Igreja e a influência de pensadores como Marx e Engels, levou à revisão da atuação (ou não) do Estado como mero limitador das liberdades individuais a partir da constatação das desigualdades entre os dois polos da relação de trabalho inaugurada com a (primeira) Revolução Industrial.

Aliou-se a esse panorama o desemprego em massa e, ainda, o crescente número de pessoas vitimadas por acidentes causados pelas máquinas, que não dispunham de mecanismos de proteção: “os trabalhadores que sofriam acidentes de trabalho não tinham qualquer forma de ser auxiliados, pois ao contrário do que sucedia no período anterior, o princípio de entreajuda de base associativa (existente nas corporações de ofício) deixara de existir e a responsabilidade aquiliana era insuficiente para solucionar o problema, porque a prova dos respectivos pressupostos, em particular a culpa do empregador, era, não raras vezes, difícil” (MARTINEZ, 2005: 81), levando a pessoa incapacitada à penúria, já que não possuía mais os meios de produção, nem a sua própria força de trabalho.

Ademais, mesmo quando não ocasionados por fatores ligados ao trabalho, os períodos de incapacidade para o trabalho por motivos de adoecimento não eram contemplados por qualquer

proteção nos contratos celebrados com os patrões, tampouco havia qualquer meio de um trabalhador, atingida a velhice, poder parar de trabalhar e colher os frutos de toda a riqueza que ajudou a produzir em seu período de trabalho. Somente na última década do século XIX, a partir da atuação do chanceler alemão Otto von Bismarck, irão surgir medidas estatais embrionárias de um sistema de seguro social de modo a proteger o operariado e seus familiares (e somente este segmento) dos riscos sociais ligados à infortunistica, à velhice e ao óbito do trabalhador industrial assalariado (MARTINEZ, 2005: 85).

O Estado de Direito então gradativamente passa a ter como norte de atuação os conflitos e tensões gerados por esse antagonismo posicional patronato-operariado, disciplinando tais relações e, em paralelo, construindo a regulação de um modelo de proteção social contra os riscos sociais dos trabalhadores por conta alheia, vistos como uma *classe social*.

A adoção das primeiras regras de proteção a trabalhadores por conta alheia na sociedade industrial envolve assim os direitos mínimos nessas relações de trabalho, a começar pelas questões ligadas à contraprestação (mínima) pelo trabalho e uma carga máxima de horas trabalhadas, e em seguida, de criação de seguros sociais para os infortúnios do trabalho exclusivamente para esses mesmos trabalhadores (MARTINEZ, 2005: 79). Toda a regulação posterior se desenvolveu, como já apreciado no capítulo antecedente, desde o fim do século XIX até a consagração de direitos sociais como fundamentais.

O Estado de Direito em sua formulação no pós-Segunda Guerra, em que se dá a consolidação dos Direitos Fundamentais, notadamente a partir da DUDH, conforme já estudado no capítulo anterior, possui como um dos traços característicos o reconhecimento de um maior número de direitos sociais aos trabalhadores a partir da “adoção da centralidade do trabalho na forma típica de relação de emprego bilateral” (FREITAS JÚNIOR, 2020: 37), de modo a tornar-se a referência praticamente isolada para o debate sobre o trabalho e suas formas de realização, deixando *a latere* considerações maiores sobre os trabalhadores por conta própria – em que o trabalhador seria dotado de autonomia – que ficam, por esta razão, sem parte da gama de direitos consagrada como fundamentais sociais, que foram motivo de reivindicações e lutas da então chamada “classe operária”.

Esta condição de bilateralidade antagônica veio a gerar, na sequência, a formulação de um pacto social, “em que lideranças sindicalistas e socialistas do ocidente renunciaram à via revolucionária, aderindo ao jogo político de competição democrática, e as elites empresariais e políticas se comprometeram com uma agenda gradual e progressiva de concessões (FREITAS JÚNIOR, 2020: 43).

No período em questão se vê a sedimentação da estruturação dos institutos e instituições que padronizam a vida no trabalho por conta alheia da sociedade industrial: “a definição do contrato de trabalho subordinado tendencialmente perpétuo, a organização do tempo de trabalho, do repouso, das férias, da segurança e higiene no trabalho, do direito de contratação coletiva, dos salários, da categoria e carreira profissional, etc.”, o que trouxe um sentimento de segurança aos trabalhadores (ROXO, 2017: 8), assim como o trouxe a proteção do seguro social.

Com efeito, porém, aos trabalhadores que não se enquadram nesse formato – reunidos no conceito de “trabalhadores por conta própria” – até a atualidade não são estendidos os direitos trabalhistas *stricto sensu*. Quanto à inserção destes nas políticas de segurança social, somente com o desenvolvimento das políticas sociais universalistas, de amparo a riscos sociais como a velhice e a incapacidade para o trabalho de tais indivíduos, estes passaram a ser paulatinamente contemplados – já no chamado modelo *beveridgeano*. Ainda assim, esta proteção fica na dependência do cumprimento de critérios fixados na ordem jurídica interna de cada Estado, enquanto os trabalhadores por conta alheia foram os primeiros destinatários das políticas de segurança social e nelas são abrangidos de modo prioritário.

Em suma, pela relevância dos direitos sociais vinculados à relação típica de emprego, passou-se a considerar que “a forma habitual de regulação jurídica dessa situação passa pela celebração do contrato de trabalho” (LEITÃO, 2023: 15), em que um dos polos é o trabalhador, e no outro, seu contratante, a empresa, que será fruto de nossas observações a seguir, com enfoque nas mudanças por que esta passou no transcorrer da sociedade industrial.

3.2 A EMPRESA E AS REVOLUÇÕES TECNOLÓGICAS: DA MODERNA SOCIEDADE INDUSTRIAL À TRANSIÇÃO PARA UMA SOCIEDADE PÓS-INDUSTRIAL

A análise da noção de “empresa” se torna relevante para compreender a “outra ponta” das relações de trabalho na sociedade industrial, já que estas relações – excetuadas as de cunho doméstico, ou sem fins lucrativos – pressupõem haver em um dos polos um ente empresarial, que contrata o trabalho humano com o principal intuito de auferir lucro pela produção e comercialização de bens de consumo ou de serviços.

Partimos da ideia de que “a empresa é ao mesmo tempo uma das formas de atividade econômica e uma das formas sociais de trabalho” (ROXO, 2017: 82), em que pessoas, como empresários, sendo proprietários ou detentores de meios de produção (imóveis, equipamentos,

ferramentas etc.), exercem a atividade de fabricação de bens ou prestação de serviços a fim de obter proveito financeiro para sua subsistência (o que se dá pelo resultado positivo entre receitas e despesas), ou se associam em caráter pessoal, ou em sociedades por ações, para o mesmo fim. Claro está que uma considerável parte das empresas auferem lucros muito maiores que as necessidades de subsistência de seus sócios ou acionistas, mas o pressuposto pode ser aplicado se pensarmos em pequenas ou microempresas, o que valida o conceito.

Na dicção de Xavier, a empresa pode ter a forma de uma pessoa empresária (e assim o era nos primórdios da 1ª Revolução Industrial e, na atualidade, com as empresas unipessoais e os chamados microempresários), de uma sociedade empresarial ou de uma entidade empregadora estatal, assumindo-se – desde então e até hoje – como organização de meios produtivos, bem como comunidade produtiva organizada (*apud* ROXO, 2017: 83).

O surgimento dos teares mecânicos, dos inventos movidos a vapor e das máquinas em geral estabeleceu uma inédita separação entre os detentores dos meios de produção e aqueles que simplesmente se ocupavam e sobreviviam do emprego de sua força de trabalho pelos primeiros.

3.2.1 A produção industrial: concentração e concertação do trabalho alheio

O estágio avançado da organização social, alcançado não intencionalmente, mas seguindo a inclinação humana à troca, deu-se, para Adam Smith (2014: 33-42), na divisão do trabalho realizada sob o comando de alguém – divisão esta que permitirá um aumento extraordinário da produtividade, o que caracteriza a chamada produção industrial em escala.

Uma característica indelével dos primórdios da produção industrial – ou da transição para esta – foi a transferência, conforme a lição de Menezes Leitão (2023: 26), do trabalho *no domicílio* do trabalhador para, em passo seguinte, transladar-se para o trabalho *em manufaturas*, “onde os trabalhadores, a troco de um salário previamente estipulado, realizam o seu trabalho, de acordo com as ordens e instruções do empregador, em lugar por ele escolhido e sob o seu controlo, cabendo a este fornecer as matérias primas e os instrumentos de trabalho necessários”.

Conforme os escritos de Marx (2017: 292-293), as manufaturas surgem de dois modos: o primeiro, pela reunião de trabalhadores antes independentes em um mesmo local, em que se colocam a mando de um mesmo empresário capitalista, para trabalharem conjuntamente em tarefas diferentes que se prestam a produzir, a final, um bem – exemplificado na ideia de uma manufatura de carruagens, em que se encontram pessoas trabalhando na produção parcial das mais diversas peças e na montagem do produto final; o segundo, quando um mesmo capitalista

reúne pessoas que executam o mesmo trabalho, como nos exemplos das fábricas de papel, tipografia e de agulhas.

Disso resultou a dissociação entre os fatores de produção capital e trabalho, já que passou a ser o empresário, que “investe o capital na mira do lucro”, o detentor dos meios de produção, o que direciona toda relação de trabalho livre por conta alheia – tomada como *standard* daí em diante – e que passou a se tornar o centro das atenções de pensadores e, adiante, de governantes estatais, a partir dos movimentos reivindicatórios por condições dignas de trabalho, incluindo desde a retribuição mínima até as questões ligadas à saúde e segurança social dos trabalhadores (LEITÃO, 2023: 27).

É portanto necessário, no âmbito industrial, que haja uma concertação das atividades de cada pessoa, o que não pode ser obtido de uma forma plenamente democrática – por ser impossível, na prática, submeter ao crivo dos trabalhadores o que cada um quer fazer e como quer fazer – de modo que o detentor dos meios de produção acaba por exercer um poder de mando, muitas vezes, contra a vontade particular de um ou mais trabalhadores, que por sua vez se sujeitam a esse poder de mando para não se verem sem trabalho.

Daí provém a afirmação de que “onde o trabalhador não opera de forma isolada, a produção assume a forma de um processo socialmente combinado e, portanto, torna-se necessário o trabalho de superintendência e de direção, que apresenta um duplice aspeto” (DE MASI, 2022: 105-106).

A divisão do trabalho entre muitos trabalhadores exige coesão e unidade do processo em “uma vontade unitária que comanda”: aparece a necessidade de uma disciplina hierárquica. “Como há o regente de uma orquestra, também na organização da fábrica precisa-se de alguém encarregado de desempenhar funções que não se referem a tarefas parciais, mas à atividade geral da oficina” (DE MASI, 2022: 106).

Conforme De Masi (2022: 107), ao comentar o pensamento de Marx, na empresa coexistem dois tipos de trabalho intelectual, para que haja a concertação do trabalho dos operários na linha de produção:

o do guardião, pago com base na sua capacidade de dirigir, vigiar e punir os trabalhadores; e o do capitalista, que enriquece com base na sua capacidade de explorar o trabalho alheio, encarregando-se diretamente do esforço da exploração ou passando a função, com um pagamento moderado, a um dirigente. Os dois tipos de trabalho intelectual são bem diferentes e se encontram tanto nas sociedades anônimas (S.A.), em que “fica unicamente o funcionário, enquanto o capitalista desaparece do processo de produção como personagem supérfluo”, quanto nas sociedades cooperativas que pertencem aos próprios trabalhadores, nas quais, porém, cessa nos *managers* o caráter antagonista da vigilância e prevalece o caráter colaborativo da gestão.

Arendt (2019: 88) ao colocar em discussão a produção dos excedentes pela força de trabalho, sustenta que, seja através da opressão violenta em uma sociedade escravagista pré-moderna, ou da exploração sob o manto de uma suposta liberdade na sociedade capitalista moderna, a força de trabalho poderia ser canalizada de tal forma que o trabalho de alguns indivíduos fosse suficiente para produzir os bens necessários à vida de todos os integrantes da sociedade – o pilar central do pensamento capitalista.

A formação da sociedade industrial moderna está fortemente ligada ao capitalismo como doutrina econômica. Este, baseado na produção e circulação de bens consumíveis em larga escala – a produção industrial, tem como objetivo a maximização dos lucros de quem empreende, o que atrai, conseqüentemente, a ideia de redução de custos em comparação com o preço dos bens a comercializar. Para Marx (2017: 118), o capitalismo é um modo de produção onde os meios para tanto estão concentrados nas mãos de capitalistas privados, e o trabalho é realizado por trabalhadores assalariados.

Visto sob o ponto de vista estritamente econômico – o ponto de vista do empresário capitalista industrial – o trabalhador é apenas um dos fatores de produção, um custo. E os direitos sociais conferidos a estes, por sua vez, são vistos como custos anexados à contratação de pessoas como trabalhadores por conta alheia, assim como a tributação que serve de financiamento à Segurança Social destes trabalhadores⁷².

Marx (2017: 139-187) discute em sua obra a questão da mais-valia, teoria em que, comparado ao trabalhador independente, é completamente diferente a situação quando o trabalhador se apresenta no mercado como vendedor de sua força de trabalho, “sob o chicote brutal do vigilante de escravos ou sob o olho inquieto do capitalista”.

O capitalista é proprietário das matérias-primas e dos instrumentos de produção. A partir do momento em que o trabalhador entra na empresa, o capitalista também se torna proprietário do trabalho que aquele lhe vende e, portanto, passa a ser proprietário do seu produto, que “pertence a ele exatamente como lhe pertence o produto do processo de fermentação em sua adega” (DE MASI, 2022: 101).

Em suma, para Marx, a função específica do capitalismo é a produção da mais-valia, ou seja, “a produção de um valor superior àquele que é consumido no curso do processo de produção. A realização monetária da mais-valia é o lucro” (RENAULT, 2010: 40).

⁷² No Brasil, é usual entre os economistas a expressão “custo Brasil” como fator que prejudica a competitividade das empresas num cenário de globalização. Os principais componentes do “custo Brasil” seriam: “a carga tributária, os custos portuários, os transportes, os encargos trabalhistas, os financiamentos, a energia e as telecomunicações e a regulamentação governamental” (PINHEIRO, 2014: 144).

Sobre a forma de organização do trabalho na indústria moderna, vamos buscar elementos com Domenico de Masi (2022: 104):

Em resumo, a conglomeração dos operários, a reunião de diferentes processos de trabalho e a concentração dos meios de produção contribuem para aumentar o produto e a mais-valia, que se expandem ainda mais se a divisão do trabalho comportar que operários diferentes realizem ao mesmo tempo fases diferentes, porém combinadas entre si, para chegar a um produto total. (...) À medida que a empresa cresce em número, que a produção aumenta e que a divisão do trabalho se torna mais complexa, a conexão das funções e sua unidade como corpo produtivo total exigem um plano e uma estrutura que a autoridade despótica do capitalista impõe à massa dos trabalhadores (...).

Karl Polanyi (2021: 75) sustenta que fatores econômicos como trabalho, terra e dinheiro não são bens que possuem as mesmas características que as mercadorias em geral, especialmente o fato de que são estas criadas para o comércio; tais fatores seriam mercadorias fictícias, não apenas em razão de fundamentos morais, mas porque não poderiam ser autorreguladas, exigindo intervenção estatal. No campo das relações de trabalho, a intervenção se deu para estabelecer ao menos um patamar mínimo para a contraprestação do trabalho por conta alheia⁷³.

O trabalho por conta alheia pode ser remunerado de algumas formas, mas as principais sempre foram – e assim indica a obra de Marx (2017: 482-497) a mensuração pela produção (trabalho por peça, ou tarefa) e pelo tempo (em que é remunerado o tempo à disposição do empregador, independentemente do resultado da produção), havendo também formas mistas de contraprestação (um *mix* de cálculo da retribuição em que são associados o valor por tempo e por produção).

Destaca-se, para fins desta pesquisa, o assalariamento por peça. Este, desde os escritos de Marx, é visto como um modelo mais apropriado ao pensamento capitalista, por levar o trabalhador a trabalhar mais para ganhar mais, como explica Oliveira (2021: 18):

O arcabouço socioeconômico diferencia o assalariamento por peça de uma simples compra de produtos no mercado. No sistema de salário por peça, o contratante define previamente os caracteres do bem a ser produzido e frequentemente é o principal comprador destes, ou seja, o controle se manifesta previamente à venda quando o comprador habitual define o bem e sua qualidade. Já o trabalhador não produz mercadorias para o livre mercado, mas ao contrário atende ao chamado para produzir algo específico para um contratante. Com isso, o que se compra no sistema do salário por peça não é a peça em si, que só pode ser vendida para o demandante e por aquele é precificada, mas força de trabalho numa “forma metamorfoseada”.

⁷³ A existência de um ordenamento jurídico específico a lidar com as relações entre trabalhador e seu contratante na sociedade industrial moderna se constituiu numa evidente intervenção do Estado nessas relações, o que contribuiu para “uma desejável harmonização e padronização da relação laboral, que torna os custos do fator trabalho tendencialmente neutros” (LEITÃO, 2023: 16).

Do ponto de vista econômico, resta evidente que a retribuição pelo trabalho (de todos os trabalhadores somados) não será mensurado pelo empregador destes de modo a ser um montante maior do que aquele auferido com a venda dos bens produzidos, sob pena de a empresa não sobreviver, em face do prejuízo. A manutenção da atividade empresarial pressupõe a existência e a continuidade de um resultado lucrativo. Clássico é o argumento de Marx a esse respeito, assim comentado por Domenico de Masi (2022: 101):

Se, ao vender o produto, o capitalista recebe um valor igual ao que investiu em meios de produção, matérias-primas e horas de trabalho de seus funcionários, então não leva para casa nenhum lucro; seu capital não lhe rendeu nada, não gerou nenhuma mais-valia. A mais-valia é “trabalho não pago [...], trabalho pelo qual não é pago nenhum equivalente, trabalho não pago realizado”. “A mais-valia é resultado apenas de um excedente quantitativo de trabalho”. Para gerar mais-valia e se apropriar dela, o capitalista precisa pagar pouco ao trabalhador. Como ele faz isso? Algumas horas de trabalho são suficientes para garantir ao operário o salário necessário à sua sobrevivência, à sua reprodução. E são essas que o capitalista paga a ele. Mas a jornada de trabalho é muito maior e o operário, em troca da remuneração recebida, é obrigado a ficar mais horas em serviço, pelas quais não recebe. Portanto, é explorado, não remunerado por toda a duração dessa mais-valia. “O segundo período do processo produtivo, no qual o operário dá duro além dos limites do trabalho necessário”, escreve Marx, “custa-lhe certo esforço, desperdício de força de trabalho, mas para ele não cria nenhum valor. Isso cria mais-valia, que sorri ao capitalista com todo o charme de uma criação do nada”.

Então, o raciocínio utilizado para que a empresa seja lucrativa passa, necessariamente, por um “custo de produção”, que é o assalariamento dos trabalhadores. E para manter ou aumentar a lucratividade, convém que sejam produzidos bens em quantidade crescente, utilizando o menor tempo possível (de trabalho), seja pelo aumento da velocidade com que as mesmas pessoas já empregadas produzem, seja pela redução de pessoas necessárias à produção. Noutra observação de caráter ímpar, Marx (*apud* DE MASI, 2022: 102-103) irá afirmar:

Na produção capitalista, a economia de trabalho mediante o desenvolvimento da força produtiva do trabalho não tem o objetivo de abreviar a jornada. Destina-se apenas a abreviar o tempo de trabalho necessário para a produção de uma determinada quantidade de mercadorias. Que para o aumento da força produtiva de seu trabalho o operário produza em uma hora, por exemplo, o décuplo de mercadorias de antes e consuma, portanto, para cada peça o décimo de tempo de trabalho, isso não impede de forma alguma que o façam trabalhar 12 horas como antes, e que o façam produzir, nessas 12 horas, 1.200 peças em vez das 120 de outrora. Aliás, sua jornada de trabalho pode ser contemporaneamente prolongada de modo que ele, agora, produza 1.400 peças em 14 horas.

Mas as transformações do mundo do trabalho iriam determinar novos caminhos para a sociedade industrial, tendo sido apelidadas de novas revoluções, após a (primeira) Revolução Industrial.

3.2.2 As sucessivas revoluções industriais

O final do século XIX foi marcado pela introdução da eletricidade como fonte de energia. A eletrificação revolucionou a produção industrial e a vida cotidiana, permitindo maior eficiência e novas possibilidades de inovação tecnológica (MOKYR, 1990: 145). Para alguns, teria ocorrido aí uma *segunda Revolução Industrial*, a qual gerou um desenvolvimento econômico sem precedentes, particularmente expressos na expressão dos “30 anos gloriosos” decorridos no pós-Segunda Guerra Mundial.

Nesse lapso temporal já vigoravam nos países mais avançados em termos de legislação protetiva social regras que limitavam as jornadas de trabalho, de modo que o assalariamento por peça se tornava da mesma forma limitado pela carga máxima horária do trabalhador.

Benoit Frydman lembra que a divisão do trabalho trazida com a primeira Revolução Industrial é a do dispositivo do trabalho em cadeia, que tem tanto a função de acrescentar rendimento quanto a de fixar cada trabalhador num posto e lhe imprimir o ritmo de trabalho, como em *Tempos Modernos*.⁷⁴ Adiante, já no período da indústria movida a energia elétrica, com o surgimento da indústria automobilística (na já intitulada segunda Revolução Industrial), as empresas Ford e a Renault transformam o trabalho em cadeia em modelo de produção, ao “decompor o processo de produção em etapas simples”, culminando com o surgimento da administração como disciplina, a qual almeja, “com o engenheiro Frederick Taylor, o título de ciência” (FRYDMAN, 2018: 45). A divisão do trabalho nas unidades produtivas, propugnada pelo *taylorismo*⁷⁵ e levada a efeito pelo *fordismo*⁷⁶, “ao mesmo tempo que incrementa a produção, vem tornar cada vez monótonas e repetitivas as atividades dos trabalhadores” (LEITÃO, 2023: 27).

⁷⁴ Lembra com propriedade Ângela Konrath que “no início do filme, o personagem central (por acaso, *O Vagabundo*), tem uma crise nervosa por conta do ritmo de trabalho que lhe é imposto pelas máquinas” (KONRATH, 2014: 90).

⁷⁵ O taylorismo é um sistema de organização do trabalho desenvolvido por Frederick Winslow Taylor no final do século XIX e início do século XX (DE MASI, 1999: 14). Também conhecido como “administração científica”, o taylorismo visa aumentar a eficiência da produção por meio da padronização de processos, divisão de tarefas e incentivo à especialização do trabalhador. Taylor propôs a aplicação de métodos científicos ao gerenciamento do trabalho, focando na otimização das operações e na redução de desperdícios.

⁷⁶ O fordismo é um modelo de organização da produção e do trabalho desenvolvido por Henry Ford no início do século XX. Este modelo está associado à fabricação em massa de produtos padronizados utilizando linhas de montagem. O fordismo também implicou mudanças sociais profundas. Ao promover a produção em massa de bens padronizados, ele criou as condições para um novo padrão de consumo de massa. Isso, por sua vez, impactou a estrutura social, permitindo que uma classe média de consumidores se expandisse. Para De Masi (1999, p. 14), “daí em diante, descoberta a produtividade, as ciências organizativas e a tecnologia concorreram para economizar trabalho humano”.

Em termos políticos e econômicos, Harvey aponta que o fordismo foi seguido por uma série de políticas governamentais e práticas de mercado que apoiaram a acumulação de capital e a estabilidade econômica. Nos Estados Unidos, por exemplo, o *New Deal* de Franklin D. Roosevelt incorporou princípios fordistas ao promover o pleno emprego, a regulamentação do trabalho e as políticas de bem-estar social; daí concluir: “*Fordism, as a particular configuration of accumulation, entailed not only a technical and organizational shift in the forms of production but also a far-reaching set of social, political, and economic transformations*”⁷⁷ (HARVEY, 1990: 125).

Em meados do século XX, surgiu nova forma de organização do trabalho, denominada *toyotismo*⁷⁸, que introduziu novas formas de controle e intensificação do trabalho que diferem do modelo fordista. Nesse modelo, “*Lean production is ‘lean’ because it uses less of everything compared with mass production — half the human effort in the factory, half the manufacturing space, half the investment in tools, half the engineering hours to develop a new product in half the time*”⁷⁹ (WOMACK; JONES; ROOS, 1990: 13).

O toyotismo, todavia, já é identificado como um modelo de produção surgido *pari passu* com a chamada *terceira Revolução Industrial*, em que houve uma conexão de pujança econômica nos países centrais (da América do Norte e da parcela ocidental da Europa), impulsionada pelas políticas de *welfare state* e que geraram forte consumo em larga escala, com o gradativo surgimento de outras inovações tecnológicas⁸⁰ – estabelecendo-se uma *sociedade de consumo*, nas palavras de Gilles Lipovetsky (2007: 16).

Uma característica central do toyotismo é a polivalência dos trabalhadores, que são treinados para desempenhar múltiplas tarefas. Embora essa abordagem aumente a flexibilidade da força de trabalho e possa ser vista como um desenvolvimento de habilidades, ela também

⁷⁷ “O Fordismo, como uma configuração particular de acumulação, implicou não apenas uma mudança técnica e organizacional nas formas de produção, mas também um conjunto abrangente de transformações sociais, políticas e econômicas” (HARVEY, 1990: 125 - Tradução livre).

⁷⁸ O toyotismo é um modelo de produção que emergiu no Japão na segunda metade do século XX, mais especificamente na empresa Toyota, como uma resposta ao modelo fordista de produção em massa. Enquanto o fordismo se caracterizava pela produção em larga escala de bens padronizados e pela segmentação rígida das tarefas, o toyotismo introduziu uma série de inovações que buscavam maior flexibilidade, eficiência, e qualidade no processo de produção. Essas inovações foram parte do que ficou conhecido como Produção Enxuta (*Lean Production*).

⁷⁹ A produção enxuta é “enxuta” porque usa menos de tudo em comparação com a produção em massa - metade do esforço humano na fábrica, metade do espaço de fabricação, metade do investimento em ferramentas, metade das horas de engenharia para desenvolver um novo produto na metade do tempo. (WOMACK; JONES; ROOS, 1990: 13 - Tradução livre).

⁸⁰ Quanto às inovações tecnológicas que dão suporte a essa terceira revolução, a principal delas pode ser sintetizada pelo surgimento da computação de dados. De acordo com Castells (2020: 95), a computação é fruto da combinação de inventos anteriores: o telefone (por Bell, 1876), o rádio (por Marconi, 1898), as válvulas (por Forest, 1906), as pilhas e baterias geradoras de energia (por Daniell, 1836), e transistores (por Bardeen, Brattain e Shockley, 1947), o que permitiria a esses mesmos três últimos cientistas a criação dos supercondutores.

representa uma forma de exploração. Os trabalhadores são frequentemente deslocados para diferentes funções, aumentando a carga mental e física e reduzindo o tempo de recuperação entre tarefas. Isso pode resultar em um aumento do desgaste físico e psicológico dos trabalhadores, sem necessariamente se traduzir em benefícios adicionais em termos de salário ou condições de trabalho.

Na economia mundial, a década de 70 do século XX é marcada pela “crise do petróleo”, face a um conjunto de fatos: a começar em 1973, durante a Guerra do *Yom Kippur*, quando os países árabes membros da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) decidiram reduzir a produção de petróleo e impor um embargo aos países que apoiavam Israel, incluindo os Estados Unidos e vários países europeus (como resultado, o preço do barril de petróleo quadruplicou, passando de cerca de US\$3 para US\$12); depois, em 1979, a Revolução Iraniana, que derrubou o Xá Reza Pahlevi e levou ao poder o aiatolá Khomeini, trouxe a instabilidade política no Irã, um dos maiores produtores de petróleo do mundo, o que resultou em uma significativa redução na produção de petróleo (e o preço do barril de petróleo novamente disparou, atingindo cerca de US\$39 em 1980).

Como consequência, houve profunda recessão, com forte aumento dos níveis de desemprego, e o modelo tradicional de emprego sofre uma alteração estrutural: reduzem-se os postos de trabalho no setor industrial, face à incipiente automação (robotização) e assumem gradual relevância o trabalho no setor de serviços e as formas de “fuga ao contrato de trabalho” por mecanismos como o de contratação sob a falaciosa aparência de prestação de serviços – o que é denominado por autores como Menezes Leitão (2023: 32) como “fenómeno dos falsos trabalhadores independentes”, ou “falsos recibos verdes”, que no Brasil também se observa, com a contratação “sem carteira assinada” de trabalhadores que, se analisados amiúde, encontravam-se prestando sua atividade remunerada habitualmente a um só contratante, com subordinação e por conta alheia – um verdadeiro empregado, aos moldes da legislação trabalhista, porém sem o devido registro dessa condição na Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS).

Face a novas transformações nos modelos de negócios defendida por administradores de empresas e economistas desse mesmo período, “a relação de emprego típica passará a ser confrontada com relações crescentemente triangulares, ou múltiplas” (FREITAS JÚNIOR, 2020: 42), rompendo-se o paradigma da relação bilateral empregado-empregador *versus* contratante-contratado do trabalho por conta própria (ou ao menos, vê-se iniciada essa ruptura).

Noutra linha de visão, a globalização da economia, mais impulsionada do que nunca por novidades tecnológicas, irá operar, além da já então existente migração planetária de recursos

financeiros “em um clique”, uma transferência e deslocação de entidades empresariais também em âmbito global, com a criação de estruturas de produção multiterritoriais que permitam uma melhor combinação dos fatores produtivos, capital e trabalho, como restou assente nas conclusões do *Grupo de Lisboa* na publicação “Limites à Competição”, de 1994 (*apud* ROXO, 2017).

O *Livro Verde: Parceria para uma Nova Organização do Trabalho*, divulgado pela Comissão Europeia, identificou no final do século XX haver novas formas de organizar o trabalho com a então denominada “empresa flexível”. Deste modo, “embora não exista um único modelo para uma nova organização do trabalho, este conceito implica (...) estruturas mais inovadoras e flexíveis” (COMISSÃO EUROPEIA, 1997: 1).

A partir do último quartel do século XX, constata-se nova revolução (que vem sendo então chamada de “4.0”), causada pelo desenvolvimento da *internet* e de tecnologias de informação e comunicação (TICs),⁸¹ aliada a melhorias no que toca aos transportes e infraestrutura, permitindo um fluxo de matérias-primas, produtos acabados e semiacabados, serviços, dinheiro e, notadamente, pessoas para outros Estados.

3.2.3 A “Revolução 4.0”

A computação ganha importância para esta pesquisa a partir da evolução da cibernética⁸², ou da informática⁸³ e sua interação com as formas de trabalho humano: de um lado, pela automação de algumas atividades humanas – com seu impacto indubitável nas empresas, e consequentemente, nas relações de trabalho e níveis de desemprego, e pela transformação dos computadores⁸⁴, antes gigantescos *mainframes*, em *personal computers* (PCs), que se tornaram paulatinamente bens de consumo de empresas de todo porte e de pessoas em âmbito doméstico,

⁸¹ Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) podem ser definidas como o conjunto total de tecnologias que permitem a produção, o acesso e a propagação de informações, assim como tecnologias que permitem a comunicação entre pessoas (RODRIGUES, 2016: 15).

⁸² Conforme Farias (2023: 46), Norbert Wiener, professor do MIT, criou o termo cibernética em 1948 “para designar a ciência do controle, comunicação e cognição dos sistemas”. Desse modo, “a cibernética não está ligada apenas à robótica e à automação, podendo ser aplicada a outros meios digitais, mecânicos ou biológicos; porém, recentemente ficou muito ligada à ciência da computação, a partir da popularização do conceito de ciberespaço, o espaço digital virtual, que é apenas uma das possibilidades de aplicação da cibernética”.

⁸³ A informática é comumente definida como a ciência que estuda o tratamento automático e racional da informação, mediante o uso de computadores ou dispositivos eletrônicos no trato com a informação (VELLOSO, *apud* SEBBEN, 2012: 3). O termo, segundo Lancharro et al., 1991, foi criado na França em 1962 e provém da contração das palavras *information automatique* (informação automática).

⁸⁴ Computador é definido aqui como “uma máquina capaz de realizar uma grande gama de tarefas, com alta velocidade e precisão, desde que receba as instruções adequadas de um programa” (SEBBEN, 2012: 4).

e especialmente para se tornarem ferramentas de trabalho; e do desenvolvimento das chamadas TICs.

É uma expressão assente na doutrina que se debruça sobre o tema a existência de uma nova revolução, denominada “4.0”, a qual se diferencia tanto da Revolução Industrial do século XVIII quanto do salto dado pela indústria automotiva dos meados do século XX e da reestruturação produtiva que se desenvolveu a partir da década de 1970.

De acordo com Pinheiro (*apud* SEBBEN, 2012: 77), o desenvolvimento de TICs, aliada à necessidade cada vez maior de manter as comunicações, não só nas redes internas das empresas, mas também em nossas casas, levou ao estabelecimento de protocolos abertos que possibilitassem a conectividade e interoperabilidade entre diferentes plataformas para formar uma rede global de computadores, aberta e heterogênea, a *Internet*, que por sua vez se tornou uma plataforma comercial em escala mundial – a *world wide web*.

Na mesma linha de pensamento asseverada por Farias, compreende-se que “o encontro dos séculos XX e XXI amalgamou-se com perfeição, sob o manto de todas as conexões à rede mundial de computadores”. Isso porque a *internet* tornou-se rapidamente o espaço virtual que permitiu a interconexão de computadores e, depois, de outros derivados eletrônicos, como os *smartphones* e *tablets* ao conjunto de sítios eletrônicos. Em 2020 – ano em que eclodiu a pandemia de Covid-19 – utilizada por quatro mil milhões de pessoas, “a internet ajudou a substituir antigos produtos herdados do mundo industrial por novas tecnologias digitais - e muitas vezes virtuais - em níveis antes inimagináveis” (FARIAS, 2023: 51).

Tem-se, então, o surgimento de “empresas de tecnologia”, que produzem bens e serviços antes inexistentes, todos eles oriundos das inovações tecnológicas produzidas em função da *internet*: produção de equipamentos (*hardwares*), criação de programas (*softwares*), desenvolvimento de sítios de outras empresas e pessoas, construção e manutenção de redes sociais, como *Facebook*, *YouTube*, *Twitter* e *Instagram*, aplicações (*apps*) e plataformas como *Uber* e *Airbnb*, sistemas de comunicação, de armazenamento de dados etc.

O *homo faber*, cumprindo sua incessante função de “introduzir algo novo no mundo” (KONRATH, 2014: 75), atinge novo êxito: passa a ser criador de *bens digitais*, “coisas” na acepção do artigo 202.º do Código Civil Português, pois “diz-se coisa tudo aquilo que pode ser objeto de relações jurídicas”. Se há compra e venda ou mesmo a cessão gratuita dessas “coisas” produzidas pelas empresas de tecnologia, estas então são bens, por passíveis de apreciação econômica.

No entanto, concordamos que “não se trata de uma simples passagem de uma economia centrada na indústria para uma economia centrada nos serviços, mas sim do fim dos fordismos

no contexto de uma economia pós-industrial, onde a indústria e os serviços convergem cada vez mais em direção a um sistema produtivo complexo, intensivo em tecnologias e recursos humanos, e orientado para a flexibilidade e qualidade, mas, ao mesmo tempo, gerador de novas segmentações e desigualdades” (ESTANQUE, 2005: 115).

Vê-se a seguir quais são os contornos dessa nova conformação da economia – denominada *Gig Economy* – e de seus modelos de negócios.

3.2.4 Pós-modernidade e Gig Economy: uma sociedade em transição

Conforme bem sinaliza Sandra Graça, o ramo jurídico que conhecemos como Direito do Trabalho, fruto da sociedade industrial, da modernidade, emergiu do paradigma laboral fordista, cuja organização do trabalho passou a buscar bases científicas, aplicadas no espaço fechado da empresa-fábrica e da grande empresa industrial que monopoliza o mercado, diminuiu a concorrência e facilitou o planejamento a longo prazo: “A centralização das decisões e a busca pela eficiência da empresa encontra na divisão do trabalho uma padronização dos métodos de trabalho que reclama como atributo unicamente a submissão e o cumprimento de ordens” (*in* ROXO, 2017: 85). Em contraponto, aqueles que cumprem as ordens – os trabalhadores por conta alheia – recebem uma remuneração e são contemplados por um conjunto de direitos estabelecidos pelo ordenamento jurídico trabalhista, e se veem albergados por uma relação contratual de certa estabilidade e de prazo indeterminado. Este paradigma, todavia, passou, como adrede salientado, por modificações no transcorrer da própria sociedade industrial.

Vê-se, no período contemporâneo, que se encontra em curso uma transição para uma *sociedade pós-industrial*, ou *pós-moderna*, com novas metamorfoses no campo laboral: “A expressão ‘pós-modernidade’ batiza um contexto sócio-histórico particular, que se funda na base de reflexões críticas acerca do esgotamento dos paradigmas instituídos e construídos pela modernidade ocidental” (BITTAR, 2008: 131).

Em síntese, pode-se afirmar que o mundo do trabalho passou por profundas transformações ao menos nos últimos 50 anos; como aponta Serau Júnior (2023: 226), “o capital se reorganizou e se reestruturou nas últimas décadas, em virtude de diversos fatores: a) crise do petróleo dos anos 1970; b) globalização econômica; c) forte incremento tecnológico, especialmente nas TIC – Tecnologias de Informação e Comunicação; d) fenômenos migratórios e de blocos regionais de países; e) avanço da ideologia neoliberal em diversos países”.

A pós-modernidade é identificada “a partir de uma tomada de consciência das mudanças que vinham acontecendo e dos rumos tomados pela cultura, pela filosofia e pela sociologia

contemporâneas” (BITTAR, 2008: 134), como ressalta a obra de Lyotard, *A Condição Pós-Moderna*, editada inicialmente em 1979.

Trata-se de uma reação ou, noutra ótica, um afastamento do pensamento construído no paradigma da modernidade (HARVEY, 1990: 19).

Tal como outros fenômenos sociais, tem-se que há uma imprecisão quanto ao “marco inicial” de um período pós-moderno. Apenas para citar duas vertentes, Habermas aponta os anos 1950 e 1960 como favoráveis ao surgimento da pós-modernidade; noutra leitura do fenômeno, com proximidade cronológica a Habermas, a culminância, para Harvey (1990: 44), ocorreria em 1968, com as manifestações estudantis desde a França e em outras partes do planeta, como arauto cultural e político da subsequente virada para o pós-modernismo.

A esse respeito, temos que, bem mais que prender-se a datas e referências, ante a ausência de um consenso, entende-se interessante a identificação deste processo de ruptura como modo de se diferenciar e de se designar com clareza o período de transição irrompido no século XX e que “possui por traço principal a superação dos paradigmas erigidos ao longo da modernidade” (BITTAR, 2008: 132). Há uma nova cultura em construção, como em outros períodos da marcha civilizatória humana.

O modernismo é identificado como concepção cultural da Idade Moderna (ou simplesmente da modernidade) e conseqüente colapso do pensamento medievo, o que certamente também se deu num movimento gradativo, numa transição de décadas; o pós-modernismo, por seu turno, se relaciona com o colapso da cultura do modernismo, o que também se revela num processo transitivo e não numa ruptura instantânea: “nenhum processo histórico instaura uma nova ordem, ou uma nova fonte de inspiração de valores sociais, do dia para a noite, e o viver transitivo é exatamente um viver intertemporal, ou seja, entre dois tempos, entre dois universos de valores – enfim, entre passado erodido e presente multifário” (BITTAR, 2008: 134).

Logo, para compreender o pós-modernismo, “é necessário antes de tudo olhar a cultura – não porque a cultura seja a única coisa importante do mundo, mas porque é um aspecto particularmente sensível da vida social” (LEMERT, 2000: 43).

A pós-modernidade é assim identificada conceitualmente como uma fase histórica “responsável por modificações e alterações imprevisíveis no contexto das relações humanas e, por consequência, no contexto das relações sócio-jurídicas” (BITTAR, 2008: 147), notadamente no campo de interesse desta pesquisa – o trabalho humano e a proteção social do trabalhador.

A pós-modernidade indica transformações conceituais e valorativas, com respeito, entre outros temas, às instituições e uma “requalificação das concepções de trabalho”: é dizer, “está-se mais do que diante de um simples processo de confronto de gerações com valores diferentes – está-se diante da mudança de uma época, de uma transição intertemporal, fator de polêmicas, rejeições, ansiedades e clamor social” (BITTAR, 2008: 136).

A pós-modernidade não encerra, nos dias hodiernos, a modernidade: inaugura sua mescla com a modernidade, que pode estar saindo de cena. Do modo como se pode compreendê-la num contexto social, impõe-se ser vista “como certa percepção que parte das consciências acerca da ausência de limites e de segurança, num contexto de transformações, capaz de gerar uma procura (ainda não exaurida) acerca de outros referenciais possíveis para a estruturação da vida (cognitiva, psicológica, afetiva, relacional etc.) e do projeto social (justiça, economia, burocracia, emprego, produção, trabalho etc.)” (BITTAR, 2008: 137).

A respeito da mudança de paradigma entre a modernidade e a pós-modernidade no aspecto das relações de trabalho, esclarece Domenico de Masi (2022: 71), a partir das manifestações do Papa Francisco sobre as formas atuais de exploração vil do ser humano:

Enquanto Marx distinguia entre os proletários explorados, repelidos nos submundos, privados de poder e os subproletários reduzidos a sobras, a dejetos, a trapos ao vento, o papa Francisco junta todas as vítimas do neoliberalismo na categoria de restos, de excluídos, de invisíveis, de párias, de fora de casta. Assinala, assim, uma diferença fundamental entre a exploração industrial e a exclusão pós-industrial. Hoje, os excluídos não são sequer dignos de ser explorados como produtores, mas apenas mantidos como consumidores marginais. E o desempregado é a figura central dos excluídos, assim como, na época de Marx, o operário era a figura central dos explorados.

Da mesma forma como a questão relativa à formatação de Direitos Fundamentais em “gerações” ou “dimensões”, tem-se que, embora admitida a transição para a pós-modernidade, “a modernidade não deixa de estar presente entre nós, pois seus preceitos, seus princípios, suas instituições, seus valores (impregnados do ideário burguês, capitalista e liberal), ainda permeiam grande parte das práticas institucionais (BITTAR, 2008: 133). Na gama de transformações sociais, o paradigma do trabalho industrial é ainda mantido, apesar de não servir de encaixe a muitas situações laborais que parecem vir a sucedê-lo, embora atualmente coexistam.

Ilona Kovács (2002: 8) alude ao processo de “crise” do modelo da sociedade industrial, ante os sintomas constatados: redução ou fim da estabilidade e segurança dos vínculos laborais e multiplicação de formas outras de prestar trabalho, mais precárias; lacunas de proteção social e das regulações sociais; e uma crise de identidade individual e coletiva.

Faz-se coro aqui com a visão de Teresa Moreira: neste período transitivo, a empresa-indústria vem deixando de ser o ponto central da estrutura social – da economia, do sistema de emprego e da própria estratificação da sociedade – de modo que uma sociedade pós-industrial se apresenta como novo tipo de organização econômica e social que sucede gradativamente a sociedade industrial, e que tem como diferencial a ocupação, como lugar cimeiro de importância, a informação associada à tecnologia informática e digital. E nesta nova sociedade, tem-se outra revolução – não mais a agrícola, dos primórdios do trabalho, nem outra revolução do tipo industrial, e nem mesmo somente uma revolução da informática que desponta ao final do século XX, em que o computador se torna ferramenta de trabalho: assiste-se, como já asseverado, a uma *revolução digital*, “associada à internet, ao *cloud computing* e a novas formas de prestar trabalho”, da qual faz parte o “trabalho digital”; isso se dá no conjunto de ideias que constitui a chamada *economia colaborativa*, e nesta se identifica um novo tipo de trabalhador, que vive sua atividade em “um espaço sem distâncias e um tempo sem demoras” (MOREIRA, 2022: 26-27).

A economia colaborativa, ou *Gig Economy*⁸⁵, que se encontra como pano de fundo no palco dessa transição social, trouxe para o mundo do trabalho um conjunto mais amplo de formas de trabalho em que se destaca, na quadra contemporânea, o *trabalho por intermédio de plataformas digitais*.

A característica que se destaca no âmbito das relações de trabalho inseridas no tempo da *Gig Economy* é a intermitência da atividade laborativa (FREITAS JÚNIOR, 2020: 91) e da respectiva contraprestação pecuniária, a acarretar insegurança econômica pela ausência de rendimentos fixos ou ao menos auferíveis por média, e efeitos na proteção das pessoas que assim trabalham no campo da segurança social.

Sobre a expressão “*Gig Economy*”, esta tem origem na língua inglesa, e que tem como base o termo “*gig*”, adotado para designar, na década de 1960, “pequenos espetáculos, geralmente ao ar livre, em que as performances seriam remuneradas por contribuições espontâneas dos ouvintes” (FREITAS JÚNIOR, 2020: 94).

No trabalho sob a ótica da *Gig Economy*, conforme De Stefano (2016: 4), é o traço marcante a contratação “*just-in-time*” de pessoas para o trabalho (num “aceite” dado pelo cliente da aplicação⁸⁶ a um trabalhador previamente cadastrado), e a retribuição pecuniária

⁸⁵ Também conhecida como *freelance economy* e *on-demand economy*.

⁸⁶ Aplicações são aqui definidos como “programas criados para auxiliar o usuário a realizar suas tarefas”. Diferentemente do sistema operacional, que é voltado para o gerenciamento dos recursos da máquina, tais programas “são voltados às necessidades dos usuários” (SEBBEN, 2012: 21).

“pay-as-you-go” (assim que o trabalho foi cumprido). No entanto, a exemplo do que ocorria nas relações antecedentes à regulação estatal pelas leis trabalhistas, na nascente da (primeira) Revolução Industrial, nessas formas de trabalho recém-surgidas o que se tem são cláusulas contratuais estabelecidas de modo padronizado e fixadas unilateralmente pela empresa que explora a atividade econômica (agora denominados termos de adesão), às quais a pessoa deve anuir integralmente caso queira trabalhar por intermédio daquela plataforma, e isso sem qualquer reconhecimento de direitos mínimos no campo dos Direitos Fundamentais Sociais em grande parte dos Estados pelo mundo.

A partir de meados da década de 1990, surge esse novo movimento na economia:

quase sem serem percebidas, Amazon (depois Amazon Mechanical Turk), Uber e suas tantas ramificações, Deliveroo, Lyft, 99 etc. nasceram, cresceram e se agigantaram, tornando-se poderosas plataformas digitais que hoje (junto com Google, Facebook/Meta, Microsoft e Apple) encontram-se no topo do tabuleiro do capital. Na sequência, Airbnb, Workana, Getninjas, Parafuzo, entre muitas outras, todas dispondo de força de trabalho abundante e desempregada, em meio a uma verdadeira explosão tecnológica, encontraram, aos poucos, os condicionantes necessários para se utilizar do golpe Frankenstein, que nem a magistral imaginação literária de Mary Shelley conseguiu vislumbrar: permitir que as grandes plataformas pudessem passar ao largo da legislação protetora do trabalho dos respectivos países onde se instalavam e driblá-la (HIESSL *et al.*, 2024: 11).

As plataformas digitais que exploram o ramo da prestação de serviços são estruturadas em um modelo de negócio centrado nessa inicialmente denominada economia “colaborativa”, ou criativa, e vista originalmente como uma ampliação das oportunidades de trabalho, inclusive contemplando segmentos mais vulneráveis das camadas sociais e por vezes discriminados na competição por trabalho; viu-se em seguida por parte dos estudiosos, como Teresa Moreira, um “dark side of the moon”, relativamente à precariedade no trabalho e no campo da segurança social, entre outros aspetos. Daí a compreensão contraposta, de que o referido modelo econômico indica, para as pessoas que trabalham, a mesma instabilidade que possuem as pessoas que, por razões diversas, vivem de pequenos trabalhos eventuais, ou biscates (*gig*).

Conforme entende Jeremias Prassl (2018: 124-125), a *Gig Economy* se baseia na evasão legal – a “fuga” à incidência das normas trabalhistas e de financiamento da segurança social – como forma de baratear seus custos e tornar mais lucrativa a atividade econômica:

In that sense, then, employment law—or rather the evasion of employment law—is at the core of the gig-economy business model. Recourse to large pools of on-demand workers is ‘the economic substance’ of platforms’ transactions. Employing a large workforce creates responsibilities—which impose cost on people-intensive business models. In return for the benefits of control over their workforce, employment regulation places a financial burden on employers, ranging from social security contributions, minimum wage laws, and sick leave, to health and safety regulations and union bargaining. Stable employment relationships are also associated with indirect cost, because the risk of fluctuations in demand cannot be

*offloaded onto individual workers: a bus company's drivers ply their routes and receive wages regardless of whether passengers are on board or not*⁸⁷.

Exemplifica-se o modelo a partir de uma apresentação de Lukas Biewald, CEO da plataforma *CrowdFlower*, transcrita por Prassl (2018: 128) em seu livro:

*Before the Internet, it would be really difficult to find someone, sit them down for ten minutes and get them to work for you, and then fire them after those ten minutes. But with technology, you can actually find them, pay them a tiny amount of money, and then get rid of them when you don't need them anymore*⁸⁸.

Em face da franqueza da explanação de Biewald, conclui Prassl (2018: 129): “*Sounds good—until you put yourselves in the shoes of the worker whose labour has become a service, to be bought and traded like any other commodity. Employers can dip into the crowd to meet their constantly changing staffing needs; workers are left without security or protection*”⁸⁹.

Na crítica acima revela-se a controvérsia que Antonio Freitas Júnior (2020: 102) sintetiza: “Para os otimistas, as plataformas são capazes de contribuir para a promoção do desenvolvimento sustentável, entreabrir oportunidades de trabalho para além de obstáculos geográficos, aproximando, de forma nunca antes tão eficiente, as dimensões de oferta e procura. Aos pessimistas fala mais alto a sensação de que a intermediação das plataformas aprofunda e expande a precarização do trabalho, rebaixando sua remuneração e retirando as poucas garantias legais para a dignidade de seu exercício”.

Tal modelo econômico necessita, para garantir a eficiência da operacionalização, que o maior número possível de usuários e trabalhadores estejam interligados em rede” (VIDIGAL; KROST; ESTRADA, 2022: 62), de modo que é essencial para que o negócio gere efeitos

⁸⁷ “Nesse sentido, então, o direito do trabalho - ou melhor, a evasão do direito do trabalho - está no centro do modelo de negócios da economia *gig*. O recurso a grandes grupos de trabalhadores sob demanda é “a substância econômica” das transações das plataformas. Empregar uma grande força de trabalho cria responsabilidades – que impõem custos a modelos de negócios intensivos em pessoas. Em troca dos benefícios do controle sobre sua força de trabalho, a regulamentação trabalhista impõe um ônus financeiro aos empregadores, desde contribuições para a previdência social, leis de salário mínimo e licença médica, até regulamentos de saúde e segurança e negociação sindical. Relações de trabalho estáveis também estão associadas a custos indiretos, porque o risco de flutuações na demanda não pode ser transferido para trabalhadores individuais: os motoristas de uma empresa de ônibus percorrem suas rotas e recebem salários independentemente de os passageiros estarem a bordo ou não” (PRASSL, 2018: 124-125 - Tradução livre).

⁸⁸ “Antes da Internet, seria muito difícil encontrar alguém, sentá-lo por dez minutos e fazê-lo trabalhar para você, e depois demiti-lo após esses dez minutos. Mas com a tecnologia, você pode realmente encontrá-los, pagar uma pequena quantia e depois se livrar deles quando não precisar mais deles” (PRASSL, 2018: 128 - Tradução livre).

⁸⁹ “Parece bom - até que você se coloque no lugar do trabalhador cujo trabalho se tornou um serviço, para ser comprado e comercializado como qualquer outra mercadoria. Os empregadores podem mergulhar na multidão para atender às suas necessidades de pessoal em constante mudança; os trabalhadores ficam sem segurança ou proteção” (PRASSL, 2018: 129 - Tradução livre).

lucrativos e se mantenha o constante crescimento de ambos os grupos envolvidos, notadamente os trabalhadores.

O trabalho nesse novo formato somente se tornou possível em razão do desenvolvimento das chamadas tecnologias disruptivas e consequente utilização destas como mola propulsora de mudanças no processo de produção de bens e, especialmente, serviços. A inovação disruptiva é um conceito desenvolvido por Clayton M. Christensen em seu livro *The Innovator's Dilemma* (1997). Segundo Christensen, a inovação disruptiva ocorre quando uma nova tecnologia ou modelo de negócios entra em um mercado, inicialmente como uma solução mais simples e acessível, que atende a um segmento negligenciado pelos concorrentes estabelecidos. Com o tempo, essa inovação evolui e passa a oferecer um desempenho suficientemente bom para substituir as soluções tradicionais, levando à disrupção do mercado. As empresas muitas vezes não percebem a ameaça dessas inovações emergentes até que seja tarde demais, pois estão focadas em melhorar seus produtos para os clientes de maior valor. Dizia o autor em final do século XX: “*in the near future, “internet appliances” may become disruptive technologies to suppliers of personal computer hardware and software*”⁹⁰ (CHRISTENSEN, 1997: 312).

Para autores como Adrian Signes (*in* LEME; RODRIGUES; CHAVES JÚNIOR, 2017: 30), o modelo econômico em questão é denominado “*on demand*” (sob demanda), que se refere “a um modelo de negócio em que as novas tecnologias na Internet permitem que as plataformas virtuais disponham de grandes grupos de prestadores de serviços, os quais ficam à espera de uma solicitação do serviço de um consumidor”.

Aqui tomamos por base a definição trazida a lume noção apresentada pela Comissão Europeia em 2 de junho de 2016, no documento *Uma Agenda Europeia para a Economia Colaborativa*, em que se consideram

[...] modelos empresariais no âmbito dos quais as atividades são facilitadas por plataformas colaborativas que criam um mercado aberto para a utilização temporária de bens ou serviços, muitas vezes prestados por particulares. São três as categorias de intervenientes na economia colaborativa: (i) os prestadores de serviços que partilham os ativos, os recursos, a disponibilidade e/ou as competências - podem ser particulares que oferecem serviços numa base esporádica (‘pares’) ou prestadores de serviços que atuam no exercício da sua atividade profissional (‘prestadores de serviços profissionais’); (ii) os utilizadores desses serviços; e (iii) os intermediários que - através de uma plataforma em linha - ligam prestadores de serviços e utilizadores, facilitando as transações recíprocas (‘plataformas colaborativas’). Por via da regra, as transações de economia colaborativa não implicam uma transferência de propriedade, podendo ser realizadas com fins lucrativos ou sem fins lucrativos. (COMISSÃO EUROPEIA, 2016: 3).

⁹⁰ Num futuro próximo, os “aparelhos de Internet” poderão tornar-se tecnologias disruptivas para os fornecedores de hardware e software para computadores pessoais (CHRISTENSEN, 1997: 312 - Tradução Livre).

Para Uguina (2017: 30), ocorre aí uma “desmaterialização da economia”, alterando-se não só a forma mas também o espaço da realização do trabalho, que sai do interior da empresa (a qual não guarda mais um espaço físico fabril), e não se localiza firmemente em local algum, pois feito à distância, em lugares vários, por vezes no domicílio de quem trabalha (deslocalização da atividade). As relações entre contratante e contratado se fazem (e se desfazem) pela rede, sem que haja, por vezes, sequer o diálogo humano (pelo uso dos algoritmos, da inteligência artificial, seja para o recrutamento, para a contratação ou o encerramento do contrato).

Conclui-se que o surgimento de plataformas de compartilhamento ajudou a construir a “ascensão de uma utopia digital de estímulo às atividades econômicas horizontais e informais, distantes das corporações centralizadas e hierárquicas” (AFONSO, 2020: 43).

É neste contexto que surgiram novas formas de trabalhar, multiplicando-se as empresas que seguem um modelo empresarial que se pode enquadrar na chamada economia colaborativa, no qual desponta o trabalho *on-demand*.

O estudo da OIT sobre a forte influência das TICs no mundo do trabalho, com ênfase no período de enfrentamento da pandemia, é bastante esclarecedor⁹¹. Conforme os números compilados pela OIT (2021a: 2), o número de plataformas passou de 142 em 2010 para mais de 777 em 2020 (ano em que se iniciou a pandemia Covid-19, mais especificamente em março): a quantidade de plataformas de trabalho *on line* triplicou durante este enquanto as plataformas de veículos de transporte com condutor (VTC) e de serviços de entrega se multiplicaram quase por dez.

A realidade social dessa quadra histórica indica haver uma forte tendência ao incremento de outras formas de prestar trabalho, que não a formalizada por um contrato de trabalho, segundo as leis trabalhistas – em contraponto a essas disposições protetivas de Direito do Trabalho, ou para “fugir” delas.

O *trabalho de biscate (gig)*, que já existia antes da “era digital”, em serviços meramente eventuais e no “*zero hour contract*”, incorpora-se a esta, com as nuances das atividades agora

⁹¹ O estudo da OIT, intitulado *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo 2021: El papel de las plataformas digitales en la transformación del mundo del trabajo*, baseou-se nos resultados de inquérito realizado no período pós-pandemia com cerca de 12.000 trabalhadores de 100 países ao redor do mundo que trabalham em plataformas autônomas baseadas em competições, agendamento competitivo e microtarefas, e nos setores de VTC/táxi e entrega. Também é apoiado por entrevistas com representantes de 70 empresas de diferentes tipos, 16 empresas de plataforma e 14 associações de trabalhadores de plataforma de todo o mundo em vários setores.

exploradas por intermédio de plataformas digitais: o *crowdwork* (em português, trabalho em multidão) e o *work on-demand via app*, analisados a seguir.

3.2.5 O *crowdwork* como produto da *Gig Economy*

O *crowdwork* – vocábulo de língua inglesa que, numa tradução para a língua portuguesa, poderia ser chamado “trabalho em multidão” – consiste em arregimentar trabalhadores, geograficamente dispersos, para realizar atividades exclusivamente por intermédio de plataformas digitais “*on line*”, de modo virtual (VIDIGAL; KROST; ESTRADA, 2022: 64).

O conceito de “plataforma digital” afirmado pela Diretiva (UE) 2024/2831 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2024, relativa à melhoria das condições de trabalho em plataformas digitais é a seguinte: “pessoa singular ou coletiva que presta um serviço que satisfaz cumulativamente os seguintes requisitos: i) é prestado, pelo menos em parte, à distância, através de meios eletrônicos, como um sítio Web ou uma aplicação móvel, ii) é prestado a pedido de um destinatário do serviço, iii) implica, como componente necessária e essencial, a organização do trabalho efetuado por pessoas a título oneroso, independentemente de esse trabalho ser executado em linha ou num local determinado, iv) implica a utilização de sistemas automatizados de monitorização ou sistemas automatizados de tomada de decisões” (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2024: 45).

Adota-se, em adendo, a distinção feita pela OIT (2021a: 1) ao buscar compreender as mudanças nas relações de trabalho ocasionadas pelo referido modelo empresarial de plataformas digitais de trabalho:

*Las plataformas digitales de trabajo pueden clasificarse en dos grandes categorías: las de trabajo en línea y las de trabajo localizado. En las **plataformas de trabajo en línea**, los trabajadores realizan tareas o encargos en línea o a distancia. Entre otras, pueden abarcar las siguientes tareas: servicios de traducción, jurídicos, financieros y de patentes, o de diseño y desarrollo de programas informáticos um plataformas de trabajadores autónomos y cuya asignación de tareas se realiza mediante concurso de propuestas; la resolución de problemas complejos de programación o de análisis de datos en un tiempo determinado en plataformas de programación competitiva; o la realización de tareas de corta duración, como el etiquetado de imágenes, la moderación de contenidos o la transcripción de videos en texto en plataformas de microtareas. Las tareas en las **plataformas de trabajo localizado** se llevan a cabo de forma presencial en ubicaciones especificadas por los trabajadores, e incluyen servicios tales como el transporte en vehículo con conductor (VTC), el reparto y las reparaciones a domicilio (como un fontanero o un electricista), el trabajo doméstico y la prestación de cuidados.*

Conforme a observação de João Leal Amado e Teresa Moreira (2024: 138), o *crowdwork* admite modalidades *on-line* e *off-line*, na medida em que há atividades que podem ser realizadas completamente *online* e oferecidas globalmente. Estas atividades, normalmente oferecidas

através de plataformas e em nuvem (*cloud*), “podem incluir tarefas mal pagas, também chamadas de microtarefas, assim como grandes tarefas a serem divididas em pequenas tarefas para tornar mais simples e mais barata a mesma”. Contudo, explicam os mestres lusos, “também podem ser tarefas que exigem uma elevada qualificação, mas isto não significa que sejam bem pagas, porque como a concorrência é verdadeiramente global, pode não se receber muito na mesma ou, até, não receber nada devido à cláusula de satisfação do cliente”.

No *crowdwork online* – apelidado por Teresa Moreira (2022: 38) constata-se uma espécie de *dark side of the moon*, por não se saber ao certo (referindo-nos às autoridades estatais fiscalizatórias) quantas e quais pessoas trabalham dessa forma, nem o que fazem exatamente ao trabalhar – a oferta de trabalho se dá de forma global, por meio da *internet*, geralmente mediante anúncios em plataformas exploradas por empresas (v.g., *Amazon Mechanical Turk*, *Clickworker*), e a procura pela ocupação também é globalizada, pois a execução do trabalho se dá em linha: daí resulta que qualquer pessoa, em qualquer lugar do mundo, pode realizá-las.

Frisa Teresa Moreira, v.g., que já se levantou a questão da possível ocorrência de trabalho infantil em tais modalidades de trabalho, assim como o fato de a retribuição pelo trabalho ser feita em alguns casos com outros bens que não o dinheiro – numa espécie de *truck system*, o que deveria ser vedado, bastando para tal ter em consideração a Convenção número 95 da OIT (MOREIRA, 2022: 39). Ocorre que, por ausente qualquer controle por parte de entes estatais no *crowdwork online*, não há noção exata sobre essas circunstâncias acima postas, tampouco patamares mínimos de contraprestação pelo trabalho, levando a uma “*race to the bottom*”, um verdadeiro leilão da atividade laboral, mas em valores decrescentes de rendimento para o trabalhador. Estes trabalhadores, além disso, geralmente não contam com a necessária visibilidade de sua atividade num outro campo relevante da sua condição humana, qual seja, o de inserção como pessoa amparada por políticas de segurança social, por inexistência de conhecimento, pelo Estado, de sua atividade remunerada.

O *crowdwork offline*, ou *work on-demand*, é mais conhecido, pois tem como exemplos evidentes nas sociedades contemporâneas a atividade de transporte de passageiros e de entrega de bens (estafetas, em Portugal; ou entregadores, no Brasil). Embora explorado em regra por empresas cuja origem seja multinacional (v.g., *Uber*, *Cabify*, *Glovo*, 99), o trabalho deve ser realizado de modo localizado, e é caracterizado por uma demanda a ser respondida de imediato (*just-in-time*). Lembra Teresa Moreira (2022: 40) que por intermédio de tais plataformas *on-demand* também se tem serviços domésticos, como o de limpeza, ou mudanças de domicílio.

Dito isso, importante frisar que a preocupação da presente pesquisa está centrada no trabalho prestado sob tais características, excluindo-se desde logo da abordagem outras

atividades econômicas exercidas com uso de plataformas digitais, mas sem a utilização de trabalho a outrem, a exemplo da locação de bens móveis ou imóveis, de plataformas como o *Airbnb*, cuja finalidade é uma típica relação comercial, ou de compartilhamento de informações sem finalidade lucrativa, como a *Wikipedia*. No mesmo sentido, colhe-se da Diretiva (UE) 2024/2831 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2024, relativa à melhoria das condições de trabalho em plataformas digitais (2024: 13):

Não deverão ser consideradas plataformas de trabalho digitais, as plataformas em linha que não organizam o trabalho efetuado pelas pessoas, mas que apenas disponibilizam os meios para criar a relação entre os prestadores de serviços e os utilizadores finais, sem mais envolvimento por parte da plataforma, designadamente, publicitando ofertas ou pedidos de serviços, ou agregando e divulgando os prestadores de serviços disponíveis numa determinada zona. A definição de "plataforma de trabalho digital" não deverá incluir os prestadores de um serviço cujo principal objetivo seja explorar ou partilhar ativos, como o arrendamento de alojamento de curta duração, ou através do qual pessoas que não sejam profissionais possam revender bens, nem os prestadores de um serviço que organizam atividades de voluntariado. A definição deverá ser limitada aos prestadores de um serviço relativamente ao qual a organização do trabalho efetuado pela pessoa, como o transporte de pessoas ou bens ou os serviços de limpeza, constitua uma componente necessária e essencial, e não menor e meramente acessória.

Não vemos nas atividades prestadas como motorista de transporte privado de passageiros, entrega de encomendas, ou limpeza de estabelecimentos e residências – apenas para exemplificar com as principais citadas – como o indivíduo possa ser considerado um mero “comerciante” de seu labor. Há trabalho, sem dúvida, ainda que sua conformação não seja nos moldes típicos da relação *standard* da sociedade industrial. Daí porque adotamos nos referir à pessoa que presta a atividade como um “trabalhador”: alguém que disponibiliza seu tempo e sua “força de trabalho” para um serviço solicitado por outrem.

Dada a dimensão mundial de sua atividade empresarial, a *Uber* tornou-se exemplo de metonímia no campo das relações de trabalho inauguradas na sociedade contemporânea, pela corrente expressão “uberização do trabalho”, que nada mais é do que a indicação de que o trabalho em plataformas *on-demand* se dá numa espécie de tendência de nova conformação das relações de trabalho, originada, ou ao menos disseminada em maior escala, pela referida empresa. No entanto, até para melhor contextualizar o fenômeno social, consideramos melhor a expressão “plataformização do trabalho”, por evitar a alusão específica a uma modalidade de serviços prestados por intermédio de empresas que exploram as plataformas digitais.

Segundo a Diretiva (UE) 2024/2831 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2024, relativa à melhoria das condições de trabalho em plataformas digitais,

O trabalho em plataformas digitais é efetuado por pessoas através da infraestrutura digital das plataformas de trabalho digitais, que prestam um serviço aos seus clientes. O trabalho em plataformas digitais é efetuado numa grande variedade de domínios e caracteriza-se por um elevado grau de heterogeneidade no que respeita aos tipos de plataformas de trabalho digitais, aos setores abrangidos e às atividades exercidas, bem como aos perfis das pessoas que

trabalham em plataformas digitais. Através dos algoritmos, as plataformas de trabalho digitais organizam, em menor ou maior grau dependendo do seu modelo de negócio, a execução do trabalho, a remuneração pelo trabalho e a relação entre os clientes e as pessoas que executam o trabalho. O trabalho em plataformas digitais pode ser efetuado exclusivamente em linha através de ferramentas eletrónicas (trabalho em plataformas digitais em linha) ou de forma híbrida, combinando um processo de comunicação em linha com uma atividade subsequente no mundo físico (trabalho em plataformas digitais efetuado no local). (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2024: 4).

Adota-se, pois, o mesmo ponto de vista de Amado e Moreira (2019: 210), de que não há como estabelecer um conceito homogéneo ou monolítico deste novo modelo, “já que são utilizados diferentes métodos e formas de trabalhar, que podem ir desde tarefas rotineiras, extremamente parceladas, monótonas, até tarefas mais complexas e novas, onde o valor acrescido está na qualificação e na inovação de quem presta”.

Veja-se, como exemplo importante dessa variedade, que “em alguns casos, as pessoas que trabalham em plataformas digitais não têm uma relação contratual direta com a plataforma de trabalho digital, mas têm uma relação com um intermediário através do qual trabalham em plataformas de trabalho digitais. Esta forma de organizar o trabalho em plataformas digitais resulta frequentemente numa vasta série de relações diferentes e complexas entre várias partes, incluindo cadeias de subcontratação, bem como em responsabilidades pouco definidas entre a plataforma de trabalho digital e os intermediários. As pessoas que trabalham em plataformas digitais através de intermediários estão expostas aos mesmos riscos relacionados com a classificação incorreta do seu estatuto profissional e com os sistemas automatizados de monitorização ou os sistemas automatizados de tomada de decisões que as pessoas que trabalham diretamente para as plataformas de trabalho digitais” (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2024: 16).

De todo modo, mesmo as relações desde antes regidas pelo Direito do Trabalho possuem essa característica de diversidade quanto ao objeto da contratação de trabalhadores por conta alheia – produção de bens industriais, produção no âmbito rural, prestação de serviços urbanos, ou em âmbito doméstico.

O modelo de relação de trabalho que surge no campo das plataformas digitais é marcado pelo dinamismo, aparentando ao trabalhador uma facilidade de ingresso e percepção de rendimentos: “o trabalho é disponibilizado na nuvem, que funciona como as antigas páginas amarelas”⁹². Desse modo, ao disponibilizar a sua força de trabalho no mercado, o trabalhador

⁹² Curiosamente, em Portugal existe uma plataforma digital de oferta de trabalho no “world wide web” assim também denominada – Disponível em: <https://www.pai.pt/> - [Consult. 30-08-2024].

supostamente “poderá se fixar a mais de uma fonte de trabalho, escolher quando e onde prestar o seu serviço” (VIDIGAL; KROST; ESTRADA, 2022: 51).

Costuma-se apontar como possível vantagem dessa forma de trabalhar uma maior velocidade de obtenção de rendimentos para o trabalhador, a beneficiar desta forma pessoas desempregadas e, ainda, aqueles que buscam uma fonte de renda a mais que a já existente.

Entretanto, a insegurança no tocante à obtenção de renda, e consequentemente à subsistência, é total. Teresa Moreira (2022: 74), ao comentar o modelo econômico em que se baseia a economia colaborativa, recorda a expressão de Marx – exército industrial de reserva – formado pelos desempregados e em que se sustentava o problema dos baixos salários de então, sem regulação alguma, e indaga se, nos tempos hodiernos, não se estará forjando, com o trabalho nas plataformas digitais, um exército de trabalhadores precários, de modo virtual, cujos ganhos são obtidos por tarefa e que, para tanto, têm de estar *on line* para conseguirem obter rendimentos, também à falta de uma normatização. E afirma que “tal como a Revolução Industrial, a principal inovação nestas novas formas de prestar trabalho não foi tecnológica, mas sim ideológica, baseada nos oligarcas da internet que são uma espécie de face oculta que pretendem impor os seus interesses perante os Estados” (MOREIRA, 2022: 75).

Em estudo realizado pela OIT (2021a: 4), constatou-se que o trabalho em plataformas digitais é a principal fonte de renda de cerca de um terço dos trabalhadores que exercem atividade dessa forma nos países mais desenvolvidos; essa proporção aumenta nos demais países e, mais particularmente, quanto ao gênero feminino.

No trabalho por intermédio de plataformas, outra característica indelével é que a fixação do valor a ser pago pelo consumidor pelo serviço prestado é estabelecida unilateralmente pela empresa que explora a plataforma, sem que o trabalhador possa interferir: a empresa, para tanto, vale-se de algoritmos para precificar o valor do serviço e alterar o valor conforme critérios estabelecidos, em razão da procura, em certos dias e horários. Ademais, nas atividades que envolvem a prestação de serviços em caráter presencial, como a de motoristas de transporte de passageiros ou bens, fica totalmente na esfera de tomada de decisões da empresa que explora a plataforma, novamente por meio dos algoritmos, identificar os trabalhadores elegíveis na área de solicitação dos serviços, dentre outras variantes que podem ser utilizadas pelo sistema para o funcionamento da aplicação. O trabalhador recebe apenas uma parte do montante que é cobrado pela plataforma ao consumidor, é dizer, “recebe o valor do preço do serviço fixado pela plataforma – descontado do percentual de taxas de intermediação e dos tributos incidentes – acrescido de outras formas de pagamento, como bonificações e prêmios por atingimento de metas” (VIDIGAL; KROST; ESTRADA, 2022: 64-65). Essa característica remete,

imediatamente, à teoria da mais-valia de Marx, agora revisitada: os trabalhadores voltam a receber aquilo que a empresa que fixa as regras dos termos de adesão entende por bem – em um retorno, de certo modo, ao período pré-Direito do Trabalho, em que não havia limitação às cláusulas contratuais laborais.

Os algoritmos servem, ainda, para combinar automaticamente trabalhadores com clientes da aplicação por meio de um processo no qual as pontuações que os trabalhadores recebem são decisivas para sua continuidade nesse trabalho: um número considerável de motoristas de passageiros e de entrega pesquisados pela OIT e que trabalham por meio dessas aplicações indicaram que não poderiam recusar ou cancelar trabalhos porque isso afetava suas pontuações e, conseqüentemente, a plataforma poderia reduzir seu acesso ao trabalho, retirar bônus, cobrar multas ou até mesmo cancelá-los na plataforma (OIT, 2021a: 9).

O risco da empresa que explora o *crowdwork* é praticamente nenhum: ela não precisa adquirir as “ferramentas” ou o “maquinário” para a realização da produção dos serviços e a obtenção de lucro: isso fica a encargo do trabalhador, que deverá possuir os meios para a realização do trabalho – seja para o acesso à plataforma, ou aplicação (telemóvel, *tablet*, *notebook*, *personal computer*), seja para o fornecimento do serviço (automóvel, motocicleta, bicicleta; em serviços de limpeza e manutenção, não é a plataforma que os irá fornecer). Os custos de manutenção, tanto quanto os de aquisição desses bens, e os riscos de danos ao equipamento utilizado também são totalmente atribuídos ao trabalhador.

Ao se falar em riscos, impõe-se lembrar que não há possibilidade (risco) de inadimplência dos clientes que acessam a plataforma ou aplicação: sem se realizar o pagamento antecipado, ou a pré-ordenação da despesa em cartão de crédito ou de débito, o serviço não se realiza ao cliente que o solicita, o que torna esse negócio altamente rentável e com risco mínimo de insucesso para as empresas que gerenciam a intermediação entre o trabalhador e o cliente.

Não é necessário, ainda, contar com qualquer estrutura típica da indústria moderna: o recrutamento, o desligamento e as suspensões contratuais são operados por algoritmos.

Não há preocupação, nas empresas que contratam em regime de *crowdwork*, com normas de segurança, higiene e medicina do trabalho: os riscos ocupacionais – acidentes e doenças ligadas ao trabalho, ou não – e respectivas necessidades decorrentes da impossibilidade de trabalhar não são objeto de discussão, ficam com os trabalhadores, a quem compete contratar seguros privados (ainda que oferecidos por algumas empresas do gênero). Logo, a insegurança de quem trabalha sob tal formato não se limita à variabilidade da renda do trabalho em si, ou à falha do veículo utilizado pelo trabalhador, sendo agravada nos períodos de incapacidade para o trabalho deste.

Os valores repassados aos trabalhadores a cada atividade também o são de modo automatizado, sem que seja necessária qualquer operação humana – salvo a dos programadores responsáveis por que tudo funcione na plataforma ou aplicação. O trabalhador, lado outro, não tem como negociar percentagem ou valor maior pelo serviço prestado, pois a empresa que explora a plataforma ou aplicação é quem estabelece essa proporção e faz os pagamentos de forma automática e eletrônica, sem que o trabalhador precise sequer receber numerário.

Entre os autores portugueses, parece claro o entendimento de que a atividade prestada via plataformas traz tão somente uma nova roupagem para os fenômenos de exploração da mão de obra humana: afinal, na lição de João Leal Amado, a figura do motorista de passageiros ou do estafeta-entregador retrata uma pessoa que presta a sua atividade para uma organização produtiva alheia; os frutos da sua atividade não lhe pertencem, originariamente, mas sim a outrem, a essa organização produtiva; ele não possui uma organização empresarial própria; ele não assume riscos de ganhos ou de perdas, estes são assumidos pela empresa sob cuja marca ele presta serviços. Ali vai, portanto, motorizado ou pedalando, um trabalhador dependente, um trabalhador do séc. XXI, diferente, decerto, dos seus pais, avós ou bisavós, mas, afinal, ainda um trabalhador dependente – um subordinado de novo tipo, com contornos distintos dos tradicionais, mas, em última instância, ainda dependente na forma como desenvolve a sua atividade (AMADO, 2023: 89).

Teresa Moreira encontra semelhanças entre o taylorismo e o trabalho *via* plataformas virtuais: a seu ver, nesse “neotaylorismo”, os tempos de trabalho são irrelevantes “porque o pagamento é feito por tarefa” e, em vez de existir um controlo sobre o processo produtivo, “realiza-se um controlo *ex-post*, já que pode recusar-se o trabalho efetuado se for considerado insatisfatório, assim como um controlo *ex-ante*, porque não se contratam trabalhadores que não têm boas avaliações feitas pelos clientes, isto é, que não têm uma boa reputação *on line*” (MOREIRA, 2022: 57).

Oliveira (2021: 10) ressalta haver a imposição da qualificação de “parceiro” ou trabalhador autônomo (*independent contractor*) pela empresa estruturada em plataforma nos termos de adesão, o que se baseia, *prima facie*, na ideia propalada pelas empresas de “desconexão deste modelo de negócios com o Direito do Trabalho”, buscando sua configuração como intermediação de uma atividade comercial.

De todo modo, as inovações tecnológicas que incidem sobre os meios de produção “não afetam a tradicional concepção de que o contrato de trabalho traduz uma peculiar compra e venda da força de trabalho” (MELHADO, 2003: 84-85), apenas surgindo novas nuances, novas formas de divisão social do trabalho, mas ainda organizadas, hierarquizadas e precificadas a

partir do que for fixado pela parte contratante (dê-se a esta parte o nome de empresário, empresa, plataforma etc.) e não a critério do contratado (dê-se a este o nome de empregado, colaborador, parceiro etc.), tampouco com possibilidades de negociação *inter partes*. Dito em outras palavras, permanece a empresa a fazer as contas sobre quanto cada trabalhador vai receber para que o empresário obtenha resultado lucrativo, como é da lógica capitalista.

Ou seja, aos olhos de quem contrata a atividade do indivíduo, há a aquisição da força de trabalho deste trabalhador, sem a qual não há produção empresarial de bens ou serviços a um terceiro – consumidor ou cliente, com ou sem o uso de plataformas digitais.

E esse estado de coisas não se afeta pela nomenclatura utilizada para tal negócio jurídico, ou conferida ao ser humano trabalhador: ele permanece como aquele que coloca sua força de trabalho (e, conseqüentemente, parcela de seu tempo) à disposição de outra pessoa, natural ou jurídica, para a produção de bens ou serviços, dos quais todavia não retira a íntegra do proveito econômico – o preço a ser cobrado pelos bens produzidos ou pelos serviços prestados supera o valor que o trabalho humano teve mensurado nesse negócio, para que o contratante possa prosseguir auferindo lucro no empreendimento empresarial – seja uma indústria, seja um serviço prestado nos moldes da reestruturação produtiva da sociedade industrial, ou por plataformas digitais ou aplicações.

Ursula Huws (2017: 30) comentando as mudanças nos modos de trabalhar, alerta sobre dois fenômenos no período imediatamente anterior à pandemia COVID-19: de um lado, o crescimento da classe operária, por um movimento de “formalização da economia informal”, como trabalhadores em serviços de limpeza em estabelecimentos públicos e privados, trabalho em residências, cuidadores de idosos e crianças; e de outro, o incremento de trabalhadores que são arregimentados por plataformas, trazendo-os “para dentro da órbita das relações formais do capitalismo”, numa retomada, de certo modo, dos estágios iniciais da produção fabril, em que “o modelo de trabalho era originalmente um modelo de aluguel; eles não empregavam diretamente os trabalhadores, eles alugavam um espaço na fábrica no período inicial do desenvolvimento industrial”. Para a autora, as empresas que exploram plataformas do gênero estão usando também um modelo tipicamente de aluguel, no qual tomam para si uma percentagem de cada transação envolvendo o motorista e o usuário.

Fica claro que “a tendência da economia de plataforma faz emergir a figura do trabalho fantasma, prestado materialmente por bilhões de trabalhadores no planeta, que passam a ser arregimentados de forma massiva” (VIDIGAL; KROST; ESTRADA, 2022: 7), mas ao desamparo da proteção jurídica e social dos ordenamentos estatais.

A seguir, pois, incumbe discutir o problema da metamorfose ocorrida nas relações laborais à vista da proteção conferida pelo Estado, e a relação disso com o fato de que pessoas não são reconhecidas como detentoras de Direitos Fundamentais Sociais por ausência de visibilidade.

3.3 PRECARIZAÇÃO, INFORMALIDADE E TRABALHO NÃO-DECLARADO

Assume-se nesta pesquisa que, após três “revoluções” antecedentes na sociedade industrial, há em curso uma “revolução 4.0”, que consagra uma “hegemonia informacional-digital no mundo produtivo”, na dicção de Antunes (2020: 81). Pensamos, assim como este sociólogo do trabalho, haver desde então uma nova morfologia na “pirâmide social do mundo do trabalho”: em seu topo, estão os trabalhos qualificados em alto nível, que exigem conhecimentos vastos no campo informacional e cognitivo; em contraponto, “na base, ampliam-se a informalidade, a precarização e o desemprego, todos estruturais”; e no ponto intermédio, uma condição híbrida, de trabalhadores qualificados cujos empregos podem “desaparecer ou erodir”, em razão das alterações realizadas em velocidade exponencial pelas TICs.

Na esteira dessa revolução, alavancada pela *Gig Economy* a partir da cada vez mais crescente utilização de trabalhadores em plataformas digitais, em qualquer lugar do planeta, há que se ter em vista as dificuldades que os Estados enfrentam para regular, fiscalizar e coibir práticas que levam à precarização do trabalho.

Teresa Moreira (2022: 29) sustenta haver uma verdadeira mudança em âmbito antropológico, não apenas estrutural, mas principalmente funcional, quanto à concretização da atividade laborativa e, por conseguinte, uma necessidade de nova dimensão da regulação das relações trabalhistas e, acrescentamos aqui, como foco da pesquisa, dos direitos de acesso à segurança social, dada ao caráter multifacetário que assumiu o trabalho por conta alheia, assunto a ser tratado no capítulo seguinte.

Ao Direito incumbe dar as devidas soluções às condições que passam a ser observadas na realidade social, e no que importa a esta pesquisa, quanto aos Direitos Fundamentais Sociais consagrados em âmbito global desde a DUDH. É o que passa a ser abordado.

3.3.1 O Direito a reboque da metamorfose das relações de trabalho

Os direitos sociais do trabalhador foram erigidos de forma gradual, como já apregoado, tendo como paradigma – ou *standard* – da construção da regulamentação destes direitos a relação de trabalho bilateral, por conta alheia, de trato sucessivo e continuada, sem prazo determinado para seu término.

O objeto do contrato de trabalho é o emprego da força de trabalho humana sob o mando de quem contrata. No entanto, esse molde contratual, ponto central do Direito do Trabalho (e das origens da Segurança Social, ainda no modelo *bismarckiano*), como visto, não se ajusta a outras formas de prestação de trabalho que vieram à tona durante o desenvolvimento de novas formas de organização do trabalho e da globalização econômica, que levou a uma repaginação da atividade empresarial.

No modelo *beveridgeano* de Segurança Social, a preocupação com um alcance universal como objetivo das políticas estatais levou a que os ordenamentos jurídicos fossem recebendo ajustes que – até certo ponto – permitiram manter a proteção social em níveis de crescimento sustentável, o que ocorreu de modo semelhante com os direitos dos indivíduos em suas relações laborais por conta alheia, ainda que sujeitas a transformações pelas formas de organização e divisão do trabalho que se sucederam no tempo.

Uma interessante situação de contratação de trabalho por conta alheia – de longa data – que foge do *standard* é a que se realiza nos portos, em que o comércio marítimo e fluvial precisa se valer de pessoas para a carga, descarga e movimentação de bens. No Brasil, em paralelo às relações de emprego tradicionais, o Direito do Trabalho também se ocupa do que se denominou *trabalho avulso* – uma relação tripartite, em que um trabalhador se coloca à disposição para prestar serviços a empresas que exploram o tráfego marítimo e fluvial de bens, no âmbito portuário (nos trabalhos de estiva e afins), por intermédio de uma terceira pessoa – o sindicato da classe trabalhadora, ou o órgão gestor de mão de obra portuária – sem que isso configure uma relação de emprego, um contrato de trabalho nos moldes típicos⁹³. Os trabalhadores nessa condição são *equiparados em direitos* ao trabalhador com vínculo contratual empregatício, no

⁹³ O trabalho avulso surgiu historicamente, conforme Githay (1992: 105), “como resposta dada pelos empregadores às constantes flutuações da carga e descarga de mercadorias nos portos. Trata-se de um mecanismo de “extrema flexibilidade na contratação dos trabalhadores”. Githay explica: “Diariamente e até duas vezes no dia, uma multidão de candidatos aglomerava-se nos portões dos portos para conseguir trabalho para o dia ou até algumas horas. Este sistema de contratação conhecido como *free call* (Inglaterra), *shape up* (Estados Unidos) ou parede (Brasil), levou a criação e manutenção de um exército permanente de reserva na área do porto, ao qual os empregadores recorrem nos momentos de pico do movimento do porto”. E assim é, até hoje, apenas com a diferença de que os candidatos são previamente cadastrados perante o terceiro intermediário – sindicato de classe ou órgão gestor de mão de obra portuária.

Brasil, por força do inciso XXXIV do art. 7.º da CRFB, apesar de não serem empregados. Perante a Previdência Social brasileira, os trabalhadores avulsos são segurados obrigatórios do sistema, tendo suas contribuições deduzidas de seus ganhos quando do pagamento pelo trabalho prestado.

Em Portugal, diferentemente, há um “contrato de trabalho portuário” cujas regras estão dispostas em diplomas diversos, notadamente o Decreto-Lei n.º 280/93, de 13 de agosto, abrangendo os direitos do trabalhador e a sua inserção no campo da segurança social.

Um outro modelo tripartite que se observa tanto no ordenamento português como no brasileiro é o “contrato de trabalho temporário”, em que uma Empresa de Trabalho Temporário (ETT) – cuja atividade não é a produção de bens, mas tão-somente o arremeter e colocar trabalhadores à disposição de outras empresas para atendimento de demandas temporárias – é o empregador, mas a contratante da ETT, que realiza negócio jurídico com a empregadora, é vista como tomadora do serviço, que tem poder de direção – hierárquico, portanto – quanto à atividade, mas não o poder disciplinar, que é da ETT, recaindo sobre esta, ainda, todas as obrigações de um empregador, notadamente o pagamento da contraprestação pelo trabalho e as obrigações decorrentes das regras de Segurança Social. Este modelo traz uma “fragmentação da posição jurídica do empregador, na medida em que os poderes da entidade patronal são repartidos por duas empresas” (MARTINEZ, 2005: 659-660).

Segundo Leitão (2023: 536), o trabalho temporário foi inicialmente regulado em Portugal pelo Decreto-Lei 358/89, de 17 de Outubro, passando depois a ser disciplinado pela Lei 19/2007, de 22 de Maio, e actualmente, é regido pelos artigos 172.º e seguintes do CTP, os quais são, no entanto, complementados pelo Decreto-Lei 260/2009, de 25 de Setembro, alterado e republicado pela Lei 5/2014, e alterado novamente pelas Leis 146/2015, de 9 de Setembro, 28/2016, de 23 de Agosto, e 13/2023, de 3 de Abril.

No Brasil, a contratação de trabalhadores por intermédio de empresas de trabalho temporário é prevista desde 1974, com a vigência da Lei n.º 6.019. A espécie contratual é admitida apenas *numerus clausus*, fora dos quais a legislação admite que o vínculo se forma diretamente com a empresa que se utiliza do trabalhador em sua atividade (e não com a empresa intermediária, que estaria presumidamente agindo em fraude à legislação).

Essa forma de contratação (ETT) é já uma derivação dos *contratos a prazo certo*, que por sua vez, nas origens do Direito do Trabalho, eram vistos como excepcionais, pois a contratação em regra se dava por prazo indeterminado, a fim de assegurar maior estabilidade ao trabalhador quanto à sua subsistência e de sua família.

Desde a onda neoliberal de fins do século XX, além das relações laborais tripartite, os contratos bilaterais não-tradicionais – anômalos ao contrato com indeterminação de prazo, típico da deflagração do Direito do Trabalho e suas normas fundamentais – ganharam força.

Os contratos a prazo determinado passaram a ser admitidos, daí para diante, em maior escala, especialmente ao analisar-se os ordenamentos português e brasileiro, que passaram por “reformas” que romperam o paradigma de um contrato de tendência vitalícia. Isso acarreta um efeito colateral: a busca por prestações da Segurança Social de proteção ao desemprego passa a ser maior, na medida em que os períodos de atividade remunerada se tornam descontínuos na vida de trabalhadores contratados a termo.

No Brasil, desde 1967, nos contratos por prazo indeterminado, passou a haver um regime híbrido de proteção contra a despedida: onde antes somente havia a obrigatoriedade de despedimento por justo motivo, na forma da CLT, criou-se o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), com cotizações do empregador a uma conta vinculada a cada empregado, o que permitiu que houvesse a “denúncia vazia” de contratos de trabalho por empregadores, situação em que o empregado teria direito a sacar o valor constante do FGTS, e ainda receber uma indenização compensatória pela perda do emprego. Em 1988, com a Constituição vigente, o sistema do FGTS passou a ser o único existente, fulminando a ideia de contrato vitalício e com estabilidade, ressalvadas raras situações: o dirigente sindical ou de comissão interna de prevenção de acidentes, a trabalhadora gestante, lactante ou adotante, por força de regras constantes da própria Constituição; e a pessoa vitimada por acidente do trabalho com incapacidade superior a 15 dias (por previsão do art. 118 da Lei n.º 8.213, de 1991). Desta forma, estando o empregador “livre para despedir”, o impacto sobre o gasto público com o seguro-desemprego acelerou-se ainda mais: em termos nominais, o gasto com seguro-desemprego cresce com ritmo de dois dígitos desde 2004 - a única exceção foi 2010, ano em que o Brasil cresceu 7,5%, o que é fruto da “alta rotatividade” das pessoas em seus empregos desde então.⁹⁴

Na atualidade, porém, “o tradicional sistema de produção taylorista e o modelo de regulação fordista começaram a cindir-se e a fragmentar-se, fazendo emergir formas de trabalho mais desreguladas e inseridas num quadro social mais marcado pela terciarização do emprego e pela expansão dos consumos de massa” (ESTANQUE, 2005: 131). No campo das

⁹⁴ Dados obtidos da Confederação Nacional dos Municípios, publicados em CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. **Apesar do emprego histórico, seguro-desemprego cresce e sindicalistas culpam rotatividade.** 2014. [Consult. 4-11-2024]. Disponível em: <https://cnm.org.br/comunicacao/noticias/apesar-do-emprego-hist%C3%B3rico-seguro-desemprego-cresce-e-sindicalistas-culpam-rotatividade>.

transformações observadas nas relações de trabalho, o fenômeno da chamada *externalização*, *terciarização* ou *outsourcing*, que no Brasil leva a alcunha de *terceirização* da mão de obra, originalmente admitida na prestação de alguns serviços, assumiu ares de legalidade na medida em que suas características foram gradativamente validadas por alterações legislativas e na jurisprudência tanto de Portugal como do Brasil, entre outros ordenamentos estatais⁹⁵.

Essa formação tripartite, que já se estende para toda e qualquer situação e não apenas para fornecimento temporário de trabalhadores (caso das ETTs), se consolidou inicialmente em atividades não ligadas à atividade principal da empresa (v.g., limpeza de estabelecimentos, fornecimento de segurança patrimonial privada das oficinas) e alastrou-se com o tempo para outras atividades – que portanto deixaram de ser realizadas por empregados contratados diretamente pelas empresas para o serem por empresas interpostas, para fazerem os mesmos trabalhos.

De todo modo, os trabalhadores nas ETTs, a prazo certo e em *outsourcing* eram indubitavelmente vistos pelos Estados como trabalhadores por conta alheia, com o que amparados pelas regras que lhes asseguravam a proteção em matéria de Direitos Fundamentais Sociais.

Mas os contornos das novas formas de contratação do trabalho humano levaram os estudiosos da sociologia do trabalho a buscar compreender um outro aspeto das transformações: a tentativa de redução de custos ligados à contratação do trabalho humano, vista como uma “fuga” das regras jurídicas de amparo aos Direitos Fundamentais Sociais dos trabalhadores, a partir da alteração – real, ou apenas aparente – do modelo *standard* da relação laboral da sociedade industrial.

3.3.2 O trabalho precário

Para o início dessa abordagem sobre a precarização do trabalho, precisamos retomar aspetos ligados às transformações da sociedade industrial (e advento de uma sociedade pós-industrial) e da (re)organização da divisão do trabalho nas empresas, com vistas à melhoria da produtividade e, como resultado, da lucratividade destas.

De acordo com alguns cientistas sociais, já estamos hoje vivendo em uma “sociedade em rede”, de âmbito global. Manuel Castells alude a essa nova economia global, surgida ao final

⁹⁵ Nesse aspeto cabe frisar julgamento proferido pelo Supremo Tribunal Federal brasileiro, já no século XXI, o qual, sob a sistemática de repercussão geral, fixou a seguinte tese: “É lícita a terceirização ou qualquer outra forma de divisão do trabalho entre pessoas jurídicas distintas, independentemente do objeto social das empresas envolvidas, mantida a responsabilidade subsidiária da empresa contratante” (BRASIL, 2016).

do século passado, graças à revolução da tecnologia da informação, como sendo informacional, “porque a produtividade e a competitividade de unidades e agentes nessa economia (sejam empresas, regiões ou nações) dependem basicamente de sua capacidade de gerar, processar e aplicar de forma eficiente a informação baseada em conhecimentos”, e em rede, “porque nas novas condições históricas, a produtividade é gerada, e a concorrência é feita em uma rede global de interação entre redes empresariais” (CASTELLS, 2003: 119).

Tal como a ideia de sociedade em rede, a organização empresarial vem deixando de ter um padrão hierárquico, piramidal, e passa a se estabelecer como “rede produtiva”, tendo essa mudança gerado o que Antonio Baylos denomina “deslaboralização” – a utilização, pelas empresas, de “colaboradores externos”, não-empregados, cujos resultados são controlados, com remuneração pelos serviços prestados, ou sob demanda (*on demand*), “*pero sin que por tanto incorpore a su plantilla laboral a quienes le suministran la prestación de trabajo ni tenga que afiliarse, dar de alta y cotizar por los mismos al sistema público de Seguridad Social*” (apud RENAULT *et al.*, 2011: 90).

Aqui chegados, precisa-se levar à colação o problema de que Baylos nos alerta, a partir da noção de trabalho precário.

Necessário se faz delimitar, para fins terminológicos, a expressão “trabalho precário”, de onde vem a expressão “trabalhadores precarizados”, a fim de discutir os efeitos dessa precarização do trabalho por conta alheia.

Como relata Freitas Júnior, a expressão *precarious work* surge em substituição à expressão trabalho atípico (*non standard employment - NSE*), no início do século XXI, na discussão sobre políticas de combate ao desemprego: desde então a preferência pela expressão substituta se consolida para “refinar a observação das relações entre precarização e os diferentes fatores de vulnerabilidade, tais como intermediação, gênero e condição migratória” (FREITAS JÚNIOR, 2020: 53).

Não se trata, todavia, de algo novo no mundo do trabalho. Como disserta Albin (2012: 3),

Precarious work is not a new phenomenon. In the histories of national and international labor markets there have always been distinctions among workers, placing some in a much more disadvantaged position than others. However, the growth in precarious work and transformations in its presentations are associated with the new economy and with the changes it has brought to the labor market⁹⁶.

⁹⁶ “O trabalho precário não é um fenômeno novo. Na história dos mercados de trabalho nacionais e internacionais sempre houve distinções entre os trabalhadores, colocando alguns em uma posição muito mais desvantajosa do que outros. No entanto, o crescimento do trabalho precário e as transformações em suas apresentações estão associados à nova economia e às mudanças que ela trouxe para o mercado de trabalho” (ALBIN, 2012: 3 - Tradução livre).

O trabalho precário define-se pela sua oposição ao trabalho estável, ou seja, “com vínculo contratual, sem termo e com condições de trabalho conformes ao estabelecido como trabalho decente” (GHAI, *apud* ROXO, 2017: 37) – contrapõe-se, nessa leitura, ao empregado “clássico”, tradicional, *standard* da sociedade industrial, antes das transformações havidas desde a segunda metade do século XX – *outsourcing*/terceirização, contratos a prazo certo, trabalho intermitente.

Visto então dessa forma, o trabalhador por conta alheia *precarizado* difere do trabalhador não-precarizado pela característica de não ter uma contratação sob a moldagem originária no Direito do Trabalho – vínculo bilateral, sem intermediários, e com direitos mínimos assegurados, preponderantemente: a existência de uma contraprestação mensal mínima, a indeterminação do prazo do contrato e a rigidez das regras para a ruptura contratual por parte do empregador, tudo isso reconhecido pelo Estado e imposto às relações de modo cogente, com acesso ao Poder Judiciário para exigir direitos em caso de descumprimento; noutras palavras, o trabalhador precário se vê sem a segurança de que seu contrato de trabalho guarde uma estabilidade a ponto de lhe prover sua subsistência dignamente.

A precariedade do trabalho, recorda Manuel Roxo (2017: 10), conforma-se de forma desigual na população trabalhadora e entre os Estados, e tende a afetar, em maior grau, os trabalhadores menos afortunados. Esta dinâmica, por seu turno, “gera novos riscos e, sobretudo, riscos desconhecidos ou desvalorizados até então, seja na sua manifestação (deteção), seja na sua própria essência (avaliação)”.

Nesse particular, por exemplo, os trabalhadores que acabam por se submeter a contratos “*zero hour*”, em vínculos intermitentes, não podem contar com essa segurança de obtenção de renda em termos contínuos, mas apenas periodicamente (no caso de Portugal, porque no Brasil nem mesmo há a garantia de uma quantidade mínima de dias trabalhados). A legislação laboral ainda os protege, por serem enquadrados como uma espécie de “empregados”, e não meros *freelancers*. Já nem tanto pode-se dizer da proteção em matéria de segurança social, pois no Brasil exige-se que o trabalhador nesta condição faça contribuições mínimas equivalentes à incidência da alíquota aplicável ao rendimento mínimo (o salário mínimo), mesmo que o trabalhador intermitente tenha recebido menos que isso (ou nada) nos respectivos meses, por força da Emenda à Constituição n.º 103/2019.

Quanto aos trabalhadores a prazo certo e não-intermitentes, mesmo com ganhos salariais mensais assegurados e grande parcela dos Direitos Fundamentais Sociais, não contam com a proteção contra a despedida no emprego, podendo estar, em curto espaço de tempo, de volta à fila dos desempregados. Estes, quando contratados a tempo parcial (*part-time*), podem ter

salário proporcional ao mínimo pelo tempo trabalhado e por força disso, caem em idêntica situação dos intermitentes no Brasil.

Os terciarizados, por sua vez, embora empregados e amparados pela Segurança Social, passam por problemas de achatamento salarial e ausência de capacidade negocial coletiva, na medida em que não se constituem como uma categoria uniforme de pessoas vinculadas por condições de trabalho similares, uma vez que intermediada a contratação perante aquele que usufruiu de sua força de trabalho.

No que toca aos trabalhadores em plataformas digitais, estes encontram-se em uma posição extrema de precariedade, pois remunerados “*pay as you go*”: além da incerteza de auferir rendimentos suficientes para a subsistência, muitas vezes não contam com qualquer aparato legislativo que lhes assegure um mínimo de direitos, nem mesmo a possibilidade de atuação da fiscalização estatal quanto a eventuais abusos por parte dos contratantes, já que não existe uma fiscalização mais eficaz dessas atividades – muitas delas prestadas de modo remoto, ou nas ruas – onde o Estado não consegue estar presente para exercê-la. No Brasil, como visto, tais trabalhadores são considerados contribuintes individuais, responsáveis por recolher a contribuição, na forma do art. 12 da Lei n.º 8.212, de 1991.

Há ainda o problema dos trabalhadores não-remunerados, que são precários no sentido da definição adotada por esta pesquisa, na medida em que não são amparados pelos Direitos Fundamentais Sociais dos trabalhadores por conta alheia. As estimativas apresentadas à sessão de 2009 da Conferência Internacional do Trabalho sugerem que “o valor do trabalho não pago de cuidados (também designada por “trabalho doméstico não remunerado”) pode ser equivalente à metade do PIB de um país” (OIT, 2011: 24).

Sobre o tema, De Masi (1999: 19) questiona o porquê de afazeres domésticos não serem considerados pela sociedade – desde a industrial – como produtivos, a não ser quando remunerados: em sua análise comparativa, que corresponde à realidade, se duas mulheres cuidam cada uma do próprio filho, são consideradas donas de casa e não são pagas por isso; mas se uma cuida do filho da outra, são consideradas *baby sitters* e remuneradas.

Marcelo Neves faz uma distinção importante quanto aos problemas advindos da precarização em países centrais e periféricos da economia globalizada: nos países periféricos, há uma ausência de concretização dos Direitos Humanos como forma de inclusão social (NEVES, 2011: 214), e assim a vulnerabilidade social dos indivíduos nas sociedades periféricas tende a ser acentuada quando comparada aos países hegemônicos.

Quanto à identificação de uma coletividade de trabalhadores precários, o fato é que a maior parte dos pensadores desde Marx e Engels consideravam a expressão “classe

trabalhadora” como sinônima de “proletariado” (ANTUNES, 2020: 92), o que se projeta no tempo por todo o século XX e até os tempos contemporâneos, notadamente a partir do reconhecimento dos direitos sociais ligados ao trabalhador proletário – por conta alheia – como fundamentais, a partir da DUDH.

Porém, ousamos ponderar que esta correlação, mesmo antes, e principalmente no lapso contemporâneo, não é precisa, na medida em que o proletariado “formal” corresponde a uma parcela de pessoas, apenas, das que vivem do trabalho, à qual deve ser somada toda a gama de trabalhadores precarizados, e os que não se encaixam na figura clássica trabalhista da categoria “empregados”, ou os geralmente denominados “trabalhadores por conta própria”, e que se somam, na atualidade, aos “empresários individuais” que não possuem verdadeiramente um empreendimento.

André Gorz se deteve nas transformações do mundo do trabalho pela tecnologia para grifar a tendência de produção de cada vez mais riqueza com cada vez menos trabalho humano, e acenar um “adeus ao proletariado” como resultado de trabalhadores que se tornariam funcionários de si mesmos – empreendedores, na gíria contemporânea. Defendeu, em sua obra, que estávamos a caminho da “morte do pleno emprego” nos moldes preconizados por J. M. Keynes, por impossível mantê-lo em face da crise do emprego e das inovações tecnológicas, e que haveria duas alternativas para gerir a “abolição do trabalho”: uma sociedade do desemprego ou uma sociedade do tempo liberado. Gorz entende por sociedade do desemprego justamente o que vemos na época contemporânea e que, segundo ele, já vinha se desenvolvendo: “de um lado, uma massa crescente de desempregados permanentes; de outro, uma aristocracia de trabalhadores protegidos; entre os dois, um proletariado de trabalhadores precários, que cumprem as tarefas menos qualificadas e mais ingratas” (GORZ, 1982: 11-12).

Como relata Freitas Jr. (2020: 58), “a disseminação do trabalho precário pelo mundo fez surgir uma população crescentemente numerosa, e curiosamente singular sob o ângulo identitário derivado de suas relações com o mundo [do] trabalho”. Daí surgir o neologismo “precariado”, em analogia ao proletariado da sociedade industrial, todavia sem que se tenha uma identidade coletiva possível de ser obtida, pela fragmentação das situações aí envolvidas.

Como sintetiza Guy Standing em sua obra que leva o título “*The Precariat: The New Dangerous Class*”, publicada originalmente em 2011 – antes ainda da expansão da plataformização do trabalho, que é iniciada desde a criação da empresa *Uber*, em 2009, sendo então apenas incipiente na época – a precarização é um produto da doutrina (neo)liberal que se inicia nos anos 70 do século XX, em que se propalava que “o crescimento e o desenvolvimento dependiam da competitividade do mercado”, e esta, por sua vez, seria gerada pela flexibilidade

do mercado de trabalho, “o que passou a significar uma agenda para a transferência de riscos e insegurança para os trabalhadores e suas famílias”, o que levaria à criação de um “precariado global”: milhões de pessoas sem uma âncora de estabilidade (STANDING, 2020: 15).

Ricardo Antunes (2020: 39) faz a seguinte análise a respeito do trabalho precário que desponta a partir do uso das TIC:

Como o trabalho *on-line* fez desmoronar a separação entre o tempo de vida no trabalho e *fora* dele, floresce uma nova modalidade laborativa que combina mundo digital com sujeição completa ao ideário e à pragmática das corporações. O resultado mais grave dessa processualidade é o advento de uma nova era de *escravidão digital*, que se combina com a expansão explosiva dos intermitentes globais⁹⁷.

Os estudos a respeito das transformações do mundo do trabalho pela denominada “Revolução 4.0” acenam para o início do movimento de precarização (maior) das relações de trabalho conjugada a uma crise estrutural do capitalismo iniciada em 2008 e a migração de parcela significativa da atividade produtiva de grandes conglomerados empresariais para o continente asiático, notadamente a China (ANTUNES, 2020: 58). Tal estado de coisas acabou por minar muitos postos de trabalho formais em países do ocidente e, por conseguinte, deflagrou movimentos revoltosos, como o havido em Portugal a partir de março de 2011, exemplificado pelo coletivo “Precári@s inflexíveis”, mesmo ano em que eclodem os movimentos *Occupy Wall Street* em Nova Iorque, e o *MayDay*, em Milão, entre outros mundo afora.

Do “Manifesto” do coletivo Precári@s inflexíveis⁹⁸ pode-se extrair a visão de tais trabalhadores precarizados:

Ficar sem trabalho e não ter acesso ao subsídio de desemprego porque a duração dos contratos, quando existem, não o permite; não ter direito a férias, nem à assistência na doença ou ao apoio na parentalidade porque os falsos recibos verdes são uma zona de exclusão da democracia; adiar eternamente a emancipação das redes familiares ou ter de regressar a elas; ter cada vez mais dificuldades em aceder a serviços básicos devido à desvalorização do trabalho e à privatização de serviços públicos; não conseguir aceder à habitação, porque o salário não chega e quem está em situação de precariedade não consegue aceder aos empréstimos; engravidar e ser despedida; não conseguir escapar ao trabalho informal, lugar por excelência de todas as arbitrariedades: estas são apenas algumas das consequências vulgares e brutais da precariedade na vida de muitos trabalhadores e trabalhadoras.

⁹⁷ De Masi, citando Fourier, discorre que já no início do século XIX este iria defender que “o capitalismo burguês aumentou a diferença entre os poucos ricos e os muitos pobres, tornou ferina a sociedade humana, dilacerando-a com a competitividade, impôs preços desonestos, fixados com base no proveito supervalorizado dos especuladores financeiros, e não com base nos interesses dos trabalhadores, reintroduziu formas de escravidão como o trabalho infantil e o trabalho alienado”. E conclui que estas são “denúncias que mesmo hoje, 200 anos depois, somos obrigados a repetir com renovada e estéril indignação” (DE MASI, 2022:1415). Na atualidade, fala-se em escravidão digital, como consequência da superexploração humana, já que tal como na escravidão “analógica”, praticamente estamos a falar, por vezes, de pessoas sem direitos e desrespeitadas em sua condição de dignidade, sem que sequer o Estado as consiga enxergar em sua plenitude, quanto mais tratá-las com alguma consideração e um mínimo de respeito.

⁹⁸ PRECÁRIOS INFLEXÍVEIS – **Manifesto fundador da Associação de Combate à Precariedade**. [Em linha]. 2012. [Consult. em: 22-08-2024]. Disponível em: <https://www.precarios.net/a-associacao/manifesto/>.

Conforme pondera Antunes (2020: 79), os trabalhadores que se identificam com tais movimentos “são parte integrante da classe-que-vive-do-trabalho”, e que, todavia, não são alvo primordial de preocupação de entidades sindicais e, com isso, sem força política para atingir um patamar de melhoria das condições da prestação do trabalho.

Um resultado dessa ausência de identificação de agrupamentos de trabalhadores precarizados como uma coletividade em si – pelo Estado e por eles próprios – é a perda de poder reivindicatório de direitos, marca indelével da construção dos direitos sociais em razão de uma “luta entre classes”, seja por falta de unidade desses trabalhadores, seja pela ausência de identificação da “classe oponente”, antes visível como o conjunto das empresas que empregavam pessoas em situações similares e sob a mesma regulação estatal (e de consequente possibilidade de concertação coletiva): se já era difícil a mobilização coletiva de trabalhadores em prol de melhores condições de trabalho, na atualidade isto se tornou quase impossível (apesar da crescente conexão das pessoas). O grau de compromisso com causas metaindividuais e a fraternidade reduzem-se a cada dia (FINCATO, 2014: 13).

Neste ponto, cumpre observar que o nascimento e desenvolvimento dos direitos dos trabalhadores – em face de seus empregadores e no campo da segurança social – foram resultado não de uma benesse estatal obtida face à mera boa vontade dos governantes, mas de pressões causadas pelos movimentos da coletividade dos sujeitos que se viam em condições indignas. E embora haja movimentos sociais reivindicatórios de melhores condições de trabalho aos trabalhadores que não possuem relação trabalhista *standard*, estes ainda não ganharam força bastante para se tornarem grupos de pressão.

A respeito da fragmentação do mundo do trabalho, convém frisar a obra de David Weil, *The Fissure Workplace*. Weil sustenta sua *Teoria da Fragmentação* a partir da constatação de que o modelo *standard* de relação de trabalho – bilateral, entre trabalhador e seu contratante – já não é a regra nos grandes conglomerados empresariais, citando a *Apple*, em que não há uma unidade fabril de seus produtos, mas uma cadeia produtiva a partir de subcontratações, que adquire a forma de um sistema planetário, em cuja órbita circulam satélites que são responsáveis pela manutenção da produção de bens com a padronização e controle de qualidade exigidos (WEIL, 2014: 89-92).

A *Apple*, como empresa central do sistema, é constituída atualmente com o menor tamanho e o menor número de trabalhadores diretos (empregados), a partir de uma ideia de “foco na competência” (*core competency*); ou seja, os “suficientes para cuidar da atividade ou

do produto em que se reconheça – e seja reconhecida pelos investidores – como capaz de exibir excelência e diferencial de competitividade” (FREITAS JÚNIOR, 2020: 89).

O efeito da fragmentação para o capitalismo é a redução de custos empresariais, ante o desmonte da proteção social conferida aos empregados, seja quanto a seus direitos em face de seus contratantes, seja pela transferência dos custos da segurança social para os próprios trabalhadores, liberando as empresas de custear, com contribuições provenientes de seu faturamento e/ou lucro, os regimes de seguro social onde labutam as pessoas que estão na cadeia produtiva. Colhe-se da obra de Weil (2014: 72) a conclusão de que “*Laws originally intended to ensure basic labor standards and to protect workers from health and safety risks now enable these changes by focusing regulatory attention on the wrong parties*” (...) *Traditional approaches to enforcing those laws similarly ignore the myriad new relationships that lie below the surface of the workplace. As a result, the laws crafted to safeguard basic standards, to reduce health and safety risks, and to cushion displacement from injury or economic downturn often fail to do so*”⁹⁹.

O mundo do trabalho contemporâneo, como visto, bastante diferente dos períodos em que a sociedade era industrial e não havia sido impactada pelas sucessivas revoluções tecnológicas, levou a que o Direito também passasse por mudanças, e no entanto há concepções doutrinárias de que, ainda assim, não tem suprido a necessidade de proteção à gama dos trabalhadores que deveriam estar por ele amparados.

Vejamos algumas dessas concepções quanto aos ordenamentos português e brasileiro, em observação ao que acontece com os trabalhadores *on demand*.

O efeito da contratação do trabalho *on demand* – típica do trabalho intermitente, ou “*zero hour contract*” – é que a empresa que explora o negócio não necessita de trabalhadores em caráter permanente para que possa auferir resultados, na razão exata da demanda dos consumidores, já que o proveito da empresa é retirado de cada transação concluída (de transporte de pessoas, de bens etc.).

Em Portugal, desde 2009 os arts. 157.º a 160.º do CTP regulam o contrato intermitente, também conhecido como “trabalho à chamada” e o definem como o contrato de prestação descontinuada dos serviços, aplicável a qualquer tipo de profissional e de atividade empresarial,

⁹⁹ “As leis originalmente destinadas a garantir padrões trabalhistas básicos e proteger os trabalhadores dos riscos de saúde e segurança agora permitem essas mudanças, concentrando a atenção regulatória nas partes erradas. (...) As abordagens tradicionais para fazer cumprir essas leis também ignoram a miríade de novos relacionamentos que estão abaixo da superfície do local de trabalho. Como resultado, as leis elaboradas para salvaguardar os padrões básicos, reduzir os riscos à saúde e segurança e amortecer o deslocamento por lesões ou crises econômicas muitas vezes não o fazem” (WEIL, 2014: 72 - Tradução livre).

desde que exercida com descontinuidade ou intensidade variável (PORTUGAL, 2009). O contrato nessa modalidade é sujeito à forma escrita, e deve conter o número anual de horas de trabalho, ou de dias de trabalho a tempo completo, de tal modo que, “omitida a forma escrita ou a menção ao tempo mínimo, considera-se celebrado sem período de inatividade” (LEITÃO, 2023: 523).

No Brasil, o contrato intermitente foi inserido na CLT em 2017, como uma espécie de contrato de emprego, obrigatoriamente sob a forma escrita, em que a pessoa não cumpre uma jornada fixa de trabalho nem tem dias previamente destinados ao trabalho semanal, desempenhando suas atividades profissionais apenas e tão somente quando houver a convocação por parte do empregador, para horas, dias ou meses de trabalho, com remuneração proporcional ao número de convocações que receber e ao montante de trabalho realizado. A convocação para o trabalho intermitente “pode se dar por qualquer mecanismo tecnológico existente e eficaz para realizar a comunicação entre empregador e empregado” (SERAU JÚNIOR, 2023: 229). Porém, diferentemente do contrato típico de emprego, caso a pessoa não venha a adimplir com sua obrigação (trabalhar no período da convocação), poderá haver uma compensação no mesmo mês (trabalhar em outra data) ou pagamento de multa, devida pela pessoa ao seu empregador (de 50% do que o obreiro ou obreira iriam receber por aquele período de trabalho), num arranjo normativo que “contraria os traços *forfetário* e pós-remuneratório que caracterizam o instituto do salário” (SERAU JÚNIOR, 2023: 230).

Não há, na figura do contrato intermitente brasileiro, a fixação de um número mínimo de convocações para o trabalho (semanal, mensal ou anual), ou mesmo o estabelecimento de algo como um piso salarial. O texto legal também passa ao largo de questões como proteções contra a despedida de pessoas que a CRFB ampara, como gestantes e dirigentes sindicais, ou vítimas de acidentes e doenças ocupacionais. Isso torna os trabalhadores nessa condição fortemente vulneráveis, pois não há segurança nem para o período de capacidade laboral – um subemprego, por sua força de trabalho estar subaproveitada – nem para os lapsos de possível incapacidade para o trabalho, pois podem ficar ao desamparo da Segurança (Previdência) Social, ante a ausência de contribuições regulares ao sistema, podendo acarretar, segundo a Lei n.º 8.213, de 1991, em seu art. 15, a “perda da qualidade de segurado”.

O CTP, contrariamente ao ordenamento brasileiro e de forma bem mais protetiva, estabelece um limite mínimo de cinco meses de atividade por ano, dos quais três deverão necessariamente ser ininterruptos (art. 159.º, n.º 2), e prevê uma remuneração para o período de inatividade, a ser fixada por regulamentação coletiva ou em 20% da remuneração base (art. 160.º, n.º 2); ademais, não pode a antecedência entre o período de aviso e o início da atividade

ser inferior a 30 dias, quando exerça outra atividade, ou 20 dias, caso contrário (art. 159.º, n.º 3). Com isso, o trabalhador nessa condição permanece integrado ao sistema de seguro social.

Vê-se, assim, que o trabalhador brasileiro na qualidade de contratado sob a forma intermitente tem uma vulnerabilidade muito maior que o seu paradigma português, pois sequer faz jus ao reconhecimento de um período mínimo de trabalho, transformando-se em uma espécie de trabalhador eventual (*freelancer*) com contrato escrito, como se empregado a tempo indeterminado fosse, mas retribuído apenas “*on demand*”.

Menezes Leitão (2023: 524), acerca dessa modalidade contratual, lembra que, após uma hesitação inicial, a jurisprudência o tem considerado como válido, assim como a doutrina.

Ao nosso ver, o trabalho intermitente, ou “*zero hour contract*”, já é um produto de novas abordagens capitalistas quanto à forma de obter trabalho com o mínimo de custo e o máximo de lucratividade. Mas, até a altura, as relações de trabalho por conta alheia, mesmo com a roupagem tripartite de ETTs, ou mediante *outsourcing*, ou sob as modalidades contratuais de caráter temporário e “*zero hour*”, permaneceram como *standard* das relações entre trabalhadores e empresas, ainda que já sem algumas características originárias, como a indeterminação do prazo de contratação e uma maior estabilidade no emprego; os ordenamentos estatais, e particularmente as regras de Direito do Trabalho e de Segurança Social, ainda foram capazes de contemplar, ao menos em teoria, os direitos sociais fundamentais envolvidos, pois mantida a formalidade de comunicação, aos poderes públicos, desses vínculos contratuais, do que resultava a sua plena visibilidade para os entes estatais – noutras palavras, os trabalhadores assim contratados “faziam parte das estatísticas oficiais”, seus contratantes eram sujeitos à fiscalização estatal e os indivíduos eram computados como segurados pelos sistemas de proteção no campo da segurança social, com forte tendência à universalização dessa cobertura previdencial.

Porém, outra mudança significativa no mundo do trabalho é identificada pela constituição de empresas unipessoais¹⁰⁰ (muitas delas contraditórias com o sentido etimológico do vocábulo “sociedade” - que pressupõe haver pessoas, mais de uma, que se associam), para o único desiderato de prestar trabalho, como *freelancers*, ou trabalhadores em plataformas digitais, sem que exista um empreendimento propriamente dito, mas tão-somente a prestação do trabalho a outrem, mesmo de modo habitual e subordinado a comandos de quem o contratou, leva as ficções jurídicas construídas pelos ordenamentos estatais a patamares jamais alcançados –

¹⁰⁰ Em Portugal, há as figuras jurídicas de Empresário em Nome Individual (ENI), Sociedade Unipessoal por Quotas e Estabelecimento Individual de Responsabilidade Limitada (EIRL). No Brasil, há o Microempreendedor Individual (MEI), o Empresário Individual e a Sociedade Limitada Unipessoal (SLU).

aproveitando-se delas apenas como subterfúgio para redução da carga tributária; como explicitado pelo Ministro Flávio Dino, do Supremo Tribunal Federal do Brasil, durante palestra proferida no 9.º Congresso Brasileiro de Direito Eleitoral, em junho de 2024, a respeito do trabalho de entregadores/estafetas: “Ter uma bicicleta, colocar um isopor nas costas e sair pedalando não é empreendedorismo”.

A prática de formação de empresas unipessoais cuja atividade econômica se resume a fornecer mão-de-obra a outrem no Brasil de certo modo foi ampliada – ainda que não intencionalmente – quando da criação da figura do MEI. Na exposição de motivos que precedeu a aprovação da LC n.º 123/2006, havia a ideia de que a norma seria positiva pois permitiria a formalização de pequenos negócios individuais, tais como oficinas de reparos de automóveis e aparelhos eletrodomésticos, pequenos comerciantes ambulantes, salões de cabeleiros etc. Atualmente, no entanto, vê-se que tal figura é utilizada em larga escala para a suposta contratação de trabalho “entre empresas” (como se fosse uma *terciarização*, ou *outsourcing*) porém para atividades prestadas sob subordinação, com pessoalidade e habitualidade, em substituição a contratos regidos pelo Direito do Trabalho, na chamada “*pejotização*” de trabalhadores (metonímia decorrente da sigla PJ, abreviação de pessoa jurídica ou pessoa coletiva), com a chancela da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal¹⁰¹.

Ocorre que o objeto do contrato entre as duas “empresas” nada mais é do que a compra da força de trabalho do titular da empresa contratada, muitas vezes calculada nos mesmos moldes que a relação contratual trabalhista (por tempo, ou por produção), com determinação de dias e horários para a realização do trabalho e sob ordens expressas do “contratante”, exceto quanto aos direitos consagrados nas regras de Direito do Trabalho: não há uma contraprestação

¹⁰¹ “Tema nº 725 da Repercussão Geral (RE nº 958.252) e ADPF nº 324. Prestação de serviços na atividade-fim de empresa tomadora de serviço por sociedade jurídica unipessoal. Fenômeno jurídico da “pejotização”. Existência de aderência estrita entre o ato reclamado e os paradigmas do STF. Agravo regimental provido. Reclamação julgada procedente. 1. O tema de fundo, referente à regularidade da contratação de pessoa jurídica constituída como sociedade unipessoal para a prestação de serviço de consultoria e de assessoria na atividade-fim da empresa tomadora de serviços, nos termos de contrato firmado sob a égide de normas do direito privado, por se relacionar com a compatibilidade dos valores do trabalho e da livre iniciativa na terceirização do trabalho, revela aderência estrita com a matéria tratada no Tema nº 725 da Sistemática da Repercussão Geral e na ADPF nº 324. 2. A proteção constitucional ao trabalho não impõe que toda e qualquer prestação remunerada de serviços configure relação de emprego (CF/88, art. 7º), sendo conferida liberdade aos agentes econômicos para eleger suas estratégias empresariais dentro do marco vigente, com fundamento no postulado da livre iniciativa (CF/88, art. 170), conforme julgado na ADC nº 48. 3. Procedência do pedido para se afirmar a licitude do fenômeno da contratação de pessoa jurídica unipessoal para a prestação de serviço a empresa tomadora de serviço, destacando-se não somente a compatibilidade dos valores do trabalho e da livre iniciativa na terceirização do trabalho assentada nos precedentes obrigatórios, mas também a ausência de condição de vulnerabilidade na opção pelo contrato firmado na relação jurídica estabelecida que justifique a proteção estatal por meio do Poder Judiciário. Precedentes. 4. Agravo regimental provido e reclamação julgada procedente” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal - Rel: 62430 SP, Relator: Min. EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 06/02/2024, Segunda Turma, Data de Publicação: 06 mar. 2024).

mínima (o salário mínimo), férias, dias de repouso, limitação máxima de horas de trabalho diárias e semanais, proteção contra acidentes, entre outros.

A escolha por simular contratos com trabalhadores travestidos de empresas no Brasil é bem esclarecida por Afonso (2020: 37): além dos direitos de natureza trabalhista, que em tal contratação inexistem, o contratante (a verdadeira empresa) teria de contribuir para o sistema de segurança social brasileiro com 20% do valor pago ao contratado (o trabalhador, ora travestido de empresa). Com o contrato “entre empresas”, não há contribuição a ser recolhida pela empresa contratante, ficando a encargo exclusivo do trabalhador “empreendedor” o custeio de sua participação no sistema, na qualidade de “empresário”, um “contribuinte individual”, nos termos da Lei n.º 8.212, de 1991, que rege a matéria. Afonso também analisa o fenômeno como sendo algo típico da economia brasileira, de modo que a *Gig Economy* tende a acentuar “a peculiar transformação de pessoa física em jurídica”, na medida em que nada se faça para modificar o atual estado da arte; noutras palavras, a forma como a tributação incide sobre o rendimento do trabalho, especialmente para fins de financiamento (e, portanto, da sustentabilidade) do sistema de segurança social brasileiro, leva a que essa “pejotização” de trabalhadores esteja em espiral crescente.

Aqui, diferentemente do que ocorrera com os fenômenos antecedentes, há uma “fuga” evidente à incidência da legislação laboral e de segurança social: como o prestador do trabalho é nominado “empresário individual”, a relação contratual é supostamente pautada pelo Direito Civil, em função de uma alegada autonomia.

Ocorre que, como sustenta J. C. Loureiro (2007: 17), a consideração da autonomia em termos “radicalizados” pode causar “efeitos nefastos em termos societários”, a revelar a dupla face do problema: coloca-se em risco (1) a proteção dessas pessoas e, de outro lado, (2) o financiamento do sistema. Conforme o jurista, “muitas das decisões privadas têm consequências públicas” e “os vícios privados, públicas virtudes”, da fábula das abelhas de Mandeville, traduzem-se, muitas vezes, num “vícios privados, custos públicos”.

Afinal, desde a dissertação de doutoramento de José Lobo d’Ávila Lima (de 1909), é preci(o)so o pensamento, e válido até o período contemporâneo, segundo o qual “[d]emonstram os factos, e exuberantemente o secundam as tendências das legislações sociais dos mais progressivos países que a previdência social, quando alimentada exclusivamente pelos esforços e posses individuais, não é garantia suficientemente eficaz contra os riscos de vária ordem que ameaça as classes laboriosas e contra os quais elas baldadamente lutam” (*apud* LOUREIRO, 2007: 50).

Porém, na linha oposta do pensamento de Carleheden e Jacobsen (2018: xiii), para quem o trabalhador manual não qualificado – um arquétipo da modernidade clássica – estaria desaparecendo, compreendemos que o fenômeno que se observa não é o desaparecimento, nem mesmo a redução de pessoas nesta condição, mas a sua paulatina *invisibilidade*, especialmente aos olhos do poder estatal, com o que – neste aspeto sim, iremos concordar com os sociólogos nórdicos – fica esse indivíduo à margem da civilização, como um “fantasma social”: sem ser detentor, na prática, de Direitos Fundamentais Sociais, no seu todo ou em grande parte.

3.3.3 Precariedade, informalidade e trabalho não-declarado

Pelo até aqui observado, as relações de trabalho por conta alheia ainda permanecem como parcela significativa destas, quiçá majoritária, em convivência cada vez maior com outras formas de prestar trabalho, sob novas fórmulas contratuais que não se encontram sob tal regência – ou, ao menos, há fundadas divergências a respeito disso, o que foi visto sob a ideia de “trabalho precário”.

Como consta dos estudos de Estanque (2005: 117), assistimos ao extraordinário aumento das situações de “atipicidade” laboral, em larga medida resultantes da globalização, tendo por consequências a desregulamentação dos direitos, o tráfico clandestino de mão-de-obra (migrações ilegais), e ainda um recrudescimento do trabalho infantil, da pobreza, do desemprego e do subemprego mundo afora.

No conjunto de todas as relações laborais reconhecidas como precárias, há uma parcela importante de pessoas prestando *trabalho informal, não-declarado*. O trabalho prestado desta forma não é um fato recente na história das relações laborais, e se trata da prática, por alguns atores dessas relações, de mascarar-las: ora pela ausência de documentação, ora pela identificação da relação como se fosse de outra natureza.

A informalidade no campo laboral está conectada à chamada *economia subterrânea*, que envolve aspetos das relações camufladas e o funcionamento real da nossa sociedade, “especialmente ao nível das articulações entre a estrutura social e produtiva e o funcionamento do mercado de trabalho” (LOBO, 1985: 528), cujas raízes se encontram ainda no trabalho rural e doméstico mas se espalharam pelas atividades produtivas como um todo. Este fenômeno foi inflado por novas formas de auferir renda para a subsistência, a partir das práticas observadas com a *Gig Economy* nesse campo.

Como ressaltado pela OIT (2013: ix), “*informal employment characterizes half of the global labour force and is strongly associated with decent work deficits, quality of jobs, working*

poverty, low productivity, discrimination and exclusion, insecurity and vulnerabilities in the labour market”¹⁰².

Compreendemos que a informalidade é um fenômeno “intimamente articulado com o processo de globalização e da expansão do capitalismo digital que está a transformar as estruturas profundas do sistema social e a divisão internacional do trabalho” (ESTANQUE; PEREDO, 2023: 15). A finalidade, à evidência, é o barateamento dos custos de produção.

Cumprindo, *a priori*, estabelecer a diferenciação entre “forma” e “formalidades” das relações jurídicas – em especial, as de caráter laboral por conta alheia – a fim de abordar o fenômeno intitulado “trabalho informal”, e neste, a figura do “trabalho não-declarado”, como integrante do problema da precarização do trabalho.

Considera-se a distinção entre *forma* e *formalidades* nas relações laborais a partir da lição do saudoso professor Pedro Romano Martinez: nas relações regidas pelo Direito do Trabalho, a contratação de pessoas para trabalhar não exige forma especial, em cumprimento ao princípio geral do consensualismo. Conforme sua obra, “a forma do negócio jurídico é a maneira como ele se revela, como se exteriorizam as respectivas declarações de vontade” (MARTINEZ, 2005: 461). Tanto em Portugal como no Brasil, o contrato de trabalho pode ser celebrado, em regra, de forma verbal, assim como por escrito, a critério das partes, ressalvadas as exceções que imponham a forma escrita em cada legislação – o que se dá, na maior parte das vezes, por força de contratos especiais (intermitente, em teletrabalho, de estrangeiros etc.), ou com prazo determinado. No Brasil, a CLT, nos lembra o professor lusitano, há expressa previsão legal nesse sentido – nos artigos 442 e 443.

As formalidades, por seu turno, são as exigências pautadas na ordem jurídica, que impõem que o contrato de trabalho, mesmo que tenha sido realizado verbalmente, seja dado ao conhecimento das autoridades públicas para atender finalidades de diversos matizes. Há um “dever de informação”, por parte de quem emprega, conforme estabelecido no art. 98.º do CTP; mas tal dever não se confunde com obrigatoriedade de contratação por escrito: apenas as informações devem ser fornecidas desta forma. Nos contratos de trabalho celebrados em Portugal, são formalidades externas “a inscrição do trabalhador na Segurança Social, a celebração do seguro de acidentes do trabalho e a actualização do registo de pessoal” (MARTINEZ, 2005: 462).

¹⁰² “O trabalho informal caracteriza metade da força de trabalho global e está fortemente associado a déficits de trabalho decente, qualidade dos empregos, pobreza no trabalho, baixa produtividade, discriminação e exclusão, insegurança e vulnerabilidades no mercado de trabalho” (OIT, 2013: xi - Tradução livre).

No Brasil, há imposição da formalidade de registro, pelo empregador, da relação laboral (tanto iniciada por trato verbal quanto por escrito) em um documento de identificação pessoal do trabalhador – a Carteira do Trabalho e Previdência Social (CTPS), além de ter de realizar a inscrição da pessoa na Previdência Social, de modo a identificá-la como segurado obrigatório do Regime Geral. Daí decorre que trabalhadores contratados sem as formalidades legais são geralmente denominados “sem carteira assinada”.

O dever de informação do empregador corresponde, portanto, a uma declaração da existência da relação laboral: o empregador deve declarar ao Estado em que está sediado quem lhe presta trabalho, seja qual for o regime de contratação, dentre aqueles que a lei exige sejam declarados. Os contratos de trabalho impõem tal declaração; os contratos de natureza cível, em regra, não.

Se há dúvidas sobre a existência do contrato de trabalho, quando não adotada a forma escrita, ou há alegação de que foi escamoteado por um falso contrato de natureza cível, as partes podem valer-se de quaisquer meios de prova admitidos em Direito para convencer as autoridades públicas competentes para o exame da matéria. Assim se dá, ainda, quando se produziu um contrato escrito com natureza diversa – por exemplo, de locação de serviços – e a pessoa contratada alega ter havido trabalho por conta alheia. Reconhecida a relação como típica de amparo na legislação trabalhista, então há sanções ao empregador que sonegou tais informações.

Mas quando não cumpridas as formalidades exigidas no ordenamento jurídico estatal, pode se falar em uma relação que pode – face à realidade social – nascer, se desenvolver e se extinguir sem que as autoridades públicas tomem dela conhecimento – e assim podem ser prejudicados interesses tanto da pessoa do trabalhador quanto das empresas e da sociedade. São as relações mantidas na informalidade.

Há um problema na análise do fenômeno, que “decorre da própria conceptualização da informalidade e de outros tipos de definições de atividade produtiva que vão além da definição do parâmetro estatístico para a sua medição” (ESTANQUE; PEREDO, 2023: 16).

A OIT, que se lançou ao estudo do chamado “setor informal” desde a década de 1970 e especialmente, após a Conferência Internacional do Trabalho de 2002, concebe a seguinte definição:

The 2002 ILC Resolution proposed the term ‘informal economy’ rather than the previous term ‘informal sector’ to better describe the sheer scope and diversity of the phenomenon around the world. Rather than a specific definition, the framework provided parameters for understanding the informal economy as ‘all activities that are, in law or practice, not covered or insufficiently covered by formal arrangements’. The notion of exclusion lies at the heart

*of these parameters – that it refers to working people who are largely excluded from the exchanges that take place in the recognised system. They are often not captured by national accounts and official statistics and as a consequence invisible in policy formulation*¹⁰³ (OIT, 2013: 4).

Aqui cumpre enfatizar que o fenômeno que chamamos de “informalidade” é aquele que se apresenta como ruptura dos “laços formais de contratação e regulação da força de trabalho” (ANTUNES, 2020: 75). Neste sentido, aproxima-se do que em âmbito de UE é denominado “trabalho não-declarado”.

Conforme descrito em comunicação da Comissão Europeia (2007: 1), tem-se como trabalho não-declarado “qualquer atividade remunerada de caráter lícito, mas não declarada aos poderes públicos, tendo em conta as diferenças de caráter legislativo existentes entre os Estados-Membros”. Esta definição “estabelece uma relação entre o trabalho não declarado e a fraude fiscal e/ou a fraude relativa às contribuições obrigatórias para a segurança social, abrange diversas actividades que vão da prestação de serviços informais às famílias ao trabalho clandestino de residentes em situação irregular; exclui, contudo, qualquer actividade criminosa”.

Como indica o texto da Comissão Europeia (2007: 2), “a problemática do trabalho não-declarado já tinha sido analisada na comunicação de 1998 da Comissão, que passou em revista as suas causas e repercussões e destacou algumas experiências de políticas na matéria. A comunicação em apreço abriu caminho a um vasto debate político à escala da UE sobre esta temática, que culminou na adopção de uma abordagem política comum estabelecida nas Orientações para o Emprego 2003-2005”. Porém, face ao incremento nos percentuais de pessoas laborando em condições não declaradas, houve por bem a Comissão retomar o diálogo a respeito, culminando com diversas medidas importantes.

Do referido documento da Comissão Europeia (2007: 3) destaca-se uma reflexão relacionada às possíveis razões do aumento do trabalho não-declarado no continente:

Perante os factores expostos infra, questiona-se se não há um terreno cada vez mais propício para o trabalho não declarado:
- procura crescente de serviços prestados às famílias e de cuidados em consequência de alterações sociodemográficas, eventualmente em combinação com a redução do tempo de trabalho;

¹⁰³ “A Resolução da CIT de 2002 propôs o termo “economia informal” em vez do termo anterior “setor informal” para descrever melhor o escopo e a diversidade do fenômeno em todo o mundo. Em vez de uma definição específica, a estrutura forneceu parâmetros para entender a economia informal como “todas as atividades que são, na lei ou na prática, não cobertas ou insuficientemente cobertas por acordos formais”. A noção de exclusão está no cerne desses parâmetros – que se refere aos trabalhadores que são amplamente excluídos das trocas que ocorrem no sistema reconhecido. Muitas vezes, não são captadas pelas contas nacionais e pelas estatísticas oficiais e, consequentemente, são invisíveis na formulação de políticas” (OIT, 2013: 4 - Tradução livre).

- tendência para relações de trabalho mais reduzidas e menos hierárquicas, acompanhadas de sistemas mais flexíveis de remuneração ou contabilização das horas de trabalho;
- trabalho por conta própria (incluindo trabalho por conta própria simulado) e subcontratação bem como, mais geralmente, contratos flexíveis e contratos de trabalho pontual quando utilizados incorrectamente para evitar a declaração de parte dos rendimentos;
- facilidade crescente de estabelecimento de grupos transfronteiriços de empresas, que exigem uma cooperação internacional eficaz entre as entidades e os sistemas de fiscalização e aplicação da lei.

Segundo um estudo mais recente da Comissão Europeia (2021), vê-se um traçado do trabalho não-declarado em três linhas distintas:

1. Trabalho não declarado num contexto profissional formal. Neste caso, pode ser totalmente não declarado, ou parcialmente não declarado, sendo uma parte do salário paga oficialmente e outra parte entregue em mão e de forma confidencial;
2. Trabalho não declarado por conta própria ou independente, sob a forma de prestação de serviços a empresas formais ou a outros clientes, designadamente famílias;
3. Fornecimento de bens e serviços a vizinhos, familiares, amigos ou (trabalhos conhecidos de construção ou reparação, limpeza, guarda de crianças ou de idosos). Esta categoria pode ser, nalguns casos, equiparada a uma ajuda mútua.

No plano internacional devem ser acrescentados aos fenómenos conectados ao tema o candente problema dos fluxos migratórios – regulares ou não – de indivíduos, nesta quadra da História, e que fazem com que os migrantes sejam aproveitados como mão-de-obra barata, na medida em que não estejam com seu ingresso em território estrangeiro devidamente regularizado, seja pela clandestinidade ou pela morosidade do procedimento de regularização perante as autoridades do Estado receptor.

Como ressalta Loureiro (2007: 5), como resultado direto da globalização tornou-se necessário o desenvolvimento de “mecanismos adequados aos novos desafios postos pelas migrações em termos de protecção social, aprofundando questões já discutidas e analisadas antes da própria globalização”.

Veja-se, a propósito, o que consta da Diretiva (UE) 2024/2831 do Parlamento Europeu e do Conselho sobre a melhoria das condições de trabalho em plataformas digitais (2024: 38):

Existem provas da utilização de trabalho não declarado em plataformas de entrega em vários Estados-Membros. Essa prática é realizada através de identidades alugadas, que consiste em pessoas que trabalham em plataformas digitais, que gozam do direito a trabalhar, se registarem na plataforma de trabalho digital e alugarem as suas contas a migrantes indocumentados ou a menores. Tal implica uma falta de protecção dessas pessoas, incluindo os nacionais de países terceiros em situação irregular, cuja situação conduz frequentemente a uma limitação do acesso à justiça por receio de retaliação ou risco de deportação. A Diretiva 2009/52/CE do Parlamento Europeu e do Conselho determina normas mínimas sobre sanções e medidas contra os empregadores de nacionais de países terceiros em situação irregular. As obrigações de transparência e as regras relativas aos intermediários previstas na presente diretiva contribuem fortemente, juntamente com a Diretiva 2009/52/CE, para resolver a questão do trabalho não declarado em plataformas digitais. Além disso, é fundamental que as plataformas de trabalho digitais assegurem a verificação fiável da identidade das pessoas que trabalham em plataformas digitais.

Não é possível, ademais, deixar de considerar precários e não-declarados aqueles que são submetidos às piores formas de exploração do trabalho humano, em condições análogas à escravidão, assim como em trabalho infantil, cujos direitos são totalmente desprezados por seus vis exploradores.

Em conduta similar ao trabalho não-declarado se tem o emprego subdeclarado. Este se verifica “quando uma entidade patronal formal paga a um trabalhador formal um salário oficialmente declarado, mas que é complementado por uma remuneração não declarada («por fora»), a fim de escapar ao cumprimento de todas as obrigações fiscais e de segurança social” (COMISSÃO EUROPEIA, 2021: 5).

Portugal possui diversas situações de trabalho não-declarado. Como se observa do estudo de A. Robalo dos Santos (2013), há simulações de falsa prestação de serviços autônomos, ou falso trabalho independente, ou falso estágio, com condições características de contrato de trabalho, e trabalho parcial ou totalmente não-declarado, o que se tornou prática corrente em determinados meios e circunstâncias, lesiva de interesses e direitos legítimos dos trabalhadores e do Estado que devem ser salvaguardados. Assim, muitos destes trabalhadores não-declarados, quer em residências, em função de cuidadores de crianças, ou idosos, ou na agricultura, na construção civil, ou em outras atividades, podem sofrer acidentes ou chegar à idade avançada sem conseguir obter uma pensão do seguro social português.

Não discrepa o entendimento constante da Diretiva (UE) 2024/2831 do Parlamento Europeu e do Conselho sobre a melhoria das condições de trabalho em plataformas digitais (2024: 18): “O abuso do estatuto de trabalhador independente, tanto à escala nacional como em situações transfronteiriças, constitui uma forma de trabalho falsamente declarado frequentemente associada ao trabalho não declarado. A situação de falso trabalho independente ocorre quando uma pessoa preenche as condições típicas de uma relação de trabalho, mas está declarada como trabalhador por conta própria. As falsas declarações de trabalho independente são frequentemente feitas para evitar determinadas obrigações jurídicas ou fiscais ou para criar uma vantagem competitiva em relação às empresas que cumprem a lei”.

Para o autor, que tem visão privilegiada do tema, pela função exercida de Sub-inspector-geral da ACT, o recurso ao trabalho não-declarado

além de contribuir para a diminuição das receitas públicas e para a distorção da concorrência, constitui-se também como elemento indutor de fenómenos que importa erradicar, como a precariedade, a segmentação, a exclusão, a desigualdade e a injustiça sociais, que atingem, sobretudo, pessoas especialmente vulneráveis (v.g. menores, mulheres, imigrantes irregulares, trabalhadores destacados, estudantes, desempregados etc.), os quais, em regra, são sujeitos às piores condições de trabalho, apresentam um nível acrescido de incidência de sinistralidade laboral e de doenças profissionais e encontram-se, na maior parte dos casos,

em situação de completa desproteção social ou com níveis mínimos de proteção” (SANTOS, 2013: 4).

A ausência de cumprimento do dever de informação pelo empregador quanto aos vínculos contratuais – pode se dar por razões diversas: há situações em que a atividade laboral é vedada pelo ordenamento, como nos casos de trabalho infantil, ou em condições análogas à escravidão – e portanto são realizadas às escondidas; outras vezes, a intenção do empregador ao não cumprir as formalidades é não se responsabilizar por obrigações contratuais laborais e, principalmente, tributárias. Aqui, vê-se que o problema da “fuga” ao trabalho declarado está atrelado, em sua essência, a um aspeto da vida em sociedade: a tributação.

Desde a formação dos primeiros povoados organizados para manter a ordem e evitar a submissão a outros povos, em face de conflitos belicosos, houve a necessidade de se constituir recursos para custear a defesa desses interesses. A forma de fazê-lo, desde então, foi o financiamento por intermédio de impostos. Como ressaltado por Santos (2014: 13), “com variações de tempo e lugar, o nascimento e o desenvolvimento de Estados foram sempre acompanhados da criação e cobrança de impostos”.

Em síntese, pode-se afirmar que na atualidade a tributação permanece servindo como fonte primeira de receita para que os Estados possam fazer frente a seus gastos, os quais, por seu turno, expandiram-se para outros campos de interesse público: não só a defesa da segurança pública interna, das fronteiras terrestres, fluviais e de mar territorial, como uma gama de serviços públicos: saúde, saneamento básico, educação, infraestrutura (estradas, ferrovias, portos e aeroportos) e, no que interessa a esta pesquisa, a segurança social.

Em nível global, entende-se que a tributação pelo Estado configura a extração de parcela do patrimônio de cada pessoa integrante da sociedade que seja considerada devedora do tributo, sempre com base no princípio da legalidade. Também se compreende, no âmbito de Estados de Direito, que essa tributação possui limites, em face da capacidade tributária de cada um, vedada a atuação confiscatória que retire da pessoa mais do que ela pode pagar; e que deve ser postada de tal modo que incida igualmente sobre todos, na medida de suas possibilidades, sem que alguns fiquem “de fora” do esforço de arrecadação para fazer frente às despesas do Estado.

O problema se encontra quando uma parcela das pessoas – naturais ou jurídicas – se sente injustiçada pela carga tributária a ela atribuída, discorda dos usos do que é arrecadado, ou simplesmente advoga uma tese de que não tem o Estado o direito de expropriar seu patrimônio, e com isso deixa de cumprir suas obrigações tributárias, simplesmente inadimplindo os tributos

que deve, ou pior que isso, escondendo arditamente os fatos que ensejam a tributação – praticando, daí, conduta ilícita, ao sonegar o pagamento do tributo. Aí se encontra grande parte das questões ligadas ao problema ligado ao trabalho não-declarado.

As empresas que não praticam a informalidade nas suas relações laborais sofrem consequências negativas quanto à livre concorrência: como a informalidade acarreta uma redução (ilegal) de custos, ante a mencionada sonegação de obrigações contratuais e tributárias, as empresas que se utilizam dela podem praticar preços de bens e serviços que oferecem menores em comparação com seus concorrentes diretos, que assumem todos os custos que estão envolvidos. Diga-se mais: a assunção de custos pela parcela da sociedade “formalizada” é maior ainda, na medida em que o Estado, por ter de fazer frente às despesas que lhe são inerentes (inclusive no campo da Segurança Social), terá de cobrar valores maiores para suprir a evasão fiscal do “setor informal”.

Raquel Varela (2015: 448) após enunciar que a precarização se dá por força do “padrão histórico” de ser do capitalismo – redução de custos para aumento da margem de lucro – afirma haver, em Portugal, diversas formas de sua consecução: especialmente os denominados “recibos verdes”, subcontratações, falsos “patrões”, em que se deslocizam custos para “empresários” individuais – aquilo que já foi citado como “pejotização”. Trata-se de uma situação de *dumping* social: se de um lado, trabalhadores são prejudicados nos seus direitos, de outro “a economia sofre com a concorrência desleal e a injustiça fiscal, uma vez que a redução de custos proveniente da manutenção de empregados informais permite a redução de preços de bens e serviços, afetando negativamente a isonomia no mercado em claro prejuízo daqueles empregadores que cumprem a lei” (ARAÚJO, 2018: 83).

Logo, as pessoas que compõem a sociedade, como um todo e individualmente, sofrem os efeitos da evasão fiscal, pois a ausência das formalidades de comunicação da admissão de trabalhadores é um fenômeno atrelado à conduta de empregadores que visam não realizar a cotização de suas obrigações destinadas ao financiamento da Segurança Social, o que põe em causa a sustentabilidade das políticas públicas a ela pertinentes, com risco de desproteção social a uma parcela cada vez maior dessas pessoas.

Por exemplo, conforme os dados estatísticos colhidos pelo Instituto Nacional de Geografia e Estatística do Brasil (IBGE) ainda em 2017, os empregadores que contratavam trabalhadores na informalidade, “além de negar-lhes a proteção social e as condições de trabalho digno, são responsáveis por uma sonegação anual de R\$ 100 bilhões” (ARAÚJO, 2018: 86).

Mas o que traz a importância do trabalho não-declarado para esta pesquisa é o seu efeito mais danoso: a pessoa trabalhadora, face à ausência de cumprimento das formalidades, pode ter obstado ou fortemente dificultado seu acesso às prestações do seguro social, entre outros Direitos Fundamentais Sociais.

Para compreender a magnitude do fenômeno no espaço da UE, utiliza-se, como ponto de partida, os dados colhidos em inquérito produzido pelo EUROFUND¹⁰⁴ no ano de 2019, solicitado pela Comissão Europeia, Direção-Geral do Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão e coordenado pela Direção-Geral da Comunicação. Na referida pesquisa, em Portugal, foram realizadas 1.030 entrevistas. Destes entrevistados, à indagação sobre se *conhece alguma pessoa que trabalhe sem declarar todos os seus rendimentos às autoridades fiscais ou à segurança social*, 36% responderam “sim” (a média em termos de UE foi de 33%).

O Relatório da OIT intitulado *World Employment and Social Outlook – Trends 2020*, que é publicado referindo-se ainda aos dados pré-pandemia de Covid-19 (cuja gravidade maior se deu justamente de março de 2020 em diante), destaca que a ausência de renda decorrente de um trabalho estável bem como de outros meios de subsistência obrigam um crescente número de pessoas a se submeterem a relações de trabalho informais, mediante baixa remuneração, baixa proteção social e reduzidos ou inexistentes direitos trabalhistas (OIT, 2020).

Ao comentar os resultados do estudo da OIT supracitado, Freitas Jr. (2020: 60) aponta marcadores eloquentes: dois mil milhões de trabalhadores, ou 61% da força de trabalho do mundo, estariam, à época, trabalhando na informalidade.

O nível de informalidade da atividade laborativa, conforme as estatísticas oficiais de organismos como a ONU e a OIT, varia de país para país particularmente em razão do nível de escolaridade/instrução do indivíduo; no entanto, os efeitos do trabalho não declarado são danosos a qualquer pessoa, pois, caso seja vitimada por um infortúnio durante sua trajetória na *vita activa*, a possibilidade de obtenção de uma prestação por doença, acidente ou invalidez é remotíssima e, de outra vertente, sua família poderá ficar sem fonte de subsistência, caso esta pessoa faleça, sempre pelo mesmo motivo – falta de identificação do indivíduo como “segurado” de um sistema de segurança social.

Digno de nota é o comprometimento da UE com o enfrentamento do fenômeno. Conforme consta do relatório da OIT sobre trabalho decente,

¹⁰⁴ EUROFUND – **Undeclared Work in the European Union** [Em linha]. Special Eurobarometer 498 – September 2019. European Union, 2020. ISBN 978-92-76-15135-7. [Consult. em 09-01-2025]. Disponível em: <http://doi.org/10.2767/018492>.

The European Union has been tackling undeclared work directly since 2001, and in 2003, issued an Employment Guideline no. 9 entitled Transform Undeclared Work into Regular Employment, which has significantly shaped policy, in particular encouraging preventive and curative measures rather than simple deterrence. This Guideline states that “Member States should develop and implement broad actions and measures to eliminate undeclared work, which combine simplification of the business environment, removing disincentives and providing appropriate incentives in the tax and benefits system, improved law enforcement and the application of sanctions”. Although the guideline does not cover measures facilitating greater commitment to tax morality, there were later included in the European Commission’s second Communication on undeclared work: ‘Stepping up the fight against undeclared work’, 2007 (OIT, 2013: 196)¹⁰⁵.

Na UE, a situação desses trabalhadores não declarados passou a ser considerado um assunto de atenção no mais alto nível político, embora se saiba da dificuldade de encontrar estatísticas precisas a respeito de quantos indivíduos estão nesta condição (HÄKANSTA *et al.*, 2022).

A existência do trabalho não-declarado reforça a necessidade de que os Estados não apenas busquem a regulação das relações laborais, mas cumpram a função indelegável de “fazer cumprir as leis”, inerente ao Poder Executivo de cada nação. A Convenção n.º 81 da OIT, adotada em 1947, estabelece em seu artigo 10.º que o número de inspetores de trabalho deve ser o suficiente para permitir o exercício eficaz das funções de serviço de inspeção e será fixado tendo-se em conta o número, a natureza, a importância e a situação dos estabelecimentos sujeitos ao controle da inspeção, assim como o número e a diversidade das categorias de trabalhadores ocupados nesses estabelecimentos. Neste sentido, relevante é o papel da inspeção do trabalho:

A inseparabilidade entre o trabalho e o indivíduo que o realiza, a implicação da pessoa do trabalhador na atividade laboral, determinam uma exigência de tutela de sua liberdade e integridade física, ou seja, em última instância determinam a intervenção do Estado na regulamentação das relações de trabalho. Em consequência, na medida em que o trabalho é de alguma forma normatizado, a inspeção encontra sentido e lugar de ser na história do trabalho. Em síntese, o serviço de inspeção deveria ser a forma de tornar efetivas as regulamentações do processo de trabalho (MIRANDA; DIAS, 2004: 3).

Uma medida importante tomada pela UE foi a criação de uma Plataforma para reforçar a cooperação no combate ao trabalho não declarado, nos termos da Decisão (UE) 2016/344 do

¹⁰⁵ “A UE tem vindo a combater diretamente o trabalho não declarado desde 2001 e, em 2003, publicou uma Orientação para o Emprego n.º 9 intitulada «Transformar o trabalho não declarado em emprego regular», que moldou significativamente as políticas, em especial incentivando medidas preventivas e curativas em vez de uma simples dissuasão. Esta orientação estabelece que «os Estados-Membros devem desenvolver e aplicar ações e medidas abrangentes para eliminar o trabalho não declarado, que combinem a simplificação do ambiente empresarial, a eliminação dos desincentivos e a concessão de incentivos adequados no sistema fiscal e de prestações, uma melhor aplicação da lei e a aplicação de sanções.» Embora a orientação não abranja medidas que facilitem um maior empenhamento na moralidade fiscal, foram posteriormente incluídas na segunda Comunicação da Comissão Europeia sobre trabalho não declarado: «Intensificar o combate ao trabalho não declarado», de 2007” (OIT, 2013: 196 - Tradução livre).

Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março de 2016, que reúne as autoridades e organizações que combatem o trabalho não declarado, notadamente os órgãos de inspeção do trabalho.

A *European Labour Authority* – Autoridade Europeia do Trabalho (ELA), criada pelo Parlamento Europeu, possui como uma de suas atribuições apoiar os Estados-Membros da UE na luta contra o trabalho não declarado, da qual a Autoridade para as Condições de Trabalho em Portugal (ACT)¹⁰⁶ é membro efetivo. Em 26 de maio de 2021, a Plataforma Europeia de Combate ao Trabalho Não Declarado passou a ser classificada como grupo de trabalho permanente na ELA.

No Brasil, apesar da magnitude dos números do trabalho não-declarado, não há iniciativa do gênero. Ao contrário, constatou-se que o número de Auditores Fiscais do Trabalho está em curva decrescente: segundo o Sindicato Nacional da categoria, em 2023 havia 3.644 vagas, mas apenas 1.949 auditores em atividade. O presidente da entidade, Bob Machado, destaca que esse é o menor número em 30 anos. O referido dirigente e auditor afirmou, ainda, que “a fiscalização do trabalho exige a presença física do servidor e, nesse caso, o avanço tecnológico não consegue substituir a ação humana”.¹⁰⁷ Em linha diametralmente oposta, a ACT em Portugal conta, neste ano, com 455 inspetores, “número expressivo face ao registado noutros anos, mas abaixo do total de postos de trabalho previstos neste âmbito (493), atingido em 2021”¹⁰⁸.

Basta comparar os números da população economicamente ativa no Brasil (cerca de 100 milhões de pessoas)¹⁰⁹ e em Portugal (aproximadamente 5 milhões e 400 mil pessoas)¹¹⁰ –

¹⁰⁶ A Autoridade para as Condições de Trabalho, abreviadamente designada por ACT, tem por missão a promoção da melhoria das condições de trabalho, através da fiscalização do cumprimento das normas em matéria laboral e o controlo do cumprimento da legislação relativa à segurança e saúde no trabalho, bem como a promoção de políticas de prevenção dos riscos profissionais, quer no âmbito das relações laborais privadas, quer no âmbito da Administração Pública (Lei Orgânica do Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social, Decreto-Lei n.º 167-C/2013, art. 11.º, n.º 1).

¹⁰⁷ Segundo notícia da Agência Brasil, em BRUM, Gabriel. Brasil tem o menor número de auditores fiscais do trabalho em 30 anos. **Radio Agência** [Em linha]. (20 mar. 2023). [Consult. 13-11-2024]. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/geral/audio/2023-03/brasil-tem-o-menor-numero-de-auditores-fiscais-do-trabalho-em-30-anos#:~:text=Segundo%20o%20Sindicato%20Nacional%20da,menor%20n%C3%BAmero%20em%2030%20anos>.

¹⁰⁸ Dados obtidos em notícia publicada em PATRÍCIO, Isabel. Aumento das visitas da ACT pode prejudicar qualidade da inspeção, avisa sindicato. **Trabalho by ECO** [Em linha]. (16 jan. 2024). [Consult. 13-11-2024]. Disponível em: <https://eco.sapo.pt/2024/01/16/aumento-das-visitas-da-act-pode-prejudicar-qualidade-da-inspecao-avisa-sindicato/>.

¹⁰⁹ A população ocupada, no 1º trimestre de 2024, estimada em 100,2 milhões de pessoas, era composta por 69,1% de empregados (incluindo empregados domésticos), 4,1% de empregadores, 25,4% de pessoas que trabalharam por conta própria e 1,4% de trabalhadores familiares auxiliares (cf. IBGE, 2024).

¹¹⁰ Em Junho de 2024, a população ativa (5 392,5 mil pessoas) diminuiu em relação ao mês anterior (0,5%) e a três meses antes (0,6%), tendo aumentado relativamente a um ano antes (0,9%). Dados colhidos em: INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA. **Estimativas Mensais de Emprego e Desemprego** [Em linha]. 2024. [Consult.

quase 20 vezes mais – para se ter a compreensão da distância galáctica entre os números do órgão de fiscalização num e noutro país.

Diferentemente do que acontece na Europa (que é, entretanto, a realidade em Portugal), no Brasil, o contrato de trabalho por prazo indeterminado e formalizado conforme a legislação trabalhista, embora considerado uma expressão de modernidade durante a segunda metade do século XX, nunca fora a única figura, nem sequer a figura majoritária, face à informalidade (referida desde os anos 1970 com o conceito de “setor informal urbano”) (COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE; ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 2019: 19). Apesar de se ter lançado, em 2014, um “Plano Nacional de Combate à Informalidade dos Trabalhadores Empregados”, não se obteve êxito em reduzir, de lá para cá, o imenso percentual de pessoas trabalhando sob o véu da informalidade no mercado de trabalho brasileiro¹¹¹.

No caso brasileiro, particularmente, conclui-se que “o flagelo da informalidade e da vulnerabilidade das classes trabalhadoras é uma característica estruturante que perdura desde a herança colonial até os primórdios da industrialização periférica” (ESTANQUE; PEREDO, 2023: 3) e prossegue na mesma magnitude.

Portugal, por sua vez, se encontra atrelado à política engendrada no âmbito da UE de combate ao trabalho não-declarado (TND), ou *undeclared work* (UDW) e, neste passo, vem adotando medidas legais mais drásticas para combater o fenômeno, a exemplo do que já se dá há algum tempo com a legislação brasileira, ainda que com pouca efetividade, como se vê adiante.

3.3.4 O trabalho não-declarado como conduta delituosa

O fenômeno da tentativa de “fuga” de empresas à incidência da legislação relativa aos Direitos Fundamentais Sociais não é novo; não decorre da *Gig Economy*. A figura dos “falsos trabalhadores por conta própria”, escondidos sob um véu de contratos formalmente

13-11-2024]. Disponível em: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=645497845&DESTAQUESmodo=2.

¹¹¹ Segundo estudos do IPEA, “Em 2022, mais de 40 milhões de pessoas trabalhavam em situação de informalidade no Brasil, representando 42,1% da população ocupada. Entre 2016 e 2019, a taxa de informalidade subiu de 40,4% para 42,8%, caindo 2 pontos percentuais em 2020. Essa queda foi causada pela pandemia de Covid-19, quando houve uma maior redução relativa dos trabalhadores informais em comparação com a queda observada nos trabalhadores formais. Em 2021 a informalidade voltou a crescer” (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Desemprego, Informalidade, Subutilização e Inatividade** [Em linha]. 2024. [Consult. 1-11-2024]. Disponível em <https://www.ipea.gov.br/porta/categorias/268-retratos-indicadores/retratos-indicadores-mercado-de-trabalho/15193-desemprego-informalidade-subutilizacao-e-inatividade>.

identificados como de locação de serviços, “falsos recibos verdes” ou, de forma mais desenfreada, apenas verbalmente, em total ausência de formalidades, é bastante antiga, mas o novo modelo econômico reproduz e intensifica o problema.

Se o desemprego causa desproteção e se identifica como fenômeno de exclusão social, a informalidade, e especialmente o trabalho não-declarado, torna o trabalhador invisível ao Estado, às estatísticas oficiais acima referidas, com efeitos danosos em nível extremo.

A conduta de não declarar às autoridades públicas a admissão de trabalhadores é considerada uma prática ilícita da empresa contratante, pelo que deve ser coibida pelo Estado, e por esta razão é definida como infração administrativa e, além disso, como crime em certos ordenamentos, como o brasileiro e, mais recentemente, o português.

O efeito prático dessa tendência de alargamento das relações de trabalho para fora dos muros do Direito do Trabalho leva ao que Menezes Leitão chama de “inefectividade das leis do trabalho”, a ter como paradigmas os casos de trabalho subordinado “mascarados de prestação de trabalho autónomo” (em Portugal habitualmente denominados falsos recibos verdes), de modo que, na atualidade, “o trabalho clandestino ou oculto constitui uma realidade muito frequente” (LEITÃO, 2023: 19).

No Brasil, a admissão de trabalhador na condição de empregado – qualquer que seja a modalidade contratual, com ou sem prazo determinado, inclusive em âmbito de relações domésticas (como os cuidadores de pessoas), exige registo na Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) do trabalhador, física ou digital, sendo prevista a pena de multa administrativa pelo inadimplemento da obrigação, a ser aplicada por Auditor Fiscal do Trabalho (AFT), prevista na CLT - artigos 29 e seu § 3,¹¹², 41¹¹³ e 47-A, este último inserido pela Lei n.º 13.467, de 2017¹¹⁴.

Configura-se a ausência do referido registo, ademais, conduta considerada crime pelo Código Penal Brasileiro, no seu art. 297, § 4.º, inserido pela Lei n.º 9.983, de 2000. Segundo a

¹¹² Art. 29. O empregador terá o prazo de 5 (cinco) dias úteis para anotar na CTPS, em relação aos trabalhadores que admitir, a data de admissão, a remuneração e as condições especiais, se houver, facultada a adoção de sistema manual, mecânico ou eletrônico, conforme instruções a serem expedidas pelo Ministério da Economia. (Redação dada pela Lei n.º 13.874, de 2019).

(...)

§ 3º - A falta de cumprimento pelo empregador do disposto neste artigo acarretará a lavratura do auto de infração, pelo Fiscal do Trabalho, que deverá, de ofício, comunicar a falta de anotação ao órgão competente, para o fim de instaurar o processo de anotação. (Redação dada pela Lei nº 7.855, de 24.10.1989).

¹¹³ Art. 41. Em todas as atividades será obrigatório para o empregador o registro dos respectivos trabalhadores, podendo ser adotados livros, fichas ou sistema eletrônico, conforme instruções a serem expedidas pelo Ministério do Trabalho. (Redação dada pela Lei nº 7.855, de 24.10.1989).

¹¹⁴ Art. 47-A. Na hipótese de não serem informados os dados a que se refere o parágrafo único do art. 41 desta Consolidação, o empregador ficará sujeito à multa de R\$ 600,00 (seiscentos reais) por empregado prejudicado.

regra, incide nas penas de reclusão de dois a seis anos, e multa, quem omite, na folha de pagamento ou em documento de informação que seja destinado a fazer prova perante a previdência social, ou na CTPS do empregado ou em documento que deva produzir efeito perante a Previdência Social, “nome do segurado e seus dados pessoais, a remuneração, a vigência do contrato de trabalho, ou de prestação de serviços”. Há, ainda, a incidência do delito tipificado no art. 337-A do mesmo Código Penal, vez que o empregador que não registra seu empregado visa, entre outros fins, o não recolhimento das contribuições previdenciárias devidas, pelo que fica caracterizado, em concurso, o delito – de cunho tributário – de sonegação de contribuições previdenciárias do lapso temporal em que se deu a relação contratual (ANDREUCCI, 2016).

Em Portugal, é obrigatória a informação ao poder público acerca das admissões de pessoas ao trabalho. Assim preceitua a Lei n.º 110/2009, de 16 de setembro – Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social, em seu art. 29.º n.ºs 1 a 3¹¹⁵. Face ao grave problema do trabalho não-declarado observado em Portugal, e seguindo as diretrizes da UE sobre o *undeclared work*, o artigo 106.º-A do Regime Geral das Infracções Tributárias foi incluído no referido diploma e vigora desde 1.º de maio de 2023; versa o artigo sobre a conduta de “omissão de comunicação de admissão de trabalhadores” como infração penal, nos seguintes termos: “As entidades empregadoras que não comuniquem à segurança social a admissão de trabalhadores nos termos previstos nos n.os 1 a 3 do artigo 29.º do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social, aprovado em anexo à Lei n.º 110/2009, de 16 de setembro, no prazo de seis meses subsequentes ao termo do prazo legalmente previsto, são punidas com as penas previstas no n.º 1 do artigo 105.º”¹¹⁶. A vigência ainda recente do dispositivo legal não permite apreciar se houve alguma redução da conduta tida desde então como delituosa, mas certamente é um marco regulatório importante com vistas à efetividade dos Direitos Fundamentais Sociais dos trabalhadores que vem sendo mantidos na informalidade.

¹¹⁵ 1 - A admissão dos trabalhadores é obrigatoriamente comunicada, pelas entidades empregadoras, através de qualquer meio escrito ou online no sítio da Internet da segurança social, à instituição de segurança social competente. 2 - A comunicação referida no número anterior é efetuada: (Redação dada pela Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro) a) Nas vinte e quatro horas anteriores ao início da produção de efeitos do contrato de trabalho; b) Nas vinte e quatro horas seguintes ao início da atividade sempre que, por razões excecionais e devidamente fundamentadas, ligadas à celebração de contratos de trabalho de muito curta duração ou à prestação de trabalho por turnos a comunicação não possa ser efetuada no prazo previsto na alínea anterior. 3 - Com a comunicação a entidade empregadora declara à instituição de segurança social o NISS, se o houver, se o contrato de trabalho é a termo resolutivo ou sem termo e os demais elementos necessários ao enquadramento do trabalhador.

¹¹⁶ O art. 105.º prevê pena de prisão até três anos ou multa até 360 dias.

Quanto à realidade brasileira, em que pese a previsão contida na legislação penal, tem-se uma constante marca estatística que demonstra não haver efetividade na intenção de coibir ou dissuadir a conduta de não-declarar trabalhadores. A Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar (PNAD) Contínua é o principal instrumento para monitoramento da força de trabalho no País, e é realizada pelo órgão de estatística federal, o IBGE. Dados da referida PNAD divulgados pelo próprio órgão de imprensa do governo brasileiro mencionam – sem qualquer alusão à condição delituosa da conduta – sob o título “Empregados com carteira e sem carteira atingem patamar recorde em 2023”, que “a estimativa anual do número de empregados com carteira de trabalho assinada cresceu 5,8% no ano e chegou a 37,7 milhões de pessoas, o mais alto da série”, mas “também a contingente anual de empregados sem carteira assinada no setor privado mostrou aumento, de 5,9%, chegando a 13,4 milhões de pessoas, também o pico da série”¹¹⁷.

Ao que a informação fornecida pelo próprio órgão governamental brasileiro indica, há como que uma “normalização” (ou banalização) da situação de irregularidade do trabalho não-declarado, como se fosse uma conduta que não fosse considerada antijurídica. Isso se dá, em parte, pelo já mencionado *déficit* de pessoas a exercer o cargo de Auditor-Fiscal do Trabalho, fato que acarreta um “senso de impunidade” e leva à não redução do fenômeno.

Tratemos, agora, do fenômeno da pandemia Covid-19 e suas consequências nas relações laborais, especialmente o incremento do trabalho precário.

3.3.5 Trabalhadores na pandemia: a precarização em ascensão

Ressalta Antunes (2020: 95) que, assim como observado em linhas atrás, “durante a vigência do taylorismo/fordismo no século XX, os trabalhadores por certo não eram homogêneos”; contudo, a diversificação de situações tende, desde a década de 1970, a ganhar em amplitude, o que veio a se tornar ainda mais evidente no período inaugurado com a pandemia de Covid-19.

Na quadra atual, com o avanço no campo das chamadas TICs, que acarretam novas e profundas alterações no processo produtivo de bens, aliado ao desenvolvimento de aparatos tecnológicos, e combinado com o cenário econômico de recessão no período da pandemia Covid-19 – que causou forte retração dos postos de trabalho e consequente desemprego massivo

¹¹⁷ EMPREGADOS com carteira e sem carteira atingem patamar recorde em 2023. [Em linha]. **Agência Gov.** (30 jan. 2024). [Consult. 13-11-2024]. Disponível em <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202401/taxa-de-desocupacao-cai-a-7-8-em-2023-menor-patamar-desde-2014>.

– constata-se o crescimento da quantidade de pessoas que passaram a sobreviver à custa de trabalhos realizados na modalidade *crowdwork offline, on demand*.

Um primeiro ponto a ser destacado envolve uma característica que se identifica com o período deflagrado pela pandemia Covid-19: a existência de pessoas, cada vez em maior número, realizando trabalho por conta alheia mas em seu próprio domicílio, ou em outros locais que não o estabelecimento da empresa contratante, no que restou apelidado por *teletrabalho*.

Outro aspeto do período pandêmico foi o imenso êxodo de pessoas que perderam seus empregos para formas de trabalho *on demand*, especialmente como motoristas de transporte de passageiros e entregadores de bens (estafetas) por intermédio de aplicações ou plataformas digitais.

As políticas de saúde pública que foram implementadas para evitar o contágio de pessoas em maior número no estágio mais crítico da pandemia de Covid-19 acarretaram a interrupção de muitas atividades e o fechamento de espaços de convivência – o chamado *lockdown* – com o que houve urgência de modificar, o quanto possível, as formas de trabalhar.

Lembra Teresa Moreira que a pandemia Covid-19 levou a que fossem adotadas alterações profundas na forma de trabalhar de milhares de milhões de pessoas a nível global e que não teria sido possível a adoção de mudanças sem a “digitalização da economia e da sociedade”. Dessa forma, a pandemia tornou-se um fator preponderante para a aceleração dessas mudanças. O teletrabalho, por exemplo, que despontava ainda como uma forma alternativa e, de certo modo, apenas residual de prestar o trabalho, “tornou-se a regra em múltiplas situações e durante vários meses devido à pandemia” (MOREIRA, 2022: 28) e, mesmo com o retorno das atividades presenciais, se manteve em níveis muito maiores que antes.

Assim, a primeira mudança identificada na ocasião foi a transferência de atividades de empregados antes prestadas no imóvel da empresa para outro local, em caráter remoto: ganhou força o teletrabalho, que “consiste na prestação de trabalho que se desenvolve fora do local de trabalho central do empregador, sendo realizado noutro local que se encontra ligado a esse local de trabalho central por meios de comunicação electrónicos” (LEITÃO, 2023: 528).

O teletrabalho, notadamente aquele prestado em *home office*, prestou-se muito bem a suprir boa parte dessas situações, na medida em que, possuindo o indivíduo um equipamento conectado à internet, o trabalho pôde ser realizado desde a sua residência, sem que se aumentasse o risco de contágio. Isso permitiu que houvesse a continuidade da prestação do trabalho: evitou-se, a um só tempo, (1) que mais pessoas perdessem seus empregos; e (2) que as empresas que dessa situação puderam tirar proveito tivessem de encerrar suas atividades.

O teletrabalho não surgiu com a pandemia: já existia, de modo incipiente, antes dela, tanto que as legislações laborais já a contemplavam de algum modo.

Em Portugal, houve regulação desde 2003 (CTP, art. 233.º e seguintes) e desde 2021, já como fruto do incremento dessa forma de trabalhar, os preceitos a tratar do assunto são os artigos 165.º e seguintes, subdividido em teletrabalho *subordinado juridicamente* (n.º 1 do art. 165.º) e *não subordinado*, ou *parassubordinado* – este último classificado como aquele que, mesmo sem subordinação jurídica, se encontrar em dependência econômica do beneficiário da atividade (n.º 2 do mesmo artigo).

No Brasil, o artigo 75-B, da CLT (introduzido pela Lei n.º 13.467/2017) define o teletrabalho como a prestação de serviços realizada “preponderantemente fora das dependências do empregador, com a utilização de tecnologias de informação e comunicação que, por sua natureza, não se constituam como trabalho externo”. Não versa o texto legal brasileiro sobre teletrabalho de pessoas não-subordinadas, ou parassubordinadas, limitando-se a regular a situação na relação empregatícia. Desde então, não houve alteração nas regras jurídicas, nem mesmo após a pandemia.

Quanto ao local da prestação do trabalho, Leitão (2023: 529) aponta que não há determinação de local específico pelo empregador, é dizer, pode ser feito, a critério do empregado, desde a residência, de espaços de *coworking*, ou com a utilização de um aparelho móvel – *smartphone*, *tablet*, *notebook* – e acrescentamos, de qualquer lugar do planeta. De todo modo, exige-se excepcionalmente a forma contratual escrita em Portugal, com a fixação de períodos de trabalho à distância e presencial, se for o caso (art. 166.º, n.ºs 2 e 3).

Essa modalidade de prestação laboral fora das sedes imobiliárias de empresas, por sua vez, traz uma nova realidade para o mundo laboral: como não é necessário estar presente fisicamente na oficina, na sede da empresa, mas apenas “telepresente”, o trabalhador não precisa residir sequer na cidade, ou mesmo no país em que a empresa funcione “fisicamente”: muitos são os casos em que o trabalhador presta a atividade de outro ponto qualquer do globo terrestre – um fenômeno que Portugal, ao regular o ingresso dessas pessoas que desejassem fixar residência permanente em seu território, com benesses antes inexistentes, denominou “nomadismo digital”¹¹⁸.

¹¹⁸ Os nômadas digitais são vistos como “trabalhadores que, por apenas necessitarem de um computador ou tablet para desempenhar a sua atividade profissional, podem fixar-se em qualquer ponto do mapa”. Neste sentido, “representam uma comunidade que, apesar de se encontrar em constante movimento, mobiliza a economia dos países que visita e, sobretudo, encarna um novo paradigma laboral” (NÓMADAS digitais: porque escolhem Portugal para trabalhar. **Moving Portugal** [Em linha]. 2025. [Consult. 31-10-2024]. Disponível em <https://www.movingtoportugal.pt/destino-portugal/nomadas-digitais-porque-escolhem-portugal-para-trabalhar/>).

Em decorrência, o trabalho a domicílio, ou fora da empresa, na quadra contemporânea, especialmente no período que se inicia após a pandemia, por outro lado, ostenta graves riscos de superexploração, na medida em que a prestação laboral se dá em lugares os mais diversos, pelo que se torna difícil de ser fiscalizado pelas autoridades estatais quanto a diversos aspectos – desde a formalização (declaração ou ausência desta) do vínculo com um empregador até as condições em que é prestado: a idade de quem trabalha (risco de exploração de trabalho infantil); jornadas e dias de repouso (risco de violação do direito ao descanso); transferência de custos da empresa ao trabalhador (risco de o trabalhador ter de arcar com despesas com o acesso à *internet* e energia elétrica, entre outras despesas realizadas para cumprir o trabalho).

Ou seja, os excessos que o Direito passou a conter, na sociedade industrial, embora já não aconteçam de forma tão constante e evidente, não desapareceram; e agora, a seu lado, surgem “novos excessos, decorrentes das novas formas de prestar trabalho na era digital” (MOREIRA, 2022: 67).

As empresas do paradigma industrial, já há tempos, fecham suas plantas industriais em um determinado local – cidade, país – e mudam toda a estrutura, ou parte dela, para outro ponto da Terra, onde lhes seja mais interessante sob o prisma econômico. Menezes Leitão frisa que com a globalização, desde o século XX, o deslocamento das unidades industriais a países com legislações menos protetivas se tornou uma prática dos agentes econômicos para o barateamento dos custos de produção, tendo por efeito reflexo o fechamento de plantas industriais em países com legislação mais evoluídas em amplitude da proteção social, daí advindo “consequências dramáticas para os trabalhadores envolvidos e para o nível de emprego local” (LEITÃO, 2023: 33).

Com o teletrabalho, o movimento se dá de modo diferente: empresas que exploram plataformas ou aplicações se espalham virtualmente por todos os continentes, mas não precisam mover-se um centímetro em termos geográficos; e são as pessoas que estão à busca de trabalho remoto, prestado a qualquer empresa (ou mais de uma empresa, no mesmo dia e até no mesmo horário), e por vezes (quando não haja prestação de serviços de modo físico) também em empresas sediadas em qualquer território, ainda que realizado desde seu próprio lar, o qual pode ser em qualquer lugar, num novo movimento nômade.

Outra forma de prestar trabalho que veio a ganhar importância na fase mais aguda da pandemia foi o *crowdwork* (trabalho em multidão): a população passou a utilizar-se, prioritariamente, pelos serviços de entregas contratados em aplicações ou plataformas; e com diversos transportes de massa interrompidos pelas medidas de saúde pública, o transporte privado de passageiros (VTC) foi alavancado, concorrendo com os serviços de táxi.

É possível observar a situação do *crowdwork on demand* em muitas facetas das necessidades advindas do período da pandemia Covid-19 (e que permaneceram após). Em períodos de fechamento total de estabelecimentos comerciais e obrigatoriedade de que as pessoas permanecessem em seus domicílios, salvo motivo imperioso (no período denominado como de “*lockdown*”), as pessoas passaram a se servir de serviços de entrega de mercadorias, notadamente alimentos, e outros artigos de primeira ordem, como medicamentos; documentos passaram a ser entregues com maior frequência por estafetas; como o transporte coletivo havia sido também suspenso, motoristas de aplicações passaram a realizar o transporte de passageiros, observadas regras de higiene (como o uso de máscaras). O *e-commerce* ganhou popularidade e alcançou consumidores que estavam tolhidos de adquirir, em lojas físicas, por exemplo, peças de vestuário, bem como artigos para as residências, como os de “cama, mesa e banho”, ou “têxteis-lar” – toalhas, lençóis, travesseiros etc. Finda a pandemia, tais práticas acabaram por ser incorporadas ao cotidiano das pessoas, ainda que não nos mesmos patamares que no período crítico da pandemia.

A pandemia agravou substancialmente a questão do desemprego. Houve imensa redução do consumo de diversos bens, e forte queda nas transações econômicas do mercado financeiro. Com a recessão econômica, diversas empresas reduziram seus quadros de pessoal, ou fecharam suas portas, temporária ou definitivamente. Na outra ponta dessa realidade, pessoas que sofreram a perda de seus postos de trabalho em função da pandemia, ou a suspensão de seus contratos, viram no *crowdwork* uma alternativa de subsistência; na outra face da moeda, a procura por pessoas para esta forma de trabalho aumentou significativamente, em razão da expansão da oferta a clientes que antes não utilizavam tais serviços.

Para as empresas que exploram as plataformas digitais ou aplicações do gênero, não houve problema em aumentar o quadro de trabalhadores cadastrados: pelo contrário, quanto mais pessoas são admitidas como motoristas, ou estafetas/entregadores, mais a plataforma ou aplicação tem condições de suprir a clientela, e portanto, auferir mais receita e, consequentemente, mais lucros. Não há custos fixos para as plataformas em manter pessoas cadastradas caso a procura sofra uma redução: o problema fica restrito a quem depende disso para sobreviver.

Essa necessidade de subsistência das pessoas que perderam o posto de trabalho na pandemia acarretou, em paralelo, uma procura desesperada por qualquer forma de trabalho, o que gerou uma tendência ao subemprego, ou a outras situações de trabalho precário, inclusive não-declarado.

Ocorre que o incremento de procura por serviços oferecidos por plataformas digitais não acarretou melhoria para quem trabalha; ao menos no Brasil, em que se realizou um inquérito em 2020 intitulado “Condições de trabalho de entregadores via plataforma digital durante a Covid-19”, os resultados apontam que 58,9% dos respondentes relataram que houve uma queda em sua remuneração no período da pandemia (ABÍLIO *et al.*, 2020).

É interessante frisar que a dificuldade em se identificar o volume de pessoas que se encontra exercendo trabalho por intermédio de plataformas digitais decorre de uma prática pouco transparente: “*Debido a que las plataformas practican una política de no divulgación de datos, resulta muy difícil estimar el volumen real de trabajadores ocupados a través de estas plataformas*” (OIT, 2021a: 3).

A mesma conclusão consta da Diretiva (UE) 2024/2831 do Parlamento Europeu e do Conselho sobre a melhoria das condições de trabalho em plataformas digitais (2024: 7): “Quando as plataformas operam em vários Estados-Membros ou além-fronteiras, muitas vezes não é claro onde e por quem é efetuado o trabalho em plataformas digitais, especialmente no caso do trabalho em plataformas digitais em linha. Além disso, as autoridades nacionais competentes não podem aceder facilmente aos dados sobre as plataformas de trabalho digitais, incluindo o número de pessoas que trabalham em plataformas digitais, o seu estatuto profissional e as condições de trabalho, o que dificulta o controlo da aplicação das regras em vigor”.

Não deixa de haver, de certo modo, um *trabalho não-declarado*, na medida em que não há imposição de que as empresas que o exploram informem às autoridades públicas quem e quantos são os seus trabalhadores.

Tem-se assim que a pandemia acelerou a transformação digital no mundo do trabalho e o surgimento de novas formas de trabalho, ao mesmo tempo em que evidenciou desigualdades e injustiças associadas às condições de trabalho nas plataformas digitais, bem como a necessidade de que seja assegurado trabalho digno e decente a todos esses trabalhadores (GAURIAU, 2021: 71), tema que será abordado adiante.

3.4 O OBJETIVO DO TRABALHO DECENTE PARA TODOS

Como vértice da condição humana, o direito ao trabalho tem sido objeto de preocupação cada vez maior quanto à dignidade de quem trabalha. Organismos internacionais globais (OIT, ONU, Banco Mundial) e comunitários (Parlamento Europeu, Conselho e Comissão Europeia) centram seus esforços na luta pelo combate às formas de trabalho não digno, como o trabalho

forçado e em condições análogas à escravidão, o trabalho infantil, e aquele prestado de modo precário, informal, não declarado aos poderes públicos estatais.

Como bem pontuado pela Comissão Mundial sobre o Futuro do Trabalho, “não é a primeira vez que uma alteração profunda no mundo do trabalho exige uma resposta global coletiva e mundial. Em 1919, na sequência de uma devastadora guerra mundial, os governos, os patrões e os trabalhadores uniram-se, com base num compromisso comum com a justiça social, e fundaram a Organização Internacional do Trabalho” (OIT, 2019a: 23).

Nos dizeres de Marie France Garcia-Parpet e Camila Bevilacqua (*in* AFONSO, 2020: 179), o trabalho por conta alheia foi construído, até os anos 70 do século XX, nos moldes de uma “relação durável com o empregador, mediada por meio de representação institucional envolvendo empregados e empregadores e, portanto, regulada por um direito específico, assim como um conjunto de vantagens sociais correspondentes a obrigações de desempenhar tarefas produtivas”, o que pode ser resumido com a expressão “trabalho decente”.

Para os organismos internacionais, a compreensão de trabalho decente vai além do cumprimento de regras de Direito do Trabalho: é compreendido como sustentado em quatro pilares a serem observados como metas: geração de mais e melhores empregos, extensão, até a universalização, da proteção social, a promoção dos direitos no trabalho e o fortalecimento do diálogo social (ABRAMO, 2014).

Logo, o problema da concepção de trabalho decente, ou digno, passa pela proteção dos trabalhadores em caso de ausência da capacidade de trabalhar. O artigo 9.º do TFUE, *verbi gratia*, dispõe que, na definição e execução das suas políticas e ações, a União tem em conta as exigências relacionadas com a promoção de um nível elevado de emprego, a garantia de uma proteção social adequada, a luta contra a exclusão social e um nível elevado de educação, formação e proteção da saúde humana.

À toda evidência, não é qualquer trabalho que atende ao desiderato do atingimento da dignidade: o trabalho deve guardar a condição de decência, sob pena de ferir-se o direito à vida sob outro prisma, o da própria condição humana digna, pois, como já proclamado, o trabalho não é mercadoria e o indivíduo-trabalhador é sujeito pleno de todos os Direitos Fundamentais.

A necessidade de subsistência serve, muitas vezes, de alavanca para lançar os Direitos Fundamentais ligados ao trabalho decente a distâncias inatingíveis: “*Poverty forces the free man to act like a slave*”¹¹⁹ (ARENDT, 2019: 64). E a escravidão não deixa de ser uma forma de trabalho em que uma pessoa se vê subordinada a outra pessoa (em verdade, mais que isso,

¹¹⁹ “A pobreza força o homem livre a agir como um escravo” (ARENDT, 2019: 64 - Tradução livre).

uma relação de exploração – ao extremo – do ser humano por outro ser humano), sendo o maior exemplo de trabalho indigno, indecente.

Documentos de organismos internacionais chamam a atenção, nesse período de transição evidenciado pelas novas tecnologias – a chamada revolução digital – para a importância de se assegurar trabalho decente (e consequente proteção social) para todos os que dependem de sua força de trabalho para sobreviver, e uma distribuição mais equitativa dos recursos materiais das sociedades, a par das transformações do mundo do trabalho em face da *Gig Economy*, como elementos essenciais, entre outros, para um desenvolvimento sustentável da Humanidade e do planeta.

Vejamos o detalhamento das iniciativas dos referidos organismos.

3.4.1 O trabalho decente como objetivo da OIT: a proteção do trabalhador nas relações laborais e pela segurança social

Ao completar 80 anos de existência, em 1999, a OIT se viu a braços com a necessidade de protagonizar uma reflexão em nível global acerca dos rumos das sociedades contemporâneas em matéria de exploração do trabalho de outrem, a partir da constatação: (a) das condutas de *dumping social* das décadas anteriores; e (b) de que as convenções da entidade não estavam disseminando a justiça social como se imaginava na sua constituição. Entrava em cena a concepção de luta pelo trabalho decente, ou digno, como forma de realizar um “enfoque integrado”: a articulação, por meio de um conceito chave, de diferentes ramos de especialidade da própria OIT (BARROSO, 2023: 215).

A iniciativa de uma *Agenda para o Trabalho Decente* foi vista por pesquisadores como uma forma de abordagem holística dos Direitos Fundamentais Sociais ligados à pessoa do trabalhador, ante a consideração de tais direitos em seu conjunto, sob a ideia de dignidade humana. Para Márcia Barroso (2023: 216), “a noção de trabalho decente é percebida numa perspectiva mais ampla, em que objetivaria assegurar ao trabalhador o acesso aos bens materiais, ao bem-estar, à satisfação profissional e ao completo desenvolvimento de suas potencialidades”.

Em seguida, quando da 97.^a Sessão da CIT (2008), foi publicada a *Declaração da OIT sobre a Justiça Social para uma Globalização Justa*, tida como a terceira mais importante declaração de princípios e políticas adotada desde a Constituição da OIT, em 1919. Baseou-se o documento na DF, de 1944 – a segunda mais importante –, e na *Declaração sobre os*

Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho, de 1998. A Declaração de 2008 teve também por base os compromissos da *Conferência Mundial para o Desenvolvimento Social*, de 1995.

A referida Declaração institucionaliza o conceito de trabalho decente (ou digno), desenvolvido pela OIT desde 1999, colocando-o no centro das políticas da Organização como forma de atingir os seus objetivos constitucionais (OIT, 2008: 1).

A Declaração de 2008 expressa a universalidade da *Agenda para o Trabalho Decente*: todos os Membros da Organização devem prosseguir políticas baseadas em quatro objetivos estratégicos – geração de empregos, ampliação da proteção social, do diálogo social e dos direitos no trabalho, tendo a equidade como eixo transversal a estes (ABRAMO, 2014: 4). Ao mesmo tempo, a Declaração destaca uma abordagem holística e integrada ao reconhecer que estes objetivos são “indissociáveis, interdependentes e reforçam-se mutuamente”, assegurando o papel das normas internacionais do trabalho como um meio útil de realização de todos eles (OIT, 2008: 2).

Também de forma peculiar, a Declaração de 2008 se refere a *toda e qualquer forma de trabalho humano*, e não apenas aquele formalmente reconhecido pela legislação trabalhista: incluem-se no objetivo de atingimento do trabalho decente também as pessoas que trabalham à margem do mercado de trabalho estruturado (ABRAMO, 2014: 8), de modo que se professa a ideia de que todos os que trabalham possuem direitos mínimos a serem reconhecidos.

Na sequência cronológica, em sua 100.^a Sessão, no ano de 2011, a CIT realizou um debate sobre a proteção social (alcance e universalização da segurança social); e em 2015, o tema do debate foi a proteção dos trabalhadores em seus contratos laborais. Para a OIT, “a proteção dos trabalhadores e a segurança social complementam-se e visam fornecer a maior parte da proteção de que os trabalhadores e as suas famílias necessitam” (OIT, 2015: 1).

A *Reunião de Peritos sobre Formas Atípicas de Emprego*, realizada pela OIT em 2015, concluiu que trabalhadores incluídos em contratos não formalizados são menos capazes que os outros de exercer os respetivos Direitos Fundamentais, e “enfrentam maiores défices de trabalho digno, em relação a diferenças salariais, acesso à segurança social, condições de trabalho e segurança e saúde no trabalho” (OIT, 2015: 68).

O documento produzido ao final da Reunião de Peritos enfatizou que, “caso não sejam controlados, estes défices de trabalho digno podem aumentar a insegurança e a desigualdade, e que são necessárias medidas para combater potenciais défices se se quiser que todos os trabalhadores sejam protegidos” (OIT, 2015: 69).

No relatório final, com base nas conclusões da Reunião de Peritos a OIT entendeu que deveria “promover uma abordagem renovada na proteção dos trabalhadores”, assim sintetizada:

Uma cobertura universal e eficaz teria como vantagem a diminuição da carga relacionada com os pisos de proteção social ao impedir os trabalhadores de se encontrarem numa situação de pobreza ou de se tornarem incapazes para trabalhar, e as consequentes pressões ao financiamento da proteção social. De facto, a implementação universal da proteção dos trabalhadores, juntamente com o alargamento dos pisos de proteção social, seria um poderoso contributo para o objetivo de acabar com a pobreza e para a realização da agenda de desenvolvimento sustentável pós-2015 (OIT, 2015: 71).

Importante observar que os estudos da OIT passam a enfatizar, nesse lapso temporal, a necessidade da proteção das pessoas que vivem do trabalho não apenas durante sua *vita activa*, mas além disso, no período de impossibilidade de produzir renda pelo trabalho. Desse modo, a metamorfose em curso nas relações laborais deve ser contemplada na formulação de políticas em favor da dignidade humana e do trabalho decente, e não na direção oposta.

Como consta da *Declaração do Centenário da OIT para o Futuro do Trabalho*, no cumprimento do seu mandato constitucional, e tendo em conta as profundas transformações no mundo do trabalho e o desenvolvimento da sua abordagem ao futuro do trabalho centrada no ser humano, a OIT deve concentrar os seus esforços no sentido de:

(i) assegurar uma transição justa para um futuro do trabalho que contribua para o desenvolvimento sustentável nas suas dimensões económica, social e ambiental. (ii) explorar todo o potencial do progresso tecnológico e do crescimento da produtividade, inclusive através do diálogo social, para alcançar o trabalho digno e o desenvolvimento sustentável que garantem a dignidade, a realização pessoal e que os seus benefícios sejam equitativamente partilhados entre todas as pessoas; (...) (xv) desenvolver e aperfeiçoar sistemas de proteção social adequados, sustentáveis e adaptados à evolução do mundo do trabalho; (...) (OIT, 2019: 8).

Da mesma forma que o preconizado pela Comissão Mundial sobre o Futuro do Trabalho, reunida em 2019, é nosso entendimento que

A proteção social é um direito humano e essencial para possibilitar aos trabalhadores e trabalhadoras e às suas famílias gerir as futuras transições. Perante as transformações em curso, que irão gerar ruturas e deslocações de pessoas, a proteção social liberta os trabalhadores de receios e da insegurança, e apoia a sua participação nos mercados de trabalho. A proteção social é um fator produtivo que ajuda as pessoas e as economias a prosperar. No entanto, mais de metade da população mundial permanece completamente desprotegida, uma parte considerável da população está apenas parcialmente coberta, e as mudanças na organização do trabalho criaram novas lacunas que devem de ser colmatadas. O futuro do trabalho requer um sistema de proteção social forte e adequado, assente em princípios da solidariedade partilha de risco que apoiem as necessidades das pessoas ao longo do ciclo de vida. Os governos têm de garantir a proteção social universal desde o nascimento até a velhice. Isso deve incluir o estabelecimento de um patamar de proteção social que garanta um nível básico de proteção a todos as pessoas vulneráveis, complementado por regimes contributivos de segurança social que proporcionam níveis mais altos de proteção. A poupança individual só pode ser uma opção voluntária que complemente as prestações sociais obrigatórias estáveis, equitativas e adequadas. Para garantir uma proteção social eficaz para todas as pessoas, as sociedades precisam de colmatar as lacunas existentes e adaptar os sistemas ao mundo do trabalho em evolução, alargando uma cobertura adequada de proteção social para os trabalhadores e trabalhadoras em todas as formas de emprego, incluindo o trabalho por conta própria (OIT, 2019a : 36).

Para a OIT, o trabalho humano, por conta alheia ou por conta própria, seja prestado a uma empresa fabril, uma oficina, numa prestação de serviços nos moldes das relações regidas pelo Direito do Trabalho ou pelo Direito Civil, ou mediante o uso de novas tecnologias em moldagens *on demand*, sempre é realizado para gerar meios para a subsistência de quem trabalha, na medida da aquisição de rendimentos, além de gerar riqueza para as sociedades como um todo. Todas as pessoas, em quaisquer formas de trabalho capazes de prover a subsistência humana de forma lícita, devem usufruir de padrões dignos de vida.

Esta dignidade, ou decência, no entanto, deve ser estendida a todas as pessoas quando não possam, temporária ou definitivamente, prover a si mesmos e a seus familiares. Daí advém a preocupação e resulta a necessidade de se olhar com atenção para a universalização da proteção social ao conjunto de pessoas que vivem do trabalho lícitamente, sem que existam pessoas à margem do processo civilizatório nesta circunstância – de não poder trabalhar e auferir renda.

A iniciativa de discutir e implantar a noção de trabalho decente, trazida a lume pela OIT, permite exortar seus Estados membros a produzir sistemas de proteção social capazes de absorver a totalidade das respectivas populações, sem “deixar para trás” contingentes de pessoas que, em certos ordenamentos, tornam-se excluídos das políticas de segurança social: ocupadas em trabalhos domésticos não-remunerados, migrantes em processo de regularização, e até mesmo aqueles que exercem atividade remunerada mas não são “vistos” pelo Estado, face ao fenômeno do trabalho não-declarado.

Desde 2005, mas principalmente a partir de 2015, como veremos, a ONU também toma lugar de protagonismo nesse aspeto da promoção do trabalho decente nas sociedades ao redor do globo, ao deflagrar uma *Agenda para atingimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável* (ODS), como se aponta a seguir.

3.4.2 O trabalho decente como objetivo de desenvolvimento sustentável da ONU

A ONU tem sido produtora, neste milênio, de ações que visam a efetiva fruição dos Direitos Humanos consagrados na DUDH, entre os quais aqueles ligados à pessoa que trabalha, em alinhamento com as diretrizes da OIT.

Uma primeira iniciativa digna de nota foi a criação, no ano 2000, pelo então secretário-geral da ONU, Kofi Annan, do *UN Global Compact* (Pacto Global). O Pacto Global foi “uma chamada para as empresas de todo o mundo alinharem suas operações e estratégias aos Dez Princípios universais nas áreas de Direitos Humanos, Trabalho, Meio Ambiente e

Anticorrupção e desenvolverem ações que contribuam para o enfrentamento dos desafios da sociedade”, tendo sido até aqui “a maior iniciativa de sustentabilidade corporativa do mundo, com mais de 25 mil participantes, entre empresas e organizações, distribuídos em mais de 67 redes locais, com abrangência e engajamento em todos os continentes” (ONU, 2000)¹²⁰.

Cinco anos depois, durante a *Cúpula do Milênio*, realizada pela ONU, 189 nações e 23 organizações internacionais se comprometeram com uma série de objetivos e metas para a melhoria das condições de vida das populações mais pobres do planeta. Àquela época, cerca de 1 bilhão de pessoas vivia na extrema pobreza, faltava água potável e alimentação adequada, assim como cuidados básicos com a saúde e serviços sociais necessários para a sobrevivência. Esse compromisso para combater a pobreza, a fome e outros males da sociedade foi pautado em temas que ficaram conhecidos como *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)*, divididos em oito prioridades, 21 metas e 60 indicadores. Na Resolução final da Assembleia Geral da ONU, adotada em setembro de 2005, os chefes de Estado e de Governo resolveram discutir o trabalho decente – na linha do que já defendia a OIT, desde 1999, e fixá-lo como um dos *objetivos de desenvolvimento do milênio*:

Apoiamos firmemente uma globalização justa e resolvemos fazer com que os objetivos do emprego pleno e produtivo e o trabalho decente para todos, especialmente para as mulheres e os jovens, sejam uma meta fundamental das nossas políticas nacionais e internacionais e de nossas estratégias nacionais de desenvolvimento, incluindo as estratégias de redução da pobreza, como parte de nossos esforços para atingir os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (OIT, 2006: 6).

Surgia, assim, mais um *locus* de debate para tais direitos, reafirmando a preocupação global sobre o exercício destes por todos os que deles necessitem. É o que se observa, por exemplo, a partir da publicação, pela ONU na *Conferência Rio +20*, do documento *O Futuro que Queremos* (2012). No referido documento, que trata dos *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)* que deveriam ser atingidos até 2015, destaca-se a afirmação de que

a promoção do acesso universal aos serviços sociais pode contribuir consideravelmente com a consolidação das vantagens do desenvolvimento. Sistemas de proteção social que buscam enfrentar e reduzir a desigualdade e a exclusão social são essenciais para erradicar a pobreza e promover a realização dos ODM. Nesse sentido, apoiamos fortemente as iniciativas destinadas a reforçar a proteção social para todos os povos (ONU, 2012: 21).

¹²⁰ Os Dez Princípios do Pacto Global das Nações Unidas são derivados: da Declaração Universal dos Direitos Humanos, da Declaração da Organização Internacional do Trabalho sobre Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho, da Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento e da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção. Destes, merecem destaque os Princípios de n.º 1, “As empresas devem apoiar e respeitar a proteção dos direitos humanos proclamados internacionalmente”; e de n.º 6, sobre “a eliminação da discriminação em matéria de emprego e profissão” (ONU, 2000).

O documento produzido no Rio de Janeiro destaca, ainda, a questão dos Direitos Fundamentais a serem tornados efetivos às pessoas trabalhadoras, entre os quais não apenas os direitos consagrados pelo Direito do Trabalho, contemplada ainda a segurança social:

Reconhecemos que os trabalhadores devem ter acesso à educação, às competências, aos cuidados de saúde, à segurança social, aos Direitos Fundamentais no trabalho, à proteção social e jurídica, incluindo a segurança e saúde no trabalho, e a oportunidades de trabalho digno. Os governos, os sindicatos, os trabalhadores e os empregadores têm um papel a desempenhar na promoção do trabalho digno para todos, e todos devem ajudar os jovens a aceder às competências necessárias e às oportunidades de emprego, incluindo em setores novos e emergentes (ONU, 2012: 45).

Passados mais três anos dessa Conferência, em 2015, a ONU adotou a *Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*, construída “sobre o legado dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e concluirão o que estes não conseguiram alcançar”, de modo a buscar “concretizar os direitos humanos de todos”. Eles são considerados integrados e indivisíveis, e equilibram as três dimensões do desenvolvimento sustentável: “a econômica, a social e a ambiental” (ONU, 2015: 1).

No sentido que se dá à expressão *desenvolvimento sustentável*, se reconhece que a erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões, o combate às desigualdades dentro dos e entre os países, a preservação do planeta, a criação do crescimento econômico adequado, inclusivo e sustentável e a promoção da inclusão social “estão vinculados uns aos outros e são interdependentes” (ONU, 2015: 5).

A Agenda tem 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), baseados nos diversos instrumentos produzidos pela ONU, entre os quais a DUDH, com finalidade de atingimento dos referidos ODS em 2030; e estabelecem, em síntese, que a erradicação da pobreza deve ser acompanhada de estratégias que promovam o crescimento econômico e atendam a uma série de necessidades sociais, como educação, saúde, proteção social e perspectivas de emprego, ao mesmo tempo em que combatem as mudanças climáticas e protegem o meio ambiente, de modo a “não deixar ninguém para trás”¹²¹.

A preocupação com o futuro da Humanidade é o motor da construção da ideia dos ODS. Nos termos definidos pela ONU em documento que esclarece os ODS (2023), fica evidenciada a preocupação com as próximas gerações: “*El desarrollo sostenible implica cómo debemos vivir hoy si queremos un futuro mejor, ocupándose de las necesidades presentes sin*

¹²¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – 17 objetivos para transformar nuestro mundo [Em linha]. 2024 /. [Consult. em: 12-11-2024]. Disponível em: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es>

comprometer las oportunidades de las generaciones futuras de cumplir con las suyas. La supervivencia de nuestras sociedades y de nuestro planeta común pasa por un mundo más sostenible”¹²².

Ainda que se possa levar em conta o fato de que, na atualidade, muitas pessoas vivem dignamente, conforme parâmetros mundialmente reconhecidos, essa dignidade não chega a ser desfrutada por enormes segmentos, e o combate à pobreza extrema é prioritária. Ressalta a ONU que “*Según un informe de Oxfam, desde 2020, alrededor de 42 billones de dólares, dos tercios de los nuevos patrimonios, fueron a parar al 1 % de las personas más ricas. Esto sucedía mientras aumentaban los índices de pobreza y hambre*”¹²³.

A definição dos ODS baseou-se em processo de consultas abertas e de pesquisa global, coordenado pela ONU, com a participação de mais de 1,4 milhão de pessoas de mais de 190 países – governos, sociedade civil, setor privado, universidade e instituições de pesquisa – que contribuíram, pessoalmente ou por meio da plataforma *online My world*, com a agenda global de desenvolvimento. As empresas e organismos participantes do Pacto Global também se comprometeram a auxiliar no atingimento dos ODS.

A meta da *Agenda* – deveras ambiciosa – é erradicar a pobreza em todas as suas formas até 2030. Os dezessete ODS contemplam dimensões econômica, social e ambiental. Concorde-se plenamente com a abordagem do atual governo português a respeito do desafio colocado: “A Agenda 2030 e a prossecução dos seus 17 ODS constituem um enorme desafio para todos. O seu sucesso depende da apropriação das suas metas, não só, pelas entidades governamentais, órgãos de soberania e autarquias locais, mas também por um conjunto alargado de atores, nos quais se incluem as entidades da sociedade civil, como as ONG, as empresas, a academia e os próprios cidadãos” (PORTUGAL, 2023: 14).

Entre os ODS, e em consideração ao objeto desta pesquisa, merecem abordagem o primeiro dos ODS, “Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares”, particularmente o item 1.3, “Implementar, em nível nacional, medidas e sistemas de proteção social adequados, para todos, incluindo pisos, e até 2030 atingir a cobertura substancial dos pobres e vulneráveis”; o ODS número 8, “Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas e todos”, em

¹²² “O desenvolvimento sustentável implica como devemos viver hoje se quisermos um futuro melhor, cuidando das necessidades presentes sem comprometer as oportunidades das gerações futuras de satisfazer as suas. A sobrevivência de nossas sociedades e de nosso planeta comum depende de um mundo mais sustentável” (ONU, 2023a - Tradução livre).

¹²³ “De acordo com um relatório da Oxfam, desde 2020, cerca de US\$ 42 trilhões, dois terços da nova riqueza, foram para o 1% mais rico das pessoas. Isso estava acontecendo à medida que as taxas de pobreza e fome aumentavam” (Cf. ONU, 2023b – Tradução livre).

especial o item 8.8, “Proteger os direitos trabalhistas e promover ambientes de trabalho seguros e protegidos para todos os trabalhadores, incluindo os trabalhadores migrantes, em particular as mulheres migrantes, e pessoas em empregos precários”; o ODS número 10, “Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles”, notadamente os itens 10.4, “Adotar políticas, especialmente fiscal, salarial e de proteção social, e alcançar progressivamente uma maior igualdade” e 10.5, “Melhorar a regulamentação e monitoramento dos mercados e instituições financeiras globais e fortalecer a implementação de tais regulamentações”; e o ODS número 16, “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis”, e neste, o item 16.3, “Promover o Estado de Direito, em nível nacional e internacional, e garantir a igualdade de acesso à justiça para todos”.

Passa-se, assim, a uma compreensão dos referidos objetivos à vista da vinculação e interdependência entre eles, tal como preconizado pelo documento que os enumera.

A respeito do item 1.3 dos ODS, fica evidenciado que o objetivo é alcançar maiores patamares de inclusão nas políticas de segurança social – assumida a expressão “proteção social” em seu lugar, entre outras, com prioridade para as pessoas mais vulneráveis economicamente, incluindo-se portanto pessoas que estejam à margem da economia formal, os trabalhadores não-declarados. Dito de outra forma, reafirma-se a ideia de universalização dos Direitos Fundamentais Sociais. Como descrito por Rutkowski,

the global architecture of social protection as set out by United Nations Sustainable Development Goal 1.3 aims to “implement nationally appropriate social protection systems and measures for all, including floors”. Similarly, strategic partnerships such as the International Labour Organization–World Bank Universal Social Protection Initiative help elevate universality as a strategic goal for countries and organizations supporting them¹²⁴.

O ODS 8, em seu item 8.8, ataca a questão da proteção dos trabalhadores em suas relações laborais, com atenção destacada para o problema das diferenças de gênero, dos fluxos migratórios e da precariedade em relações de trabalho, com foco na ideia de trabalho decente para todos – em linha semelhante à desenvolvida pela OIT. Afinal, há consenso entre os especialistas de que a alta incidência de informalidade na economia representa um dos principais desafios ao desenvolvimento global sustentável, estando diretamente ligada à manutenção da pobreza (AFONSO, 2020: 91).

¹²⁴ “a arquitetura global de proteção social, conforme estabelecido pelo Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 1.3 das Nações Unidas, visa “implementar sistemas e medidas de proteção social nacionalmente apropriados para todos, incluindo pisos”. Da mesma forma, parcerias estratégicas como a Iniciativa de Proteção Social Universal da Organização Internacional do Trabalho e do Banco Mundial ajudam a elevar a universalidade como uma meta estratégica para países e organizações que as apoiam” (RUTKOWSKI, 2018 - Tradução livre)

A questão da igualdade de tratamento, tratada no item 10 dos ODS, tem dúplici direção, nos subitens 10.4 e 10.5: ao mesmo tempo em que exorta ao tratamento equânime – leia-se, pelos Estados – das pessoas em matéria de proteção social, entre outras, também o faz quanto à regulação da atividade empresarial, objetivando igualdade de tratamento entre empresas dentro do mercado e sob a soberania estatal. De certo modo, conecta-se aos tópicos antes comentados, pois a ampliação da proteção social ao nível da universalização e a priorização de tratamento igualitário a segmentos de trabalhadores e trabalhadoras à margem da economia formal somente são possíveis por uma condução de políticas nesta direção pelos Estados membros, por mecanismos de formalização de negócios que estejam mantidos à margem da regulação estatal e, por isso, não participam do esforço de financiamento do desenvolvimento sustentável das respectivas sociedades, apesar de auferir lucros ao explorar negócios nestas mesmas sociedades.

Quanto ao ODS 16, e seu item 16.3, repercute o reconhecimento da necessidade de preservação da base da democracia na sociedade contemporânea, materializada na concepção de Estado de Direito como reitor do atingimento desses ODS, de modo a que seja assegurado o acesso à justiça às pessoas, não como mera busca de uma prestação jurisdicional em caso de discussão de direitos eventualmente violados, mas em seu sentido de concessão dos bens juridicamente tuteláveis, tendo os entes estatais como protagonistas na construção dos meios para a implementação dos ODS, é dizer, não deixando a talante das leis de mercado.

Importante observar que, quanto a Portugal, em 2016, “o Governo aprovou o modelo institucional de implementação e, em 2017, apresentou o Relatório Nacional Voluntário, no qual identificou seis ODS como prioritários para Portugal: ODS 4 – Educação de Qualidade; ODS 5 – Igualdade de Género; ODS 9 – Indústria, Inovação e Infraestruturas; ODS 10 – Reduzir as Desigualdades; ODS 13 – Ação Climática; e ODS 14 – Proteger a Vida Marinha” (PORTUGAL, 2023a: 4). Vale dizer, não priorizou os ODS números 1, 8 e 16 – o que todavia não significa não ter lhes dado qualquer tratamento.

O Relatório Voluntário Nacional (RVN) de Portugal de 2023, o segundo da série histórica, é o dado mais recente sobre o desempenho deste quanto aos ODS, e aborda cada um dos 17 objetivos. Portugal reconhece, no último RVN (2023b: 44) que “entre os desafios estruturais de Portugal, nos planos económico e social, destacam-se o desemprego e a precariedade no trabalho e as alterações demográficas”.

No item 1.3, o RVN de Portugal (2023b: 52) aponta que houve evolução do país no sentido contrário ao desejado, “com base na análise restrita ao número de beneficiários de apenas três prestações sociais (velhice, invalidez e sobrevivência)”, sem demonstrar a cobertura

das restantes medidas de política com vista a reduzir a taxa de pobreza (como a Prestação Social para a Inclusão ou Velhice, entre outras. Apesar disso, há a indicação de que foram implementadas medidas que garantem uma proteção social suficiente eficaz, bem como de apoio ao rendimento,

na sua generalidade aprovadas e implementadas entre 2020 e 2022, entre as quais se destacam a atualização generalizada das prestações sociais do regime contributivo (pensões) e não contributivo (complemento solidário para idosos, prestação social para a inclusão, rendimento social de inserção e majoração dos subsídios de desemprego, social de desemprego e por cessação de atividade); os ajustamentos aos regimes de proteção social (proteção na doença e na parentalidade entre outros); medidas fiscais que promovem a redução dos impostos sobre o trabalho com especial enfoque nas que promovem o rendimento das classes mais baixas e nas famílias com filhos, reforço das prestações do abono de família (PORTUGAL, 2023b: 15).

No item 8.8 dos ODS, Portugal apresenta evolução positiva, assim como no item 10.5; e considera não ter havido evolução quanto ao item 10.4. Quanto ao ODS 16, proclama o Relatório: “os principais desafios que se colocam na boa prossecução dos objetivos do ODS 16 estão, no cômputo geral, associados aos processos e instrumentos de melhoramento e consolidação dos processos democráticos e de tomada de decisão que concorram para fortalecer o conjunto de direitos, liberdades e garantias previstas na Constituição da República Portuguesa” (PORTUGAL, 2023b: 102), o que a nosso ver sintetiza a questão da promoção da inclusão social, da igualdade de tratamento e combate à precariedade no trabalho. Depende da “vontade política” dos governantes o enfrentamento dos complexos (mas não insanáveis) problemas da contemporaneidade.

Quanto ao Brasil, o cenário é bastante negativo. Não houve, como em Portugal, eleição de ODS prioritários. Na conferência do *Fórum Político de Alto Nível* da ONU em julho de 2024, o governo brasileiro apresentou o Relatório Nacional Voluntário (RNV) de 2023. Ocorre que, antes disso, o último RNV data de 2017 e a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (CNODS) chegou a ser extinta em 2019, somente sendo recriada em 2023 (BRASIL, 2024: 13). Segundo o Relatório, “entre 2016 e 2022, intervalo de tempo para as estatísticas, o Brasil enfrentou dificuldades para o alcance das metas. Apenas 8,3% das metas foram plenamente alcançadas, 20,7% evoluíram positivamente. Mas 15,4% não progrediram, 13,6% retrocederam e 42% não puderam ser avaliadas por falta de dados ou irregularidades nos dados recolhidos”. Segundo o documento, “a pandemia prejudicou o avanço em 37% das metas” (BRASIL, 2024: 31). Porém, caso a pandemia fosse efetivamente um problema para a coleta de dados, Portugal não teria como apresentar números, o que, como visto, não aconteceu.

A respeito do ODS 8, houve aumento dos níveis de informalidade no trabalho (e consequente precariedade) no Brasil desde a sua adoção. O RNV 2023 analisou os indicadores do IBGE e assim concluiu:

O IBGE publica duas taxas de informalidade. A escolhida para monitoramento da meta 8.3 considera que os empregadores e os trabalhadores por conta própria são formais quando possuem registro no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica, informação que só começou a ser coletada no último trimestre de 2015 na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC). Já a série da Síntese de Indicadores Sociais, que o IBGE publica também a partir da PNADC, começa em 2012 e considera formais os empregadores e trabalhadores por conta própria que contribuem para algum instituto de previdência. Pessoas empregadas no setor público ou com registro em carteira de trabalho são consideradas formais nos dois indicadores. Ambas as séries indicam aumento da informalidade entre 2016 e 2022 (BRASIL, 2024: 170).

O RNV brasileiro referente a 2023 não apresenta quaisquer indicadores estatísticos quanto aos itens 1.3 e 8.8 dos ODS – considerados relevantes a este estudo – silenciando totalmente a respeito de temas que deveriam ser prioritários para o Estado brasileiro, face ao alto nível de precariedade por força do alto índice de trabalho não-declarado, com resultados trágicos no médio e longo prazos, já que a legião de trabalhadores na informalidade tende a se tornar uma legião crescente de pessoas sem direito a uma velhice digna, por não conseguirem acessar o direito a uma pensão/aposentadoria; caso adoeçam, não terão prestações de seguro a lhes cobrir a renda; e se vierem a falecer, deixarão suas famílias ao desamparo.

Isso impacta, ademais, no ODS 10, pois nem todos os que trabalharam por conta alheia e produziram riqueza para a sociedade terão direito à igualdade de tratamento no campo da segurança social, correndo forte risco de serem excluídos da proteção social, o que também é um atentado à ODS 16, sob a ótica da justiça social, base do Estado de Direito.

Impende anotar, por fim, que de acordo com o *SDG Index & Monitoring Portugal*, Portugal ocupa a 16.^a posição entre os 163 Estados-Membros da ONU objeto de avaliação quanto às metas de ODS, tendo sucessivamente melhorado o seu desempenho, não obstante acompanhar a tendência de redução do ritmo de prossecução dos ODS, a partir de 2017 (PORTUGAL, 2023b: 48). O Brasil ocupa a 52.^a posição nesse mesmo *ranking*¹²⁵.

¹²⁵ Dados obtidos em SUSTAINABLE DEVELOPMENT REPORT. **Rankings**. [Em linha]. 2024. [Consult. 12-11-2024]. Disponível em: <https://dashboards.sdgindex.org/rankings>.

3.4.3 Trabalho decente e a proteção social universal como objetivo do Banco Mundial

O Banco Mundial se envolveu também no debate desta quadra histórica a respeito da revisão de políticas sociais no campo das relações de trabalho e segurança (proteção) social.

Após a adoção da *Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável* pela ONU, houve o lançamento da *Parceria Global para a Proteção Social Universal (USP2030)* sob a coliderança do Banco Mundial e da OIT. Nesta parceria, tais parceiros trabalham juntos para aumentar o número de países que fornecem a Proteção Social Universal (USP), apoiando os governos na concepção e implementação de sistemas de proteção social universais e sustentáveis.

O Banco Mundial atua ainda em parceria com a OIT, desde 2015, no programa *The World Bank Group and ILO Universal Social Protection Initiative*, em que compartilham a visão de um mundo onde qualquer pessoa que precise de proteção social possa acessá-la a qualquer momento. Isso porque “alcançar a universalidade da proteção social facilitaria a consecução das metas corporativas do Banco Mundial de reduzir a pobreza e aumentar a prosperidade compartilhada e o mandato da OIT de promover o trabalho decente e a proteção social para todos. Essa missão compartilhada impulsionaria a agenda de desenvolvimento para garantir paz, prosperidade e progresso duradouros”¹²⁶.

Seguiu-se, no Banco Mundial, a criação do observatório *The Social Protection and Jobs (SPJ) Compass* – que tem como objetivo “fornecer orientação estratégica para a Prática Global de Proteção Social e Empregos do Banco sobre os instrumentos tradicionais de proteção social nos domínios da segurança social, inclusão trabalhista e econômica e assistência e assistência social. Está aninhado em uma agenda multissetorial muito mais ampla que coloca o emprego no centro da política econômica, que é orientada por outros documentos” (WORLD BANK GROUP, 2022a: vii – tradução livre).

Na concepção do Banco Mundial, a proteção social pode ser definida como um conjunto de políticas e programas que “ajudam indivíduos e sociedades a gerenciar riscos e volatilidades, protegê-los da pobreza e da desigualdade e ajudá-los a acessar oportunidades econômicas”. A proteção social visa alcançar isso aumentando a resiliência, a equidade e a oportunidade das pessoas, que são concebidos pela entidade como “os três objetivos da proteção social, por meio de uma série de instrumentos nos domínios de seguro social, inclusão trabalhista e econômica e assistência social” (WORLD BANK GROUP, 2022a: viii – tradução livre).

¹²⁶ Conforme declaração contida em INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. **The World Bank Group and ILO Universal Social Protection Initiative** [Em linha]. 2015. [Consult. 15 nov. 2024]. Disponível em: <https://www.ilo.org/resource/world-bank-group-and-ilo-universal-social-protection-initiative>

É de se afirmar, neste aspeto, que a preocupação maior de todas as declarações e documentos produzidos e até aqui mencionados é a eliminação da pobreza e das vulnerabilidades – com o que a prioridade primeira seria direcionada não a pessoas que, de certo modo, possuem condições de subsistência, ainda que em trabalhos precários, informais, não-declarados, mas sim aqueles que nem isso possuem. No entanto, a característica da precariedade do trabalho é o risco constante e iminente de a pessoa do trabalhador (e de seus familiares) ser(em), de uma hora para outra, lançado(s) nesse nível mais extremo de vulnerabilidade social, por ausente qualquer meio de subsistência, ante a ausência de estabilidade e segurança, seja na sua relação laboral, seja no âmbito da segurança social, especialmente na proteção ao desemprego e à incapacidade laborativa. Logo, a questão não se deve cingir às práticas assistencialistas de combate à fome e à miséria, exigindo um olhar para a inserção das pessoas que exercem trabalho na mesma política de proteção social que se concede aos trabalhadores formalizados, bem como aqueles que os contratam, para que colaborem, ambas as partes, no esforço de financiar a sustentabilidade dos programas respectivos.

Esta é a perspectiva com que o Banco Mundial enxerga o sentido da USP2030 (2002: ix):

Universal social protection refers to a nationally defined system of integrated policies and programs that provide equitable access to all people, protecting them throughout their lives against poverty and risks to their livelihoods and well-being and helping them access economic opportunity. When providing coverage to an entire population, not only must people be given direct or contingent support but the financial protection provided must also be adequate to enable recipients to effectively manage a given risk should it materialize. No individual program can protect people from the many different risks that they are likely to face throughout their lifetimes, from poverty to ill health, income losses, unemployment, and old age¹²⁷.

A evasão fiscal praticada na prática do trabalho não-declarado, aliada ao fenômeno de impulsão dessas pessoas mantidas na invisibilidade do trabalho informal para as políticas assistenciais, acarreta justamente o efeito oposto ao que se busca pela USP2030, bem como na *Agenda 2030* da ONU: a insustentabilidade das contas públicas, por ausência de capacidade orçamentária para fazer frente aos gastos com benefícios assistenciais, seja pela redução do

¹²⁷ “A proteção social universal refere-se a um sistema nacionalmente definido de políticas e programas integrados que fornecem acesso equitativo a todas as pessoas, protegendo-as ao longo de suas vidas contra a pobreza e os riscos aos seus meios de subsistência e bem-estar e ajudando-as a acessar oportunidades econômicas. Ao fornecer cobertura a uma população inteira, não apenas as pessoas devem receber apoio direto ou contingente, mas a proteção financeira fornecida também deve ser adequada para permitir que os destinatários gerenciem efetivamente um determinado risco, caso ele se materialize. Nenhum programa individual pode proteger as pessoas dos muitos riscos diferentes que provavelmente enfrentarão ao longo de suas vidas, desde pobreza a problemas de saúde, perda de renda, desemprego e velhice” (USP2030, 2002: ix - Tradução livre).

número de contribuintes, seja pelo aumento de beneficiários de programas sociais não configurados como seguro social, mas meramente assistencialistas, de auxílio à penúria.

O Banco Mundial faz uma análise panorâmica a respeito dos impactos da pandemia de Covid-19. Se o fenômeno causou uma enorme retração econômica e diversos problemas de desamparo, serviu por outra vertente para alavancar programas sociais mundo afora, e evidenciar as lacunas de proteção a serem colmatadas: *“There is a need to expand the still limited coverage of social protection programs and to ensure that these programs are better able to respond to shocks. It will also be necessary to strengthen core delivery systems, and coordinate the patchwork of social protection programming at the national level so that it effectively works as a system that protects all people and families, irrespective of their income, working status, or age”*¹²⁸ (WORLD BANK GROUP, 2022a: 3).

Como será objeto de análise no capítulo subsequente desta pesquisa, aqui se encontra plasmado o enigmático desafio a ser vencido pelas sociedades contemporâneas: construir um novo pacto, alicerçado no Estado de Direito, em que sejam considerados detentores de Direitos Fundamentais à segurança social não apenas aqueles que se encontram no “mercado formal de trabalho”, mas toda a população, do berço ao túmulo.

3.4.4 O trabalho decente como objetivo de uma União Europeia sustentável

A exemplo dos organismos internacionais acima mencionados, o desenvolvimento sustentável é um dos princípios estabelecidos no TUE. Desde a adoção da *Agenda 2030* tem existido o esforço de integrar os ODS nos documentos orientadores da política europeia, reforçando o compromisso da UE, em conjunto com os Estados-Membros, de assumir um papel de liderança na implementação da Agenda, tanto no plano interno como externo (PORTUGAL, 2023: 19).

Face a isso, em 2016, a Comissão Europeia publicou a Comunicação *Próximas etapas para um futuro europeu sustentável – Ação europeia para a sustentabilidade*, onde se reitera o empenho da UE para atuar, no respeito pelo princípio da subsidiariedade, em conjunto com os Estados-Membros, incluindo Portugal, de forma coordenada e conjunta na integração dos ODS nas prioridades políticas da Comissão e nas políticas setoriais a desenvolver. Neste contexto, é

¹²⁸ “É necessário expandir a cobertura ainda limitada dos programas de proteção social e garantir que esses programas sejam mais capazes de responder a choques. Também será necessário fortalecer os principais sistemas de entrega e coordenar a colcha de retalhos da programação de proteção social em nível nacional para que funcione efetivamente como um sistema que proteja todas as pessoas e famílias, independentemente de sua renda, status de trabalho ou idade” (WORLD BANK GROUP, 2022: 3 - Tradução livre).

publicado desde 2017, um relatório anual de monitorização dos progressos na prossecução dos ODS no contexto da UE, pelo Eurostat.

Particularmente acerca dos Direitos Fundamentais Sociais, destaca-se a já mencionada criação do *Pilar Europeu dos Direitos Sociais*, “a fim de reforçar os direitos sociais e produzir um impacto positivo na vida das pessoas, a curto e médio prazo, e facilitar o apoio à construção europeia no século XXI”, em cumprimento ao art. 3.º do TUE e aos artigos 9.º e 151.º do TFUE (Resolução 2016/2095 do Parlamento Europeu, de 19 de janeiro de 2017).

O propósito de criação do Pilar é “servir de orientação para atingir resultados eficazes em matéria social e de emprego que permitam dar resposta aos desafios atuais e futuros e satisfazer as necessidades essenciais da população, no sentido de garantir uma melhor adoção e aplicação dos direitos sociais” (COMISSÃO EUROPEIA, 2017: 7). Em seu artigo 12.º, o documento estabelece: “Independentemente do tipo e da duração da sua relação de trabalho, os trabalhadores por conta de outrem e, em condições comparáveis, os trabalhadores por conta própria, têm direito a uma proteção social adequada”; e no artigo 15.º, proclama-se: “a. Os trabalhadores por conta de outrem e por conta própria reformados têm direito a uma pensão proporcional às suas contribuições que lhes garanta um rendimento adequado. As mulheres e os homens devem ter oportunidades iguais de adquirir direitos à pensão”; e “b. Todas as pessoas na velhice têm direito a recursos que lhes garantam uma vida digna”.

Este compromisso foi reforçado, em 2017, com a Declaração comum do Conselho, do Parlamento Europeu e da Comissão Europeia, intitulada *O novo consenso europeu sobre o desenvolvimento - o nosso mundo, a nossa dignidade, o nosso futuro*, criando uma estrutura que permite uma abordagem comum, a aplicar pelas instituições da UE e pelos Estados-Membros, na *Cooperação para o Desenvolvimento*. Esta ação coordenada no plano externo, é complementada no plano interno com a integração da Agenda em todas as políticas internas. Nesta declaração, estabelece-se ainda que a execução da Agenda 2030 da ONU pressupõe a adoção de estratégias nacionais de desenvolvimento sustentável, em que se comprometeram os signatários a realizar uma avaliação intercalar do Consenso, até 2024. Um dos princípios realçados por este Consenso, que se destaca pela sua importância, é o da coerência das políticas para o desenvolvimento no cumprimento dos ODS (PORTUGAL, 2023: 20).

Findo este capítulo, enfrenta-se no subsequente e derradeiro o problema da regulação estatal para o desiderato de atingimento do trabalho decente para os trabalhadores não-declarados, à vista da ideia de universalidade da proteção social e de um tratamento com igual consideração e respeito a todos os seres humanos, vivos e de futuras gerações.

4 A UNIVERSALIDADE DA SEGURANÇA SOCIAL NA PERSPECTIVA DO ESTADO SUSTENTÁVEL: O DIREITO A UMA IGUAL CONSIDERAÇÃO E RESPEITO EM DWORKIN

*“The principle of equal concern and respect should guide all political decisions, as it reflects the inherent dignity of individuals in the structure of law”*¹²⁹ (DWORKIN, 1985: 11).

No Capítulo 1.º deste estudo apontou-se a nossa preocupação em analisar a realidade social portuguesa e brasileira na perspectiva de uma ausência de tratamento, com a devida consideração e respeito, a pessoas que prestam trabalho em situação não declarada, por não contemplados adequadamente em seus Direitos Fundamentais ligados à segurança social – especialmente desde a pandemia de Covid-19, que acentuou o problema, à vista da prestação cada vez maior de trabalho por novas formas relacionais, surgidas com a *Gig Economy* e, em face do período pandêmico, evidenciadas em sua faceta mais cruel, a da desproteção social.

Definitivamente, a questão da propriedade de recursos, ou da riqueza produzida, precisa ser repensada sob o viés da sustentabilidade da humanidade.

Coloca-se doravante em evidência o problema e partir-se-á, em termos filosóficos, da concepção de que as comunidades jurídicas devem tratar a todas as pessoas com igual consideração e respeito, conforme preconizado por Ronald Dworkin, retomando o panorama das dificuldades enfrentadas pelo Estado para cumprir sua função social para verificar como fazer com que sejam efetivados os Direitos Fundamentais Sociais em uma visão sustentável – particularmente, mas não somente, quanto àqueles que se encontram mais vulneráveis, parcela em que se localizam os trabalhadores não declarados.

4.1 IGUAL CONSIDERAÇÃO E RESPEITO NO PENSAMENTO DE RONALD DWORKIN

Ronald Dworkin, um dos mais renomados filósofos do direito¹³⁰, é aqui trazido para se buscar a fundamentação jurídico-filosófica para a problemática da proteção social dos

¹²⁹ “O princípio da igual consideração e respeito deve nortear todas as decisões políticas, pois reflete a dignidade inerente aos indivíduos na estrutura do direito” (DWORKIN, 1985: 11 - Tradução livre).

¹³⁰ R. M. Dworkin lecionou em várias instituições prestigiosas ao longo de sua carreira. Os locais mais destacados incluem: University College London, em que foi professor de Filosofia e Direito; New York University, onde foi professor na NYU School of Law e também no Departamento de Filosofia, desempenhando um papel crucial na integração entre direito e filosofia; e na University of Oxford, em que foi ocupou a prestigiosa Cátedra de Jurisprudência anteriormente ocupada por L. A. Hart. Essas instituições moldaram e foram moldadas pelo

trabalhadores não-declarados face às nuances das transformações das relações de trabalho no Estado contemporâneo.

Dworkin se notabilizou pela formulação de uma postura crítica ao positivismo jurídico, e especialmente às concepções de Lionel A. Hart, como consta, entre outras, de sua obra *Taking Rights Seriously*, em forma de uma teoria liberal do direito (DWORKIN, 2007: 448) na qual se posiciona contrariamente à filosofia utilitarista e ao paradigma juspositivista – de reconhecimento de direitos somente a partir da sua expressa identificação em regras jurídicas (*rules*).

Não é objetivo deste trabalho de pesquisa abordar a teoria do direito de Dworkin em sua plenitude, mas apenas os aspectos de sua visão acerca de como os Direitos Fundamentais devem ser respeitados e tornados efetivos pelo Estado de Direito, de modo que este poder estatal seja considerado legítimo, e a compreensão de igualdade como *princípio*¹³¹ norteador da interpretação e aplicação da ordem jurídica para o desiderato da realização da justiça social.

4.1.1 A concepção de Direito e Moral em Dworkin

Diversos pensadores, no perpassar de toda a Humanidade, se propuseram a responder à pergunta: o que é o Direito?

Conforme Ronald Myles Dworkin, em *Law's Empire*, o direito é um “conceito interpretativo”; não se esgota por um conjunto qualquer de regras ou princípios, ou pela autoridade dos poderes sobre nosso arbítrio. Para Dworkin, “o império do direito é definido pela atitude, não pelo território, o poder ou o processo”. Tal atitude seria interpretativa e autorreflexiva, e que torna “cada cidadão responsável por imaginar quais são os compromissos públicos de sua sociedade com os princípios, e o que tais compromissos exigem em cada nova circunstância”. Sua finalidade é construtiva: colocar “o princípio acima da prática para amostrar o melhor caminho para um futuro melhor, mantendo a boa-fé com relação ao passado”. É, por último, “uma atitude fraterna, uma expressão de como somos unidos pela comunidade apesar de divididos por nossos projetos, interesses e convicções” (DWORKIN, 2007: 488-492).

pensamento de Dworkin, que influenciou profundamente o campo da filosofia jurídica e o entendimento contemporâneo sobre justiça, direitos e moralidade no direito.

¹³¹ Quanto ao sentido epistemológico da categoria “princípio jurídico”, assume-se, com espreque em Dworkin, como sendo o postulado cujo peso ou relevância moral recomenda sua incidência como elemento para resolução de casos concretos, ainda que não estejam expressamente previstos em textos legais ou jurisprudenciais (*apud* ZANON JÚNIOR, 2013). Logo, um princípio “deve ser observado, não porque vá promover ou assegurar uma situação econômica, política ou social considerada desejável, mas porque é uma exigência de Justiça ou equidade ou alguma outra dimensão da moralidade” (DWORKIN, 2007: 36).

O construtivismo de Dworkin nos chama a repensar a relação da Moral com o Direito. A moral, para Dworkin, se sustenta – ou não – com base em suas próprias credenciais. Os princípios morais só podem ser confirmados ou refutados por meio deles mesmos (DWORKIN, 2011: 120). E o Direito, na visão desse filósofo, se subordina, de certo modo à Moral, como disciplina pertencente a esta última (ZANON JÚNIOR, 2013), como será visto a seguir.

A expressão *equal concern and respect* (igual consideração e respeito, em tradução livre) é um dos conceitos mais marcantes na obra de Dworkin, constituindo-se em ponto central para sua teoria da igualdade e para a compreensão do Estado de Direito como um regime que se funda em princípios éticos e democráticos, ao aproximar o Direito da Moral por intermédio da interpretação construtiva daquele.

Dworkin é um defensor do liberalismo, mas numa vertente que, na sua dicção, é pautada em uma *liberal equality*: a concepção que liberdade, igualdade e (vida em) comunidade não são três virtudes políticas distintas e frequentemente conflitantes, como outras teorias políticas tanto à esquerda quanto à direita do liberalismo declaram, mas carregam aspetos de uma única visão política que se complementam, de modo que não podemos entender qualquer um desses três ideais políticos independentemente dos outros (*apud* ZANON JÚNIOR, 2013).

Vê Dworkin a igualdade como um fundamento normativo de justiça social que exige do Estado, por questão de moralidade política, o tratamento equitativo de todos os seres humanos. Essa ideia permeia várias de suas obras, como *Taking Rights Seriously* (Levando os Direitos a Sério), cuja primeira edição é de 1977; *Law's Empire* (O Império do Direito), datada de 1986; e *Sovereign Virtue* (Virtude Soberana), do ano de 2000.

No contexto de *Law's Empire*, Dworkin avança no seu entendimento – em contraponto ao positivismo – de que os sistemas jurídicos democráticos devem ser governados não apenas por regras, mas por princípios que assegurem a justiça (social). Ele argumenta que o Estado de Direito exige a universalização de direitos que garantam a igualdade substantiva, indo além da mera igualdade formal perante a lei.

Reputamos necessário pontuar que a teoria de Dworkin se diferencia de outras, entre outros aspetos fundamentais, pela compreensão de que Direito e Moral não são categorias cartesianamente separadas entre si. Lembra Zanon Jr. (2013) que

Durante os aproximadamente primeiros quarenta anos em que Dworkin criticou a proposição juspositivista da separação (e, posteriormente, indiferença) entre moralidade e juridicidade, as duas esferas eram tratadas separadamente, segundo o modelo *dúplice* (*two-system picture*). De acordo com tal visualização do fenômeno, o autor em tela se esforçava em argumentar a necessária relação entre duas ordens sociais diferentes, enquanto os juspositivistas se negavam a aceitar tal explicação, embora alguns tenham feito algumas concessões (do seio desta disputa filosófica, por exemplo, surgiu a bifurcação entre Juspositivismo exclusivo e

inclusivo). Todavia, com a edição da obra *Justice for Hedgehogs*, quando aprofundou o estudo da base valorativa subjacente à juridicidade, o jurisfilósofo em questão intuiu a razão pela qual tal discussão, ao longo de décadas, não havia surtido efeito: o equívoco do referido modelo dúplice.

Nessa leitura mais recente de Dworkin acerca da correlação entre Direito e Moral, este insere o primeiro como vertente, ou ramificação, da segunda: “*We can easily place the doctrinal concept of law in that tree structure: law is a branch, a subdivision, of political morality*” (DWORKIN, 2011: 405).

Em que pese a formação anglo-saxônica e a influência de seu pensamento a partir do sistema de *common law*, o substrato que aqui se busca não está ligado à construção da norma jurídica ou da decisão judicial, mas aos argumentos do referido autor a respeito do princípio da igualdade e sua observância em um Estado de Direito. Trata-se de uma visão do que seria uma democracia alicerçada no constitucionalismo, fundada não exclusivamente na premissa do princípio majoritário das decisões, mas numa outra premissa, de caráter comunitário, em que todos os membros de uma comunidade política devem ser tratados com igual consideração e respeito. Assim, “a concepção comunitária de democracia explica uma intuição que muitos têm: a ideia de que uma sociedade em que a maioria despreza as necessidades e perspectivas de uma minoria é não só injusta como ilegítima” (DWORKIN, 2006: 38-39).

Conforme afirma Zanon Jr. (2013), Dworkin justifica assim sua posição favorável ao caráter contramajoritário da teoria constitucionalista, “caracterizada por estabelecer que a Constituição deve contemplar um núcleo de direitos morais contra o Estado, capaz de preservar as prerrogativas básicas das minorias contra eventuais desrespeitos pretendidos pelas maiorias, ainda que mediante o controle de constitucionalidade (*judicial review*)”.

A concepção *dworkiniana* se torna ainda mais importante no período contemporâneo, que estamos a focalizar. É que num mundo em que as fronteiras não são vistas mais como barreiras e as pessoas estão cada vez miscigenadas nas sociedades estatais, há que se buscar fundamentação teórica mais tendente à diversidade cultural: a busca do consenso em nível de coletividades deve ter como base não os aspetos sociológicos, mas sim interpretativos (DWORKIN, 2011: 100).

Vieira de Andrade (2019: 45) alude a Dworkin para conectar a ideia de igual consideração e respeito aos fundamentos do bem viver e à identificação do valor da pessoa humana “como referente necessário para a compreensão dos preceitos relativos aos Direitos Fundamentais”. Este é o caminho que também pretendemos trilhar.

4.1.2 O contributo de Dworkin para a compreensão de igualdade de tratamento como fundamento do Estado de Direito

Dworkin introduz a noção de “igual consideração e respeito” como um princípio basilar de moralidade política: no pensamento de Dworkin, tratar a todos com igual consideração (*equal concern*) é a virtude soberana (*sovereign virtue*, título de uma de suas obras) de uma comunidade política, sem a qual o governo de legítimo se transforma em tirânico, e isso se dá quando a distribuição dos recursos dessa comunidade é feita de modo muito desigual (DWORKIN, 2000: 1).

A expressão em apreço – igual consideração e respeito (*equal concern and respect*) – conecta-se diretamente ao conceito de Estado de Direito, especialmente na perspectiva de que este não se limita à institucionalização de normas coercitivas, mas incorpora uma dimensão ética que busca assegurar a dignidade humana e a redução das desigualdades sociais.

Reputa-se a ideia de “igual consideração e respeito” como essencial para a ideia de universalização dos direitos sociais fundamentais, porque por intermédio dela se pode sustentar que o Estado tem a obrigação de tratar cada indivíduo como um portador de igual valor e dignidade na distribuição dos recursos. No âmbito de políticas públicas, isso significa priorizar os mais vulneráveis e garantir condições para a participação igualitária na sociedade, afinal, somos todos dignos na mesma proporção (DWORKIN, 1985: 11).

Daí resulta que o Estado deve tratar todos os cidadãos como iguais, não apenas na aplicação das leis, mas no respeito pelas suas individualidades, dignidades e direitos. Em *Justice for Hedgehogs*, o filósofo reforça a natureza principiológica de seu conteúdo: “*Equal concern and respect is not merely a policy; it is a principle that defines what it means to treat people as ends in themselves*”¹³² (DWORKIN, 2011: 330).

Nos dois primeiros capítulos de sua obra *Sovereign Virtue: The Theory and Practice of Equality* este discute o problema da igualdade distributiva, que a seu ver envolve os direitos a prestações. Para tanto, ele leva em consideração duas concepções. A primeira (que chama de igualdade de bem-estar) sustenta que um esquema distributivo trata as pessoas como iguais quando distribui ou transfere recursos entre elas até que nenhuma transferência adicional as deixe mais iguais em bem-estar. A segunda (igualdade de recursos) sustenta que as trata como iguais quando distribui ou transfere de modo que nenhuma transferência adicional deixaria suas cotas dos recursos totais mais iguais. O autor reconhece que ainda assim há dificuldades

¹³² “A igualdade de consideração e respeito não é apenas uma política; É um princípio que define o que significa tratar as pessoas como fins em si mesmas” (DWORKIN, 2011: 330 - Tradução livre).

decorrentes do sentido que se dê à expressão “bem-estar”, tanto quanto à “igualdade de recursos”. Dworkin (2000: 11) se inclina pela segunda teoria: “Se quisermos genuinamente tratar as pessoas como iguais (ou assim pode parecer), então devemos nos esforçar para tornar suas vidas igualmente desejáveis para elas ou dar-lhes os meios para fazê-lo, não simplesmente para tornar os números em suas contas bancárias iguais”¹³³.

O autor defende que, no que toca às comunidades políticas, deve-se buscar a igualdade de recursos (*equality of resources*), em vez de se trabalhar sob a ideia de uma igualdade de bem-estar (*equality of welfare*), por haver nessa última ideia um conceito muito vago: se bem-estar corresponde à felicidade, ou à vida prazerosa, ou a existência de tempo de lazer, cada pessoa compreende de uma maneira distinta o que é ser feliz, divertir-se ou ter prazer nas atividades a que se dedica – ou até mesmo no ócio. Transcreve-se, por oportuno para os objetivos desta pesquisa, passagem em que Dworkin retrata seu pensamento: *Equality must be measured in resources and opportunities, not in welfare or well-being. Liberty is not to be freedom to do whatever one wants no matter what, but to do whatever one wants that respects the true rights of others. Community must be based not on the blurring or melding of individual freedom and responsibility, but on shared and effective respect for that freedom and responsibility. That is liberalism conceived as liberal equality* (DWORKIN, 2000: 237)¹³⁴.

Observa-se que Dworkin conecta a ideia de justiça à de igualdade como pressuposto para a legitimidade de um governo sob duas premissas: primeiro, ter a mesma consideração pelo destino de toda pessoa sob seu domínio; segundo, respeitar a responsabilidade e o direito de toda pessoa decidir por si mesma qual destino quer dar a sua vida. E aqui o pensamento do referido autor se encaixa ao presente estudo, pois ao juntar as duas premissas, Dworkin trata da justiça distributiva, sobre ela afirmando: “*There is no politically neutral distribution of the resources of a nation. Every distribution is in great part the consequence of political decisions that reflect one or another conception of justice*”¹³⁵ (DWORKIN, 2011: 5).

A respeito da justiça distributiva, o professor de Oxford concebe que esta “exige igual consideração e respeito na distribuição de recursos entre os cidadãos, assegurando que os seus

¹³³ No original, *If we want genuinely to treat people as equals (or so it may seem), then we must contrive to make their lives equally desirable to them or give them the means to do so, not simply to make the figures in their bank accounts the same.* (DWORKIN, 2000: 11).

¹³⁴ “A igualdade deve ser medida em recursos e oportunidades, não em bem-estar ou bem viver. Liberdade não é ter liberdade para fazer o que se quer, não importa o que, mas fazer aquilo que respeite os verdadeiros direitos dos outros. A comunidade deve ser baseada não na confusão ou fusão da liberdade e responsabilidade individuais, mas no respeito compartilhado e efetivo por essa liberdade e responsabilidade. Esse é o liberalismo concebido como igualdade liberal” (DWORKIN, 2000: 237 - Tradução livre).

¹³⁵ Não existe uma distribuição politicamente neutra dos recursos de uma nação. Toda distribuição é, em grande parte, consequência de decisões políticas que refletem uma ou outra concepção de justiça (DWORKIN, 2011: 5 - Tradução livre).

direitos individuais sejam equilibrados com as suas obrigações para com a comunidade”¹³⁶ (DWORKIN, 1986: 288). Por este motivo compreendemos que o tratamento igualitário deve incluir tanto direitos civis e políticos quanto os Direitos Fundamentais Sociais, os quais envolvem “recursos” na medida em que estes últimos demandam custos ao ente estatal e que devem ser adequadamente partilhados pelos integrantes da comunidade. A forma como esses recursos serão partilhados no esforço arrecadatório e alocados a cada pessoa dependerá de fatores específicos de cada comunidade política, mas não se concebe que não haja, ao menos, a tentativa dessa distribuição mais justa, tampouco que integrantes dessa comunidade política estejam desonerados de suas obrigações para com ela – caso típico de empresas que buscam eximir-se da tributação e de encargos mediante a prática do trabalho não declarado, ou, no caso dos trabalhadores nesta condição, aliçados da justa distribuição e alocação de recursos.

Porém, no tocante à responsabilidade pelo próprio destino, para Dworkin, esta não se confunde com um direito geral à autonomia, pois não somos totalmente livres, embora algumas liberdades devam ser preservadas em face do Estado, como a liberdade de expressão, ou o direito à propriedade. A esse respeito, que Dworkin considera de “*moral domain*”, pontua o filósofo que se deve responder as seguintes questões: (1) as pessoas têm alguma responsabilidade categórica diante de outras pessoas – ou seja, responsabilidades que não dependem do que elas querem ou pensam? E, (2) se tiverem, quais são essas responsabilidades? (DWORKIN, 2011: 61).

Dworkin (2011: 96-100) disserta sobre sua contraposição às ideias de J. Rawls de “justiça como equidade” (*justice as fairness*), a que alude como “construtivismo kantiano”, conforme o próprio Rawls descreve sua obra *A Theory of Justice*, originalmente publicada em 1971. Como frisa Dworkin, Rawls se baseia na ideia de que juízos de valor não são descobertos, mas construídos, a partir da noção de “*original position*”, em que as partes envolvidas escolhem os princípios de justiça sob um véu de ignorância (*veil of ignorance*), isto é, sem saberem sua posição social, talentos ou circunstâncias pessoais, e nessa condição, as pessoas concordariam com dois princípios de justiça: um, o princípio da igualdade de direitos e liberdades, pelo qual cada pessoa deve ter igual direito ao sistema mais amplo de liberdades fundamentais compatível com o mesmo sistema para todos; e dois, o princípio da diferença, segundo o qual as desigualdades sociais e econômicas são aceitáveis apenas se (1) forem vantajosas para os menos favorecidos (“máximo benefício para os mais desfavorecidos”); e (2) estiverem vinculadas a cargos e posições acessíveis a todos em condições de igualdade equitativa de oportunidades.

¹³⁶ No original, “*requires equal concern and respect in the allocation of resources among citizens, ensuring that their individual rights are balanced with their obligations to the community*” (DWORKIN, 1986: 288).

Disso resultaria – na concepção de Rawls e em rejeição à teoria de Dworkin – uma ideia intuitiva de sociedade como sistema equitativo de cooperação ao longo do tempo, de uma geração à outra.

Dworkin lembra, na sua crítica a Rawls, que no modelo ideal deste último filósofo, há que se ter em mente que pessoas dotadas de “boa vontade” podem divergir sobre convicções éticas e morais, e para conviverem sob a coerção estatal, precisarão deixar de lado suas convicções particulares quando em desacordo com a imposição estatal, sob pena de haver uma desintegração social, uma “Torre de Babel política”, na expressão de Kant.

O contraponto também se dá, segundo Dworkin, pois Rawls concebe sua ideia de posição original sobre verdades morais pressupostas: “uma representação adequada dessa concepção”, que seria então “correta”, o que no pensar de Dworkin leva a uma compreensão compatível com o realismo moral – as demais concepções seriam, aí, falsas.

Para Dworkin, com quem concordamos, a teoria *rawlsiana* se fixa em ideias e tradições políticas específicas do liberalismo pós-iluminista da América do Norte e da Europa, o que a seu ver não pode ter a esperança de justificar uma constituição mais cosmopolita de sociedade – desde, por exemplo, a religião predominante em cada lugar, entre outros fatores sociais, culturais, filosóficos etc.

Ele pontua, mais adiante na referida obra, que apesar de todos os integrantes de uma sociedade terem o intuito de viver bem, comportarem-se decentemente, bem como quererem uma comunidade equitativa, com leis sábias e justas, tais objetivos se demonstram muito difíceis de realizar totalmente, dada a complexidade de diversas questões e porque o egoísmo é um obstáculo por demais frequente (DWORKIN, 2011: 103).

Compreende-se o que Dworkin intitula “recursos” de um cidadão como algo que depende maciçamente de quais leis sua comunidade promulgou — não apenas as leis que regem a propriedade e punem sua violação, o contrato e o ato ilícito, mas como ele próprio cita, suas leis sobre segurança social, ordem tributária, trabalhista, de direitos civis, de regulamentação ambiental e de todas as relações interpessoais ocorridas em seu âmbito territorial (DWORKIN, 2000: 5-6).

Em *A Matter of Principle* (Uma Questão de Princípio), tem-se, entre outras, a discussão sobre a ausência de igualdade material *a priori* nas sociedades contemporâneas. No capítulo nono da referida obra, que originalmente foi publicado como ensaio doutrinário em 1983 no *New York Review of Books*, Dworkin defende existirem duas versões do liberalismo: uma, baseada na neutralidade, e que se fundamenta na ideia de que os governos não devem tomar partido em questões morais e devem apoiar apenas as medidas igualitárias que sejam,

comprovadamente, resultado desse princípio; e outra, que tem por ideia chave que o governo trate a todos com igualdade, e que a neutralidade moral somente seria cabível quando a igualdade o exigisse. Direciona, então, sua crítica ao liberalismo pautado na igualdade. Nesse aspeto, interessa ao escopo desta pesquisa aquilo que Dworkin irá chamar de “dimensão econômica” da versão liberal em comento, segundo a qual o sistema econômico deveria gerar o efeito de que nenhum cidadão tenha menos que uma parcela igual dos recursos da comunidade apenas para que outros tenham mais daquilo que lhe falta, redistribuindo a riqueza constantemente e eliminando quaisquer desigualdades produzidas pelo mercado, o que não se confunde com o que chama de “igualdade de resultado”, que seria a ideia de que cada pessoa deveria ter a mesma condição de riqueza, em qualquer época da sua existência (DWORKIN, 2019: 305-306).

Em seguida, o filósofo sustenta que os liberais, no passado, compreenderam o mercado como eficiente – e suficiente – para distribuir equitativamente os recursos financeiros entre todos, mas na realidade, não se pode considerar que as pessoas vêm ao mundo nas mesmas condições – v.g., por questões de acumulação de riqueza no âmbito familiar, e no curso de suas existências, de diferenças de origem social, de gênero, de raça, de educação etc., até mesmo por motivo de (boa ou má) sorte na busca e no encontro de trabalhos mais rentáveis: em suma, o fato é que há desigualdades inequívocas no acesso aos bens da vida, o que refuta a ideia utilitarista de que há uma “igualdade de oportunidades”, pois a seu ver as pessoas menos aptas a produzir o que as outras pessoas querem consumir não têm igual oportunidade (DWORKIN, 2019: 308).

Vem, daí, a defesa de que as distribuições feitas a partir do mercado, no liberalismo, devem ser corrigidas de modo que os menos favorecidos se aproximem da parcela de recursos que poderiam ter acesso, caso não estivessem em jogo as variantes acima citadas. Entretanto, adverte: não existe programa completamente justo de redistribuição, de modo que se deve analisar quais programas que mais se aproximem do complexo e inatingível ideal de igualdade, e estar constantemente prontos a reexaminar a escolha quando novas provas ou novos programas forem propostos (DWORKIN, 2019: 309).

Cremos que essa última advertência é de suma relevância para o tema desta pesquisa, pois conecta-se ao problema proposto, relativamente ao reconhecimento e efetiva fruição de direitos por trabalhadores mantidos em condição de trabalho não declarado, e que no entanto se encontram em relações jurídicas muito similares, quando não idênticas, a trabalhadores declarados, sem que seus direitos sejam levados a sério, pois.

4.1.3 Igual consideração e respeito face à distribuição dos recursos

As decisões dos poderes estatais, especialmente as ligadas à segurança social, são muitas vezes emparedadas sob argumentos do campo da economia. Isso nos leva a analisar o âmbito das escolhas políticas do Estado para a destinação dos recursos sob a ótica da expressão *dworkiniana*.

Quanto a essas escolhas, Dworkin recorda que é típico dos clássicos da filosofia política o pensamento utópico, a busca por justiça social num Estado ideal, composto nesse plano teórico por pessoas que não são comprometidas de antemão com nenhum governo ou constituição. Mas, na outra margem, as pessoas reais na vida política atuam dentro de uma estrutura política e também sobre ela (DWORKIN, 2007: 199), com interesses maiores ou menores envolvidos, em parte pautados em egoísmo, no afã de lucro, e não em solidariedade – ainda mais, acrescentamos, se considerarmos o mercado econômico globalizado e as empresas que, face à impessoalidade, já não nutrem qualquer empatia pelas pessoas que trabalham para si.

Encontramos nas obras de Dworkin o dilema das opções políticas sobre a alocação de recursos como redistribuição aos menos favorecidos: em *A Matter of Principle*, este inquire se deveria ou não haver insistência de se buscar a igualdade de recursos “seja qual for o custo para a economia nacional como um todo”, ou noutras palavras, se as pessoas estariam dispostas a “arcar com ônus especiais em nome da comunidade como um todo” (DWORKIN, 2019: 311).

Mas desde *Law's Empire*, Dworkin sustenta que, sob a ótica do que defende como teoria de justiça aplicada à economia das sociedades, pautada em uma igualdade de recursos a serem disponibilizados a seus integrantes, “temos direitos que protegem interesses fundamentais, inclusive aqueles que as pessoas racionais assegurariam contra os danos se o seguro fosse acessível a todos em termos equitativos e economicamente eficazes” (DWORKIN, 2007: 369). Destaca o autor, na mesma obra, que desta forma a concepção de igualdade como “igualdade de recursos” fundamenta as decisões políticas de redistribuição de renda em favor dos deficientes ou menos favorecidos em outros aspetos (DWORKIN, 2007: 486).

Alerta Dworkin que muitos economistas acreditam que reduzir a desigualdade econômica por programas de redistribuição de renda seria prejudicial à economia, por serem inflacionários, e defendem o oposto, qual seja, a redução de tributos para que, com a recuperação do estímulo ao consumo, se desse a distribuição para todos – sem qualquer preocupação maior com pessoas que estão na camada mais baixa da população sob o viés da condição de subsistência; dito isso, questiona se é justificável “ignorar aqueles que estão agora nos porões da economia”, ao que

recorda: “parte daqueles a quem são negados empregos e assistência social agora, particularmente os idosos, não viverão o suficiente para compartilhar essa recuperação, por mais generalizada que ela venha a ser”. E a seu ver, isso nega o princípio fundamental do liberalismo baseado na igualdade, o princípio de que as pessoas devem ser tratadas com a mesma consideração e respeito (DWORKIN, 2019: 312-313).

Dworkin, em *Law's Empire* – especialmente no Capítulo VIII – coloca em discussão o seguinte dilema: “temos o dever de aumentar a riqueza?” Embora o capítulo em comento se refira expressamente ao sistema anglo-saxão de *common law*, a questão central posta é o postulado interpretativo originado na argumentação jurídica norteamericana, que denomina “*economic theory of law for involuntary damages*” (teoria econômica do direito por danos involuntários, em tradução livre), segundo a qual é preciso agir sempre de um modo que seja financeiramente menos dispendioso para o conjunto da comunidade. Para tanto, o autor aqui pesquisado recorda que, para a teoria econômica, a riqueza da comunidade “é o valor de todos os seus bens e serviços, e o valor de alguma coisa é a quantidade máxima em dinheiro, ou o valor em dinheiro, que alguém está disposto a pagar caso tenha condições de fazê-lo”, pelo que o número de transações comerciais tenderia a aumentar essa riqueza (DWORKIN, 2007: 333-334).

Ao discutir casos hipotéticos de reparação de danos involuntários em que a solução jurídica sob a ótica da preservação da riqueza da comunidade seria apta a mantê-la ou não, que em razão do objeto desta pesquisa não cumpre transcrever, destaca-se de suas reflexões a afirmação, com a qual concordamos, de que são incontáveis os tipos de circunstâncias nas quais uma pessoa, que desempenha uma atividade legal, pode causar danos involuntários a outra (DWORKIN, 2007: 339).

De volta então ao dilema posto, Dworkin (2007: 345) trabalha criticamente sob dois postulados argumentativos: o primeiro, de que as pessoas têm o dever moral de promover o bem-estar da comunidade como um todo em tudo que fazem, e o correspondente direito moral de que os outros sempre ajam da mesma maneira; e o segundo, de que o bem-estar da comunidade como um todo encontra-se em sua riqueza geral – e cresce com esta, ou seja, a partir do aumento das transações comerciais.

Dworkin alude a um exemplo para refutar o segundo argumento: a de uma pessoa pobre, que precisa adquirir um medicamento, e que para tanto se dispõe a vender seu livro favorito, por cinco dólares, e tem um vizinho, mais abastado, que o compraria até por dez dólares, se necessário, pois é o neto do autor do livro e tenciona obter o autógrafo de seu avô para que o livro se torne mais valioso, pelo que o venderia, depois, por onze dólares. Por conseguinte, sob

o segundo argumento, haveria aumento da riqueza da comunidade, pois duas transações comerciais aumentariam o valor do bem transacionado. O autor, ainda que registrando o contra-argumento de que somente seria possível avaliar isso caso as transações fossem realmente levadas a efeito, concebe que a venda do livro pela pessoa mais pobre ao seu vizinho rico não seria a situação mais justa de modo algum, nem a comunidade nos pareceria melhor, pelo que conclui que o aumento da riqueza social, por si, não faz da comunidade algo melhor (DWORKIN, 2007: 345-347).

Na sequência, o autor levanta como “argumento utilitarista” o de que, para esta teoria moral, a justiça seria encontrada na medida em que as decisões políticas tenham por objetivo o atingimento da felicidade média (ou bem-estar médio) das pessoas em comunidade – na medida em que o utilitarismo “atribui à felicidade um papel quase exclusivo na determinação do bem-estar” (DWORKIN, 2007: 347).

A crítica de Dworkin a esse argumento é de que poderia dar azo a compreensões de felicidade como bem-estar a partir de concepções morais inaceitáveis no atual estágio da Humanidade: se a maioria da população fosse favorável à escravidão, ou à tortura, de pessoas de determinada origem racial, étnica, religiosa etc. a felicidade estaria em evidente colisão com o tratamento de todas as pessoas como iguais, sendo certo que, mesmo entre os utilitaristas, haveria a ruptura da ideia de que “todos têm o dever moral de agir, em cada decisão que tomam, inclusive naquelas sobre o uso de seus próprios bens, como se os interesses de todas as outras pessoas fossem tão importantes quanto os seus próprios interesses e os das pessoas que lhes são mais próximas, como os familiares e os amigos” (DWORKIN, 2007: 348-351). Logo, manter pessoas em condição análoga à escravidão, inclusive tratando-as como se fossem coisas, explorando-as de modo extremo, embora possa aumentar a riqueza da comunidade pelo aumento das transações, não é justificável. Vemos, da mesma forma, que manter-se pessoas em condição de trabalho não declarado, apesar de muitas vezes ser compreendido como melhor do que deixá-las sem sustento algum (sem trabalho), além de não lhes conferir o mesmo *status* de cidadania que seus semelhantes em atividades laborais declaradas, contribui para um “aumento da riqueza” pela produção de mais bens e serviços, mas nem por isso pode ser passível de uma justificação.

Adiante, Dworkin irá propor um sistema de responsabilidade diferente: partindo-se do argumento de que as pessoas não tem o dever de considerar *sempre* os interesses dos outros igualmente importantes aos nossos em tudo o que fazemos, mas apenas *às vezes* e, no entanto, o governo, como comunidade personificada, tem esse dever invariavelmente, “e nessa responsabilidade pública geral poderíamos esperar encontrar alguma explicação de por que,

enquanto indivíduos, também temos às vezes esse dever, na medida em que o Estado toma decisões sobre a produção, a distribuição, a posse de bens e ao uso que as pessoas estão autorizadas a fazer de seus bens – dentro de um “sistema de propriedade” que deve tratar as pessoas como iguais (DWORKIN, 2007: 356).

Ao aprofundar a questão do dever estatal acima citado, o autor declara que “o governo tem a responsabilidade abstrata de tratar o destino de cada cidadão com a mesma importância”; porém há diversas concepções de igualdade, ou teorias igualitárias, a serem sopesadas. Contrapõe, então, as concepções ditas libertárias, que se firmam na ideia de um “direito natural de propriedade” ao que se encontra adquirido e em que os governos adotam uma diretriz de igualdade quando protegem a posse e fruição desses bens, face às concepções de igualdade como busca do bem-estar, àquelas em que, em um sentido oposto, entendem que governos “devem produzir, distribuir e regular a propriedade para obter resultados definidos por alguma função específica da felicidade ou do bem-estar”, a ponto de que o bem-estar de cada cidadão se torne “mais ou menos igual” (DWORKIN, 2007: 357).

Há, ainda, um terceiro conjunto de teorias, que Dworkin anota como “de igualdade material”, em que a riqueza material dos cidadãos teria de ser distribuída o mais igualmente possível pelo governo, ou noutra vertente da mesma ideia, a mesma quantidade de recursos, a fim de que cada pessoa consuma ou invista como entender melhor, no que poderia haver diferença entre as posses de cada pessoa, conforme as escolhas realizadas (DWORKIN, 2007: 358).

Neste conjunto hipotético de situações, e com vistas ao escopo desta pesquisa, é certo que certas concepções acima rivalizam com ambições particulares dos integrantes da comunidade sobre como gostariam de usufruir dos bens de sua propriedade – inclusive quanto à (ausência de) preocupação com os interesses dos outros membros da comunidade – algo que poderia levar à utilização desses outros membros como meros instrumentos para buscar um determinado fim, para lembrar a máxima categórica de Kant. A esse respeito, Nozick teria sustentado que a igualdade seria invariavelmente corrompida por transações de mercado de todo tipo, o que Dworkin contesta, por entender que Nozick tinha em mente apenas a igualdade material e não as demais concepções (DWORKIN, 2007: 359).

Tal como Dworkin, Onora O’Neill (2006: 154-163) destina em sua obra diversas ilações especificamente quanto aos denominados “direitos de bem-estar”. Ela coloca em realce a necessidade de que qualquer direito deve ser contraposto a uma obrigação correspondente, que é atribuído a outrem – de quem, em caso de violação do direito, poder-se-ia exigir – de tal modo que “a menos que portadores de obrigações sejam identificáveis pelos detentores de direitos, as

reivindicações de ter direitos não passam de retórica”. Diferentemente dos direitos ligados à liberdade, a que correspondem uma “obrigação universal” de respeito por todos, ela aponta que os direitos prestacionais pressupõem arranjos institucionais, e são factíveis apenas quando há um sistema que atribui obrigações correspondentes (qual é e quem deve a prestação); se assim não for, “não há qualquer direito”. Por esta razão, comenta, “não é de surpreender que sejam tipicamente estabelecidos de formas restritas, por exemplo, para os cidadãos de certos estados, ou dentro de uma certa comunidade”.

O’Neill observa na linha de pensamento de autores como Steiner e Nozick uma ferrenha aversão a qualquer sistema de bem-estar social, pois consideram que ele seria injusto na medida em que realiza o “confisco de bens” ou a “escravização de contribuintes”, o que seria uma violação do direito à liberdade, e que a caridade, no sentido da filantropia, acaba por ser destruída por qualquer “redistribuição ou dependência forçada (como aquela supostamente criada por direitos de bem-estar social)”, em que pese também reputarem possível a filantropia causar a mesma “cultura da dependência”. E arremata: “Uma estranha aliança entre libertaristas que só enxergam os direitos às liberdades e liberais da justiça social que equivocadamente temem que o reconhecimento da importância das obrigações imperfeitas¹³⁷ mostraria que a proteção contra a pobreza e outras formas de vulnerabilidade é *apenas* uma questão de virtude, desviou esses pensadores contemporâneos mais preocupados com a justiça de toda preocupação com a caridade e com a maioria das outras virtudes sociais” (O’NEILL, 2006: 169-171).

Em regresso ao pensamento de Dworkin, este aponta uma distinção entre responsabilidade pública – dos governantes, legisladores e julgadores – da responsabilidade privada, e que consiste em que aquela tem o dever inadiável de tratar com igual interesse os direitos de todos os integrantes da comunidade, enquanto nessa última essa exigência se torna menos exigente. Quanto aos particulares, sua responsabilidade compreenderia ainda uma diferença no agir quanto a “como usar aquilo que lhes foi claramente atribuído pelo sistema público de propriedade”, ou de outra vertente, quando não há uma explicitação dessa atribuição, por obscuridade das regras, ou sua incompletude, ou ainda porque “os direitos abstratos que mobiliza são de algum modo conflitantes”. No segundo caso, a responsabilidade privada impõe ao cidadão interpretar o sistema e agir sem entrar em colisão com este, a partir de uma concepção compatível de igualdade a qual, “na sua opinião, ofereça a melhor interpretação da estrutura principal do sistema estabelecido”, de modo que cada cidadão “atue como juiz para e de si mesmo” (DWORKIN, 2007: 361-362), novamente em aproximação a Kant.

¹³⁷ Para O’Neill (2006: 169-174), obrigação imperfeita é aquela incompleta, por exemplo, quando não especifica quem tem o direito de receber a ação requerida e quem seria o obrigado.

Dworkin conclui que a responsabilidade dos poderes constituídos em governança das comunidades políticas difere das responsabilidades privadas de seus integrantes, e que, em face do dever geral dos detentores do poder em tratar todos os cidadãos com o mesmo grau de importância quanto aos seus destinos, “o governo deve examinar e alterar constantemente suas regras de propriedade, usando de radicalismo se necessário, para aproximá-las mais do ideal de tratar as pessoas como iguais segundo a melhor concepção” (DWORKIN, 2007: 372).

Na mesma obra, ainda que ao tecer considerações sobre o direito anglo-saxão, pautado em *common law*, Dworkin assevera que uma vez que o legislador tenha formulado escolhas quanto ao tratamento dispensado às pessoas, do ponto de vista do “direito como integridade”, em que o filósofo baseia seu raciocínio, os indivíduos têm direito não somente àquilo a que lhes foi atribuído, explicitamente, “mas à extensão a outras atribuições fundada nos princípios subjacentes à lei, em casos que ainda não foram expressamente solucionados” (DWORKIN, 2007: 374).

Vistas tais concepções, cabe asseverar que, em que pese o consenso global sobre a permanência da atuação estatal como possibilidade mais concreta de dirigir a distribuição de recursos a fim de proteger as pessoas das contingências da vida cotidiana, notadamente aquelas que envolvem a capacidade de trabalhar *versus* a obtenção de renda para a subsistência e demais necessidades humanas – a segurança (social) de que todos os indivíduos deveriam usufruir face a vicissitudes que podem atingir, a qualquer tempo, qualquer pessoa humana – há uma forte corrente (neo)liberal que aduz ser insustentável a manutenção de regimes de seguro social, pregando sua “privatização”, tal como se deu no Chile, mantida apenas para o Estado a função de provisão aos extremamente necessitados – ou seja, um retorno ao assistencialismo, antecedente à sociedade industrial e aos primeiros modelos previdenciais, desde Bismarck.

Compreendemos a partir de Dworkin que a riqueza produzida pelas transações havidas em cada comunidade política é partilhada pelo mercado conforme regras que não são igualitárias e cabe ao Estado ajustar essa partilha. Isso se aplica plenamente às pessoas que se encontram prestando seu labor de modo não declarado, pois em certa medida ficam prejudicadas no acesso a seus Direitos Fundamentais.

Incumbe ao Estado que não deixe de atribuir a quem colaborou para a produção desses recursos materiais uma parcela da riqueza que produziu, o que não se esgota na contraprestação pelo trabalho em si, mas também pela formação do seguro social a todos os que precisam da sua saúde laboral para sobreviver, sem prejuízo do apoio aos ainda mais necessitados, que estão ainda mais abaixo nos patamares de usufruto da dignidade humana. Todavia, há também que se

analisar, no pensamento de Dworkin, como aplicar a virtude soberana da igual consideração e respeito na tarefa regulatória do Estado.

4.1.4 Igual consideração e respeito face à regulação das relações intersubjetivas

Põe-se em debate o papel do Estado e seus desafios para fazer frente à suposta necessidade de regulação das relações interpessoais numa época de grandes transformações, sopesando-se a questão sob o olhar de Dworkin.

Prega-se, em algumas abordagens doutrinárias de outros pensadores, que o negócio jurídico que envolve o trabalho mediante plataformas não pode ou não deve ser inserido nas amarras ditadas pelos Estados, por se tratar de uma relação comercial, e não laboral, e por conta da liberdade econômica. Nessa visão (neo)liberal, caberia à “mão invisível” do mercado ajustar os aspetos contratuais, sem intervenção estatal, nisso incluídos os direitos e obrigações das partes contratantes. Esta é, por exemplo, a argumentação lançada pela empresa Uber na ação judicial movida por um motorista, que pende de julgamento no Supremo Tribunal Federal brasileiro, afetada pela sistemática de repercussão geral, em que se discute a natureza da relação jurídica entre o motorista e a empresa.

Em relação a esse modo de pensar, o prefalado filósofo faz em *Sovereign Virtue* uma ácida crítica ao modelo de economia política pautado no *laissez faire*: ao deixar ao alvedrio do livre mercado as consequências onde as pessoas compram e vendem, como podem ou querem, seus produtos e seu trabalho, não há, na visão de Dworkin, tratamento pelo Estado com igual consideração e respeito (DWORKIN, 2011: 6).

Em termos práticos, para que possa cumprir a tarefa de realizar o tratamento igualitário, o Estado se vê a braços, há tempos, com a “mão invisível do mercado”, conforme a célebre expressão de Adam Smith (2014: 423). Em *Sovereign Virtue*, Dworkin faz importantes reflexões sobre o papel do mercado na vida econômica desde o século XVIII até o século XX, e sua múltipla compreensão: por um lado, como capaz de produzir riqueza e sustentáculo de uma liberdade individual; e como causador de maiores desigualdades sociais, de outro, de tal modo que sua conclusão é que “*wise and moderate politics consists in striking some balance or trade-off between equality and these other values, either by imposing constraints on the*

market as an economic environment, or by replacing it, in part or altogether, with a different economic system”¹³⁸ (DWORKIN, 2000: 66).

É certo que o Direito permanece ainda conformado pelo paradigma da modernidade: na moldura dos ordenamentos de Estados de Direito e sob a compreensão de um constitucionalismo que estabelece Direitos Fundamentais aos integrantes de cada sociedade estatal. Logo, é de se analisar como esse paradigma pode enfrentar as dificuldades postas pelas novas conformações das relações intersubjetivas, o que buscaremos fazer com esboço na ideia de pertencimento de todo ser humano a uma comunidade política.

Aqui comporta debater aquilo que Dworkin (2007: 237-238) chama por responsabilidades especiais que a prática social atribui a pessoas por pertencimento a algum grupo por laços biológicos ou sociais – família, amizade, vizinhança, coleguismo no trabalho etc. Ele coloca em xeque a opinião de que tais responsabilidades ou obrigações comunitárias dependeriam de laços emocionais, por entender que esse raciocínio é falso no caso de grandes comunidades políticas e porque, nestas sociedades, a correlação poderia reacender concepções nacionalistas (xenofobia) ou racistas, que não se encaixam na concepção de justiça. Para Dworkin, tais obrigações são complexas e, apesar de pouco estudadas pelos filósofos, são uma parte importante de nossa “paisagem moral”.

Dworkin (2007: 250-253) considera que tratamos a ideia de comunidade como algo anterior à justiça e à equidade, na medida em que estas duas ideias são obtidas a partir da visão de dentro de um grupo político específico, e que temos a comunidade política como uma comunidade associativa, o que já foi estudado no Capítulo 2 sob a ótica da construção das comunidades e sua complexa evolução a partir da obra de Fustel de Coulanges. Lembra Dworkin, também, que a maioria das pessoas não escolhe suas comunidades políticas: já nasce nela ou se desloca para ela quando ainda não é responsável por uma decisão dessas, como nas migrações de famílias inteiras. Mas frisa que as obrigações políticas são menos involuntárias que outras de caráter associativo, como as familiares, dada a possibilidade, ainda que relativa, de emigração. Nessas comunidades políticas, entende-se como obrigação precípua a da fidelidade geral ao direito, ou seja, de obediência à ordem jurídica.

Daí o filósofo passa a discorrer sobre os “três modelos de comunidade política” que considera existirem, numa importante conexão com o imperativo categórico de Kant: o primeiro modelo é aquele em que as pessoas se reputam reunidas em comunidade política por mero

¹³⁸ “uma política sábia e moderada consiste em encontrar algum equilíbrio ou compensação entre a igualdade e esses outros valores, seja impondo restrições ao mercado como ambiente econômico, seja substituindo-o, parcial ou totalmente, por um sistema econômico diferente” (DWORKIN, 2000: 66 - Tradução livre).

“acidente de fato da história e da geografia”, ou seja uma comunidade associativa “não verdadeira”, mas circunstancial; um segundo seria o “modelo das regras”, em que haveria um compromisso geral de cumprimento de regras estabelecidas de certo modo específico e por isso aceitas, e que estaria ligado ao convencionalismo; um terceiro seria o “modelo do princípio”, em que as pessoas aceitam serem governadas por princípios comuns e não apenas por regras criadas por um acordo político, de modo que os direitos e deveres dos outros membros da comunidade são aceitos, ainda que os direitos nunca tenham sido formalmente identificados ou declarados (DWORKIN, 2007: 254-255).

Após, ele considera que, no primeiro modelo, o que importa para as pessoas é a busca de seus objetivos, de modo egoísta, sem preocupação ou interesse pelo destino dos demais; quanto ao segundo, entende que a conduta pautada no conjunto de regras, tão somente, também se presta a interesses meramente egoísticos, por ser um compromisso formal e “desligado de circunstâncias concretas” para um interesse genuíno pelos demais. Por fim, o terceiro modelo, de princípios, atenderia ao desiderato de reger uma “sociedade moralmente pluralista”, pois neste, entre outros aspetos, as pessoas exigem que “ninguém seja excluído” e compreendem que, “na política, estamos todos juntos para o melhor ou o pior”; portanto, “ninguém pode ser sacrificado, como os feridos em um campo de batalha, na cruzada pela justiça total”. Apesar disso, alerta que uma comunidade assim não é, automaticamente, justa; mas as obrigações políticas em tal modelo, reputado em termos ideais, seriam vistas como uma questão de fraternidade, mesmo que não haja em cada cidadão emoções tão profundas de empatia pelos demais. A integridade, como chave para a melhor interpretação construtiva do direito, pressupõe assim o empenho em remediar as incoerências de princípio com as quais venhamos a nos deparar (DWORKIN, 2007: 259-261).

Dworkin sustenta assim sua teoria do direito como integridade, e que nesta exige-se como fundamento que as comunidades políticas, por suas decisões, tratem todas as pessoas com a mesma consideração e respeito.

O Direito visto como um sistema íntegro, conforme Zanon Jr. (2013), se desenvolve através de uma abordagem de interpretação criativa que procura equilibrar a coerência com, de um lado, os fundamentos subjacentes às decisões pretéritas (colhidos da história institucional do Direito e de seus princípios jurídicos) e, de outro, a flexibilidade com a construção do futuro da comunidade, articulando os parâmetros de justiça, equidade e integridade. É o que se pretende atender, nesta fase final da pesquisa.

Em *Taking Rights Seriously*, Dworkin enfatiza que os direitos individuais não podem ser sacrificados em nome do bem-estar coletivo, a menos que tal sacrifício seja justificado por um

princípio igualmente aplicável a todos. Neste ponto, compreendemos que o objetivo (e alicerce da convivência humana) da coesão social só se pode assegurar se todos os seres humanos forem igualmente considerados, sem que haja exclusão de nenhum deles quanto aos direitos consagrados na ordem jurídica, ainda que isso custe algum sacrifício (uma cotização de sua propriedade) dos mais favorecidos em prol dos menos afortunados: essa é a base de sustentação das políticas de proteção social. Os sacrifícios de parcela do patrimônio de cada um dos seus integrantes mais abastados – notadamente, as empresas – em proveito dos que são excluídos ou estão à beira da exclusão social, são assim amplamente justificados, a nosso ver, pois comungamos da ideia de que não se pode falar em uma comunidade política pautada na dignidade se pessoas que dela participam têm uma vida abaixo dos limites mínimos dessa mesma dignidade.

Ainda na referida obra, Dworkin irá se aproximar do imperativo categórico de Kant ao afirmar que o conceito de igualdade exige que as decisões políticas tratem cada pessoa como igualmente importante, de modo a excluir situações em que sejam tratados os indivíduos meramente como instrumentos para a satisfação de outros (DWORKIN, 2007: 284), o que permite reforçar a ideia de que o Estado, para conservar sua legitimidade num modelo democrático, deve estar à dianteira da proteção dos seres humanos face àqueles que os possam querer explorar indignamente, não podendo omitir-se a respeito.

A incumbência de regulação estatal das relações e negócios jurídicos, pois, está fortemente interligada com a legitimidade do exercício do poder, e não se admite, num regime democrático, a inércia dessa função regulatória, pois isso somente priva as pessoas de uma proteção contra as condutas que ferem seus direitos, especialmente os de índole fundamental.

Então, se após a formação da moderna sociedade industrial se construíram as ideias de produzir freios à exploração extrema do trabalhador livre por conta alheia e desenvolver um sistema de proteção quanto aos riscos sociais ligados à subsistência, por uma regulação das relações antes pouco – ou nada – reguladas, tudo leva a crer que está-se diante de um novo desafio: bloquear novas formas de exploração vil do ser humano quanto à sua condição de trabalhador e protegê-lo daqueles riscos à subsistência e/ou outros da atual condição humana, o que passa por enfrentar características surgidas na transição para a sociedade pós-moderna: como o trabalho não é mais realizado necessariamente numa planta industrial, num território específico de um Estado-nação, mas de modo remoto, transfronteiriço, não observável numa propriedade imóvel em que esteja sediada a empresa, e com novas características quanto ao poder exercido dentro da relação jurídica – não mais uma subordinação a ordens de um ser humano, mas uma sujeição a diretrizes fixadas por algoritmos – o poder estatal terá condições

de estabelecer limites e aplicar políticas de segurança social que sejam verdadeiramente universais, de modo a não excluir da proteção social as pessoas submetidas ao trabalho não declarado?

Vejamos estes aspetos a seguir.

4.2 A SUSTENTABILIDADE COMO PRINCÍPIO ESTRUTURANTE DO ESTADO CONTEMPORÂNEO

A globalização tem se mostrado como força transformadora significativa, na medida em que o capitalismo, por seus conglomerados financeiros empresariais, usa as novas tecnologias não só para alavancar a produção de bens e serviços e a lucratividade das empresas, mas também para tentar se libertar do controle do Estado sobre os negócios jurídicos. E os organismos internacionais estão, como visto, à busca de respostas para a solução do problema.

Como ressalta a Agenda 2030 da ONU, há que se colocar em primeiro plano a sustentabilidade – planetária, em nível maior, e de cada sociedade que integra o planeta, especificamente.

O problema da sustentabilidade, longe de ser um tópico eminentemente do direito ambiental, envolve sobremaneira a condição digna de trabalho (sustentabilidade do trabalho digno, haja vista a automação e as inovações tecnológicas, que cada vez mais impactam as relações de trabalho e os níveis de emprego) e de proteção social (sustentabilidade dos serviços sociais em razão dos problemas demográficos e de financiamento pela sociedade, mas também de saúde, especialmente no meio ambiente do trabalho)¹³⁹.

Como pondera J. C. Loureiro (2007: 58), “o anúncio da crise e do fim do Estado social prende-se, desde logo, com questões de sustentabilidade”. Busquemos esmiuçar essas dificuldades, a partir da base conceitual do Estado de Direito, que se mantém como paradigma para a ordenação das relações intersubjetivas, e sua suposta “crise”.

4.2.1 A suposta crise do Estado de Direito

Pelo visto, o Estado de Direito em termos hodiernos, qualquer que seja o suporte ideológico que o sustente, pauta-se pelo reconhecimento de sua função social (a *socialidade* de

¹³⁹ LOUREIRO (2007: 75) frisa que “a própria legislação refere, a propósito da sustentabilidade em matéria de segurança social, a sustentabilidade financeira, económica e social”.

que nos fala Canotilho): a atuação em favor de todos os integrantes da sociedade, tendo por objetivo a justiça social (PASOLD, 2003: 22).

Para Canotilho (2003: 477), o Estado Social só pode desempenhar positivamente as suas tarefas de socialidade se se verificarem quatro condições básicas: (1) provisões financeiras necessárias e suficientes, por parte dos cofres públicos, o que implica um sistema fiscal eficiente e capaz de assegurar e exercer relevante capacidade de coacção tributária; (2) estrutura da despesa pública orientada para o financiamento dos serviços sociais (despesa social) e para investimentos produtivos (despesa produtiva); (3) orçamento público equilibrado de forma a assegurar o controlo do défice das despesas públicas e a evitar que um défice elevado tenha reflexos negativos na inflação e no valor da moeda; e (4) taxa de crescimento do rendimento nacional de valor médio ou elevado. Daí as dificuldades sentidas no período contemporâneo, conforme o constitucionalista: “desde os anos 1970 se insiste na crise fiscal do Estado e a partir da década de 90 do século passado o tema obsidiante é o da sustentabilidade do modelo social. As críticas ao Estado Social e às constituições programático-sociais inserem-se neste contexto”.

Jorge Miranda similarmente observa que desde a década de 90 do século passado e, mais ainda desde 2004, “tornou-se na Europa um lugar-comum declarar a existência de uma crise ou rutura do Estado social ou mesmo um Estado pós-social” (MIRANDA, 2017a: 38).

João Carlos Loureiro cita George Steinmetz para uma síntese dos desafios postos, o qual distingue entre objecções que temporalmente se reportam a toda a modernidade e leituras críticas a partir das mudanças recentes do Estado: “No primeiro caso, as referidas leituras sistémicas ou neo-sistémicas teriam a concorrência de matrizes pós-foucaultianas; no segundo, fenómenos como a globalização, o pós-fordismo, a “desfronteirização” (*desbordering*) provocam uma crise do Estado, que vem acompanhado de uma transferência de funções do Estado, também no campo do bem-estar” (LOUREIRO, 2007: 36).

Freitas Júnior (2020: 41) salienta que estudar o Estado Social de Direito, em tempos contemporâneos, implica “estudar seus limites e as causas de sua astenia”: isso porque, conquanto ninguém refute que muitas de suas conquistas subsistema em maior ou menor grau nos países em que foram implementadas, é curial identificar seus possíveis impasses e desacertos.

Loureiro (2014: 43-44) considera que se está diante de uma crise que não se limita às dimensões económica e financeira de cada ente estatal (a dívida pública): constata-se um problema sistémico, no que ele denomina uma “era da austeridade”, em que o Estado se encontra sobrecarregado e não consegue mais suprir as expectativas nele depositadas de gerar

o bem estar de todas as pessoas; há, ainda, a seu ver, um forte viés ideológico, pois prega-se uma prevalência do “reino do privado” em detrimento das preocupações com a socialidade.

Por força desse fenômeno tem se levantado por alguns pensadores a tese de que o próprio Estado, como criatura da civilização moderna, estaria em situação crítica: há forte corrente de pensamento a sustentar que “a crise do Estado Social é também uma crise integral do Estado e do seu papel na arquitetura do poder interno e supranacional” (FARIA, 1996: 142).

Em compreensão semelhante, Canotilho (2008: 6) defende que a crise do Estado Social “tornou-se, para muitos, um problema do ocaso da socialidade”, face a um processo de “individualização da sociedade”, em que, na doutrina de um “terceiro capitalismo”, não há lugar para políticas de inclusão em políticas sociais: seria dever de cada indivíduo “colocar no seu plano de vida e condução da existência as responsabilidades que lhe cabem na luta pela sobrevivência”. O constitucionalista, ao lembrar o pensamento de Ulrich Beck, vê nessa corrente a ideia de que “o risco da vida é também, e sobretudo, um risco individual” e anota que, em contraponto, “os direitos sociais e os princípios socialmente conformadores significam, no actual contexto, a legitimação de medidas públicas destinadas a garantir a inclusão do indivíduo nos esquemas prestacionais dos sistemas sociais funcionalmente diferenciados”.

Por outro lado, entendem alguns outros que a crise do Estado é também uma crise da sociedade e da cidadania, aqui compreendida como direito a ter Direitos Fundamentais efetivos (SARLET, 2004: 465), ou parafraseando Dworkin, direito ao tratamento justo, com igual consideração e respeito a todos os seres humanos.

De volta ao pensamento de Jorge Miranda, este considera que há diversos fatores para tal crise, desde as demandas excessivas de grupos sociais (a que chama de *subsídiodependência* em face do Estado) até problemas estruturais e de má gestão dos recursos públicos, passando evidentemente por questões econômicas como os ataques especulativos, sem contar a corrente que defende a privatização e a desregulação na área social e o enfraquecimento do movimento sindical. Destacam-se, neste rol, as causas externas identificadas pelo constitucionalista lusitano: “o mercado global, com mão de obra barata e desprovida de proteção social, e levando à deslocalização de empresas para esses países; a concorrência desleal entre Estados no domínio dos sistemas tributários e os *off shores* ou ‘paraísos fiscais’; o capitalismo financeiro transnacional como ator privilegiado dos jogos económicos, sociais e políticos; e, ao mesmo tempo, a crise económico-financeira mundial”. Tais condições, como corretamente anota o jurista, conduzem “ao aumento do desemprego e da precariedade de trabalho, ausência de expectativas da juventude, redução de prestações sociais, retorno à emigração, aumento de conflitualidade” (MIRANDA, 2017a: 39).

No tocante a essa conexão, vê-se no período contemporâneo que noções de tempo e espaço, assim como de lugar, de fronteira e, por conseguinte, de território, vem sendo colocados à prova; as relações laborais praticadas por intermédio da internet não demandam mais que as pessoas estejam fisicamente no mesmo lugar em que proposta e aceitação sejam formalizados para a perfectibilização do negócio jurídico; como também não há necessidade de documentos escritos “em papel”, e da mesma forma assinados pelas partes do negócio jurídico, há transações de toda ordem ocorrendo o tempo todo, em dias úteis e não-úteis, em horários os mais diversos, entre pessoas que se encontram em lugares distintos, cuja execução pode se dar em qualquer ponto do planeta.

Como sintetizam Carleheden e Jacobsen (2018: xii), “*The modern society was born within the boundaries of nations. It was built in the framework of a national economy, a nation-state and - in most cases - a national culture*”¹⁴⁰. Ocorre que com o advento da transição para uma sociedade pós-moderna, pós-industrial, guiada pela *Gig Economy*, ante o acima exposto, a importância das fronteiras nacionais está a diminuir em diversos aspetos das relações humanas.

E quanto às pessoas, razão principal de existência do poder estatal, para que pudessem ter segurança, também se vê uma fragmentação do tecido social, com rupturas do senso de comunidade, de que resultam efeitos colaterais importantes no campo da observância da ordem jurídica.

Incumbe, portanto, trabalhar sob uma visão contemporânea dos elementos constitutivos do Estado a fim de que se possa ter maior clareza do fenômeno, e assim, do enfrentamento do problema centra da pesquisa, quanto à regulação estatal de negócios jurídicos envolvendo o trabalho nos formatos trazidos pela *Gig Economy*, para a efetividade dos Direitos Fundamentais Sociais a todos que vivem do trabalho.

4.2.2 A necessidade de releitura dos elementos constitutivos do Estado

Em tempo de transformações sociais, não é só o paradigma do trabalho por conta alheia que se vê submetido à reavaliação. Também os elementos que constituem o Estado (desde o pensamento moderno) precisam de revisão conceitual, em termos. Para tanto, importa revisitar alguns conceitos já abordados no Capítulo 2.º desta pesquisa e sobre eles lançar os dilemas do período contemporâneo.

¹⁴⁰ “A sociedade moderna nasceu dentro das fronteiras das nações. Foi construído no quadro de uma economia nacional, de um Estado-nação e - na maioria dos casos - de uma cultura nacional” (CARLEHEDEN; JACOBSEN, 2018: xii - Tradução livre).

Colhe-se essa conclusão do pensamento de J. C. Loureiro (2007: 36): “as mutações do Estado, nomeadamente na sua abertura mundial e, no nosso caso, também europeia, fizeram tombar um certo modelo de Estado e questionar os seus elementos ‘clássicos’ (poder, povo, território), mas não tornaram supérflua a categoria, quer seja entendida como Estado-comunidade, quer como estrutura organizacional central em termos de poder político. Não é, pois, o Estado enquanto tal, mas as suas tarefas que estão hoje no centro do debate constitucional”.

A *soberania* surgiu na sua significação moderna atrelada ao sentido de Estado “para indicar, em toda sua plenitude, o poder estatal, sujeito único e exclusivo da política”, um “poder jurídico superior”, capaz de assegurar, pela submissão a uma ordem jurídica por ele ditada, a resolução de conflitos internos, nos limites de sua jurisdição e, no âmbito externo a ela, pela independência em relação aos demais Estados na ordem internacional (DALLARI, 2001: 82-84).

Carlos Proença (2014: 25), quanto à relação entre o poder soberano dos Estados e a normatividade do direito comunitário, aponta que falta à UE “a titularidade do poder máximo de auto-organização interna e externa a que se tem chamado, por recurso a um estrangeirismo germânico, de *Kompetenz-kompetenz*”, de modo que o atributo em questão “continua a residir nos Estados membros, estes sim Estados-nação soberanos”.

Os limites da jurisdição, como atributo da soberania, sempre foram geograficamente concebidos – a partir da ideia de um *território estatal*: solo, subsolo, espaço aéreo, águas interiores (rios e lagos), bem como litorâneas (ilhas e mar territorial, situado até 12 milhas náuticas do litoral) e algumas extensões, como as embarcações em alto-mar, civis e militares, que ostentam a bandeira do Estado. Somente nestes espaços físicos o Estado pode exigir o cumprimento das regras por ele compreendidas como vigentes e eficazes. Fora dos limites geográficos de cada Estado, ou há regras dispostas por outros Estados soberanos (em seus respectivos territórios), ou há uma ausência de soberania de todos os Estados – uma área de “domínio público internacional”, como ocorre com as águas internacionais, que não estão compreendidas como mar territorial de Estado algum.

E como elemento primordial da categoria Estado de Direito, encontram-se aqueles para os quais o Estado, como criatura da sociedade organizada, deve servir: as pessoas que integram sua população (*o povo*), pessoas estas que possuem sua liberdade, ao mesmo tempo, garantida e limitada, a fim de que lhes seja conferida a segurança, em seu sentido mais amplo: de proteção de sua vida, de seu patrimônio e das relações interpessoais.

Porém, diversas questões estão postas no cenário contemporâneo, quando se (re)discutem os elementos constitutivos do Estado.

Globalização é um termo que geralmente é utilizado para caracterizar os processos de crescente interconexão e interdependência no mundo moderno. É gerado pela crescente cooperação e ligações econômicas, culturais e políticas internacionais, bem como pela necessidade de responder em conjunto a problemas globais que só podem ser resolvidos à escala planetária. Na esfera econômica, a globalização pode ser desejável devido à ampliação e aprofundamento do fluxo internacional de comércio, finanças e informações em um mercado global único e integrado (SYMONIDES, 2019: 870).

Miguel Santos Neves (2010: 14) identifica, no contexto das relações entre os atores estratégicos no panorama internacional, quatro significados para o termo globalização: (1) como sinônimo de internacionalização, pela crescente interação e interdependência entre os Estados; (2) como eliminação das barreiras ao livre-trânsito de mercadorias, capitais e pessoas, desregulamentação e redução de restrições por parte dos Estados; (3) como universalização, a implicar a criação de valores e normas globais (por parte dos Estados) e a redução gradual das diferenças culturais; e (4) como desterritorialização, com a perda de relevância do território enquanto forma fundamental de organização de Estados tradicionais, à medida que as redes transnacionais e novas formas de organização social - que transcendem fronteiras territoriais - emergem e atores não-governamentais são cada vez mais influentes a nível internacional.

Interessa, neste estudo, a última significação, na medida em que retira a centralidade do modelo fundado na soberania estatal, cada vez mais mitigada pelos atores não-estatais, como os grandes conglomerados econômicos, e enfatiza a influência destes atores na formação e na adoção – ou não – de regras de comportamento em matéria de responsabilidade social que implicam consequências para todos os seres humanos, conforme uma visão holística da sociedade, com a consideração de todos os fatores (culturais, sociais, econômicos, ambientais etc.) que podem influenciar o fenômeno a ser analisado. De acordo com Dupas (2001: 46), “os principais atores que regem a economia global – as grandes corporações – tomam suas decisões visando maximizar sua condição de competição (binômio preço-qualidade) e buscando a maior taxa de retorno sobre os recursos de seus investidores”.

Amartya Sen e Bernardo Kliksberg sustentam – desde uma década antes do ciclo pandemia/pós-pandemia que, embora a globalização econômica tenha “muito a oferecer”, é importante pontuar as preocupações éticas e levar a efeito uma séria reavaliação da adequação dos arranjos institucionais nacionais e globais que dão forma às respectivas relações econômicas. A ver dos economistas citados, com quem concordamos, o capitalismo global está

mais preocupado em expandir o domínio das relações de mercado do que incrementar a proteção social para as pessoas (SEN; KLIKSBERG, 2010: 28).

Damos razão, aqui, a Esser Jorge Silva: nesse campo, a abordagem majoritária dos fenômenos advindos da globalização tem se realizado sem a previsão dos profundos impactos na ordenação da vida social, de que resultam o descontrole estatal, de um lado; e, do outro, a incerteza do futuro para os indivíduos em tais condições (*in* ROXO, 2017: 78).

Quanto aos limites geográficos de atuação estatal, Canotilho nos adverte que a existência de um território como ponto de referência é um campo que se encontra minado, seja pela superposição do direito comunitário, seja pela utilização das modernas tecnologias que já não estão limitadas pelas barreiras dos territórios estatais. Sob o mesmo viés, “a globalização das comunicações e informações e a ‘expansão mundial’ de unidades organizativas internacionais (organizações não governamentais), privadas ou públicas (mas não estatais), deslocam o papel obsidiante do ‘actor estatal’, tornando as fronteiras cada vez mais irrelevantes e a interdependência política e económica cada vez mais estruturante” (CANOTILHO, 2003: 1369). O dito, invariavelmente, se aplica às relações de trabalho advindas da *Gig Economy*: o trabalho remoto não encontra mais barreiras nas fronteiras geográficas, pois tanto quem trabalha quanto quem contrata o trabalhador podem estar por toda a parte no planeta, sem precisarem estar presentes no lugar onde é executada a prestação laboral, como aliás assinalou a Diretiva (UE) 2024/2831 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro, sobre a melhoria das condições de trabalho em plataformas digitais (2024: 4): “Muitas das plataformas de trabalho digitais existentes são entidades comerciais internacionais que exercem as suas atividades e instalam modelos de negócio em vários Estados-Membros ou além-fronteiras”.

A questão diferencial é assim identificada por Canotilho: o moderno estado constitucional seguiu “o paradigma estatalista-constitucional”, em que só se admitia uma constituição – a do estado – e apenas um poder constituinte. A “função social da constituição” era semelhante à do Estado, qual seja, a de integrar e unir “pessoas, credos, culturas, grupos, etnias, ‘nações’ e ‘povos’ no mesmo território e sob a soberania estatal. Porém, no estágio contemporâneo, em que temos convivido com o pluralismo jurídico, visto este como uma “pluralidade heterogênea de direitos dentro do mesmo campo social”, e a existência de “objeções multiculturais”, ante a identificação de outras forças que não o Estado que intentam produzir normas também universais (como as leis do mercado financeiro global), vê-se a necessidade de que a teoria constitucional assuma uma nova função, a qual, segundo o ilustre constitucionalista lusitano, é a de “estruturar e garantir um sistema constitucional pluralístico” (CANOTILHO, 2003: 1450-1451).

Em linha similar, João Carlos Loureiro (2014: 44) se refere a uma “constelação pós-nacional” formada pelo direito cosmopolita originado pelas redes globais e regionais, especialmente no campo dos direitos sociais.

A organização do Estado contemporâneo também apresenta distinções quanto ao conjunto de pessoas que estariam sob um “pacto social”: estabelece-se uma ordem não mais alicerçada em “sociedades de familiaridade mútua”, e reúnem-se, por vezes, num mesmo território, agrupamentos sociais ou “nações” bastante distintos (tendo-se o exemplo do Estado espanhol, em que são evidentes as dissidências, com ânimos de independência, como na Catalunha), incluídas ainda as questões migratórias – seja em razão de escolha pessoal dos indivíduos em busca de melhores condições de vida, oportunidades de trabalho etc., seja pela condição de refugiados de guerras e crises humanitárias (BAUMAN, 2005: 29).

A respeito do “povo” enquanto elemento do Estado, há de se concordar, outra vez, com Canotilho (2003: 387): as sociedades contemporâneas perderam há algum tempo a característica de uma “identidade comunitária baseada numa forte homogeneidade social”, o que leva a um problema de efetividade dos Direitos Fundamentais dos indivíduos pertencentes a minorias, sejam elas de cunho ético, religioso, linguístico, migratório e tantos outros e se torna um palco ideal para o recrudescimento do pensamento individualista em detrimento de visões solidárias de comunidade.

Nessa linha, concorda-se com Gabriela Delgado, para quem, na atualidade, “há de se ter presente a distinção entre os epítetos povo, população e nação, comumente designados por expressões sinônimas” (DELGADO, 2006: 37).

Os ordenamentos jurídicos português e brasileiro fazem referência ao povo (neste considerado o conjunto de nacionais e estrangeiros com domicílio em seus territórios) como destinatário, em linhas gerais, de suas regras; isto, todavia, não exclui o reconhecimento de uma gama de direitos (e deveres) mesmo a estrangeiros não-residentes. Com efeito, a população de um Estado é composta das pessoas que nele são domiciliados, ainda que temporariamente, “sem nada dizer a respeito dos vínculos com o Estado” englobando nacionais e estrangeiros residentes, enquanto o povo é definido como aquela coletividade que está juridicamente vinculada ao Estado: pessoas que possuem, simultaneamente, deveres e direitos perante o ente estatal (STRECK; MORAIS, 2003: 152-154).

O epíteto povo não se confunde com o conceito de nação, pois neste último o traço distintivo são os laços de identidade em face de um perfil histórico, cultural etc. (DALLARI, 2001: 96), o que poderia ser sintetizado como um vínculo de matiz sociológico (DELGADO, 2006: 38).

Face aos fenômenos contemporâneos como o forte fluxo migratório por razões diversas – guerras, catástrofes climáticas etc., e de outra vertente, o chamado nomadismo digital – este mais direcionado para as relações laborais e já visitado no capítulo antecedente – a heterogeneidade das pessoas viventes num determinado território nacional ganha assim novos contornos.

Num mundo cada vez mais globalizado, a questão da cidadania requer imensa atenção. Como bem acentua Brubaker (*apud* MARSHALL; BOTTOMORE, 2021: 130), em estudo sobre a imigração e as políticas de cidadania na Europa e nos Estados Unidos, “aquilo que constitui a cidadania – a série de direitos ou o padrão de participação – não está necessariamente ligado ao pertencimento formal a um Estado. A cidadania formal não é condição suficiente nem necessária para a cidadania substantiva(...) Que não é uma condição suficiente está claro: a pessoa pode possuir pertencimento formal a um Estado, mas ser excluída (legalmente ou de fato) de certos direitos políticos, civis ou sociais(...). Os direitos sociais, por exemplo, são acessíveis em termos virtualmente idênticos tanto aos cidadãos quanto aos não cidadãos residentes legalmente”.

Aqui compreendemos que há estreita conexão com o pensamento de Dworkin acerca dos “modelos de comunidade política”, vistos no início deste Capítulo: em que pese estarmos vivendo em comunidades políticas cada vez mais heterogêneas, em diversos aspetos socioculturais, *community obligations* devem ser pautadas em um *modelo de princípios* – o terceiro modelo enfatizado por Dworkin, que suplante posições pessoais eventualmente antagônicas em favor de uma integridade do direito, a fim de que cada pessoa seja tratada com igual consideração e respeito pelos demais membros da comunidade.

É certo que os membros mais vulneráveis da sociedade são os que mais tendem a se beneficiar de uma responsabilidade compartilhada por todos os membros de uma comunidade jurídica e, do contrário, os que mais sofrem quando não há um tratamento com a mesma consideração e respeito a todos os que a integram; já quanto aos demais, todos acabam por se beneficiar quando observam que as autoridades estatais se pautam por condutas que não violam a igual consideração e respeito por todos, por exemplo, ao versarem corretamente as verbas públicas. Basta ver que sentimo-nos traídos por atos de corrupção, favorecimento ou extravagâncias por parte de exercentes do poder (DWORKIN, 2011: 170).

A respeito do reconhecimento do *outro* como *sujeito de justiça*, ou de consideração ética, Onora O’Neill (2006), embora frise não estar em defesa de um “Estado mundial”, aponta com clareza que “a divisão da Terra e de seus habitantes em grupos mutuamente excludentes delimitados por fronteiras estatais forneceu um modo poderoso e sistemático de não levar em

conta, ou de pelo menos reduzir, a posição ética dos ‘estrangeiros’ que vivem além de ‘nossas’ fronteiras, mesmo para aqueles cuja atividade é na verdade baseada na visão de que aqueles a quem pretensamente excluem são outros com quem estão conectados de várias maneiras” – especialmente se observadas as relações econômicas – sem amarras geográficas e realizadas instantaneamente em nível global, em que não há a mesma (des)consideração ética.

Entretanto, deve-se recordar que os destinatários da regulação estatal, em termos de direitos e obrigações, não são só as pessoas naturais, mas também as empresariais, que como ficções jurídicas, também devem se submeter ao poder estatal, não estando livres para fazer o que bem entendem, mas sim apenas aquilo que a ordem jurídica não lhes proíbe.

No mesmo sentido é a lição de Loureiro (2007: 17): “Apesar dos problemas, poderemos dizer que o Estado social é hoje, em muitos países, um elemento fundamental da realidade constitucional. O desafio é o de adaptação e de resposta, nomeadamente à questão da pobreza, *rectius*, das pobreza, quando as condições-quadro da sua emergência e desenvolvimento se alteraram. Com efeito, o Estado social é produto da modernidade e, como tal, confronta-se com os desafios da pós-modernidade/“segunda modernidade”/“modernidade reflexiva”.

A conjugação dos elementos ditos constitutivos do Estado – poder soberano, território e povo – com a realidade social desta quadra histórica revela, de modo indelével, novos e complexos desafios: a visão conceitual de mundo, em tempos de globalização, dificulta que as pessoas, inseridas na coletividade de um povo, tenham acesso à totalidade dos Direitos Fundamentais. É dizer, há em curso uma tendência dominante à desregulação e ruptura com aquele conjunto de Direitos Fundamentais Sociais construídos, o que afeta, sobremaneira, a identidade social de cada ser humano em uma dada sociedade.

Cabe aproximarmo-nos, então, da ideia de um Estado e de uma política de Segurança Social pautados na sustentabilidade, conforme a Agenda 2030 das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável, a fim de estabelecer as possíveis condições de existência de comunidades políticas sustentáveis. No entanto, há vozes importantes que indicam haver sérios obstáculos, em termos práticos, à proposta de igualdade de recursos, especialmente na parte relativa ao esforço de arrecadação de recursos para satisfação desse objetivo – o que se tem no argumento da chamada “reserva do possível”. Faz-se a seguir a análise desses contrapontos.

4.2.3 A sustentabilidade do Estado e da Segurança Social em Portugal e no Brasil

À vista do que já foi observado, é assente que nas sociedades contemporâneas – e nisso não discrepam as sociedades portuguesa e brasileira – concebe-se como forma ideal de

organização o Estado de Direito, o qual resta consagrado, novamente, como instituição a ser preservada para nortear a Humanidade – no ODS 16 da Agenda 2030 da ONU, já comentado no Capítulo 3.º, em reforço ao que já havia sido reconhecido globalmente desde a DUDH e pela Convenção n.º 102 da OIT.

Porém, vemos como primordial abordar mais amiúde a questão de como se deve conceber e realizar a sustentabilidade do modelo estatal e, nas políticas públicas, do espectro da segurança social.

O pioneirismo na abordagem da sustentabilidade das sociedades é considerado a partir do relatório *Our Common Future* (“Nosso Futuro Comum”, em tradução livre), também conhecido como *Relatório Brundtland* (1987: 41), elaborado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas, que define o conceito de desenvolvimento sustentável como “o desenvolvimento que atende às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atenderem às suas próprias necessidades”.

O Relatório em comento enfatizava a necessidade de um equilíbrio entre três pilares fundamentais: desenvolvimento econômico, inclusão social e preservação ambiental; é dizer, não se limitando aos aspetos ligados ao campo da Ecologia, e declarava que a principal aspiração do desenvolvimento sustentável deve ser a satisfação das necessidades humanas essenciais, no combate à miséria e na construção de sociedades que permitam a ascensão social a níveis de dignidade: “*Poverty is not only an evil in itself, but sustainable development requires meeting the basic needs of all and extending to all the opportunity to fulfil their aspirations for a better life*”¹⁴¹ (1987: 16). Pode-se dizer que se colocava ali a pedra fundamental para a construção da ideia central da *Agenda 2030* da ONU.

Uma comunidade pautada no desenvolvimento sustentável, seja ela estatal, ou numa concepção maior, a comunidade global, portanto, é aquela que, além de todas as demais preocupações ambientais, combate a exclusão social, a fim de reduzir gradativamente a pobreza e melhor distribuir os recursos da riqueza nela produzida.

Dito isso, é certo que na quadra contemporânea se discute a questão da proteção social, sob o argumento de uma “reserva do possível”, face a uma diminuição de receitas por questões demográficas (nascimentos em curva decrescente e expectativa de maior longevidade), as quais não se contestam, por serem dados estatísticos oficiais.

¹⁴¹ “A pobreza não é apenas um mal em si mesmo, mas o desenvolvimento sustentável exige a satisfação das necessidades básicas de todos e o alargamento a todos da oportunidade de realizarem as suas aspirações a uma vida melhor” (Relatório Brundtland, 1987: 16 - Tradução livre).

Coloca-se em evidência, no mesmo contexto, a questão do “peso” dos valores a serem pagos a título de benefícios sociais (pensões, auxílios por incapacidade laboral, desemprego, maternidade), como um “custo” difícil, senão impossível, de ser coberto pela arrecadação estatal, o que comprometeria a sustentabilidade das finanças públicas.

Por outro lado, já restou evidenciado que tais benefícios não vêm sendo estendidos a largos segmentos de pessoas, ou seja, os “custos” acima são atualmente direcionados para proteção de uma parcela, apenas, das pessoas que vivem do trabalho, nas quais não se encontram os trabalhadores não declarados, cerne deste estudo.

Tenciona-se então fazer uma correlação dessa matéria com o pensamento de Dworkin e de outros autores que se debruçaram sobre o tema.

Ao dissertar a respeito do art. XXII da DUDH, Jorge Miranda comenta que é entendimento doutrinário estar a efetivação dos direitos sociais dependente do ajustamento “do socialmente desejável com o economicamente possível”, bem como que o art. 2.º do PIDESC liga esse desiderato a um processo marcado pela progressividade em razão dos recursos disponíveis tomados em seu limite máximo (MIRANDA, 2017a: 534).

Por conta disso, frisa o constitucionalista, haveria para parcela considerável da doutrina “uma subordinação da efetividade concreta (dos direitos sociais) a uma “reserva do possível”, que se constituiria num limite real decorrente de questões de financiamento, pela sociedade, de tais direitos, sob uma ótica de sustentabilidade do sistema de proteção social. Neste ponto, Miranda faz uma advertência e uma indagação: primeiro, com base no pensamento de Carolina Lopes Olsen, “antes de se falar na inexistência de recursos, há que investigar se a atividade orçamentária do Estado (seja na obtenção de receitas, seja na realização de despesas) se encontra em conformidade com as normas constitucionais”; e, afinal, “tudo está em saber o que é *possível* e o que não é *possível* efetivar em certo momento ou certa circunstância; o que é *obrigatório* e o que não é *obrigatório*. Quem o fixa ou prescreve?” (MIRANDA, 2017a: 534-535).

O argumento da “reserva do possível” é originário da jurisprudência alemã, designadamente a decisão n.º 33 do Tribunal Constitucional Federal, na qual fixou-se a tese de que “algumas prestações estatais ficam sujeitas a uma reserva do possível (*Vorbehalt des Möglichen*), de modo que o indivíduo só pode esperar da sociedade prestações que se afigurem razoáveis” (KELBERT, 2011: 17). Se a primeira decisão a respeito daquela indagação do constitucionalista lusitano, transcrita no parágrafo antecederente, incumbe ao poder legiferante, concordamos com J. Miranda (2017a: 536) quando afirma que “um Tribunal Constitucional não pode cegamente aceitar qualquer medida legislativa sem deixar de a apreciar e qualificar.

Se lhe é vedado contrapor alternativas (isso pertence à instância política), tem sempre de verificar a conformidade com a Constituição”, o que tem a ver, certamente, com a questão da diferenciação de tratamento (pelo legislador) entre pessoas ou situações frente ao princípio da igualdade: “não pode ser admitida qualquer diferenciação arbitrária ou sem fundamento razoável bastante”, assim como “não pode ser acolhida uma medida de não efetivação, maior ou menor, de um direito social, afrontando seu conteúdo essencial e padrões de solidariedade e de igualdade real”. Novamente, põe-se em jogo tratar as pessoas com igual consideração e respeito, como defende Dworkin.

Por sua vez, Gomes Canotilho (2003: 478-479), em defesa de uma inafastabilidade do direito a prestações de cunho social por esse argumento, pontua: “Esgrimir aqui com as tradicionais “reservas” — “reserva de lei” constitutiva das prestações e “reserva do possível” em termos económicos e financeiros” — significaria que bastaria o legislador e todos os órgãos responsáveis pela concretização ficarem silentes, para se negar a existência de um núcleo essencial de prestações sociais. Afinal, a direcção da constituição, ou melhor, da direcção, dos direitos sociais constitucionalmente garantidor ficaria neutralizada pelas omissões legislativas e executivas. A “reserva de lei” transmuta-se, segundo ele, em inimigo dos direitos sociais que, no fundo, são dimensões constitutivas da igual dignidade social e da justiça distributiva”. Canotilho faz ainda referência a um “direito à igual dignidade social (e não apenas dignidade da pessoa humana)”, assim como “o direito à igualdade distributiva” e “o direito a níveis essenciais de prestações inerentes aos direitos sociais”.

Como afirma Castanheira Neves, “os direitos a prestações sociais respondem à verificação teórica e prática de que não há liberdade nem dignidade dos homens concretos sem um certo nível de condições materiais de existência” (*apud* ANDRADE, 2019: 95). Desse modo, pondera-se: ante a sustentabilidade financeira há que se confrontar uma sustentabilidade do tecido social.

Vieira de Andrade sustenta, em que pese ser partidário da ideia de que os direitos a prestações são limitados às reservas citadas por Canotilho, não ser legítimo ao intérprete da Constituição – seja o juiz, seja o legislador – eximir-se de realizar a concretização jurídico-política do texto constitucional, ou da conformação do conteúdo dos Direitos Fundamentais (ANDRADE, 2019: 176).

Canotilho, acerca do tema, ainda questiona: “Quais são, no fundo, os argumentos para reduzir os direitos sociais a uma garantia constitucional platónica?” E, ao fazer menção ao argumento da reserva do possível, faz alusão crítica ao que considera sua “rápida adesão” por parte daqueles que consideram que os direitos sociais só existem “quando e enquanto existir

dinheiro nos cofres públicos”, ao que contrapõe: “Um direito social sob ‘reserva dos cofres cheios’ equivale, na prática, a nenhuma vinculação jurídica” e afirma que, a fim de atenuar essa “desoladora conclusão” pondera-se existir uma “vinculação razoável e possível do Estado” à garantia do “mínimo social”, que resultaria, por seu turno, do dever indeclinável do poder constituído em garantir a dignidade da pessoa humana, “o cumprimento do dever de socialidade” imposto pelo respeito da dignidade e pelo direito ao livre desenvolvimento da personalidade (CANOTILHO, 2003: 481).

Ou seja, a nosso sentir, o Estado sustentável é aquele que intervém nas relações intersubjetivas com o objetivo principal de buscar o desenvolvimento dos integrantes da comunidade política, visto como satisfação de suas necessidades essenciais, e que não permanece como mero espectador da continuidade ou agravamento da desigualdade social. E, acrescentamos, entre tais necessidades, desponta a proteção contra a perda, ou redução, da capacidade de auferir renda e de subsistir, em razão de contingências sociais, como os males de saúde, a falta de trabalho, ou o falecimento daquele que era o responsável por suprir as necessidades de pessoas dependentes, como se observa de diversos diplomas em nível internacional.

Na UE, desde 2001, estabeleceram-se três bases para contemplar a sustentabilidade das finanças públicas: redução rápida da dívida pública; elevação das taxas de emprego e produtividade; e reforma dos sistemas de pensões, de cuidados de saúde e de longa duração (MENDES, 2011: 83-85). A preocupação com a sustentabilidade dos sistemas de segurança social nas comunidades políticas estatais é portanto anterior ao período da pandemia de Covid-19 no âmbito da UE, porém se torna cada vez mais premente. Vê-se que é pressuposta uma forte correlação entre sustentabilidade fiscal e ajustamento dos sistemas de proteção social.

O âmago das discussões sobre a segurança social está, entretanto, na sustentabilidade – especificamente – dos programas de seguro social: pregam alguns estudiosos que haveria inviabilidade, a médio prazo, de sua continuidade, pois os contribuintes seriam em número insuficiente para dar conta do número de beneficiários, e haveria um esgotamento da capacidade de exigir-se uma parcela maior de contribuição de cada pessoa – o que leva a pensar se estar-se-ia comprometendo as futuras gerações com contas impagáveis.

Para a Comissão Mundial sobre o Futuro do Trabalho¹⁴², numa visão mais ampla do problema, “a sustentabilidade dos sistemas de proteção social é uma preocupação cada vez mais

¹⁴² A Comissão Mundial sobre o Futuro do Trabalho iniciou os seus trabalhos em outubro de 2017, a convite do diretor-geral da OIT. No ano seguinte, reuniu quatro vezes, a última das quais em novembro de 2018. Os membros

premente, dadas as tendências demográficas, as novas formas de organização do trabalho, a diminuição do retorno, do investimento em pensões e a redução da base contributiva” (OIT, 2019a: 37).

A respeito da relação intrínseca entre proteção social e sustentabilidade, a Recomendação do Conselho da União Europeia sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais (2019) traz importante conclusão:

Os sistemas de proteção social são, nas suas diferentes formas, a pedra angular do modelo social europeu e do bom funcionamento de uma economia social de mercado. A função essencial da proteção social consiste em proteger as pessoas contra as consequências financeiras de riscos sociais, tais como a doença, a velhice, os acidentes de trabalho e a perda de emprego, prevenir e atenuar a pobreza, e manter um nível de vida digno. Sistemas de proteção social bem concebidos podem igualmente facilitar a participação na vida ativa, contribuindo para a ativação e favorecendo o regresso ao trabalho e a transição no mercado de trabalho das pessoas que mudam de emprego, exercem uma atividade intermitentemente, criam ou encerram uma empresa. Contribuem para a competitividade e o crescimento sustentável, na medida em que apoiam o investimento em capital humano e podem contribuir para a reafetação de recursos humanos para setores económicos dinâmicos e emergentes. Desempenham também um papel importante de estabilizadores automáticos, ao nivelar o consumo ao longo do ciclo económico.

Ou seja, diferentemente de grande parte dos discursos de economistas com uma visão limitada do problema, os desafios para os Estados, como se vê, vão muito além das mudanças no perfil demográfico: a questão central está nas transformações por que passam as formas de prestar trabalho e auferir renda, pois a manter-se o modelo focalizado nas relações empregatícias declaradas da modernidade, tenderá a diminuir, de forma expressiva, o número de contribuintes, além de – na contramão do que prega o *Relatório Brundtland*, acarretar a exclusão social de uma considerável e crescente parcela dos trabalhadores e a gradativa redução das receitas estatais para cobertura do seguro social e outras políticas sociais relacionadas.

Isso traz à tona, dentro das políticas estatais, o problema de como são – ou devem ser – financiadas e como são – ou devem ser – concedidas as prestações ligadas à segurança social, em face de uma sustentabilidade presente mas também futura, que seja atenta às próximas gerações. Como adverte Teresa Moreira (2022: 15), “Parece ser essencial, e mesmo imperioso, refletir sobre a sociedade que queremos construir e onde desejamos viver, sabendo que todas as opções que fizermos irão influenciar, positiva ou negativamente, as nossas famílias e os nossos descendentes”.

Por conta das questões demográficas, entre outras variáveis econômicas, assiste-se no estágio contemporâneo a reformas estruturais em diversos ordenamentos estatais nesta matéria,

da Comissão representam um conjunto notável de especialistas de todo o mundo, de diferentes setores e origens, e com diferentes experiências e perspectivas (OIT, 2019a: 5).

aduzindo-se a ausência de condições de manutenção das regras atuais, ou anteriores, em face da cada vez maior redução entre o número de pessoas contribuintes e o número de beneficiários.

Acerca do tema, cabe afirmar, na mesma visão de Carolo (2014: 126), ao comentar as mudanças no sistema português, que “a realidade mostra que considerar um sistema de Segurança Social sem reformas é meramente contrafactual, uma vez que estes têm estado sujeitos a várias alterações ao longo dos tempos (OLLER, 1995: 12), pelo que as reformas são frequentes, o que varia é, precisamente, o seu alcance”.

Em Portugal, *v.g.*, as alterações decorrentes da *troika* atingiram de forma imensa os beneficiários de pensões, com medidas severas de contenção de valores pagos. Mas não se tem, assim como no Brasil, alterações que visem o incremento da arrecadação para os cofres públicos, ou viragens em que se modifiquem as fontes de financiamento: tanto num como noutro ordenamento, o principal recurso arrecadado é o decorrente das contribuições que incidem sobre as rendas declaradas como auferidas em razão do trabalho – ou seja, com fortíssima dependência, quanto ao financiamento, do conjunto de pessoas sob “trabalho declarado”, e com uma escancarada porta aberta para a sonegação, pela via do “trabalho não declarado”.

Não restam dúvidas que o poder legiferante é exercido a partir de tomadas de decisões que se constituem em opções políticas em que são priorizadas, ou deixadas em segundo plano, posições jurídicas. O próprio surgimento das primeiras regras de proteção social ao trabalhador indica isso: a partir dali, deu-se a viragem que culminou com uma verdadeira rede de segurança social arquitetada, em âmbito formal, e cuja universalidade de atingimento – a todas as pessoas – é na atualidade e desde a DUDH um objetivo global.

Porém, a divisão segundo a qual se relega a segundo plano, quanto à efetivação, os direitos sociais em razão de seus custos (o que não deixa de ser uma vertente do argumento da “reserva do possível” como óbice à sua amplitude de atendimento universal), em que pese possuir forte corrente doutrinária (Holmes e Sustain, e em Portugal, Jorge Reis Novais e Casalta Nabais), não coloca em realce que, em verdade, “todos os Direitos Fundamentais envolvem para o Estado, imediata ou mediatemente, custos”, conquanto sejam patentes as diferenças entre os custos financeiros correspondentes aos deveres de proteção das liberdades e garantias, sobretudo dos judiciais, e das prestações e serviços exigidos pelos direitos sociais (MIRANDA, 2017a: 129).

É dizer, o custo das prestações sociais, não menos que os demais ônus de manutenção de instituições públicas (como as ligadas à solução de litígios judiciais, segurança pública, fiscalização tributária, ambiental e de toda ordem), é deduzido da arrecadação conduzida a

partir da tributação de pessoas, como lembra Casalta Nabais (2007: 179): “todos os direitos têm por suporte meios financeiros públicos ou, noutras palavras, atenta a natureza fiscal do estado contemporâneo, todos os direitos têm por suporte fundamentalmente a figura dos impostos”.

Não há dúvida, pois, que a execução de políticas de seguro social (e, mais amplamente, de segurança social como um todo) demanda um custo aferido em parâmetros financeiros: valores necessários em dinheiro, ou percentagem da produção de riqueza, do orçamento estatal etc., pelo que haveria uma dependência da conjuntura econômica para sua efetiva implementação. Para que haja um “equilíbrio fiscal” das contas públicas, a CRFB, v.g., é expressa em seu art. 195, § 5º, no sentido de que “Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total”.

Na medida em que o Estado não arrecade o suficiente para dar vazão às suas despesas, ocorre então uma escassez de recursos públicos e disso decorreria a necessidade de contenção da efetivação de direitos (HOLMES; SUSTEIN, 1999: 94). Não se pode negar essa possibilidade, especialmente em função das oscilações e crises econômicas, que afetam duramente a arrecadação fiscal, a exemplo do que se deu, na quadra contemporânea, durante a fase mais crítica da pandemia de Covid-19.

Entretanto, cabe a ponderação: em cenários de escassez, a contenção atinge primeiramente outras despesas públicas menos importantes? Ou os cortes acabam por ser maiores no campo da proteção social por opção político-ideológica, ou ausência de visão mais clara das consequências para o tecido social, como a preservação das desigualdades e o aumento da exclusão social?

A questão da efetividade dos Direitos Sociais é portanto um problema de escolhas políticas em cada Estado. E “mesmo que cada Estado seja internamente mais ou menos justo, o que raramente é verdade, os Estados podem causar dano àqueles a quem excluem” (O’NEILL, 2006: 203).

Esta compreensão – de que a justa distribuição de recursos é sempre uma questão de escolha – também se encontra na máxima de que as comunidades políticas devem tratar a todas as pessoas com a mesma consideração e respeito, como visto no pensamento de Dworkin. Para o filósofo, “*when government enacts or sustains one set of such laws rather than another, it is not only predictable that some citizens’ lives will be worsened by its choice but also, to a considerable degree, which citizens these will be. In the prosperous democracies it is*

predictable, whenever government curtails welfare programs or declines to expand them, that its decision will keep the lives of poor people bleak”¹⁴³ (DWORKIN, 2000: 66).

As questões que comportam abordagem são, pois: (1) se essas opções políticas estariam ao pleno alvedrio dos poderes constituídos em um Estado de Direito, ou se as escolhas teriam de ser subsumidas a exigências constitucionais de cumprimento dos objetivos do constitucionalismo social; e (2) se a própria ocorrência da escassez não seria consequência de más opções quanto ao uso dos recursos públicos, sem a devida priorização de outras necessidades, como as ligadas à proteção social.

Ao que podemos concluir, com base no pensamento de Dworkin e nas bases do constitucionalismo social, as opções do legislador não são totalmente livres; pelo contrário, encontram-se delimitadas, seja pela obrigatoriedade de tratar a todas as pessoas com a mesma consideração e respeito, seja pela necessidade de cumprir os ditames constitucionais em que os Direitos Fundamentais devem ser satisfeitos. E quanto à segunda questão, nota-se que a contenção de “custos” que fundamenta reformas nos sistemas de seguro social não vem acompanhada, no mais das vezes, de outros cortes tão ou mais significativos em outras áreas de gastos públicos, sem contar com o já mencionado problema da ausência de uma análise mais profunda quanto ao modelo de arrecadação baseado precipuamente na renda do trabalho declarada, quando visto que a informalidade e as novas formas de prestar trabalho advindas da *Gig Economy* acarretam um desvio que leva à fuga da incidência tributária e de encargos sociais.

Não é objetivo desta pesquisa, no entanto, procurar escrutinar quais programas ou reformas no campo da segurança social são mais ou menos justos, mas perseguir a questão do ideal de *universalidade e igualdade de tratamento como igualdade de acesso a recursos*, quando da ocorrência de contingências ou riscos sociais, a partir dos fenômenos surgidos após a construção dos programas de *welfare* que se constituíram e consolidaram no período da modernidade industrial: em especial, como tratar as alterações nas formas de prestar trabalho e combater o trabalho não declarado de modo a fazer com que as pessoas que vivem do trabalho, sem exceção, possam usufruir do direito universal à segurança social, obtendo recursos quando lhes falte a condição de aptidão física ou mental para o trabalho, ou em caso de óbito da pessoa trabalhadora, quanto às pessoas que dela dependiam, pelo que se tem a ideia de que reformas

¹⁴³ “quando o governo promulga ou sustenta um conjunto dessas leis em vez de outro, não é apenas previsível que a vida de alguns cidadãos seja piorada por sua escolha, mas também, em um grau considerável, quais cidadãos serão esses. Nas democracias prósperas, é previsível, sempre que o governo restringe programas de bem-estar ou se recusa a expandi-los, que sua decisão manterá a vida das pessoas pobres sombria” (DWORKIN, 2000: 66 - Tradução livre).

mais profundas precisam ser realizadas, a fim de manter a sustentabilidade das políticas de segurança social em escala global, e especificamente, em Portugal e no Brasil.

4.3 A NECESSÁRIA REVISÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL EM UM ESTADO SUSTENTÁVEL FACE ÀS METAMORFOSES DO TRABALHO

No corpo desta pesquisa, viu-se como o modelo de relação de trabalho paradigmática da modernidade industrial passou, gradativamente, a ceder espaço a relações diversas, mas semelhantes em diversos aspetos, especialmente na existência da contratação de pessoas para prestarem trabalho por conta alheia, mesmo que com outras roupagens – *outsourcing*, trabalho temporário – inclusive algumas com o fito de mascarar uma relação típica daquelas cobertas pelo Direito do Trabalho e com impactos no Direito da Segurança Social, como os falsos contratos de prestação de serviços, ou ainda, aqueles que se encontram totalmente escondidos aos olhos do Estado, constituindo-se esses últimos naqueles que congregamos sob a expressão “trabalho não declarado”.

Visto foi, ademais, destacadamente no Capítulo 3.º, que trabalhadores contemporâneos – que se encontram vinculados a empresas que exploram o chamado *crowdwork*, ou trabalho *on demand*, como artefato da *Gig Economy* – ficam numa espécie de limbo no campo dos Direitos Fundamentais conectados ao trabalho decente e, notadamente, à segurança social, por não se encontrarem as empresas que exploram as plataformas digitais obrigadas a declarar, no caso da legislação brasileira, quantos e quais são as pessoas que vivem desse tipo de trabalho, numa vertente mais contemporânea do trabalho não-declarado.

No entanto, tais trabalhadores estão sujeitos aos mesmos riscos e contingências que quaisquer outros, por conta alheia ou por conta própria, e caso não possam mais realizar o trabalho, por motivo de doença, acidente, idade avançada, período gestacional etc., não possuem a proteção do seguro social, salvo se contribuírem por outra ocupação laboral simultânea (situação adstrita a algumas pessoas apenas), e também ficam ao desamparo seus familiares, em caso de óbito da pessoa que provê a subsistência familiar. As empresas que exploram o ramo de plataformas, por seu turno, não assumem qualquer responsabilidade pelos referidos riscos e contingências do trabalho humano.

Como os diplomas internacionais, globais e comunitários propugnam a ideia de que sejam todos os integrantes de cada sociedade estatal tratados igualmente no tocante à proteção social, e em face do objetivo de se ter estendida a segurança social em nível universal, pondera-se,

haveria necessidade de reformular as bases da proteção social, tanto no ordenamento jurídico português como no brasileiro, o que se discute doravante.

4.3.1 O papel regulatório do Estado em face das transformações do mundo do trabalho como forma de reduzir a insegurança social

A ideia de bem-estar social (*welfare*), certamente, é uma marca indelével da cultura ocidental e porque não dizer global, a ponto de se reconhecer como um verdadeiro alicerce do desenvolvimento das sociedades. Porém, esta ideia se construiu quando o trabalho humano parecia ter se revelado capaz de gerar riquezas a serem distribuídas a todos os integrantes a partir do objetivo – ainda que utópico – de expansão até uma plena universalização do pleno emprego e de programas de proteção social, reunidos sob a expressão “segurança social”, ou no Brasil, “seguridade social”.

Só que tanto a distribuição de recursos não se deu na proporção sonhada, quanto o próprio trabalho humano ganhou novos contornos. A identificação de um “setor informal” na economia, inicialmente visto, ainda nos meados do século XX, como capaz de absorver pessoas que não obtinham o emprego formal, ou de “amortecer tensões sociais e políticas”, foi gradativamente deixando de ser visto assim para se tornar um “dilema” em si: é melhor que existam pessoas trabalhando à margem do setor formal, para que possam sobreviver no presente, ainda que sem proteção futura; ou buscar a regulação e a proteção social também a essas pessoas, agora e para o futuro, ainda que se possa colocar em risco a criação de oportunidades de trabalho no presente? (SANTOS, 2013: 18-19).

De acordo com Riedel (2006: 156-157), a questão da falta de cobertura da segurança social tomou uma nova dimensão dramática com a crescente proporção da mão-de-obra urbana que trabalha na economia informal. (...) A informalidade é um fenômeno tão generalizado que a economia informal não pode ser considerada como um "setor" como tal. Essa situação só veio a piorar com a expansão da *Gig Economy* nos anos seguintes, e o advento da pandemia de Covid-19, de 2020 para cá¹⁴⁴, período em que pessoas ficaram sob imensa desproteção, tendo muitas perdido os (já precários) postos de trabalho e, por estarem mantidas em condição de informalidade, também não tiveram acesso a prestações de seguro social – tanto por

¹⁴⁴ No Brasil, v.g., dados obtidos pelo IBGE e analisados pelo IPEA indicam que a curva de cobertura previdenciária de motoristas de plataformas digitais está em movimento descendente: caiu de 47,8% em 2015 para 24,8% em 2023. A análise consta do estudo “Plataformização e Precarização do Trabalho de Motoristas e Entregadores no Brasil”, que é parte da 77ª edição do Boletim de Mercado de Trabalho, apresentado em 21 de maio de 2024.

“desemprego”, quanto pelas gravíssimas consequências à saúde, perpassando pelo desamparo às famílias em razão do alto número de óbitos, como é de conhecimento notório.

Como visto anteriormente, uma outra face dessa mesma moeda se identifica com a queda, ou pelo menos, com o não incremento da arrecadação estatal para fazer frente aos “custos” da manutenção do sistema de segurança social, entre outros afazeres do Estado contemporâneo, face ao mecanismo de “fuga” proporcionado pelo paradigma tributário da modernidade – cuja base de cálculo é a renda do trabalho que seja declarada – a partir do mesmo fenômeno da informalidade de uma crescente parcela das atividades laborais, dadas as transformações nas relações de trabalho.

As mudanças nas relações de trabalho trazidas pela *Gig Economy* afetam todo o conjunto de aspetos envolvidos, desde a formação de novas emergências a serem supridas, como o desemprego estrutural e o subemprego, e as consequências deles, como o aumento da pobreza e da insegurança, a refletir na base de financiamento das políticas estatais pela tentativa de fuga às contribuições e impostos que custeiam os sistemas, como consta do magistério de Riedel (2006: 77):

The move towards a post-industrial economy has major implications for the functioning of social protection systems and social security needs. The emerging service-dominated economy creates greater inequalities and is potentially dualistic with the parallel development of high-skilled and low-end jobs. It produces substantial long-term unemployment, job insecurity, low-paid jobs, poverty and social exclusion. In addition, it leaves less scope for productivity increases, which were essential to finance social protection systems during the three post-war decades. Moreover, the process of globalisation has created greater insecurity and puts pressure on governments and companies to reduce labour costs (including social security contributions). It means increased competition, between companies (on costs) as well as between states (on taxes). The threat to transfer capital or production abroad to reduce costs is a credible and potent lever¹⁴⁵.

No âmbito dos organismos internacionais, desde a publicação da Recomendação n.º 198 da OIT, de 2006, ante a constatação de que, entre outros fatos, dificuldades no reconhecimento ou não de uma relação de trabalho subordinado acabam por privar os trabalhadores da proteção laboral e previdencial a que têm direito, e que a globalização incentivou o recurso a fórmulas

¹⁴⁵ “A transição para uma economia pós-industrial tem implicações importantes para o funcionamento dos sistemas de protecção social e para as necessidades de segurança social. A economia emergente dominada pelos serviços e dominada pelo vício cria maiores desigualdades e é potencialmente dualista com o desenvolvimento paralelo de empregos altamente qualificados e de baixo custo. Produz desemprego substancial de longa duração, precariedade laboral, empregos mal remunerados, pobreza e exclusão social. Além disso, deixa menos margem para aumentos de produtividade, que foram essenciais para financiar os sistemas de protecção social durante as três décadas do pós-guerra. Além disso, o processo de globalização criou maior insegurança e pressiona os governos e as empresas a reduzir os custos do trabalho (incluindo as contribuições para a segurança social). Significa aumento da concorrência, tanto entre empresas (em custos) quanto entre estados (em impostos). A ameaça de transferência de capital ou de produção para o estrangeiro para reduzir custos é uma alavanca credível e potente” (RIEDEL, 2006: 77 - Tradução livre).

que visam elidir a proteção dos trabalhadores e pagamento de encargos pelas empresas que os contratam, aconselha-se aos Estados-membros “combater as relações de trabalho encobertas e assegurar a adequada proteção dos trabalhadores”, bem como a adoção, pelas autoridades competentes, de “medidas tendentes a garantir o cumprimento e a aplicação da legislação relativa à relação de trabalho, designadamente através dos serviços da inspeção do trabalho, em colaboração com a administração da segurança social e com as autoridades fiscais” (SANTOS, 2013: 26-27). Ou seja, não se admite o incentivo ou a condescendência relativamente ao trabalho não declarado.

No entanto, quanto à realidade social brasileira, compreende-se que razão assiste a Bittar (2008: 135-136):

A complexa obtenção de um consenso em sociedades com ampla diversidade cultural nos leva a discutir o contexto de uma “normalização” da ocorrência do trabalho não declarado em certas concepções – mais do que uma situação fática pontual, esta prática em alguns lugares se tornou tão cotidiana que passou a ser tolerada em vez de combatida, até mesmo por autoridades dotadas de responsabilidades para fazê-lo. É o que demonstra a realidade brasileira. Mas, para tanto, há um respaldo social: parcela importante das pessoas na comunidade política também comungam dessa tolerância.

No Brasil, os números já pesquisados e avaliados no capítulo antecedente – seja o percentual de trabalhadores mantidos em condição não-declarada, seja o de redução significativa de funcionários nas tarefas de fiscalização das empresas – demonstram a gravidade da situação sob o viés da desproteção social que vem como consequência desse conjunto de fatores.

Robalo dos Santos (2013: 159) lembra, com propriedade, que a progressão do trabalho não declarado tem forte conexão com a percepção e os valores partilhados por determinada população: se as pessoas não se inclinam – por desconhecimento sobre os efeitos do fenômeno – por censurar ou condenar tal conduta, acabam por legitimá-la.

O problema já referido de falta de conhecimento se espraia mesmo para aqueles que se encontram “formalizados” na modalidade MEI no Brasil. Ocorre que a inscrição nessa qualidade pressupõe, para fins de acesso aos benefícios do seguro social, o pagamento de contribuições para o sistema de segurança social, e segundo o órgão de arrecadação – a Receita Federal do Brasil – há 1.121.419 pessoas nesta condição que se encontram inadimplentes com suas obrigações tributárias, e o total da dívida para com o fisco é de mais de 26 milhões de reais,¹⁴⁶ o que acarreta, pela legislação brasileira, uma perda da condição de pessoa amparada

¹⁴⁶ Conforme noticiado em “MEIs com dívidas podem ser excluídos”. FREITAS, Clayton. MEIs com dívidas podem ser excluídos do Simples Nacional. **CNN Brasil** [Em linha]. (20 out. 2010). [Consult. 29-11-2024]. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/mei-com-dividas-pode-ser-excluido-do-simples/>.

pelo regime de seguro social. Logo, a mera formalização da atividade não é suficiente para a proteção social dessas pessoas e de seus familiares delas dependentes.

Esta matéria foi inclusive levantada por este pesquisador em Audiência Pública ocorrida na sede do Supremo Tribunal Federal brasileiro, designada pelo Exmo. Sr. Ministro Edson Fachin, como relator do julgamento a ser proferido por aquela E. Corte, em caráter de repercussão geral nacional, sobre as relações jurídicas entre motoristas de transporte privado de passageiros e as respectivas empresas que possuem plataformas digitais ou aplicações (apelidado de “caso Uber”)¹⁴⁷, na medida em que no território brasileiro não há lei, até o presente, a tratar sobre os direitos e obrigações nessas relações.

No Brasil, vê-se com frequência constante manifestações da própria mídia a enaltecer o crescente número de pessoas que “passam a ser empreendedores”, quando na realidade, embora haja de fato um incremento de pessoas que se cadastraram como “Microempreendedores Individuais” perante os órgãos fiscais, muitos daqueles são, tão somente, pessoas trabalhando por conta alheia, travestidos de empreendedores, seja em caráter habitual, seja como *freelancers*. Segundo os mais recentes dados do IBGE, divulgados em agosto de 2024, o número de microempreendedores individuais (MEIs) em 2022 era de 14,6 milhões, com aumento de 11,4% em comparação com 2021, quando era de 13,1 milhões de pessoas. Porém, a quantidade de MEIs que se declararam empregadores – isto é, que possuem um funcionário declarado – cresceu de 104,1 mil para 133,8 mil – menos de 1% do total¹⁴⁸.

Quanto ao contexto em que se insere Portugal, o Parlamento Europeu, desde a comunicação denominada *Relatório sobre uma Agenda Europeia para a Economia Colaborativa* (2017) exortava os Estados membros “a garantir condições de trabalho equitativas e uma proteção jurídica e social adequada para todos os trabalhadores na economia colaborativa, independentemente do seu estatuto” (*apud* AMADO; MOREIRA, 2019: 210).

A nosso ver, em consonância com a pesquisa entabulada, incabível o raciocínio de que o trabalho em plataformas não requeira regulação, sob pena de voltarmos no tempo e termos comunidades políticas que autorizam que as pessoas sejam tratadas como mero instrumento para a satisfação das pretensões de lucro alheias, no contraponto da dignidade *kantiana*.

¹⁴⁷ Conforme reportado em: BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho. STF divulga cronograma de audiência pública sobre relação entre motoristas e plataformas digitais [Em linha]. 2024. [Consult. 6-12-2024]. Disponível em: <https://portal.trt12.jus.br/noticias/stf-divulga-cronograma-de-audiencia-publica-sobre-relacao-entre-motoristas-e-plataformas>.

¹⁴⁸ Conforme veiculado na matéria “IBGE: Brasil gerou 1,5 milhão de microempreendedores individuais em um ano”. PATI, Raphael. IBGE: Brasil gerou 1,5 milhão de microempreendedores individuais em um ano. **Correio Brasiliense** [Em linha]. (21 ago. 2024). [Consult. 29-11-2024]. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/economia/2024/08/6924950-ibge-brasil-gerou-15-milhao-de-microempreendedores-individuais-em-um-ano.html>.

A respeito da liberdade contratual e sua aplicação ao que se encontra aqui exposto, convém ainda lembrar a lição de Orlando de Carvalho: “a liberdade contratual é a liberdade de modelar e de concluir os negócios, não a de decidir arbitrariamente a lei a que eles devem submeter-se (sobretudo se o *nomen* escolhido não corresponde às estipulações)” (*apud* AMADO; MOREIRA, 2019: 203).

Por conta dessa nova revolução “digital”, a variedade de formas como o trabalho pode ser prestado ganhou ainda maior amplitude nas décadas iniciais do século XXI. Manuel M. Roxo (2017: 11) aponta que a *quarta Revolução*, a exemplo do que ocorreu na modernidade (com a dissolução da estrutura feudal pela primeira Revolução Industrial), parece vir a abalar o modelo da sociedade industrial, com impactos nos sistemas de proteção ao emprego e segurança social, gerando assim, o oposto: *des-proteção e in-segurança social*.

Há, portanto, um alto grau de insegurança – aquilo a que os seres humanos tanto temem, como visto no primeiro capítulo – quanto ao porvir: numa frase, é difícil antever a continuidade de uma existência digna “do berço ao túmulo”, sob tais circunstâncias, para parcela considerável (e crescente) da população, num retrocesso que corresponde a mais de um século de evolução.

Este é um cenário que Eibe Riedel (2006: 49) frisa em seus estudos: “*By and large, the profound economic, social and political transformations experienced during the three last decades have created new forms of insecurity and uncertainties. This is leading to a growing sense of insecurity among people all around the world, including in rich countries where reference is made increasingly to 'social insecurity'*”¹⁴⁹.

Noutras palavras, como consta do texto elaborado pela Comissão Mundial sobre o Futuro do Trabalho (2019a: 18), “Enfrentamos agora um dos desafios mais importantes dos nossos tempos, pois as mudanças fundamentais e disruptivas na vida profissional afetam inerentemente as nossas sociedades como um todo”.

Logo, conclui-se pela necessidade de o Estado continuar a protagonizar o controle das relações jurídicas, especialmente quando envolvidos Direitos Fundamentais, como é o centro de nossas atenções nesta pesquisa. Porém, o fato é que o trabalho em plataformas digitais, até aqui, tem suas condições de contratação pouco sujeitas a limitações pelos ordenamentos jurídicos estatais, assemelhando-se, neste particular, às relações laborais dos primórdios da

¹⁴⁹ “De modo geral, as profundas transformações econômicas, sociais e políticas vividas durante as três últimas décadas criaram novas formas de insegurança e incertezas. Isso está levando a uma crescente sensação de insegurança entre as pessoas em todo o mundo, inclusive nos países ricos, onde se faz cada vez mais referência à ‘insegurança social’” (RIEDEL, 2006: 49 - Tradução livre).

sociedade industrial e tornando-se uma relação que se identifica, em grande parte, com a ideia de trabalho não-declarado.

Daí a pertinente indagação – de Augusto César Leite de Carvalho, ministro do Tribunal Superior do Trabalho no Brasil (*in* VIDIGAL; KROST, 2022: 105):

Eis que o empregado de console ou balcão, com a vida laboral organizada e valorizada pela onipresença do postulado *pro homine* na ordem jurídica, é agora, e em boa parte, substituído por operador de dispositivo telemático que o conecta a plataforma de trabalho com alguma demanda oriunda do outro lado do planeta – ou quiçá da vizinhança, não importa. Esse trabalhador contemporâneo se vê em concurso multitudinário com outros tantos, iguais a ele mas localizados em outros paralelos e meridianos, que avistam a mesma demanda de serviço e sabem que somente uma oferta de trabalho será a escolhida e a contemplada, enfim, com padrão remuneratório ajustado entre o demandante e a plataforma de *crowdwork*, preterindo-se e não se remunerando todas as demais. Se tudo se realiza de modo transfronteiriço, como garantir tutela jurídica ao *crowdwork*?

Compreendemos que deva haver a conjugação de uma intervenção estatal nessas relações, que se encontram em pleno curso, mas estão se desenvolvendo sem a devida regulação, apesar da obrigatoriedade de preservação dos Direitos Fundamentais de todas as pessoas, “sem deixar ninguém para trás”, como é do *slogan* da Agenda 2030 da ONU, o que passa a ser examinado adiante.

4.3.2 Sustentabilidade e (des)regulação estatal do trabalho “on demand”

Viu-se que, muito distante de se crer numa trajetória do progresso humano que nos leve a uma “sociedade sem trabalho”, como prega(va)m alguns pensadores, o trabalho humano permanece sendo a fonte de subsistência primordial da maioria absoluta de nossa espécie, além de um fator indispensável na construção da identidade social enquanto sujeito de direitos (DELGADO, 2006: 20).

Teresa Coelho Moreira, em obra dedicada às questões do trabalho na “Era Digital”, utiliza interessante metáfora na qual alude às mudanças no mundo do trabalho e às inovações tecnológicas que nele interferem e os impactos na regulação das relações de trabalho, de modo que o Direito do Trabalho seria um *sismógrafo* de tais abalos; bem como a sua ductilidade, ao sair da condição interna a disciplinar o que ocorria internamente aos “muros da fábrica” para ir muito além, com o trabalho que se apoia na tecnologia digital. Com o surgimento de novas formas de trabalho e de uma nova economia, novas questões surgiram e, paralelamente, outras bem antigas, como a ausência de efetiva proteção de trabalhadores quanto a seus Direitos Fundamentais (MOREIRA, 2022: 11-12).

O Direito do Trabalho, como direito especificamente criado para regular as relações de trabalho por conta alheia, “introduziu, ao lado da racionalidade econômica, uma racionalidade social” (MOREIRA, 2022: 15), de modo a que se guarde atenção à dignidade de quem trabalha, e não apenas à lógica do ganho empresarial sem amarras éticas. O trabalho decente, ou digno, é aquele que assegura os Direitos Fundamentais Sociais, portanto também o direito à segurança social para si e sua família.

Ocorre que, nos termos do que restou consignado no capítulo anterior, as instituições internacionais e estatais, quando a braços com a tentativa de ajustar o Direito às novas formas de exploração do trabalho humano decorrentes de uso da tecnologia, tem admitido a dificuldade de “inovar marcos regulatórios igualmente disruptivos, para além dos que já estão a evitar a degradação do trabalho humano” (VIDIGAL; KROST, 2022: 116), o que tem exigido a atenção dos organismos supranacionais em suas declarações e na fixação de objetivos futuros, entre os quais a ideia de um desenvolvimento sustentável.

Em estudo realizado por M. Rutkowski (2018) para o Fundo Monetário Internacional, este se reporta às questões da metamorfose do trabalho humano e de como estabelecer marcos regulatórios capazes de preservar a capacidade do Estado de prover o bem-estar social. Frisa que a finalidade das políticas de Segurança Social é, desde sua origem, prevenir a pobreza, cobrir perdas catastróficas, ajudar famílias e mercados a administrar a incerteza e, finalmente, fornecer uma base para resultados econômicos mais eficientes e equitativos. E conclama a uma redefinição do “contrato social”, com a formação de sistemas de proteção que atendam às necessidades de todas as pessoas, independentemente de como elas se envolvem no mercado para ganhar a vida.

No referido estudo, o autor tece considerações cruciais para compreender o lapso de proteção social dos trabalhadores não-declarados:

Most of the challenges faced by short-term or temporary workers, even in advanced economies, are the same as those faced by workers in the informal sector. Self-employment, informal wage work with no written contracts or protections, and low productivity jobs more generally are the norm in most of the developing world. These workers operate in a regulatory gray area, with most labor laws unclear on the roles and responsibilities of the employer versus those of the employee. This group of workers often lacks access to benefits. There are no pensions, no health or unemployment insurance programs, nor any of the usual advantages provided to formal workers¹⁵⁰ (RUTKOWSKI, 2018: 11).

¹⁵⁰ “A maioria dos desafios enfrentados pelos trabalhadores temporários ou de curto prazo, mesmo nas economias avançadas, são os mesmos enfrentados pelos trabalhadores do setor informal. O trabalho por conta própria, o trabalho assalariado informal sem contratos escritos ou proteções e os empregos de baixa produtividade em geral são a norma na maior parte dos países em desenvolvimento. Esses trabalhadores operam em uma área cinzenta regulatória, com a maioria das leis trabalhistas pouco claras sobre os papéis e responsabilidades do empregador versus os do empregado. Este grupo de trabalhadores muitas vezes não tem acesso a benefícios. Não há pensões, programas de seguro de saúde ou desemprego, nem nenhuma das vantagens usuais concedidas aos trabalhadores formais” (RUTKOWSKI, 2018: 11 - Tradução livre).

No cerne da discussão sobre o trabalho em plataformas está a questão de estabelecer-se regras que permitam a plena fruição de Direitos Fundamentais Sociais, consideradas as peculiaridades da relação laboral – e, quanto ao cerne desta pesquisa, o acesso à segurança social.

A construção do pensamento doutrinário que se tornou assente em Direito do Trabalho é alicerçada numa dicotomia: trabalho subordinado *versus* trabalho autônomo.

Nas palavras de Carelli (*apud* AMADO, 2023: 83), “As categorias de trabalho subordinado, também conhecido como emprego, e de trabalho autônomo foram construídas a partir de uma diferença básica: o trabalhador subordinado está inserido na atividade econômica alheia, enquanto o autônomo realiza atividade econômica própria. O trabalhador subordinado, ou empregado, presta trabalho em negócio alheio, enquanto o segundo realiza negócio próprio”.

O Direito do Trabalho, no transcorrer da modernidade, precisou ajustar-se às transformações do mundo laboral. Como pontifica Dray, a fragmentação do contrato de trabalho tradicional – o contrato por tempo indeterminado – numa multiplicidade de figuras contratuais distintas – contrato de trabalho a termo certo, contrato de trabalho de muito curta duração, em regime de trabalho temporário, em regime de comissão de serviço, contrato de trabalho intermitente, contrato de trabalho em regime de teletrabalho etc. – “sendo um dado quase incontornável, deve ser acompanhada, todavia, pela manutenção de um denominador comum, que redunde no princípio da proteção ao trabalhador e na defesa da *citizenship at work*”. (DRAY, 2022: 59-60).

As novas formas de trabalho surgidas com a *Gig Economy* vieram a dificultar ainda mais o quadro: trabalhador e tomador de serviços não necessariamente se conhecerão, e podem inclusive pertencer a nacionalidades distintas, estar em territórios estaduais distintos, e o produto do trabalho ser destinado a um terceiro território estadual, com regimentos (ou ausência deles) totalmente distintos entre si (FINCATO, 2014: 13).

Voltemos o olhar às características indeléveis de uma relação trabalhista.

A relação jurídica primordialmente disciplinada pelo Direito do Trabalho tem historicamente portanto como característica intrínseca a submissão do contratado – o trabalhador – às ordens ditadas pelo contratante – a empresa; a comutatividade entre a prestação do trabalho ordenado e o salário pago em contraprestação, geralmente mediante uma quantidade de horas de trabalho definida; e a integração do contratado em uma “unidade empresarial, vista como uma coletividade que reúne para execução de uma atividade econômica, sob a direção do mesmo empregador, trabalhadores de diversas profissões” (ROXO, 2017: 86).

O *status* de empregado, contratado sob a égide da proteção trabalhista (e de segurança social, por corolário), gera uma identidade social – um pertencimento a uma categoria profissional¹⁵¹, bem como, em muitos casos, a filiação a um ente sindical. Para tanto, é preciso ter um “emprego”, na acepção clássica que este vocábulo traz:

Emprego é uma expressão dissêmica cujo uso transformou simultaneamente num substantivo (quando se refere ao local onde é executado o trabalho) e num adjetivo (quando caracteriza a ocupação profissional de um indivíduo. Corporiza em si um papel determinante na sociedade pós-revolução industrial. Constitui por isso uma hábil construção social da modernidade, não só por classificar e determinar o estado ocupacional dos indivíduos mas também por se constituir na força integradora com determinada lógica a que toda a sociedade se submete. A expressão ‘ter emprego’ quer dizer ‘ter aplicação’, o que só por si revela a perspectiva utilitária do indivíduo posto perante o imperativo organizacional do mundo social. Mas também é a auto-obrigação desejada de qualquer indivíduo para fazer parte desse mesmo mundo (ROXO, 2017: 67).

O sentido do emprego como relação jurídica (e consequentemente, do *status* jurídico de empregado) é tão importante para o direito vigente que sua ausência é considerada um dos principais riscos sociais a serem cobertos pelas políticas públicas de segurança social – o “des-emprego”, ou seja, a falta de emprego em seus moldes clássicos, sob a ótica da modernidade industrial, como identificado no artigo 20.º da Convenção n.º 102 da OIT: “toda suspensão de ganhos, tal como for definida pela legislação nacional, devido à impossibilidade de obtenção de um emprego adequado, por parte de pessoa amparada, que seja capaz de trabalhar e esteja disponível para o trabalho” (OIT, 1952).

Como bem sustentado por Teresa Moreira (2022: 53), “a carência de emprego ou a sua existência precária minam as possibilidades de integração, podendo romper-se a coesão social e criarem-se situações de exclusão, fazendo perigar a estabilidade social da sociedade”. No entanto, se a sociedade caminha cada vez mais para uma divisão do trabalho humano entre pessoas *com emprego* e outras *sem emprego, mas trabalhando sob outras formas de contratação*, faz-se necessário repensar o alcance da proteção social das pessoas – em especial, quando da ocorrência de impossibilidade de auferir renda causada pela ausência de trabalho conforme o *standard* estabelecido na sociedade industrial, o que somente pode ser possível se o Estado vier a assumir sua função regulatória em escape à dicotomia trabalho subordinado *versus* trabalho autônomo.

Como alerta António Monteiro Fernandes (2014: 140), os trabalhadores ditos autônomos, ou por conta própria, da atualidade já não se situam no padrão dos artesãos e dos profissionais

¹⁵¹ Tem-se a organização econômica e social centrada no trabalho de tal modo que estudos demonstram que a ausência de trabalho (geralmente denominado pelo vocábulo desemprego) as desnorteia ao ponto de se tornarem perdidas, sem sentido, sucumbindo psicologicamente (SILVA, *apud* ROXO, 2017: 67).

liberais tradicionais, conhecendo no seu quotidiano de trabalho e de vida os mesmos problemas decorrentes da subordinação. De todo modo, a subordinação ainda é assimilada como a característica que traduz a imposição de regras de Direito do Trabalho tal como o conhecemos. Há divergências, todavia, entre ser a subordinação o traço essencial para identificar (ou não) o contrato regido pelo Direito do Trabalho, ou se é apenas uma consequência natural da posição de desigualdade entre o contratante e a pessoa contratada.

Vê-se, sob outro viés, como frisa Menezes Leitão, que “a crescente diversificação e complexidade dos vários modelos de prestação do trabalho, e a própria variação dos tipos de trabalho autónomo levou a um esbatimento das fronteiras entre o contrato de trabalho e o contrato de prestação de serviços, colocando assim em causa um dos pilares fundamentais do tradicional Direito do Trabalho” (LEITÃO, 2023: 21).

Noutras palavras, o alcance do Direito do Trabalho, embora tenha conseguido se manter para regular os contratos atípicos laborais de fim do século XX, parece não ter como se ajustar a outras relações de trabalho em que tais características – trabalho por conta alheia, com subordinação e remuneração – não estejam presentes.

Talvez a questão mais candente seja se as pessoas que agora vivem do trabalho nessas novas modalidades de formatação, decorrentes da *Gig Economy*, devem ou não ser amparadas, no todo ou ao menos em parte, pelo mesmo ordenamento legal que os trabalhadores por conta alheia, típicos do modelo industrial.

Deve-se ficar atento ao alerta de João Leal Amado e Teresa Moreira (2019: 210): a questão da regulação das novas formas de trabalho “não se resume apenas à Indústria 4.0, já que se está a falar do trabalho do futuro”, um novo paradigma, que conforme pesquisas indicam, cresce em proporção em medida semelhante à queda das relações laborais típicas da sociedade industrial – de emprego típico, em uma planta industrial, sob um contrato de longa duração e assalariamento *à forfait*. Trata-se, portanto, de uma questão que transcende a geração atual de trabalhadores, e deve ser analisada numa ótica prospectiva, como propõe a Diretiva (UE) 2024/2831 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro, sobre a melhoria das condições de trabalho em plataformas digitais.

Viu-se linhas atrás que o Direito do Trabalho possui limitações decorrentes de sua compreensão como um conjunto de princípios e regras voltados a reger uma relação de trabalho específica: aquela em que alguém possui qualidades típicas de um trabalhador subordinado a outrem, o empregado; e seu contratante, a quem o empregado deve cumprir ordens, é o seu empregador: esse ramo do Direito “não abrange as actividades realizadas em proveito próprio, mas apenas as que se exercem em proveito alheio”, pelo que não abarca, sob seu manto

protetivo, por exemplo, “o trabalho dos artesãos que manufacturam e vendem os seus próprios produtos”; só abrange o trabalho “sob a autoridade doutrem”, ou “o trabalho dependente, entendido no sentido de que depende da existência de um empregador e de suas determinações (LEITÃO, 2023: 13-14).

Convém reconhecer, a esse propósito, que

Os trabalhadores assalariados “reais”, que estavam no centro das atenções de Marx, isto é, trabalhadores que, como indivíduos livres, podem dispor de sua própria força de trabalho como sua própria mercadoria e não têm outra mercadoria para venda, são apenas uma das formas que o capitalismo encontra para transformar força de trabalho em mercadoria. Há muitas outras formas que demandam igualmente atenção, como escravos, aprendizes, meeiros etc. (VAN DER LINDEN, 2009: 23).

A regulação do trabalho por conta alheia pelos entes estatais veio para atribuir direitos e obrigações entre as partes contratantes em uma forma de prestar trabalho que até antes daquela quadra histórica não era tão relevante, e que, pelos fatos sociais já discutidos no Capítulo 2.º, ganhou destaque como *standard* das relações jurídicas da sociedade industrial e levou à formação do que hoje conhecemos como Direito do Trabalho. Antes disso, havia uma inércia regulatória estatal, e as relações se davam com forte desigualdade entre as partes.

Para Hector-Hugo Barbagelata (2009: 50), nessa dicotomia *ser ou não ser reconhecido como trabalhador por conta alheia*, ser considerado empregado se torna capital para obter proteção jurídica e para a inclusão social, especialmente em face do crescimento de um setor informal da economia, num “tudo ou nada” em matéria de direitos sociais. Conforme o autor uruguaio, a consequência é que há uma impressão de que o Direito do Trabalho protege apenas uma “classe de privilegiados”, a exemplo do pensamento de André Gorz, já mencionado no Capítulo 3.º desta pesquisa.

Embora o objetivo desta pesquisa não seja a discussão sobre a existência ou não de relação de emprego (regida pelos princípios e regras de Direito do Trabalho) entre trabalhadores e empresas nas formas trazidas pela *Gig Economy*, convém apontar que o tema se encontra em franco debate em diversos lugares do planeta, guiado por posicionamentos doutrinários a favor e contra a existência de subordinação – logo, de relação empregatícia – e assim também se nota que a jurisprudência mundo afora tem oscilado neste tópico, conforme a pesquisa feita por João Leal Amado e Teresa Coelho Moreira (2019: 216-218).

A OIT, *verbi gratia*, vem envidando estudos a respeito do problema da regulação e recomenda que se promova o desenvolvimento de um “sistema de governação internacional para plataformas de trabalho digitais que estabeleça e exija que as plataformas (e clientes) respeitem certos direitos e proteções mínimas”. Isso porque a competição a nível global e os

baixos rendimentos auferidos, mais a deslocalização do local de trabalho, podem levar a uma nova forma de condição análoga à escravidão, mas agora “digital” (MOREIRA, 2022: 41-43).

A OIT sugere que o trabalho mediante plataformas digitais merece tratamento em nível internacional, e não apenas local, pois *“los países se enfrentan a dificultades para hacer cumplir las normas, particularmente las relativas a las plataformas de trabajo en línea, en las cuales las plataformas, los clientes y los trabajadores se encuentran sujetos a diferentes jurisdicciones”* (OIT, 2021a: 11)¹⁵².

A Recomendação n.º 204 da OIT, do ano de 2015, que trata de estabelecer diretrizes aos Estados membros para que promovam uma transição das atividades laborais da economia informal para a economia formal, entre outros aspetos relativos ao respeito aos Direitos Fundamentais Sociais dos trabalhadores, independentemente de sua formalização como empregados ou outras formas de prestar trabalho, indica no artigo 18.º: “No âmbito da transição para a economia formal, os Membros deverão estender progressivamente a todos os trabalhadores da economia informal, tanto na lei como na prática, a segurança social, a proteção da maternidade, as condições de trabalho decente e, caso exista, um salário mínimo que leve em conta as necessidades dos trabalhadores e considere os fatores relevantes, incluindo, mas não limitado ao custo de vida e o nível geral dos salários no país”.

Também como tentativa de conter tal fenômeno, a UE visa conduzir uma regulamentação comunitária, “a qual garante que os seus Estados-Membros possuem regimes laborais comuns num grande número de matérias” (LEITÃO, 2023: 34).

Apesar das diferenciações existentes entre os diversos países da UE, a Diretiva (UE) 2024/2831 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro, sobre a melhoria das condições de trabalho em plataformas digitais, aprovada pelos 27 Estados-membros da região, reconhece a presunção do vínculo empregatício, pautada pelo que as legislações nacionais definem como direção e controle do trabalho, ao contrário da proposição das plataformas digitais que procuram impor a condição de “autonomia”, para se isentar do cumprimento da legislação. E a Diretiva foi precedida pela maioria das decisões judiciais dos respectivos tribunais dos países que compreendem a UE, que reconheceram o vínculo de emprego em diversas plataformas, como a pesquisa de Christina Hiessl *et al.* (2024: 13) detalha. No Brasil, quanto ao entendimento jurisprudencial, a situação é diversa, como será descrito mais adiante.

¹⁵² “Os países enfrentam dificuldades na aplicação das regras, particularmente aquelas relacionadas às plataformas de trabalho online, onde plataformas, clientes e trabalhadores estão sujeitos a diferentes jurisdições” (OIT, 2021a: 11, Tradução livre).

Para autores como Teresa Moreira (2022: 75), muitas destas relações trazidas com a “era digital” não são diferentes das formas tradicionalmente regidas pelo Direito do Trabalho, e assim devem ser apreciadas com a utilização dos mesmos princípios e regras deste.

A nosso ver, como no exemplo brasileiro da regulação do trabalho portuário, em que se construiu um regramento “a meio termo” entre o trabalhador por conta alheia vinculado a uma empresa e o trabalhador por conta própria, denominado “trabalhador avulso”, com direitos similares mas não idênticos ao empregado típico, o modelo do trabalho mediante plataformas digitais mereça um tratamento jurídico diferenciado, ajustado às peculiaridades da relação, seja no que toca aos direitos e obrigações recíprocos entre trabalhador e empresa que explora a plataforma, seja no aspeto de proteção em âmbito de segurança social.

A Diretiva (UE) 2024/2831 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro, sobre a melhoria das condições de trabalho em plataformas digitais (2024: 8) conclui, no mesmo sentido que ora se propala, que “A fim de enquadrar adequadamente, e de forma sustentável, o desenvolvimento do trabalho em plataformas digitais, é necessário que a União estabeleça direitos mínimos para os trabalhadores de plataformas digitais”. A respeito das relações de trabalho em plataformas digitais em que se tem, entre o trabalhador e a empresa que explora a atividade econômica, um ou mais intermediários, a UE adotou na Diretiva acima mencionada (2024: 15) que: “Os Estados-Membros deverão, por conseguinte, fixar medidas adequadas a fim de assegurar que, ao abrigo da presente diretiva, as pessoas que trabalham em plataformas digitais através de intermediários beneficiam do mesmo nível de proteção que as pessoas que trabalham em plataformas digitais e que têm uma relação contratual direta com as plataformas de trabalho digitais. Os Estados-Membros deverão criar mecanismos adequados incluindo, se for caso disso, sistemas de responsabilidade solidária”.

Quanto ao conteúdo da regulação, ademais, é certo que a formatação dos direitos e obrigações entre os sujeitos envolvidos – trabalhadores e empresas que exploram atividade econômica por meio de plataformas digitais – é tarefa engenhosa, a desafiar os estudiosos das relações de trabalho; mas já se verifica o consenso de uma necessidade de evitar práticas “intoleravelmente sobre-humanas”, como, v.g., a observância de uma idade mínima para o trabalho (FREITAS JÚNIOR, 2020: 117-118), assim como apontam os documentos firmados no âmbito da OIT, da UE e outros organismos internacionais.

Atento ao cerne desta pesquisa, concordamos que “incertezas referentes à natureza da relação ou das relações de trabalho – se de emprego, autónomo ou de outra espécie, presentes no trabalho sob demanda em plataforma – não constituem o único motivo a desafiar a regulação dessa atividade” (FREITAS JÚNIOR, 2020: 113). É dizer: para além da regulação de direitos

e obrigações entre si, impõe-se aos Estados não deixar à deriva no campo da segurança social um importante e crescente número de pessoas que vivem do trabalho sob essa condição: “como assegurar meios para a reparação infortunistica dos trabalhadores” e “como proporcionar meios de indução eficazes para o recolhimento de contribuições previdenciárias dessas centenas de milhares de trabalhadores, de modo a que não se convertam, mais adiante, numa geração desamparada de direitos previdenciários, dependentes da assistência pública ou da caridade privada?” (FREITAS JÚNIOR, 2020: 114).

Não se busca aqui sugerir o conteúdo possível de regras jurídicas que tenham o objetivo de responder a essas indagações, mas tão somente observar se é possível ratificar a conclusão de que as pessoas que vivem dessas formas de trabalho não devem ficar à mercê da própria sorte, excluídas da proteção que deve ser estendida universalmente a todas as pessoas pelo Estado nas políticas de segurança social.

Não se trata de negligenciar a importância do debate sobre as características do vínculo de trabalho, mas de abordar outras nuances da proteção jurídica dos que trabalham nessas formas que surgem com a *Gig Economy*, ou seja, quais estratégias regulatórias para a regulação de matérias interditas à transação e à anomia, especialmente a proteção infortunistica e de segurança social.

Busca-se compreender como alcançar a universalidade da proteção às pessoas no campo da segurança social, particularmente os trabalhadores não declarados. Neste particular, fazendo coro com Antonio Freitas Júnior, seja como for qualificada juridicamente a relação de trabalho e o *status* do indivíduo (empregado ou não), “a escolha moral, econômica e jurídica que necessita ser enfrentada é se os riscos da atividade a serem mitigados e/ou cobertos serão de responsabilidade das empresas do negócio de plataformas ou se ficarão por conta do trabalhador” (FREITAS JÚNIOR, 2020: 118).

Ante todo o exposto, relembra-se que o Direito, enquanto sistema de normas de conduta, tem como objetivo (ainda que utópico) contemplar todas as relações jurídicas - o que Bobbio chama “o dogma da completude”¹⁵³. Mas o desiderato em questão, que já era difícil de atingir quando as sociedades se movimentavam de modo “analógico”, se coloca em maior dificuldade ainda, na contemporaneidade marcada pelos avanços tecnológicos que alavancam mudanças sociais em velocidade exponencial e em âmbito global. Nem por essa última razão, assere-se,

¹⁵³ “A completude é, portanto, um ideal ou um dogma que os juristas professam, por um lado, para reforçar a certeza do direito, isto é, a confiança dos cidadãos na possibilidade de encontrar uma norma para todos os casos que se apresentem e, por outro, para sustentar o prestígio da própria ciência do direito, que perderia muito de seu valor se se admitisse que existem casos para os quais não é possível encontrar nenhuma solução” (BOBBIO, 1989: 98).

o Estado tem um salvo conduto para a inoperância, tendo a comunidade política o dever de tratar com a mesma consideração e respeito todos os integrantes, a partir da responsabilidade comunitária, de todos para com todos.

4.3.3 Tentativas de regulação do trabalho em plataformas no direito português e brasileiro

Vejamos, em específico quanto ao objeto do presente estudo, o que vem sendo produzido por Portugal e Brasil no terreno da regulação do trabalho nessas novas modalidades (e consequente combate ao trabalho não declarado).

Há que se dizer, em primeiro plano, que Portugal tem-se notabilizado por uma vanguarda na matéria concernente ao trabalho em plataformas. Entretanto, como será enfatizado, a preocupação com escapes aos Direitos Fundamentais ligados ao trabalhador tem sido uma constante, a partir de práticas empresariais de trabalho não declarado.

O Código do Trabalho aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de Fevereiro daquele ano, passou a dispor no artigo 12.º, n.º 1, que se presume “a existência de contrato de trabalho quando, na relação entre a pessoa que presta uma atividade e outra ou outras que dela beneficiam, se verifiquem algumas das seguintes características: a) A atividade seja realizada em local pertencente ao seu beneficiário ou por ele determinado; b) Os equipamentos e instrumentos de trabalho utilizados pertençam ao beneficiário da atividade; c) O prestador de atividade observe horas de início e de termo da prestação, determinadas pelo beneficiário da mesma; d) Seja paga, com determinada periodicidade, uma quantia certa ao prestador de atividade, como contrapartida da mesma; e) O prestador de atividade desempenhe funções de direção ou chefia na estrutura orgânica da empresa”.

O legislador português estabeleceu, pois, uma *presunção de laboralidade* - a qual, por definição, deveria facilitar a prova da existência de um contrato de trabalho, perfilando-se como uma técnica de combate à dissimulação ilícita de relações laborativas. Consequência disso é que, uma vez reconhecido o contrato de trabalho, a pessoa será filiada ao sistema de seguro social na condição de trabalhador por conta alheia, e terá direito a fruir de benefícios correspondentes, caso atingido por alguma vicissitude: doença, acidentes e enfermidades que tenham nexos causal com o trabalho, prole, maternidade etc.

O problema é que nenhuma das características dispostas no art. 12.º, n.º 1, se verifica nas relações de trabalho que são intermediadas por plataformas digitais. O trabalho não se dá em estabelecimentos de propriedade da empresa que explora a plataforma, nem em local por ela

determinado; os equipamentos e ferramentas não pertencem à empresa, mas sim ao trabalhador; o prestador do trabalho não tem fixado horário de início e término da atividade; os pagamentos são feitos sem uma periodicidade padronizada, mas sim à medida em que o trabalho foi prestado; e, por fim, o trabalhador em tais plataformas não exerce qualquer função na estrutura hierárquica da empresa que as explora.

Seguiu-se a edição da Lei n.º 45/2018, de 10 de Agosto, que passou a estabelecer o regime jurídico da atividade de transporte individual e remunerado de passageiros em veículos descaracterizados (TVDE, sigla que expressa o *transporte em veículo descaracterizado a partir de plataforma eletrónica*), bem como o regime jurídico das plataformas eletrónicas que organizam e disponibilizam aos interessados aquela modalidade de transporte. Compreendeu-se na oportunidade, conforme a Exposição de Motivos do Projeto de Lei que lhe deu origem, que as empresas tecnológicas que instituem e organizam, a partir de plataformas digitais, mercados de serviços de transportes atuam como intermediários de negócios desse tipo e não como prestadores dos serviços contratualizados a partir dessas plataformas (PORTUGAL, 2018: 2).

Nos termos da narrativa de João Leal Amado e Teresa Coelho Moreira, a respeito da citada lei, esta distingue a figura do operador de TVDE, tido como pessoa coletiva que efetua transporte individual remunerado de passageiros, da figura do operador de plataformas eletrónicas. Desse modo, as plataformas eletrónicas são definidas no art. 16.º da lei como infraestruturas eletrónicas da titularidade ou sob exploração de pessoas coletivas que prestam, segundo um modelo de negócio próprio, o serviço de intermediação entre utilizadores e operadores de TVDE aderentes à plataforma, “na sequência [de reserva] efetuada pelo utilizador por meio de aplicação informática dedicada” (AMADO; MOREIRA, 2019: 219). E daí se conclui que a relação jurídica, em tais casos, se dá entre o motorista e o operador de TVDE, e não com a empresa operadora da plataforma, conforme se constata no art. 2.º, n.º 3, da lei: “A prestação de um serviço de TVDE inicia-se com a aceitação, por um motorista ao serviço de um operador, de um pedido de transporte entre dois pontos submetido por um ou mais utilizadores numa plataforma eletrónica e termina com o abandono pelo utilizador desse veículo, depois de realizado o transporte para o destino selecionado, ou por qualquer outra causa que implique a cessação de fruição do veículo pelo utilizador”.

Ainda a respeito das nuances estabelecidas na Lei de 2018, Amado e Moreira dissertam que

como decorre do disposto no art. 10.º, “apenas podem conduzir veículos de TVDE os motoristas inscritos junto de plataforma eletrónica” (n. 1) (PORTUGAL, 2018a), sendo que o motorista de TVDE, que presta serviço ao operador de TVDE, deve preencher,

cumulativamente, diversos requisitos, entre eles o de “dispor de um contrato escrito que titule a relação entre as partes” (n. 2, al. “e”) (PORTUGAL, 2018a). E na mesma lei acrescenta-se que o operador de TVDE observará todas as vinculações legais e regulamentares relevantes para o exercício da sua atividade, incluindo as decorrentes da legislação laboral, de segurança e saúde no trabalho e de segurança social (art. 9.º, n. 2). Decorre da lei que o contrato escrito, celebrado entre o motorista e o operador de TVDE, pode ser, mas não tem de ser, um contrato de trabalho. A lei prevê ambas as hipóteses, a do motorista vinculado por contrato de trabalho e a do motorista independente (assim resulta com clareza, desde logo, do n. 12 do art. 10.º, relativo ao regime de organização do tempo de trabalho).

Advém do conjunto normativo comentado que, em Portugal, nos serviços de transporte de passageiros por intermédio de plataformas, pode haver relação direta entre trabalhadores e plataformas, e em paralelo, outros em relação quadripartite: a pessoa que exerce a função de motorista; a empresa que explora a plataforma; o usuário transportado, consumidor do serviço; e o operador de TVDE, que se posta entre a plataforma e o motorista.

É imperioso observar que, nessa relação multifacetária, como afirmam Amado e Moreira (2019: 221),

os operadores de TVDE, enquanto pessoas coletivas dedicadas a efetuar transporte individual remunerado de passageiros, é que prestarão esse serviço e contratarão os motoristas necessários para esse efeito, em regime de contrato de trabalho ou não. Aparentemente, o motorista não celebrará qualquer contrato com o operador de plataforma eletrónica, ainda que, para exercer a atividade, o motorista tenha de estar inscrito junto da plataforma eletrónica. E a verdade é que a lei não deixa de colocar na esfera do operador de plataforma eletrónica deveres típicos da entidade empregadora, designadamente em matéria de controlo do tempo de trabalho prestado pelo motorista e de respeito pelos limites máximos previstos.

O art. 10.º, n.º 10, da Lei n.º 45/2018 determinou que se aplicam a essas relações – entre motorista e empresa operadora de TVDE – a “presunção de laboralidade” de que trata o art. 12.º do CTP, no entanto não abordou a situação jurídica da pessoa motorista face à empresa que explora a plataforma, sabidamente existente, na medida em que é somente por intermédio desta última que a pessoa se coloca disponível para o trabalho junto a uma empresa operadora de TVDE¹⁵⁴.

João Leal Amado e Teresa Moreira entendem, a nosso ver com razão, que a presunção de laboralidade portuguesa foi idealizada e transformada em lei à vista das formas de prestar trabalho típicas do século XX – na era *pré-digital*, mas o surgimento do chamado “trabalho 4.0”

¹⁵⁴ Todavia, com viés trabalhista, de intuito protetivo à saúde de obreiros e obreiras, o art. 13.º da referida Lei de 2018, com a epígrafe “Duração da atividade”, dispõe: Os motoristas de TVDE não podem operar veículos de TVDE por mais de dez horas dentro de um período de 24 horas, independentemente do número de plataformas nas quais o motorista de TVDE preste serviços, sem prejuízo da aplicação das normas imperativas, nomeadamente do Código do Trabalho, se estabelecerem período inferior (n.º 1); e atribui responsabilidades típicas de empregadores às empresas que exploram o ramo, ao exigir que os operadores de plataformas eletrónicas devem implementar mecanismos que garantam o cumprimento dos limites referidos no número anterior (n.º 2); e, ainda, que as plataformas eletrónicas devem conservar durante dois anos os registos de atividade dos operadores TVDE, motoristas e veículos, de acordo com o seu número único de registo de motorista de TVDE (n.º 3). Mais ainda, no art. 20.º, n.º 3, impõe que o sistema gerido pelas empresas que operam as plataformas “deve registar os tempos de trabalho do motorista, e o cumprimento dos limites de tempo de condução e repouso”.

trouxe “novos desafios, aos quais, porventura, a atual presunção de laboralidade constante do CT não consegue dar resposta satisfatória” (AMADO; MOREIRA, 2019: 205-206).

Em data mais recente e como resultado da denominada Agenda do Trabalho Digno, a Lei n.º 13/2023, de 3 de Abril, introduziu no CTP vigente uma nova disposição, o art. 12.º-A, consagrando a *presunção de laboralidade no âmbito das plataformas digitais* (AMADO, 2024: 154), o que se tornou um dos primeiros regramentos nacionais em nível global sobre o trabalho em plataformas digitais em geral – e não apenas acerca do transporte de passageiros ou de bens. Com isso, caso reconhecida a relação como regida pelas normas trabalhistas, o trabalhador será reputado como filiado ao sistema de seguro social como típico empregado e não como trabalhador por conta própria, o que traz benefícios no campo da proteção em âmbito de segurança social, notadamente a proteção de infortunistica, como já aventado linhas atrás.

Conforme a abordagem de Hiessl *et al.* (2024: 104-105), quanto às empresas que exploram o ramo,

Presume-se que elas sejam empregadoras se “alguns” dos seis critérios listados se aplicarem, a saber, se a plataforma:

- determina a remuneração ou seus limites máximos/mínimos;
- exerce um poder de direção e determina regras específicas de desempenho e/ou conduta no trabalho;
- controla e supervisiona a prestação do trabalho e/ou verifica a sua qualidade por meios eletrônicos ou gerenciamento algorítmico;
- restringe a autonomia do trabalhador, especialmente em relação à livre escolha de horários de trabalho, tarefas, clientes e possíveis subcontratados ou substitutos;
- exerce poder disciplinar, inclusive por meio de desativação de contas;
- fornece equipamentos e instrumentos de trabalho.

Para desconstituir a presunção, a plataforma deve provar que a atividade é efetivamente prestada de maneira autônoma, sem que o trabalhador esteja sujeito a controle, gerenciamento e poder disciplinar. Alternativamente, a plataforma pode desviar a presunção para uma entidade diferente (por exemplo, uma subcontratada), cabendo ao tribunal determinar quem é o empregador. Mas, nesse caso, a plataforma é solidariamente responsável pelas reivindicações do empregado decorrentes de um contrato de trabalho, incluindo contribuições para a seguridade social e multas por infrações trabalhistas.

A Lei n.º 13/2023 procedeu também à modificação, em conformidade, do disposto no artigo 2.º da Lei n.º 107/2009, de 14 de Setembro, “atribuindo à Autoridade para as Condições de Trabalho competência para instaurar o procedimento previsto no artigo 15.º-A dessa lei, sempre que se verifique a existência de características de contrato de trabalho, nomeadamente nos termos do n.º 1 do artigo 12.º-A do Código do Trabalho, incluindo nos casos em que o prestador de serviço atue como empresário em nome individual ou através de sociedade unipessoal” (AMADO, 2024: 102).

Interessa observar que as duas normas (art. 12.º e art. 12.º-A) convivem desde então, com o detalhe, bem fixado por Amado (2024: 101), que

O n.º 12 do preceito em causa esclarece que “a presunção prevista no n.º 1 aplica-se às atividades de plataformas digitais, designadamente as que estão reguladas por legislação

específica relativa a transporte individual e remunerado de passageiros em veículos descaracterizados a partir de plataforma eletrónica”, o que implica uma rutura clara com o disposto em matéria de “Lei Uber”, a qual apenas previa a hipótese de contratação do motorista por parte do intermediário (o chamado “operador de TVDE”), deixando de fora a plataforma digital (a Uber ou outra empresa congénere). A nova presunção de laboralidade, estabelecida no n.º 1 do artigo 12.º-A, na parte em que presume a existência de um contrato de trabalho entre o prestador de atividade e a plataforma digital, aplica-se também ao setor do TVDE, apelando, decerto, para uma revisão desta lei, já de 2018, em ordem à respetiva adequação ao disposto na lei do trabalho. Em qualquer caso, fica claro que, com a entrada em vigor deste artigo 12.º-A, n.º 12, abre-se desde já a possibilidade de contratação direta entre a plataforma digital e o motorista, não ficando tal possibilidade na dependência de uma futura revisão da “Lei Uber”.

Vê-se, tal qual comenta Nobre Graça em sua dissertação (2022: 28), que o exame do mérito sobre a existência ou não de uma relação regida pelo Direito do Trabalho, no caso dos trabalhadores em plataformas digitais, declarados ou não pela empresa, é feita mediante o método indiciário de qualificação. Nesse método, em contraponto ao método subsuntivo – que na sua rigidez postula a verificação analítica da presença de todos os elementos constitutivos do conceito de subordinação – o método indiciário busca evitar estas dificuldades, através dos chamados indícios de qualificação. Estes constituem características “sintomáticas” que normalmente estão associadas ao trabalho subordinado, devendo ser ponderados para deles indutivamente se poder inferir qual o conceito de subordinação ou o de autonomia que melhor lhes corresponde.

Como indica Monteiro Fernandes (apud GRAÇA, 2022: 28), a qualificação baseia-se, pois, numa presunção judicial, segundo um juízo de normalidade: se se constata a presença de uma característica que, em regra, acompanha o trabalho subordinado, isso é um indício probatório (algo que indiretamente depõe em certo sentido) de que o trabalho é prestado nesse regime.

Após a vigência do art. 12.º-A do CTP, é possível localizar algumas decisões dos Tribunais de Portugal, no sentido de reconhecer a existência de relação contratual trabalhista entre trabalhadores e as respectivas empresas que exploram plataformas digitais, com amparo na regra, e outras decisões em sentido diametralmente oposto, conforme a pesquisa entabulada pelo Tribunal Judicial da Comarca de Setúbal (2024).

Assim, v.g., se deu no Acórdão proferido pelo Tribunal Judicial da Comarca de Castelo Branco, Juízo do Trabalho, em 18 de março de 2024, que declarou a existência de contratos de trabalho entre os autores (estafetas) e a plataforma ré daqueles autos, por tempo indeterminado, enquadrável no conceito definido no artigo 11.º e 12.º A, do Código do Trabalho. Na hipótese, foi decidida “a apensação de três ações especiais com os n.ºs 1981/23.1T8CTB, 1996/23.0T8CTB e 1998/23.6T8CTB, pelo que a tramitação dos autos reflete necessariamente

essa realidade, com a prolação de uma única sentença nos autos principais” (TRIBUNAL JUDICIAL DA COMARCA DE SETÚBAL, 2024: 99).

Noutro caso, nos termos do Acórdão do Tribunal de Relação de Évora de 23-04-2024 (Proc: 1620/23.0T8BJA.E1), após o Ministério Público ter recorrido da decisão de 1.^a Instância que julgara improcedente a ação, acordaram os Srs. Desembargadores conceder provimento ao recurso e, em consequência, declararam a existência de um contrato de trabalho sem termo entre um estafeta e a empresa que explorava a plataforma digital (TRIBUNAL JUDICIAL DA COMARCA DE SETÚBAL, 2024: 74).

Em lado oposto, no Tribunal Judicial da Comarca de Faro, Juízo do Trabalho, no Processo n.º 3842/23.5T8PTM e apensos, com a mesma natureza, que pendiam neste juízo contra a mesma ré, em que o Ministério Público intentou a acção especial de reconhecimento da existência de contrato de trabalho de estafetas, foi decidido julgar os pedidos improcedentes e, em consequência, absolveu-se a ré “Glovoapp Portugal Unipessoal, Lda.”, dos pedidos deduzidos pelo Ministério Público neste processo principal e todos os seus apensos (TRIBUNAL JUDICIAL DA COMARCA DE SETÚBAL, 2024: 218). E no Tribunal Judicial da Comarca de Vila Real, Juízo do Trabalho, haviam já decididas três ações com os n.ºs n.º 2778/23.4T8VRL, 2793/23.8T8VRL e 2834/23.9T8VRL, cujos trabalhadores eram estafetas e foram todas julgadas improcedentes (TRIBUNAL JUDICIAL DA COMARCA DE SETÚBAL, 2024: 299).

Em face dessa amostragem, apesar da evidente evolução legislativa portuguesa, a nosso ver, a presunção de laboralidade não traz a segurança jurídica quanto à efetividade dos Direitos Fundamentais Sociais relacionados ao trabalho e à segurança social, pois o reconhecimento da relação laboral somente se dá sob circunstâncias próprias: (1) se provocada a autoridade judiciária e (2) na medida em que esta autoridade se convença, a partir do conjunto probatório, da existência ou não de incidência da legislação laboral, a partir da constatação de dois ou mais dos indícios enumerados na Lei n.º 13/2023, que altera o CTP.

Como alerta Leal Amado (2023: 86), em face da forma como se buscou colocar ponto final no tema, a situação “sempre dependerá de uma apreciação casuística, que leve em conta os dados resultantes de cada tipo de relação, de cada concreto”, o que pode levar a se ter várias decisões de casos envolvendo a mesma empresa e com conclusões diversas; porque, como pondera o referido autor, “infelizmente, não dispomos de um qualquer ‘subordinómetro’ que nos forneça uma resposta infalível e irrefutável”.

Quanto ao segundo item circunstancial acima citado, concordamos com Palma Ramalho: “os novos modelos laborais, que apresentam desvios em relação a algumas das características

típicas do contrato de trabalho e as novas formas de organização do trabalho no seio das empresas têm deitado por terra a utilidade associada à utilização dos indícios contidos no Art. 12.º do CT” (*apud* GRAÇA, 2022: 29). Mesmo com a nova arquitetura legal datada de 2023, este estado de coisas não se modifica tanto, na medida em que as próprias empresas podem buscar elidir a presunção a partir de modificações que tenham a aparência de que não estão presentes os indícios estabelecidos em lei. Ademais, as empresas possuem, dada sua condição econômica privilegiada em relação à pessoa do trabalhador, maior aptidão para defenderem-se e produzirem provas em juízo.

Noutras palavras, nas demandas levadas a juízo, se a empresa que explora plataforma digital lograr êxito em convencer o órgão decisório da existência de autonomia, nesse caso, será descaracterizada a relação trabalhista; noutros casos, trabalhadores (em condições análogas), em que a empresa não tenha o mesmo êxito na produção de provas convincentes que venham desmontar a presunção, aí sim será reconhecida a relação como protegida pelo direito do trabalho, com repercussões na proteção do seguro social.

Em suma, o método indiciário põe a questão sob análise caso a caso, porém no entanto parece pouco crível que uma mesma empresa que exerce atividade econômica com o uso de plataformas digitais tenha tratamentos diversos em relação a trabalhadores. No entanto, a jurisprudência demonstra que pode haver decisões díspares quanto a uma mesma empresa.

Porém, consideradas as circunstâncias típicas da relação processual, em que a questão probatória está longe de ser uma ciência matemática, não se terá uma proteção jurídica tão eficaz quanto seria a de um disciplinamento legal específico sobre as relações jurídicas que envolvem o trabalho por meio de plataformas digitais, em que as partes de antemão saberiam quais são seus direitos e suas obrigações.

É de se assinalar, como consta do julgado do Supremo Tribunal de Justiça luso, de 04/07/2018, cuja tendência se mantém, “a presunção de laboralidade [apenas] é um meio facilitador da prova a favor de uma das partes” (*apud* TRIBUNAL JUDICIAL DA COMARCA DE SETÚBAL, 2024: 64), não significando, portanto, que todo e qualquer trabalhador intermediado por plataforma venha a ser considerado um “empregado” da empresa, ficando a questão a ser solucionada caso a caso, conforme as provas produzidas em cada processo.

No que interessa diretamente ao escopo desta pesquisa – a questão da desproteção dos trabalhadores não declarados, por força do art. 12.º da Lei n.º 13/2023, as plataformas digitais passaram a ser obrigadas a reportar trimestralmente à Autoridade Tributária e à Segurança Social os rendimentos pagos aos trabalhadores, com o que tais pessoas passaram a ter maior visibilidade perante o Estado Português, o que se insere na perspectiva da importância de se ter

transparência nas relações jurídicas existentes no âmbito dessas formas de prestar trabalho, coibindo o trabalho não declarado. Esta determinação passou a constar também na Diretiva (UE) 2024/2831 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro, sobre a melhoria das condições de trabalho em plataformas digitais, no Artigo 17.º, I, a, e II.

Porém, é relevante apontar que a presunção de laboralidade não se entende aplicável aos processos relativos a questões fiscais, penais ou de segurança social, “no entanto, os Estados-Membros podem aplicar a presunção legal a esses processos nos termos do direito nacional” (Artigo 5.º, número 3). O Estado Português já possui legislação que atribui aos inspetores do trabalho a competência para fiscalizar situações de trabalho não-declarado, como se nota do Artigo 15.º-A da Lei n.º 107/2009, de 14 de Setembro, a qual aprova o regime processual aplicável às contraordenações laborais e de segurança social. Este artigo prescreve o “procedimento a adotar em caso de inadequação do vínculo que titula a prestação de uma atividade em condições correspondentes às do contrato de trabalho”.

De acordo com as normas em vigor, o inspetor da ACT lavra um auto sempre que verificar “a existência de indícios de uma situação de prestação de atividade, aparentemente autónoma, em condições análogas ao contrato de trabalho, nos termos descritos no art.º 12.º do Código do Trabalho” (n.º 1, do art.º 15.º-A do RPCLSS), e tendo a ACT de remeter a participação ao Ministério Público se, depois de dar a oportunidade ao empregador de regularizar a situação, este o não fizer (CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS, 2016).

Na ordem das medidas tendentes ao combate ao trabalho não-declarado, tem-se como marco importante a Lei n.º 63/2013, de 27 de Agosto, a qual veio introduzir alterações ao CPT, e que trouxe a previsão da ação de reconhecimento da existência de contrato de trabalho, regulada nos ora aditados arts. 186.º-K a 186.º-R do CPT.

Conforme visto por Pena dos Reis (*in* CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS, 2016: 105), a ação se dá como “consequência de um procedimento contraordenacional, ao mesmo tempo que conduz à suspensão de tal procedimento” (art. 15.ºA, n.ºs 2 e 3 do Regime Processual das Contraordenações Laborais e da Segurança Social, aprovado pela Lei n.º 107/2009, aditado pela Lei n.º 63/2013). Por outro lado, a legitimidade ativa compete ao Ministério Público, a quem incumbe apresentar a petição inicial (art. 186.º-L, n.º 1). Não obstante, “de acordo com o novo n.º 6 do art. 26.º do CPT, a instância inicia-se com o recebimento da participação, dispondo então o MP de 20 dias para apresentar a petição inicial”.

Importante situação – e que demonstra a inalienabilidade dos Direitos Fundamentais em apreço e o interesse de ordem pública – é que o trabalhador, na referida demanda judicial, terá a posição processual de assistente (arts. 326.º e segs. do CPC2013): logo, pondera Pena dos

Reis (2016: 107), não poderá o mesmo sustentar posição conflituante com a defendida pelo MP, e o efeito de caso julgado da ação apenas o vincula se intervier no processo (vd. arts. 327.º, n.º 1, 328.º, n.º 1 e 2, e 332.º do CPC2013).

Na mesma leitura, de que se trata de direitos impassíveis de renúncia pelo seu titular, tem-se a aplicação do artigo 74.º do CPT, em sua interpretação pelo Supremo Tribunal de Justiça. Dispõe o preceito da lei adjectiva laboral que o juiz deve condenar em quantidade superior ao pedido ou em objecto diverso dele quando isso resulte da aplicação à matéria provada, ou aos factos de que possa servir-se, nos termos do artigo 514.º do Código de Processo Civil, de preceitos inderrogáveis de leis ou instrumentos de regulação colectiva de trabalho. Assim, nos termos do Acórdão proferido no Processo: 399/13.9TTLSB.L1.S1 (2017), de relatoria do Magistrado Bravo Serra, “a oficiosidade da condenação *extra vel ultra petitum* só ocorre se estiverem em causa preceitos inderrogáveis de lei”. E, dada a natureza de interesse de ordem pública evidenciado pela própria legitimidade do Ministério Público, aqui se tem a hipótese autorizada pela legislação, com implicações que podem espalhar-se para o campo da segurança social.

Deve-se registrar que a solução legal adotada em Portugal restou consagrada no âmbito da UE quando da aprovação, Diretiva (UE) 2024/2831 do Parlamento Europeu e do Conselho sobre a melhoria das condições de trabalho em plataformas digitais, como consta de seu preâmbulo, *in verbis*:

No contexto do trabalho em plataformas digitais, é muitas vezes difícil para as pessoas que trabalham em plataformas digitais dispor de um acesso adequado às ferramentas e informações necessárias para arguir perante uma autoridade competente a natureza real da sua relação contratual e os direitos dela decorrentes. Além disso, a gestão das pessoas que trabalham em plataformas digitais através de sistemas automatizados de monitorização e sistemas automatizados de tomada de decisões caracteriza-se por uma falta de transparência por parte da plataforma de trabalho digital. Essas características do trabalho em plataformas digitais perpetuam o fenómeno do erro de classificação como falso trabalho independente, dificultando assim a determinação do estatuto profissional correto das pessoas que trabalham em plataformas digitais e o acesso a condições de vida e de trabalho dignas pelos trabalhadores de plataformas digitais. Por conseguinte, os Estados-Membros deverão definir medidas que prevejam uma facilitação processual efetiva para as pessoas que trabalham em plataformas digitais ao determinar o seu estatuto profissional correto. Neste contexto, uma presunção legal de uma relação de trabalho a favor das pessoas que trabalham em plataformas digitais é um instrumento eficaz que contribui significativamente para a melhoria das condições de vida e de trabalho dos trabalhadores de plataformas digitais. Por conseguinte, deverá presumir-se juridicamente que uma relação contratual é uma relação de trabalho, tal como definida pelo direito, por convenções coletivas ou pelas práticas em vigor nos Estados-Membros, tendo em conta a jurisprudência do Tribunal de Justiça, sempre que se verifiquem factos indicativos da direção e do controlo.

A razão da preocupação do Estado Português e da UE com a matéria coincide com o campo de observação desta pesquisa, qual seja, dos fenómenos causados ou aumentados pela

pandemia de Covid-19. A propósito, extrai-se da exposição de motivos da lei Portuguesa a respeito do tema a ilação de que

(...) a pandemia veio acelerar tendências de mudança no âmbito da transição digital e da prestação de trabalho neste âmbito” sendo cada vez maior a relevância do trabalho prestado através de plataformas digitais, impõe-se “aprofundar a regulação de novas formas de prestação de trabalho associadas às transformações no trabalho e à economia digital e, desde logo, ao trabalho nas plataformas”, propondo-se “a criação de uma presunção de existência de contrato de trabalho com os operadores de plataforma, ao mesmo tempo que são reforçados os deveres de informação e transparência no que ao uso de algoritmos e de outros sistemas de inteligência artificial em contexto laboral diz respeito (*apud* TRIBUNAL JUDICIAL DA COMARCA DE SETÚBAL, 2024: 60).

Quanto à filiação à Segurança Social Portuguesa, os motoristas de plataformas eletrónicas de transporte podem exercer a atividade de duas formas principais: (1) quando diretamente cadastrados nas plataformas, como trabalhadores independentes (a recibos verdes), caso em que o próprio motorista é responsável por registar-se na Autoridade Tributária e na Segurança Social como trabalhador independente, cumprindo todas as obrigações fiscais e contributivas associadas; e (2) como empregados de uma empresa licenciada para operar como TVDE, quando esta empresa, na condição de empregadora, é responsável por inscrever o motorista na Segurança Social e assegurar o cumprimento das obrigações contributivas correspondentes.

De modo similar, os estafetas também são os únicos responsáveis por sua inscrição e respectivo pagamento de contribuições à Segurança Social Portuguesa, sem que haja qualquer disposição relativa às empresas que exploram “plataformas de entrega de bens”.

A inscrição é fundamental para garantir o acesso a prestações sociais, incluindo a pensão de sobrevivência para os seus familiares em caso de falecimento. A pensão de sobrevivência, v.g., é atribuída aos familiares do beneficiário falecido que tenha contribuído para a Segurança Social durante, no mínimo, 36 meses.

Se o trabalhador independente não se inscrever na Segurança Social e não efetuar as contribuições devidas, não estará a cumprir as suas obrigações legais, o que pode comprometer o acesso às prestações sociais. Nessa situação, em caso de falecimento, os seus familiares poderão não ter direito à pensão de sobrevivência, assim como pode resultar na ausência de cobertura em situações de acidentes e doenças que o tornem temporariamente incapaz para o trabalho, além de não cobrir eventos de invalidez e pensionamento por idade avançada. E mesmo que um trabalhador por conta de outrem não estiver declarado à Segurança Social em Portugal e falecer, a família pode enfrentar dificuldades para obter o direito à pensão de sobrevivência, mas há caminhos legais que podem ser seguidos para tentar regularizar a situação. Existe previsão de que a família possa apresentar uma queixa à ACT, informando que o empregador não declarou o trabalhador à Segurança Social, ou fazer o pedido de regularização

à Segurança Social, mas terá de apresentar provas da alegada atividade, sob pena de nada receber a título de pensionamento.

Portanto, a responsabilidade pela inscrição na Segurança Social lusitana depende do vínculo estabelecido: no caso de trabalhadores independentes, quando diretamente vinculados às plataformas digitais, é o próprio motorista quem deve efetuar a inscrição, pois as empresas que exploram o ramo negocial em Portugal não reconhecem *a priori* a existência de uma relação regida pelo Direito do Trabalho; somente quando houver êxito em demanda judicial o motorista poderá ver seu vínculo reconhecido como amparado pelo Direito do Trabalho (caso a caso, conforme a prova produzida nos autos e o convencimento do órgão julgador); se assim reconhecido, tal como os motoristas contratados por operadora de TVDE, a empresa terá praticado trabalho não declarado, e assumirá a responsabilidade, inclusive penal, pela não inscrição.

A nosso ver, a solução encontrada em Portugal não gera a devida segurança jurídica ao trabalhador: as empresas que exploram plataformas digitais permanecem não reconhecendo os trabalhadores como seus empregados e não há qualquer responsabilidade das empresas para com o financiamento da Segurança Social. Logo, estes ficam a mercê da possibilidade de haver convencimento de que, no seu caso, a prova produzida em sede judiciária indica não ser ele subordinado, mas sim prestador de serviços de caráter autônomo. Isso impacta diretamente em seu *status* perante o regime de segurança social português, pois a depender da decisão judicial, será (ou não) apto a ver-se protegido, por exemplo, em questões de infortunistica.

Já quanto à produção legislativa brasileira a respeito do tema, até a presente data, tem-se como unicamente vigente a Lei Federal n.º 13.640, de 26 de março de 2018, que altera a Lei Federal n.º 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que por seu turno foi a instituidora das diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, para regulamentar o transporte remunerado privado individual de passageiros.

Desde 2012, por força dessa lei, é permitida, no Brasil, a exploração do que foi denominado (pela redação da Lei de 2018) “transporte remunerado privado individual de passageiros: serviço remunerado de transporte de passageiros, não aberto ao público, para a realização de viagens individualizadas ou compartilhadas solicitadas exclusivamente por usuários previamente cadastrados em aplicações ou outras plataformas de comunicação em rede” (BRASIL, 2018). A lei brasileira prevê que a responsabilidade pela regulamentação e

fiscalização desses serviços cabe aos municípios¹⁵⁵. Porém, peca em não abordar, em nenhum de seus artigos, a questão atinente à relação de trabalho entre motorista e empresa que explora a atividade se caracteriza um vínculo de emprego, ou se ao menos gera uma presunção de laboralidade, tampouco trata da filiação de tais pessoas à seguridade social. Somente com a lei de 2018 – seis anos após – passou a ser previsto que o motorista, para exercer o mister, esteja inscrito junto ao Regime Geral de Previdência Social, na categoria de “contribuinte individual” (inciso III do art. 11-A), ou seja, enquadrado como trabalhador autônomo, sem vínculo de emprego, porém sem atribuir qualquer obrigatoriedade de declaração, por parte da empresa, quanto aos trabalhadores que se encontram na atividade, tampouco tratou do controle disso por parte dos auditores fiscais do trabalho.

No campo da proteção previdencial, os motoristas que fazem transporte individual de passageiros são portanto reputados, no Brasil, como filiados ao sistema na categoria de “contribuintes individuais”, que abrange os trabalhadores por conta própria e empresários, e não como trabalhadores por conta alheia, “empregados”, conforme o artigo 2.º do Decreto n.º 9.792/2019, publicado sob o argumento de regulamentar o art. 11-A, parágrafo único, inciso III, da Lei n.º 12.587, de 3 de janeiro de 2012 (no tocante à exigência de “inscrição do motorista como contribuinte individual do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), nos termos da alínea h do inciso V do artigo 11 da Lei n.º 8.213, de 24 de julho de 1991”), e que prevê: “A inscrição como segurado contribuinte individual será feita diretamente pelo motorista de transporte remunerado privado individual de passageiros, preferencialmente pelos canais eletrônicos de atendimento do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS”.

Não há nenhuma regra jurídica que trate especificamente de outras relações laborais em plataformas, como as de entregas de bens, de modo que os estafetas, ou entregadores, bem como outros prestadores de serviços mediante *crowdwork* se encontram em idêntica situação: são vistos como contribuintes individuais.

Com isso, assim como em Portugal, como no Brasil, não há qualquer responsabilidade legal das empresas que exploram plataformas digitais sobre pessoas que trabalham nessa condição, o que equivale, entretanto, a um trabalho não declarado, pois caso o trabalhador também não providencie sua inscrição, o Estado simplesmente desconhece o fato, o que pode prejudicar não só a proteção do próprio indivíduo, mas também de seus familiares, na medida em que o ordenamento jurídico brasileiro não admite que estes últimos possam inscrever a

¹⁵⁵ É oportuno ressaltar que, no ordenamento brasileiro, incumbe à União (e não aos municípios) dispor sobre Direito do Trabalho e também é no âmbito federal que se insere a legislação de Previdência Social, como é chamado o seguro social no Brasil.

pessoa falecida após o óbito, como se tem da redação do inciso II do art. 30 da Lei Federal n.º 8.212, de 1991.

Existem Projetos de Lei, de iniciativa do Poder Executivo e de parlamentares, a tramitar no Legislativo Federal brasileiro, que visam regular a relação de trabalho entre motoristas e empresas que exploram o transporte individual privado de passageiros.

O PL n.º 3.877/2023, principal deles, inclui disposições sobre a remuneração dos motoristas, e alguns direitos trabalhistas seriam a eles destinados, especialmente: remuneração mínima e condições de trabalho como os limites máximos de duração da jornada; o projeto, ademais, propõe atribuir responsabilidade às empresas do ramo de negócio quanto à arrecadação das contribuições à Seguridade Social – pois até aqui tais empresas no Brasil não pagam contribuições sociais calculadas sobre os ganhos dos motoristas¹⁵⁶, além de abordar mais amiúde a necessidade de regulamentação local por estados e municípios. Esse último aspeto, caso aprovado, levaria os trabalhadores a serem obrigatoriamente declarados, o que hoje não acontece no Brasil: as empresas que exploram o ramo não possuem qualquer obrigação de fornecer ao Estado quem são as pessoas que trabalham em plataformas, desde quando, ou quanto auferem de renda.

O PL acima citado não indica o reconhecimento de uma relação empregatícia, mas converge para uma figura híbrida entre o trabalhador empregado e o autônomo, a exemplo da jurisprudência predominante no Supremo Tribunal Federal, que tem tratado os casos concretos a ele submetidos afastando a incidência da legislação trabalhista quando porventura acolhida a pretensão do trabalhador nos Tribunais Trabalhistas:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. TRABALHISTA E PROCESSUAL CIVIL. RECLAMAÇÃO. OFENSA AO QUE DECIDIDO POR ESTE TRIBUNAL NA ADC 48, NA ADPF 324 E NA ADI 5.835-MC. OCORRÊNCIA. RECLAMAÇÃO JULGADA PROCEDENTE. 1. O reconhecimento de vínculo de emprego entre motorista parceiro e as plataformas de mobilidade desconsidera as conclusões do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL no julgamento da ADC 48, da ADPF 324 e da ADI 5835 MC, que permitem diversos tipos de contratos distintos da estrutura tradicional do contrato de emprego regido pela CLT. 2. Reclamação julgada procedente. (STF - Rel: 60347 MG, Relator: Min. ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 05 dez. 2023, Primeira Turma, Data de Publicação: 19 mar. 2024).

Registra-se que o Supremo Tribunal Federal admitiu recurso extraordinário tratando do tema e a ele atribuiu a incidência de repercussão geral, tendente a uniformizar o entendimento no âmbito do Poder Judiciário brasileiro a respeito da celeuma, estando no aguardo do julgamento do mérito: “A controvérsia acerca do reconhecimento de vínculo empregatício entre

¹⁵⁶ Na forma da legislação de custeio da Seguridade Social brasileira (Lei n.º 8.212, de 24 de julho de 1991), as empresas possuem três formas de contribuições, incidindo sobre (a) folha de pagamento de seus trabalhadores; (b) faturamento; e (c) lucro líquido. As empresas que exploram o transporte individual privado de passageiros atualmente contribuem apenas com os tributos elencados nos itens (b) e (c) mencionados.

motorista de aplicação de prestação de serviços de transporte e a empresa criadora e administradora de plataforma digital tem repercussão geral” (BRASIL, 2024)¹⁵⁷. Como já salientado, a matéria foi objeto de Audiência Pública na corte constitucional brasileira, em que tivemos a honra de participar, como expositor, a convite do Excelentíssimo Senhor Ministro Relator, Edson Fachin.

Embora não se possa prever a tese que irá prevalecer no julgamento a ser proferido pelo Supremo Tribunal brasileiro, tampouco qual o desfecho do processo legislativo a respeito da iniciativa de regulação da matéria pelo Legislativo tupiniquim, pode-se considerar uma forte tendência em linha diametralmente oposta ao que dispõem as regras fixadas em Portugal à luz das diretivas da UE, noutras palavras, pode-se considerar altamente provável que o Brasil venha a descaracterizar a relação jurídica entre motoristas de transporte individual de passageiros e as respectivas empresas que exploram a atividade por plataformas digitais como sendo uma relação de emprego, regida pelo Direito do Trabalho, havendo a possibilidade de reconhecimento de uma relação de trabalho em sentido lato, na linha dos trabalhadores avulsos portuários brasileiros, ou mesmo – numa extrema visão liberal, uma mera relação comercial entre motoristas e empresa, o que deixaria tais pessoas responsáveis exclusivamente por filiarem-se ao regime geral de previdência (seguro) social, situação que já é a atual.

E assim, também a solução brasileira para a questão não traz a segurança necessária para os trabalhadores em plataformas, e pior que isso, deixa-os em situação ainda mais vulnerável, pois sequer contam com a “presunção de laboralidade” consagrada na regra portuguesa e na Diretiva (UE) 2024/2831 do Parlamento Europeu e do Conselho sobre a melhoria das condições de trabalho em plataformas digitais.

Em termos práticos, de busca pela efetividade de Direitos Fundamentais Sociais, o trabalhador submetido ao trabalho precarizado em geral, além de não se enxergar como um “empregado”, vê-se obrigado a exigir seus direitos mediante tutela do Estado, de regra pela via jurisdicional, em que terá de deduzir sua pretensão – a de ser reconhecido como trabalhador subordinado e titular dos respectivos direitos da classe dos empregados, previstos na legislação trabalhista. Caso sua demanda não chegue a êxito, será então visto, até mesmo pelo Estado, como um trabalhador não-empregado, pois a construção jurídica se dá pela classificação binária trabalhador subordinado *versus* trabalhador não-subordinado, ou autônomo. Uma grave consequência disso é, grande parte das vezes, o não-reconhecimento de sua condição de pessoa

¹⁵⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal - RE: 1446336 RJ, Relator: EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 01/03/2024, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-151 DIVULG 01-07-2024 PUBLIC 02-07-2024.

amparada por um regime de seguro social – e isso se dá sempre que o trabalhador por conta própria não se filiar ao respetivo regime – o que leva a sua exclusão das políticas sociais de segurança social, numa espécie de cidadania menor, ou não-cidadania (social). A pessoa se torna um “fantasma social”: não enxergado pelo Estado, por não declarado. Isso acontece em grande parte com os trabalhadores inseridos nas novas relações trazidas pela *Gig Economy*.

No que toca o cerne desta pesquisa, constata-se que a regulação estatal, se e quando existente, quanto à proteção de trabalhadores em plataformas acerca dos riscos sociais como a incapacidade para o trabalho por motivos de saúde, temporária ou permanente, bem como por acidentes, e inclusive o óbito (e consequente proteção social aos familiares) é bastante débil em relação ao trabalhador formal, do modelo industrial.

Isto posto, como intuito central desta pesquisa, incumbe focalizar a questão da (des)proteção dessas pessoas, seja qual for o rótulo da relação jurídica, no campo da segurança social, especialmente quando estejam ausentes as formalidades relativas à declaração dessas relações aos respectivos Estados em que se desenrolam, o que se busca a seguir, a partir de uma abordagem que propõe uma viragem conceitual.

4.4 A UNIVERSALIDADE DO DIREITO À SEGURANÇA SOCIAL LEVADA A SÉRIO: (RE)CONSTRUIR A SOLIDARIEDADE ENTRE GERAÇÕES

Conforme o Art. 3.º, “a”, da Recomendação n.º 202 da OIT, a universalidade paira como princípio primeiro a ser respeitado pelos Estados-membros em sua responsabilidade, geral e primária, pela aplicação da referida Recomendação, o que é pautado na concepção de “solidariedade social”.

Dito de outra forma, trabalhadores de quaisquer relações jurídicas – por conta alheia ou não – devem ter o direito (e o respectivo dever) de contribuir e de serem *efetivamente* (e não apenas formalmente) amparados pelo sistema de seguro social, caso ocorra alguma das situações em que o Estado, por intermédio das instituições competentes, seja chamado a prestar o rendimento substitutivo dos ganhos decorrentes do trabalho, mesmo quando não tenham sido suas relações declaradas às autoridades estatais.

Em síntese, o desenvolvimento das instituições sociais modernas e sua disseminação mundial criaram oportunidades muito maiores para os seres humanos desfrutarem de uma existência segura e gratificante do que qualquer tipo de sistema pré-moderno (GIDDENS, 2013: 120), embora essa segurança não tenha sido usufruída por todos até a presente quadra da história. Impõe-se, por isso, como objetivo, buscar a universalização dessa segurança (social).

4.4.1 A universalidade da segurança social: da utopia à efetividade

O princípio da universalidade em âmbito de direitos ligados à Segurança Social é, pelo que estudado no Capítulo 2.º, fruto da concepção inaugurada por *Sir* William Beveridge para o Reino Unido, ainda antes da proclamação da DUDH.

O “Relatório Beveridge” se pautou em três princípios fundamentais orientadores da segurança social: o princípio da universalidade estabelecia que “todos os indivíduos, independentemente de sua situação sócio-profissional, eram credores de uma protecção mínima que deveria cobrir todos os riscos e situações de carência”; o da uniformidade defendia que “a garantia do rendimento deveria ser concretizada por prestações de montante único”; e o da unicidade determinava “a simplificação das formalidades e uma gestão realizada por uma única instituição” (*apud* GARCIA, 2013: 107).

Sobre a ideia de universalidade aplicada aos direitos em apreço, lapidar é a expressão de Jorge Miranda:

Os direitos sociais são direitos de todos, e não apenas direitos de todos os que careçam de protecção. São direitos de todos, direitos *universais*: primeiro, porque assentes na dignidade da pessoa humana; depois, qualquer pessoa, ainda quando julgue que não precisa, pode em qualquer momento de futuro, próximo ou distante, pelas contingências da vida e da sociedade, vir a carecer de qualquer tipo de protecção social; por último, porque o Estado, mesmo na veste de Estado regulador, deve exigir a todas as entidades prestadoras de serviços, públicos e não públicos, idêntica qualidade dos cuidados (de saúde, de ensino, etc.) a proporcionar aos cidadãos (MIRANDA, 2017a: 124).

De acordo com a Recomendação n.º 202 da OIT, que trata das ações tendentes a tornar efetiva a Convenção n.º 102 da aludida entidade, a qual versa sobre protecção mínima no campo da segurança social, coloca-se a responsabilidade principal pela implementação dos princípios fundamentais a ela vinculados na figura do Estado: é a cada um dos Estados que incumbe “realizar progressivamente a universalidade da protecção e integrar os sistemas de protecção social na legislação nacional que define os direitos e as correspondentes obrigações” (OIT, 2021b: 36). Aqui, há convergência com o pensamento de Dworkin: levar os direitos a sério tem a ver com a responsabilidade das comunidades políticas pelo destino de cada pessoa.

A fim de concretizar as ambições da Agenda 2030 da ONU, não resta dúvida de que “a protecção social universal é a pedra angular de uma visão de futuro centrada nas pessoas, oferecendo a perspetiva de realização do direito humano à segurança social para todos” (OIT, 2021b: 30), para erradicar e prevenir a pobreza, reduzir as várias desigualdades intersetoriais, reforçar as capacidades humanas e a produtividade, e promover a solidariedade e a equidade.

Esses Direitos Fundamentais Sociais, como sublinhado, derivam da própria natureza humana, tomando sua forma “em virtude das particulares circunstâncias históricas e sociais em

que se desenrola a vida dos indivíduos” (ANDRADE, 2019: 36), embora isso não venha a significar que estes direitos sejam juridicamente menos valiosos; frisa Vieira de Andrade, ademais, que de modo idêntico aos direitos civis e políticos, tais direitos possuem uma “tendência de universalização”.

Pondera Vieira de Andrade, a partir da lição de Krüger: “se, antes, os Direitos Fundamentais só existiam no quadro das leis, hoje, as leis só valem no quadro dos Direitos Fundamentais” (cf. ANDRADE, 2019: 37). Daí porque concordamos que, em matéria de direitos plasmados como fundamentais no texto constitucional, “a lei é que deve ser interpretada de acordo com a Constituição, e não a Constituição de acordo com a lei” (MIRANDA, 2017a: 375). Assim, deve a produção legislativa atender ao desiderato da universalidade.

Para tanto, o texto constitucional (seja o Português, seja o Brasileiro), de onde emanam a fundamentalidade e a universalidade dos direitos sociais, “não pode ser lido desconsiderando o contexto; ou, se quisermos, utilizando outra linguagem, a constituição não pode ignorar a realidade constitucional” (LOUREIRO, 2007: 14).

O direito ao trabalho decente, e em seu bojo, o direito à segurança social, em face de sua múltipla proclamação, em diplomas como a DUDH e o PIDESC, e na Convenção n.º 102 da OIT, como Direitos Fundamentais, são vistos como direitos de caráter universal – seja no tocante aos Estados e sua responsabilidade pela manutenção de um sistema de proteção contra os riscos sociais, seja no que diz respeito aos indivíduos com direito a este sistema, pois a regulação da matéria, na ordem jurídica interna de cada Estado, não deve excluir ninguém, mas buscar a inclusão de todos os indivíduos nas políticas sociais.

Por esta razão, as políticas estatais de segurança social dizem respeito à *universalidade de atingimento das pessoas*, pois presumidamente todas elas – sejam empregadas, nos moldes trabalhistas, ou não – podem necessitar um dia, durante suas existências, de prestações substitutivas da renda do trabalho. E nem sempre as pessoas estão devidamente apropriadas da noção de que este problema é de cada um, e não apenas quando chega a velhice: a incapacidade para o trabalho (a invalidez), a falta de trabalho (o desemprego), ou o falecimento da pessoa que provê a subsistência de crianças e de adultos que não podem trabalhar, exemplificadamente, são todos fenômenos que não avisam em que dia, mês e ano chegarão à vida de cada ser humano.

Os estudos da AISS referem-se, neste particular, a um fenômeno de “miopia social”, caracterizado pela ausência de prevenção acerca de suas necessidades econômicas futuras (AISS, 1998: 9). Seja pela emergência de outros gastos, seja pela imprevisão das contingências que possam gerar a incapacidade de auferir renda pelo trabalho, a pessoa não necessariamente

tem a devida previdência em cotizar uma poupança para tempos difíceis, ou para sua velhice, ou mesmo em caso de falecimento, para seus familiares. Daí porque se estabelece, em regra, a compulsoriedade da filiação ao seguro social nos ordenamentos jurídicos, a exemplo do brasileiro, como previsto no art. 201 da CRFB.

Fernando Mendes defende, além disso, que a oferta de proteção individualizada a essas pessoas, por seguros privados, não supre as necessidades de todos, pelas características típicas do mercado securitário, que não contemplam a parcela menos aquinhoadada da população, pelo que defende: “os riscos que comportam perda de rendimentos do trabalho têm de ser assumidos pela sociedade, são verdadeiramente riscos sociais” (MENDES, 2011: 30). Não por outra razão estabeleceu-se o consenso, no âmbito dos Estados membros da OIT, da “norma mínima de segurança social” contida nos ditames da Convenção n.º 102 daquela entidade.

Interessante, ademais, a ilação dos estudos da AISS (1998: 10) a respeito da universalidade em matéria de seguro social como “proteção aos previdentes”, de modo a evitar que sejam duplamente tributados:

La protección a los prudentes es necesaria, con el objeto de que aquellas personas que ahorran para el futuro (las prudentes) sean protegidas de las que no lo hacen (las miopes o imprevisoras). Cuando las sociedades fijan a sus miembros un nivel mínimo de consumo, algunos trabajadores dependen de ese nivel y nunca dejan de lado un ahorro suplementario para el retiro. Otros, más prudentes, terminan pagando su propia jubilación y la de los ajenos. La intervención del Estado garantiza que las cotizaciones alcancen globalmente a todos. Estas intervenciones se considerarían fructuosas si durante sus años de jubilación muy pocas personas que percibieron ingresos adecuados en el curso de su vida activa terminaran dependiendo del mínimo social¹⁵⁸.

Deste modo, assegura-se que os custos da proteção a todas as pessoas não recaiam apenas sobre uma parcela da comunidade. Porém, para que isso aconteça, é fundamental que haja, por parte do Estado, medidas tendentes a que *todas as relações laborais* sejam objeto da incidência de contribuições para o financiamento do sistema, em se tratando do modelo de repartição, em que um fundo único monetário custeia os benefícios de quem deles necessite – embora, mesmo num regime de capitalização individual, possa ocorrer o mesmo fenômeno de custeio por alguns em relação a todos, na medida em que aqueles que não capitalizarem recursos suficientes terão

¹⁵⁸ “A proteção dos prudentes é necessária, para que aqueles que poupam para o futuro (os prudentes) sejam protegidos daqueles que não poupam (os míopes ou imprudentes). Quando as sociedades estabelecem um nível mínimo de consumo para os seus membros, alguns trabalhadores dependem desse nível e nunca reservam poupanças adicionais para a reforma. Outros, mais prudentes, acabam por pagar a sua própria reforma e a dos outros. A intervenção do Estado garante que as contribuições cheguem a todos globalmente. Tais intervenções seriam consideradas bem-sucedidas se, durante os seus anos de reforma, muito poucas pessoas que receberam um rendimento adequado ao longo da sua vida profissional acabassem por depender do mínimo social” (AISS, 1998: 10 - Tradução livre).

de ser socorridos por benefícios assistenciais, cujos custos, novamente, recairão sobre os que pagam seus tributos ao Estado.

De retorno aos princípios, vê-se a universalidade como intimamente ligada à igualdade. Vieira de Andrade, v.g., argumenta que os direitos (subjectivos) fundamentais são *posições jurídicas universais e permanentes* e “estas expressões pretendem significar que os Direitos Fundamentais são direitos de igualdade, gerais, e não privilégios de alguns. São, por isso, direitos atribuídos às pessoas (em princípio a todas as pessoas) pela sua condição humana e, nessa medida, não têm limites temporais nem dependem, quanto à sua existência, de outra causa final” (ANDRADE, 2019: 123).

Outro ponto chave desse debate é o problema do chamado “retrocesso social”. Como o objetivo traçado pelos diplomas internacionais e seguido pelas Constituições dos Estados contemporâneos é a busca da máxima efetivação dos Direitos Fundamentais – entre os quais, os sociais – por consequência lógica não há como se admitir o retrocesso das políticas públicas desse ramo, o que é tido como um verdadeiro princípio por alguns autores, notadamente J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira (1991: 131), para quem “as normas constitucionais que reconhecem direitos económicos, sociais e culturais de carácter positivo têm, pelo menos, uma função de garantia da satisfação adquirida por esses direitos, implicando uma ‘proibição de retrocesso’, visto que, uma vez dada satisfação ao direito, este ‘transforma-se’, nessa medida, em ‘direito negativo’ ou direito de defesa, isto é, num direito a que o Estado se abstenha de atentar contra ele”.

No entanto, Canotilho produz uma releitura do tema em obras mais recentes, em que anota que a proibição de retrocesso social “nada pode fazer contra as recessões e crises económicas (reversibilidade fática), mas o princípio em análise limita a reversibilidade dos direitos adquiridos (ex.: segurança social, subsídio de desemprego, prestações de saúde), em clara violação do princípio da proteção da confiança e da segurança dos cidadãos no âmbito económico, social e cultural, e do núcleo essencial da existência mínima inerente ao respeito pela dignidade da pessoa humana” (CANOTILHO, 2003: 339).

Em lado oposto, Reis Novais (2010: 243) entende inexistir garantia jurídica contra retrocessos da ordem jurídica em matéria de direitos sociais, por ausência de “arrimo positivo em qualquer ordem constitucional, nem sustentação dogmática, nem justificação ou apoio em quaisquer critérios de simples razoabilidade”.

Vieira de Andrade possui entendimento intermediário aos autores antes citados: para este, “os preceitos constitucionais relativos aos direitos económicos, sociais e culturais hão de implicar uma certa garantia de estabilidade das situações ou posições jurídicas criadas pelo

legislador ao concretizar as normas respetivas”, de tal modo que há um mínimo garantido, que se encontra na proibição de, pura e simplesmente, destruir a proteção dessas situações ou posições, “na medida em que se ponha em causa o nível de realização do direito exigido pela dignidade da pessoa humana” (ANDRADE, 2019: 378).

Concordamos com esta derradeira leitura. Afinal, os diplomas constitucionais indicam que o Estado deve se pautar por respeitar a segurança jurídica, ou o que os autores lusitanos citados denominam “a proteção da confiança legítima”, a fim de que as pessoas, em busca de sua autopreservação e segurança, possam ter a exata noção de como devem agir, programar-se, em face de um futuro que sempre envolve riscos – notadamente, riscos sociais, muitos deles imprevisíveis, como a perda da capacidade laborativa por motivos de doença ou acidente.

De outra ponta, a nosso ver, não há como negar que “a escassez de recursos efetivamente se apresenta como obstáculo à realização de todos os direitos sociais a todas as pessoas” (KELBERT, 2011: 18). Entretanto, isso não pode servir de argumento para que não se busque o objetivo da universalidade dos Direitos Fundamentais, plasmado que está nos textos constitucionais e tratados internacionais que versam sobre a temática.

Fabiana Kelbert (2011: 54-55), ao comentar sobre a dimensão objetiva dos Direitos Fundamentais, liga esta à adoção de valores comunitários, a partir dos quais admite-se a possibilidade de restringir direitos subjetivos individuais em prol de interesses da comunidade. Em compreensão similar, se ao Estado é autorizado restringir direitos e liberdades em favor do interesse de todos, este tem, em contrapartida, um “dever geral de efetivação”: cumpre aos poderes constituídos “zelar, inclusive preventivamente, pela proteção aos Direitos Fundamentais dos indivíduos”, sem distinções, inclusive “contra agressões provindas de particulares e até mesmo de outros Estados” (SARLET, 2004: 148).

A ter em mente que os direitos sociais são de caráter universal, e que devem ser dotados de máxima efetividade, é de se concluir que não se considere esta *apenas* nas relações entre o indivíduo e o Estado, mas sim que sua configuração “não pode deixar de implicar a eficácia destes direitos no âmbito de relações privadas caracterizadas pela situação *desigualitária* das partes” (CANOTILHO, 2003: 1293), o que nos leva de volta ao problema da ausência de regulação adequada do trabalho em plataformas (em que há evidente desigualdade posicional entre empresa e trabalhador), com consequente constatação de que muitos trabalhadores nesta condição se encontram sob o véu do trabalho não declarado, juntamente com outros segmentos de trabalhadores vulneráveis, e assim, ficam à margem da proteção em matéria de segurança social. Daí decorre que “estabelecer obrigações e delimitar os sujeitos das obrigações correspondentes aos direitos é uma alternativa para que tais direitos sejam cumpridos no

cotidiano dos cidadãos, e não apenas afirmados em constituições e declarações” (TONETTO; BAZZANELLA, 2023: 21).

Enfatiza a OIT há algum tempo que o problema da exclusão dos trabalhadores mantidos na informalidade decorre, grande parte, da inapetência dos organismos estatais em assegurar a efetiva aplicação da legislação pertinente: *“It should be noted that in some countries, the coverage of social insurance is limited due to the inconsistencies of its operation, the inability of the state to enforce mandatory contributions and the lack of confidence in public institutions. A badly designed and implemented social insurance scheme may create an incentive for informalization”*¹⁵⁹ (OIT, 2013: 410).

Não por outra razão, a segurança social, ainda no século XX, “edificou-se sobre os alicerces do conceito de seguro social” como forma de proteção universal dos integrantes da comunidade política, em que o Estado assume a responsabilidade de evitar a exclusão de “perdedores do jogo econômico”, e assim proporcionar recursos “para uma vida digna a toda a gente” (MENDES, 2011: 36-37). Tais “perdedores”, atualmente, podem ser de vários segmentos, mas certamente um destes é o de trabalhadores não declarados, colocados à margem da fruição de Direitos Fundamentais, como os ligados à segurança social.

Curial lembrar que a segurança social diz respeito, além dos cuidados de saúde, a duas grandes áreas: a concessão de reformas e de pensões, “fruto do desconto dos trabalhadores ou da transferência do orçamento do Estado (no caso das pensões não contributivas)”, por um lado; e, de outro, as políticas chamadas “de ação social”, que visam – mediante prestações estatais e sem exigência de contribuições de quem as recebe – reduzir a pobreza (VARELA, 2015: 431). A preocupação central desta pesquisa é, como já frisado, com o acesso ao seguro social dos indivíduos que vivem do trabalho e se encontram à margem do processo civilizatório, como trabalhadores não declarados.

A segurança social, aplicada às comunidades políticas referidas – Portugal e Brasil – como objeto desta pesquisa, e não diferentemente do entendimento global, é reputada de suma importância para as respectivas coletividades, e individualmente, para cada pessoa, a fim de resguardarem-se todas elas dos riscos e contingências que retiram a possibilidade de trabalhar e auferir rendimentos para a subsistência do próprio indivíduo e de seus familiares.

¹⁵⁹ “Note-se que, em alguns países, a cobertura da segurança social é limitada devido às incoerências do seu funcionamento, à incapacidade do Estado para aplicar as contribuições obrigatórias e à falta de confiança nas instituições públicas. Um regime de segurança social mal concebido e implementado pode criar um incentivo à informalização” (OIT, 2013: 410 - Tradução livre).

Em junho de 2021, em razão dos efeitos da pandemia, a Conferência Internacional do Trabalho adotou dois documentos que enfatizam o importante papel dos sistemas de proteção social com enfoque na realização do direito à segurança social para todos (2021b: 36):

No seu *Apelo mundial à ação para uma recuperação da crise da COVID-19 centrada nas pessoas*, os governos, empregadores e trabalhadores dos 187 Estados-membros da OIT comprometeram-se a «alcançar o acesso universal a uma proteção social abrangente, adequada e sustentável incluindo pisos de proteção social definidos nacionalmente, garantindo que, no mínimo, ao longo do ciclo de vida, todos os que precisam tenham acesso à segurança básica do rendimento e a cuidados de saúde essenciais, reconhecendo o direito a usufruir do mais elevado padrão de saúde física e mental atingível como mais importante do que nunca» (para. 11.C, alínea a)), salientando em particular o importante papel da proteção contra o desemprego, licenças por doença remuneradas e prestações de doença adequadas, serviços de prestações de cuidados, licenças para assistência à família e outras políticas favoráveis à família.

As *Conclusões relativas ao segundo debate recorrente sobre proteção social (segurança social)* apelam aos Estados membros da OIT para que garantam que as medidas destinadas a reforçar sistemas de proteção social centrados nos direitos que sejam adequados, sustentáveis e inclusivos de todos/as os/as trabalhadores/as e empresas, respondam aos desenvolvimentos no mundo do trabalho e sejam devidamente coordenadas com as políticas de emprego, mercado de trabalho e inclusão ativa para promover o trabalho digno e a formalização do emprego. Tal requer, em particular, uma melhor cobertura das pessoas que ainda não estão devidamente protegidas, assegurando o acesso à proteção social adequada aos trabalhadores e trabalhadoras em todos os tipos de emprego e tornando os sistemas de proteção social mais inclusivos e eficazes como facilitadores das estratégias nacionais de formalização (ponto 13, alíneas c) e d)).

Em verdade, desde 2019, ou seja, antes da pandemia, a *Declaração do Centenário da OIT para o Futuro do Trabalho* (2019) apelava aos Estados-membros para desenvolverem e aperfeiçoarem sistemas de proteção social “adequados, sustentáveis e adaptados à evolução do mundo do trabalho” (Art. II. A. xv), e para reforçar as capacidades de todas as pessoas para aproveitar as oportunidades de um mundo do trabalho em mudança mediante o “acesso universal a uma proteção social abrangente e sustentável” (Art. III. A. iii).

Quanto à busca da efetividade dos direitos em jogo, Jorge Miranda, aludindo ao livro de René Maheu, “*La Civilisation de l’Universel*” (1966), menciona que ainda não se chegou ao patamar de plena universalização dos Direitos Fundamentais, mas que isso não significa negar a universalidade de direitos; afinal, nem por acaso as Constituições consignam catálogos de Direitos Fundamentais e se têm multiplicado os instrumentos internacionais e a ação das organizações intergovernamentais e não governamentais neste sentido (MIRANDA, 2017a: 62-63). Em verdade, são justamente as dificuldades para a efetiva universalização dos Direitos Fundamentais – especialmente no campo dos direitos sociais, a miséria, a fome, o desamparo – que devem servir de móbil para que se atinja, ainda que gradativamente, este objetivo.

Numa proposta que tem forte correlação com a universalização de Direitos Fundamentais, em que pese a diversidade cultural e social em escala planetária, Patrícia Jerónimo defende que

não se deve prescindir de “um corpo de referentes ético-jurídicos de dimensão transcivilizacional” (JERÓNIMO, 2001: 260). A História nos mostra que o reconhecimento de direitos, fruto de legítimas e justas reivindicações, como as da classe obreira culminantes com a edificação dos Direitos Sociais, “pode exigir lutas pessoais, sociais e políticas complexas”. Efetivamente, “lutas por reconhecimento, justiça e consideração são frequentemente lutas a respeito do âmbito assim como do conteúdo da consideração ética” (O’NEILL, 2006: 125).

Na esteira de um pensamento pautado na “ética do desenvolvimento”, a prioridade deve ser a efetividade desses direitos às pessoas vulneráveis, entre as quais entende-se estarem os trabalhadores não declarados. Nesse sentido, Amartya Sen e Bernardo Kliksberg (2010: 23) propugnam a ideia de que, quanto ao tema, “na verdade, o ponto central é como fazer um bom uso dos formidáveis benefícios do intercuro econômico e do progresso tecnológico de maneira a atender de forma adequada aos interesses dos destituídos e desfavorecidos”, pois até aqui todo o desenvolvimento tecnológico e científico que invadiu o século XX, com a introdução da robótica, da cibernética, a vida em “rede”, não conseguiu resolver a histórica exclusão social de grande parte das pessoas que dependem do trabalho para prover seu sustento (KONRATH, 2014: 91).

Pondera a Comissão Mundial sobre o Futuro do Trabalho: “Se é verdade que o aumento da população jovem em algumas regiões do mundo e o envelhecimento das populações noutras podem pressionar os mercados de trabalho e os sistemas de segurança social, abrem-se também, no contexto dessas mudanças, novas possibilidades de construção de sociedades ativas baseadas nos cuidados e na inclusão” (OIT, 2019a: 10); e universalizar a segurança social significa, em outras palavras, combater a exclusão social.

A exclusão social possui números por si evidentes. Conforme o Relatório 2020-22 da OIT, somente 46,9 por cento da população mundial está efetivamente coberta por pelo menos uma prestação de proteção social (Indicador 1.3.1 dos ODS), mas os restantes 53,1 por cento da população mundial – ou seja, 4,1 mil milhões de pessoas – estão totalmente desprotegidos. Com isso,

A falta de proteção torna as pessoas vulneráveis, sobretudo os trabalhadores informais, os migrantes, os deslocados à força e, especialmente, as mulheres destes grupos que são vítimas de discriminações múltiplas. A rápida extensão da cobertura da proteção social às pessoas que ainda não estão adequadamente cobertas, através de seguros sociais, regimes financiados por impostos ou uma combinação de ambos, é essencial para reduzir a sua vulnerabilidade e promover o trabalho digno. É essencial assegurar progressivamente uma proteção social abrangente contra todos os riscos e contingências para a realização do direito à segurança social. Atualmente, apenas 30,6 por cento da população mundial está legalmente coberta por sistemas de segurança social abrangentes que incluem toda a gama de prestações (OIT, 2021b: 41).

A pensar sobre esses números, menos de um terço da população mundial se encontra no grupo dos “previdentes”; e se mais da metade, portanto, se encontra desamparada, “sem previdência”, o custo das contingências sociais (doença, óbito etc.) destes últimos recairá sobre o primeiro grupo de pessoas – e isso sob a difícil hipótese de todos conseguirem obter uma tutela assistencial dos respectivos Estados em que vivem, como atesta a OIT:

Despite their greater exposure to risk and income insecurity, the vast majority of informal economy workers are deprived of social security coverage. Lack of social protection is a major contributor to social exclusion and poverty. But its impacts are also felt in the formal economy since workers and enterprises in the formal economy are obliged to carry the full burden of funding the social security system through taxes or social insurance (OIT, 2013: 408)¹⁶⁰.

Aqui há uma evidência de que a questão do “déficit fiscal” tem outras matrizes que não apenas a demografia. Esses números têm forte tendência a uma piora, na medida em que se constata, nesse período marcado pela *Gig Economy*, o crescimento de formas de trabalho que cada vez mais buscam a “fuga” à carga tributária e de financiamento das políticas de seguro social, como já salientado desde o Capítulo 1.º desta pesquisa: quanto mais aumenta essa relação, mais se coloca em risco a sustentabilidade das políticas sociais e da própria coesão social. Em vista da fatalidade das contingências sociais que se fazem presentes na vida de todas as pessoas, do berço ao túmulo, como se dará a elas uma proteção social? Ficarão tais pessoas alijadas de um mínimo existencial, pelo fato de terem trabalhado em modalidades que estão à margem da proteção da segurança social? E como as gerações, presentes e futuras, irão lidar com essa condição de desigualdade pela exclusão de parcelas cada vez maiores de pessoas? Chega-se ao ponto de discutir a solidariedade social em tempos hodiernos.

A questão dos laços que envolvem as pessoas em comunidades, desde a formação das primeiras até tempos “não globalizados”, era menos complexa. No período contemporâneo, face às transformações causadas por fenômenos migratórios e uma atomização das relações interpessoais – inclusive laborais – há que se concordar com Loureiro: em sociedades pluriformes, expressão por ele utilizada para referir-se às múltiplas faces da diversidade, há um conjunto de desafios ao Estado social. “Assim, receia-se que a diversidade cultural da pluriformidade ponha em causa os fundamentos de solidariedade e, conseqüentemente, o próprio Estado social” (LOUREIRO, 2007: 10).

¹⁶⁰ “Apesar de sua maior exposição ao risco e à insegurança de renda, a grande maioria dos trabalhadores da economia informal é privada de cobertura de seguridade social. A falta de proteção social é um grande contribuinte para a exclusão social e a pobreza. Mas seus impactos também são sentidos na economia formal, uma vez que os trabalhadores e as empresas na economia formal são obrigados a arcar com todo o ônus do financiamento do sistema de seguridade social por meio de impostos ou seguro social” (OIT, 2013: 408 - Tradução livre).

Em célebre artigo a respeito do “mínimo essencial”, Franklin (*apud* LALOIRE, 1967: 332) faz as seguintes ponderações:

A noção de necessidades mínimas do homem engloba, em primeiro lugar, as necessidades físicas, isto é, tudo o que lhe é necessário para o manter em vida e lhe conservar a capacidade de trabalho. A noção de necessidades mínimas não se limita, porém, apenas a estas necessidades físicas: compreende igualmente as necessidades sociais associadas geralmente aos costumes de uma comunidade. Estas necessidades sociais mínimas surgem ligadas à noção de dignidade humana: a ideia de base, hoje comumente aceita, é a de que nenhuma família deveria ser forçada, por suas condições de penúria, a viver de tal modo que se distinga radicalmente das outras famílias do mesmo grupo social e não possa participar dos usos e costumes estabelecidos na sua própria colectividade¹⁶¹.

A universalidade envolve o direcionamento das opções de cada comunidade política para a inclusão dos ora excluídos – e nestes últimos, enfatiza-se, se encontram os trabalhadores não declarados, pelos argumentos acima expendidos, mas especialmente por medida de solidariedade social.

O sentido da expressão solidariedade social está diretamente associado à questão da exclusão social, e esta noção surgiu como uma forma de abordar um (suposto) conjunto de problemas causados, no final do século XX, por mudanças fundamentais na natureza da sociedade e que colocavam em risco o próprio modelo social europeu. Assim é que a Comissão Europeia, em 1992, assinalava ser aquela situação de exclusão uma resultante da crise económica, com o aumento do desemprego e da precariedade no que diz respeito às condições de trabalho, mas também como resultado das profundas mudanças económicas, tecnológicas e sociais que caracterizam a sociedade industrial (COMISSÃO EUROPEIA, 1992: 7).

Está-se, assim, desde aquele quartel do século passado, diante de efeitos colaterais das mudanças trazidas pela globalização e pela economia reconstruída na transição do modelo anterior para o que se apresenta: o que parece prevalecer na *Gig Economy* é “o potencial que a complexa estrutura globalizada tem de desestabilizar o sentido amplo e contemporâneo de cidadania, mediante o enfraquecimento da relação social pelo Estado” (DELGADO, 2006: 53), com uma propensão ao individualismo em detrimento do solidarismo¹⁶², e um futuro de instabilidade e incerteza dos seres humanos quanto à proteção em face das vicissitudes da vida em sociedade, acarretando grave risco de crescente exclusão social – ou seja, na direção inversa do pensamento de Dworkin, na medida em que as pessoas assim excluídas, tudo indica, não

¹⁶¹ FRANKLIN, N. N. – La nation et la mesure du minimum vital. **Revue Internationale du Travail**. Genebra, Abril 1967, pp. 301-332.

¹⁶² Como pondera João Carlos Loureiro (2007: 16), “um individualismo crescente, que ameaça metastaticamente o tecido societário, não deixa imune o Estado social, pelo que as culturas de solidariedade, provenientes de várias memórias, são fundamentais.

estão sendo tratadas com a mesma consideração e respeito: seus Direitos Fundamentais, com isso, não são levados a sério.

A questão da solidariedade enfrenta dificuldades na quadra contemporânea, portanto, face a aspetos ligados à própria condição de nossas sociedades, dentre os quais despontam preocupações que se descolam daquelas que eram comuns aos agrupamentos mais íntimos de seres humanos, especialmente: a ausência de empatia, de consciência da penúria alheia, e a identificação de valores outros, como o consumismo e a ostentação de condições financeiras, alimentadas pelo capitalismo e pelas leis do comércio.

Está-se diante de um *novo individualismo*, o qual caracteriza-se pelo atrofiamento do espaço público e pela corrosão e lenta desintegração da cidadania, o que “ameaça as tradicionais solidariedades sociais” (ROXO, 2017: 94).

Neste sentido, capta-se o pensamento de Gimenez e Piaia (2017: 88): “o retrato da sociedade contemporânea revela, por um lado, um avanço tecnológico e um desenvolvimento material, porém, de outro, a perda da essência do ser humano, cada vez mais vazio em sua identidade, adaptando-se ao seu entorno na busca insaciável e a qualquer custo por vantagens e crescimento individual”.

Onora O'Neill, em certa oposição a essa ideia, enxerga a solidariedade como uma virtude social ainda presente. Para ela, “A solidariedade pode ser expressa a grandes distâncias espaciais e sociais a outros que nem estão nem são próximos, por meio de formas de ajuda ou apoio a estranhos distantes, especialmente aqueles que estão na miséria ou são oprimidos”. Mas adverte: as ações de solidariedade não têm como assumir as tarefas da justiça social: “seus princípios não determinam para com quem a solidariedade deve ser manifestada de que modos ou a que preço, ou quem deve ser resgatado de que perigos e com que risco”. Daí, conclui a pensadora não existirem direitos à solidariedade, pois como outras virtudes sociais, “são deveres imperfeitos”. No seu ponto de vista, o direcionamento da ajuda pela prática da solidariedade é uma questão de escolha e oportunidade, na medida em que “ninguém pode ajudar todos os necessitados do planeta, ou ter esta obrigação” (O'NEILL, 2006: 232-234).

Já na obra de Andrade (2019: 78) se localiza uma importante afirmação do amálgama que une os direitos e deveres fundamentais à solidariedade: “o ser humano individual, destinado ou condicionado a viver em comunidade, tem também deveres fundamentais de solidariedade para com as outras pessoas e para com a sociedade, obrigando-se a suportar as restrições e as compressões indispensáveis à acomodação dos direitos dos outros e à realização dos valores comunitários ordenados à felicidade de todos”. Deste modo, a liberdade de cada indivíduo só é

possível mediante “uma ordenação democrática e pluralista” e a garantia de “um nível adequado e sustentável de justiça social”.

A compreensão sobre exclusão social (quem eram e porque havia excluídos sociais) como problema da sociedade contemporânea oscilou inicialmente por identificar pessoas cujo comportamento seria o causador da exclusão – pessoas com algum vício, ou que não se ajustavam a nenhum trabalho, mas já na década de 80 do século passado passava-se a compreender a exclusão como uma consequência das alterações do mercado de trabalho (desemprego estrutural, precarização) e tendo como resultado o empobrecimento de parcela da população. Aqui, razão damos a Dworkin, pois fica patente que não existe a “igualdade de oportunidades” preconizada pela corrente a ele oposta, e já debatida no item 4.1 deste trabalho.

O raciocínio universalista exige, conforme a lição de O’Neill (2006: 113), uma concepção sobre “o âmbito, a estrutura e o conteúdo de princípios eticamente importantes”. No que toca ao âmbito, a autora recorda que, noutros períodos da História, nem todos os seres humanos fruíam do mesmo *status*: estrangeiros, inimigos, gentios, heréticos, servos e escravos; as limitações também atingiam raças, culturas, o gênero (geralmente feminino), além de crianças e pessoas incapazes: “Talvez hoje haja maior concordância do que antes quanto a todos os seres humanos serem no mínimo sujeitos da justiça; mas a justificação mesmo desta concordância limitada é precária”.

Há que se ver, portanto, se na formatação das políticas de segurança social atuais não se está a manter, ao menos, dois *status* diversos: o dos trabalhadores formais, por um lado; e o dos informais, ou não declarados, de outro, alijando-se estes últimos de seus Direitos Fundamentais. Como a própria autora disserta, a limitação efetiva das vulnerabilidades que propiciam o risco à subsistência (especialmente quando advindas da penúria e das enfermidades) “precisa mais do que esforço e boa vontade individuais esporádicos e [por isso] impossíveis de serem reivindicados” (O’NEILL, 2006: 224).

O fato de ser a universalidade um *objetivo* demonstra, a um só tempo, (1) que na marcha das sociedades nem todas as pessoas foram protegidas, havendo um déficit de proteção social a ser corrigido, portanto, gradativamente; e (2) que esse objetivo permanece intacto, como algo a ser constantemente perseguido, especialmente se pensarmos nos fenômenos em que se pauta esta pesquisa, relacionados às transformações das relações de trabalho, e que demandam das comunidades políticas respostas adequadas para a consecução do objetivo, não de forma estática, mas na mesma dinâmica em que novas situações se apresentam.

A universalidade, portanto, se identifica com uma utopia: qual seja, a de que, um dia, todos os seres humanos poderão enfim usufruir da segurança de subsistência quanto a fatos que possam retirar-lhes a força de trabalho e a capacidade de auferir renda em razão desse trabalho.

Ainda que essa utopia seja vista como de difícilima, senão impossível, realização, isso não autoriza o abandono do objetivo, delineado desde a DUDH, e desde então repisado em tantos diplomas internacionais, comunitários e constitucionais, aqui estudados.

É o que consta, como visto no Capítulo 2.º desta pesquisa, da Recomendação n.º 202 da OIT – documento que, apesar de sua inegável natureza de *soft law*, se pretende enfatizar como base argumentativa para a implementação de políticas universalizantes no domínio da segurança social.

Até mesmo sob uma ótica exclusivamente positivista, que aqui não se tem por prioritária, as autoridades públicas em Portugal e Brasil não poderiam deixar de perseguir esse ideal, vez que registrado expressamente nas respectivas cartas constitucionais em vigor, e pelos compromissos assumidos perante, entre outros organismos, a OIT, por serem signatários da Convenção n.º 102, como já apreciado no Capítulo 2.º.

Mas, para que o objetivo da universalidade permaneça sendo buscado e atingido gradativamente, e inadmitida a hipótese de que o Estado possa permanecer inerte a iniquidades – o que leva a ter de perseguir o intuito de tratar a todos com igual consideração e respeito, como sustenta Dworkin – é fundamental que as comunidades políticas se pautem por regular as relações jurídicas de maneira tal que (1) se evite que pessoas que originalmente se encontram contempladas pelos ordenamentos vigentes deixem de sê-lo por alguma razão injustificável; e (2) seja possibilitado que pessoas que originalmente não eram contempladas passem a sê-lo, num processo de inclusão social daqueles excluídos *a priori* e preservação da proteção aos já incluídos.

Na UE, a Recomendação do Conselho Europeu de 8 de novembro de 2019, relativa ao acesso à *proteção social dos trabalhadores por conta de outrem e por conta própria*, recomenda aos Estados-Membros a adoção de medidas para assegurar uma cobertura formal e efetiva, a adequação e a transparência dos regimes de proteção social a todos os trabalhadores por conta de outrem e por conta própria (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2024: 8). Ou seja, ainda que em forma de *soft law*, há uma evidente preocupação com a universalidade de proteção a todos os que exercem algum tipo de trabalho, não só no aspeto formal, mas efetivamente, com resultados práticos que confirmem segurança às pessoas.

A busca pela universalidade do amparo das políticas de segurança social não se restringe, destarte, à mera formulação de regras jurídicas inclusivas e não excludentes de pessoas que

devam ser amparadas, por questão de igualdade de tratamento (igual consideração e respeito), somente se perfectibilizando se o aparato estatal for capaz de tornar efetiva a proteção estampada na ordem jurídica.

Os relatórios da OIT apontam haver um hiato entre a regulação dos sistemas de segurança social e sua efetiva incidência a todos os que estariam abrangidos. Em muitos casos, “a extensão da cobertura efetiva tem ficado significativamente atrás da cobertura legal devido a problemas na aplicação e no cumprimento” (OIT, 2021b: 43). Uma das razões do referido problema está, à toda evidência, na falta de cobertura de grandes segmentos das populações, entre os quais, para os fins específicos da presente pesquisa, os trabalhadores que se encontram não-declarados e suas respectivas famílias. Teresa Moreira lembra ser necessário adequar os sistemas de segurança social e de proteção social para estas novas formas de prestar trabalho. Afinal, em muitas dessas formas de prestar trabalho domina a informalidade e a precariedade, “o que em nada auxilia o acesso dos trabalhadores a programas de saúde e segurança no trabalho”, pois ele nada recebe se estiver doente (MOREIRA, 2022: 156).

Para a Comissão Mundial sobre o Futuro do Trabalho (2019a: 37), “os sistemas de proteção social terão de evoluir para continuar a oferecer proteção a quem passa de uma situação de trabalho por conta de outrem para trabalho por conta própria, entre empresas ou setores económicos diferentes, ou mesmo entre países, assegurando que os direitos e os benefícios são acessíveis e transferíveis, inclusive para quem trabalha através de plataformas digitais”.

Ir ao encontro de uma segurança social universal não colide com quaisquer aspetos de carácter económico, como o já discutido argumento da “reserva do possível”: pelo contrário, ao ampliar o espectro de proteção a mais pessoas, cresce também o conjunto de contribuintes para o financiamento do sistema, em vez de retrain-se a base arrecadatória. Noutra vertente, compreender que a inclusão de pessoas possa encarecer os custos de manutenção de políticas públicas dessa natureza é um argumento deveras egoísta, carente de espírito humanitário e de senso de tratamento com igual consideração e respeito, na medida em que tal compreensão leva a uma partilha dos recursos da sociedade apenas entre uma gama de pessoas que seriam privilegiadas em detrimento de outras que também colaboram para a produção de bens e serviços: uns trabalhadores com proteção contra as vicissitudes da vida; outros, não. Por qual fundamento seria razoável tal distinção? Apenas algumas pessoas da comunidade teriam direito à segurança de sua subsistência, com vistas a seu bem-estar?

Tem-se clara a mesma preocupação no discurso de João Carlos Loureiro (2007: 64): “tomando a sério o futuro como problema constitucional, a protecção na velhice é um dos

aspectos fundamentais do sistema de protecção social, um contributo para limitar a “angústia da existência”. Cumpre-nos acrescentar, ainda que com o perdão dessa ousadia, que também o é a protecção quanto à incapacidade laboral, temporária ou permanente, e a dos familiares, em caso de óbito da pessoa que os mantém, apenas para ilustrar outros riscos sociais não amparados quando se vê o fenómeno do trabalho não-declarado e de se ter pessoas que ficam à margem do sistema por serem vistos como portadores de “autonomia”.

A pandemia de Covid-19 expôs a vulnerabilidade de quem não estava adequadamente protegido das suas consequências socioeconómicas:

Esta crise sublinhou o papel vital da protecção social como resposta política de primeira linha. Fundamentalmente, tornou irrefutável a defesa da protecção social universal. As fragilidades das abordagens de redes de segurança limitadas, de uma forma geral caracterizadas por uma atribuição restrita e condicionalismos rigorosamente monitorizados, tornaram-se evidentes. Estes tipos de programas revelam-se profundamente insuficientes para proporcionar a protecção necessária em tempos de crise e não conseguem proporcionar a ampla cobertura necessária para assegurar uma recuperação equitativa. (OIT, 2021b: 29).

Marcante, neste particular, a realização de um inquérito da OIT a 20.000 trabalhadores e trabalhadoras de plataformas de 100 países, o qual concluiu que apenas cerca de 40 por cento dos inquiridos estavam cobertos por seguros de saúde e apenas 20 por cento tinham acesso à protecção contra acidentes de trabalho e doenças profissionais, protecção no desemprego e pensões de velhice. Os resultados do inquérito também evidenciam que:

a maioria dos/as trabalhadores/as de plataformas que tinham acesso à protecção social não estavam cobertos/as através da sua atividade económica na plataforma, mas sim porque tinham contribuído para a segurança social através de outros empregos atuais ou passados, ou porque estavam cobertos/as através de programas financiados por impostos ou por membros da família (por exemplo, no caso de seguros de saúde). Tal implica que o custo da cobertura foi suportado por outros, incluindo outras entidades empregadoras e contribuintes, enquanto as próprias plataformas digitais evitaram, em grande medida, contribuir para a protecção social dos/as trabalhadores/as ativos/as nas suas plataformas. Esta observação sublinha a necessidade de garantir um ambiente concorrencial justo entre os atores económicos nas «novas» e «velhas» economias, e entre os países (OIT, 2021b: 50).

Da distribuição dos recursos já se buscou argumentação no pensamento de Dworkin, para sustentar-se aqui que um legítimo Estado de Direito cumpre sua função na medida em que realize as escolhas sobre a referida partilha sem se omitir em tratar a todos com igual consideração e respeito, e que isso se dá quando todos podem usufruir de uma parcela do que ajudaram a produzir em favor da sociedade, não sendo cabível o argumento de que haveria uma “reserva do possível” contra essa realização da distribuição, pois não se concebe que os direitos somente possam ser compartilhados por todos quando há “cofres cheios”, utilizando-se a expressão de Canotilho. Somente com a realização de escolhas que levem a sério os Direitos Fundamentais de todas as pessoas pode-se falar em efetividade de tais direitos.

A investigação sobre a distribuição de renda entre pessoas de uma mesma comunidade política leva a questões ligadas à mensuração de quanta desigualdade há em uma sociedade e quais os problemas que surgem na mensuração, o que se dá pela utilização de estudos consagrados em nível global. Dentre estes, o coeficiente de Gini que é um dos principais índices de desigualdade utilizados. Trata-se de uma medida de desigualdade desenvolvida pelo estatístico italiano Corrado Gini e publicada no documento “*Variabilità e Mutabilità*” em 1912. Esse índice é comumente utilizado para calcular a desigualdade de distribuição de renda, mas pode ser usada também para qualquer distribuição, como concentração de terra, riqueza entre outras. Ele consiste em um número entre 0 e 1, onde 0 corresponde à completa igualdade de renda (onde todos têm a mesma renda) e 1 corresponde à completa desigualdade (onde uma pessoa tem toda a renda, e as demais nada têm). A construção do coeficiente de Gini é baseado na “Curva de Lorenz”, que por sua vez mostra como a proporção acumulada da renda varia em função da proporção acumulada da população, estando os indivíduos ordenados pelos valores crescentes da renda. Entretanto, concordamos que “o que importa não é apenas a desigualdade em um determinado ano, mas a composição da distribuição ao longo do tempo” (INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ, 2015:8).

Nas palavras de Bottomore encontramos uma bela síntese do problema: “a questão pode ser, e geralmente é, apresentada na forma de quanto bem-estar uma sociedade pode ‘banciar’ em relação ao seu estoque e fluxo de riqueza ‘real’ fornecidos principalmente pela indústria privada. (...) Em suma, não se trata de uma questão de deduzir de um produto nacional bruto estreitamente definido a quantia necessária para o bem-estar social, e sim de dividir equitativamente um produto nacional bruto, do qual o bem-estar social é um importante componente e, na verdade, em um sentido amplo, é o único propósito de todo o processo de trabalho” (MARSHALL; BOTTOMORE, 2021: 119-120).

Acerca da distribuição da renda em Portugal, de acordo com dados coletados pela Fundação Francisco Manuel dos Santos¹⁶³, “os efeitos económicos do impacto da pandemia e do aumento dos preços no território nacional levaram a uma forte deterioração da posição relativa de Portugal. Em 2019, ano anterior ao dos principais efeitos da pandemia, o coeficiente de Gini era de 31,2%, um valor superior à média da UE em 1.2 pontos percentuais. Portugal ocupava então a oitava posição entre os países mais desiguais”. Em 2023, último dado existente,

¹⁶³ FUNDAÇÃO FRANCISCO MANUEL DOS SANTOS. **Rendimentos e desigualdade**: a evolução recente dos rendimentos familiares e dos principais indicadores de desigualdade [Em linha]. 2025. [Consult. 3-01-2025]. Disponível em: <https://ffms.pt/pt-pt/estudos/rendimentos-e-desigualdade#:~:text=Os%20efeitos%20econ%C3%B3micos%20do%20impacto,UE%20em%201.2%20pontos%20percentuais.>

o coeficiente de Gini sofreu um desagravamento de 1,8 pontos percentuais, fixando-se em 31,9%.

No Brasil, conforme observado pelo Banco Mundial no relatório *Brazil Poverty and equity assessment - looking ahead of two crises* (“Pobreza e Equidade no Brasil – Mirando o Futuro Após Duas Crises”), a COVID-19 causou graves estragos no Brasil e em sua economia. Com mais de 30 milhões de casos diagnosticados, o Brasil foi o país mais afetado pela COVID-19 na região da América Latina e Caribe e o terceiro em todo o mundo. Como o Brasil não tem uma linha oficial de pobreza, e de acordo com a definição utilizada no relatório, estão abaixo da linha de pobreza pessoas com renda per capita inferior a R\$ 499 por mês, ressalta o documento que, apesar de terem diminuído substancialmente em 2020, primeiro e mais agudo ano da pandemia, as taxas de pobreza aumentaram acentuadamente assim que a assistência do governo foi reduzida, tornando evidente a dependência das famílias brasileiras de suporte do estado diante de más condições no mercado de trabalho (WORLD BANK, 2022b). Conforme dados do IPEA, em 2021, no Brasil o Índice de Gini voltou a subir, para 0,544 – exatamente o mesmo de antes da pandemia, e após o pico de desigualdade causado pela pandemia, o índice de Gini se reduziu continuamente até o primeiro trimestre de 2022, apresentando reversão da queda da desigualdade até o terceiro trimestre daquele ano, tendo o índice da renda domiciliar se mantido relativamente estável desde então. No terceiro trimestre de 2024, o índice de Gini da renda domiciliar recuou até 0,517.

Novamente ao debruçar-se sobre os dados, vê-se que nem Portugal nem Brasil vêm conseguindo alterar seus níveis de desigualdade social na quadra contemporânea, pós-pandemia, em valores significativos, panorama que certamente será modificado na medida em que implementadas medidas voltadas à universalização da proteção social em favor dos trabalhadores não declarados, especialmente os que se encontram ocupados em formas de prestar trabalho advindas da *Gig Economy*, cuja curva estatística é ascendente.

Não se pode interromper a trajetória da universalização da proteção social dos indivíduos que vivem do trabalho, em destaque para os riscos de privações de obtenção de rendimentos quando lhes faltar o trabalho ou a saúde para trabalhar, e cumpre aos entes estatais estarem atentos ao fenômeno do escamoteamento dessas relações laborais, sejam elas caracterizadas ou não como amparadas pelas regras de Direito do Trabalho, para que tais pessoas trabalhadoras não fiquem sem o acesso à segurança social, que é política universalmente aplicável a quaisquer pessoas que exerçam atividade remunerada lícita.

Já alertava Domenico de Masi (1999: 15), no final do século XX, que a organização social não tem acompanhado o progresso tecnológico tendente à automação e redução da necessidade

de mão-de-obra humana: “Precisaria redistribuir equitativamente a riqueza (que aumenta) e o trabalho (que diminui); entretanto, alarga-se a distância entre alguns que trabalham e ganham cada vez mais e outros que são forçados à inércia e à miséria”. É o que nos indicam os números acima indicados, quanto a Portugal e Brasil.

Neste aspeto, De Masi (1999: 22) adverte para o perigo de comunidades serem tomadas pela “síndrome de Johannesburg” – em que, tal como na capital sul-africana, “os ricos têm cada vez mais medo dos pobres e se defendem deles atacando-os, reduzindo a ajuda humanitária que lhes prestam, piorando a qualidade da instrução, criando obstáculos ao fluxo migratório”.

De forma contundente, Onora O’Neill destaca que, no mundo contemporâneo, apesar da separação espacial, ou geográfica, pouco importar em outros aspetos, “as pessoas agem baseadas em assunções bastante fortes acerca dos estranhos mais distantes”, e exemplifica: “uma assunção de fundo feita pelos mais ricos é que o poder estatal irá efetivamente manter a maioria dos estranhos distantes mais ou menos em seus devidos lugares e em sua pobreza” (O’NEILL, 2006: 139).

Não faz sentido, face aos dados evidenciados neste estudo e aqueles aspetos já expostos, falar-se em prejuízos à economia local, ou global, pela melhor distribuição da riqueza: com efeito, a curva de crescimento da acumulação da riqueza entre poucos seres humanos e a manutenção das taxas de pessoas em níveis desumanos de pobreza revela que é preciso revisitar essas concepções de que haveria uma “reserva do possível” para o custeio de políticas de segurança social, pois o que se dá efetivamente é o fenómeno oposto: falhamos, até aqui, na redistribuição mais justa de renda, tal como asseverado, mais recentemente, nos termos da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, em prejuízo da dignidade das pessoas: as opções políticas não seguem a ideia de tratar a todos os seres humanos com igual consideração e respeito, e com isso as comunidades políticas portuguesa e brasileira têm falhado, a nosso ver, em assegurar os Direitos Fundamentais das pessoas, o que se revela, entre outros aspetos, na ausência de proteção social a pessoas que se encontram na condição de trabalhadores não declarados.

Para que tenhamos essa reversão, entende-se que cumpre aos poderes estatais, por mandato dos integrantes de cada comunidade política, estabelecer regramentos tais que contemplem, entre outros, os problemas assinalados nesta pesquisa, relacionados ao trabalho não-declarado e à fuga de obrigações de contribuição para o financiamento dos sistemas públicos de Segurança Social por parte de empresas, com enfoque especial para o crescente fenómeno do trabalho *on demand*, intermediado por modelos surgidos na *Gig Economy*.

Acerca das medidas tomadas por países para assegurar o acesso à segurança social dos trabalhadores em plataformas,

Varios países han adoptado medidas novedosas para hacer extensiva la cobertura de la seguridad social a los trabajadores de plataformas digitales, por ejemplo, exigiendo a estas que asuman los costos del seguro de accidente de los trabajadores por cuenta propia (Francia); incluyendo a estos trabajadores en la seguridad social (muchos países de América Latina); y reconociendo prestaciones por accidente de trabajo y muerte a los trabajadores de determinadas plataformas (Indonesia y Malasia). En respuesta a la pandemia de COVID-19, algunos países han ampliado las prestaciones por enfermedad a todos los trabajadores (Irlanda) y las prestaciones por desempleo a los trabajadores por cuenta propia no asegurados (Estados Unidos y Finlandia) (OIT, 2021a: 10)¹⁶⁴.

Neste modo de ver, convém reafirmar, seguindo a leitura de Menelick de Carvalho Netto (*in* COUTINHO, 2005: 129), que na trajetória de mais de três centenas de anos de formação e desenvolvimento do constitucionalismo, se ainda há motivos para termos direitos estampados nas normas constitucionais, é porque ainda não foram plenamente realizados, e impõe-se continuar a luta para que o sejam por todas as pessoas que deles devam desfrutar, sem exclusão, ou nos termos da Agenda 2030 das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável, “sem deixar ninguém para trás”.

Se não é aceitável sob o ponto de vista jurídico e moral a exclusão desses trabalhadores das políticas de segurança social, dada a sua universalidade, passa a ser relevante abordar outro debate: como as comunidades políticas podem dar continuidade a tais políticas num cenário que se delineia adverso, seja pelas questões demográficas e atuariais, seja pela crescente fuga à incidência tributária por parte dos atores empresariais, com contornos ainda mais fortes na quadra contemporânea, pela doutrina econômica de rejeição à regulação estatal que identifica a *Gig Economy*: o raciocínio da universalidade deve ser composto, a nosso ver, não só pela distribuição da riqueza no presente, mas pela questão da sustentabilidade intergeracional, como disserta-se doravante.

¹⁶⁴ Vários países tomaram medidas inovadoras para alargar a cobertura da segurança social aos trabalhadores das plataformas digitais, por exemplo, exigindo que as plataformas digitais suportem os custos do seguro de acidentes para os trabalhadores independentes (França); incluindo esses trabalhadores na previdência social (muitos países latino-americanos); e reconhecer benefícios por acidentes de trabalho e morte para trabalhadores em certas plataformas (Indonésia e Malásia). Em resposta à pandemia de COVID-19, alguns países alargaram as prestações de doença a todos os trabalhadores (Irlanda) e as prestações de desemprego aos trabalhadores independentes não segurados (Finlândia e Estados Unidos) (OIT, 2021a: 10 - Tradução livre).

4.4.2 Segurança social universal como legado de desenvolvimento sustentável: uma revisão com vista às gerações futuras

Pensar a sustentabilidade da segurança social implica pensar de modo intergeracional. Isso porque a ausência de cobertura adequada a todas as pessoas que vivem do trabalho no presente coloca em risco a saúde e bem-estar futuro dos indivíduos e as pessoas que destes dependem (crianças, pessoas com deficiência, idosos), e contribui para aumentar a incerteza económica, o risco de pobreza e as desigualdades. Por conseguinte, “podem, ao mesmo tempo, conduzir a um investimento insuficiente em capital humano, reduzir a confiança nas instituições e limitar o crescimento económico inclusivo. Tais lacunas podem também reduzir as receitas da proteção social se um número crescente de pessoas não contribuir para os regimes” (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2019).

Como asseverado por Robert Solow, em *An almost practical step toward sustainability* (“Um passo quase prático em direção à sustentabilidade”, em tradução livre), afirma-se a sustentabilidade, com vistas à geração futura, como o conjunto de “tudo o que for necessário para que ela consiga um padrão de vida pelo menos tão bom quanto o nosso e para que possa olhar para a geração seguinte da mesma forma” (*apud* SEN; KLIKSBURG, 2010: 67), e assim sucessivamente.

De forma prospectiva, adota-se o pensamento de Jorge Miranda, o qual invoca a síntese de Peter Häberle, conectando a tutela das gerações futuras à tutela dos Direitos Fundamentais vigentes e afirmando a necessidade de unir reciprocamente as gerações, conforme um princípio de justiça, pois a dignidade da pessoa humana estaria umbilicalmente atrelada à solidariedade intergeracional (*apud* MIRANDA, 2017a: 48).

Observa Freitas Júnior (2020: 83) que o direito estatal, na modernidade, procurou atenuar os efeitos da incerteza e da insegurança das pessoas que vivem do trabalho por meio da regulação das relações destas com seus contratantes e com a organização de políticas de segurança social.

O problema da segurança social envolve, desde sua criação, o chamado pacto intergeracional, pelo qual a geração hoje economicamente ativa é responsável por custear aqueles que já contribuíram para o progresso material da sociedade com sua força de trabalho. Sobre este ponto, Miranda faz menção ao art. 72.º da CRP e ao art. 230.º da CRFB, de modo que “as políticas de sustentabilidade dos sistemas de segurança social tenham de respeitar o princípio da proteção da confiança” (MIRANDA, 2017a: 54).

Logo, uma constatação primeira é que a mera retirada do Estado como regulador de uma política de segurança social com tendência à proteção universal, faria com que as pessoas voltassem à insegurança total em matéria de subsistência quando adoecessem ou não pudessem trabalhar, salvo se contassem com reservas próprias, de seus familiares, ou com a caridade alheia – situação que Mendes adverte que seria impensável para a maioria das pessoas que auferem rendimentos suficientes apenas para a mera subsistência familiar (MENDES, 2011: 26). E esse retorno a um “mundo medieval” em matéria de proteção social seria, por conseguinte, um legado deixado para as próximas gerações.

João Carlos Loureiro (2007: 80) sustenta que, numa perspectiva financeira, “as pensões que o sistema de segurança social, em termos previdenciais, se obriga a pagar no futuro devem ser vistas como dívida”, pelo que deve haver “instrumentos de *accounting* intergeracional” que para quantificá-la, a fim de se ter uma lógica de justiça social também intergeracional. Mas, a nosso ver, se parcela crescente das pessoas que trabalham estarão sem contribuir para o financiamento do sistema, face à condição de trabalhadores não-declarados, o cálculo se torna bastante dificultado.

Constatou-se que, “nos últimos tempos, a precariedade e a informalidade expandiram-se junto com o crescimento da digitalização e do teletrabalho (em particular, como resultado do impacto da pandemia de Covid-19). Diante do impacto avassalador da pandemia nas relações de trabalho, é mais provável que o ritmo, nas últimas décadas, das atuais mudanças no mundo se acelere, ou seja, as tendências de precarização, segmentação e trabalho informal que já existiam desde o início do século estão a ganhar força sob o bloqueio das nossas economias” (ESTANQUE; PEREDO, 2023: 4).

Será este o legado que a atual geração pretende deixar para as subsequentes?

Sob o aspeto filosófico, nos vemos em regresso ao pensamento de Dworkin (2011: 154-156): impõe-se refletir sobre a responsabilidade de cada ser humano por seu semelhante (inclusive o pertencente a gerações futuras) – um dever de reparar, compensar ou tomar para si um dano a outrem, ou seja, num sentido relacional desse conceito. Neste sentido, pode-se falar em *causal responsibility*, quando decorrente diretamente de nossa conduta, ou *liability responsibility*, quando esta advém de fatores independentes de nossa conduta.

O professor de Harvard comenta, em *A Matter of Principle*, que o argumento de que se deve preservar os interesses das futuras gerações é utilizado – a nosso ver, paradoxalmente – para questionar a continuidade ou expansão dos programas de redistribuição de renda – e segurança social, por conseguinte: “pede-se aos pobres de hoje que se sacrifiquem pelos seus

concidadãos agora, para evitar uma injustiça muito maior, para muito mais cidadãos, posteriormente” (DWORKIN, 2019: 314).

Tem-se já consolidado nesta pesquisa que os modelos de segurança social são pautados numa responsabilidade de toda a sociedade pelos riscos – e danos daí advindos – da condição de cada pessoa para prover sua subsistência e de seus familiares dele dependentes. Caso a ideia de responsabilidade de todos por cada um fosse considerada ausente, prevaleceria uma concepção egoísta de comunidade.

Dworkin chega a exemplificar a discussão sobre a ação moralmente responsável, ao comparar a conduta do governante insincero, que leva seu país à guerra alegando princípios que não professa, com aquele que racionaliza a respeito de sua conduta e de fato acredita que está pautada em princípios os quais, todavia, não desempenham um papel eficaz em suas decisões. Conforme o exemplo dado por Dworkin, essa pessoa vota em políticos que *prometem extinguir os programas de seguro social e justifica seu voto dizendo, de si para si, que cada qual deve assumir a responsabilidade pelo próprio destino*, mas esse princípio é deixado de lado quando pede a políticos que ajudou a eleger que socorram sua empresa com dinheiro público: sua conduta é baseada somente no interesse próprio e não por princípios que levem em conta a importância da vida alheia (DWORKIN, 2011: 157).

Como argumenta Carreira da Silva (2013: 23), “a verdade é que o crescimento económico é o pilar central sobre o qual se funda o Estado-Providência do pós-guerra”, a condição *sine qua non* da construção e sustentabilidade das políticas de segurança social, numa espiral em que tal crescimento, ao assegurar o estímulo da atividade económica que garante o pleno emprego, se tornou “a fundamental fonte de receitas para custear as crescentes despesas sociais” e, assim, manter a condição de consumo das pessoas beneficiária.

Num ponto concordamos inteiramente com Fernando Mendes: como a demografia não é mais um fator favorável ao modelo moderno, assim como não se tem mais como fixar os olhos preponderantemente nos assalariados do modelo laboral industrial, a sustentabilidade é de ser discutida e resolvida com urgência, sendo apoiada em duas bases, quais sejam, (1) o crescimento económico, a partir dos ganhos de produtividade; e (2) “uma fundamentação ética robusta, baseada na equidade entre gerações, de todos os sistemas e mecanismos de proteção social a preservar, para nós e para as gerações vindouras” (MENDES, 2011: 140). O’Neill (2006: 141), nessa mesma linha, alude à necessidade de estender-se a consideração ética às gerações futuras: “não podemos excluir do âmbito da consideração ética aqueles outros cujas indistintas vidas e conexões futuras com nossa atividade reconhecemos ao agirmos”.

Também em Kant se tem a ideia de que a humanidade deve progredir moralmente porque se tem o dever de atuar sobre a descendência: “Poderei, pois, admitir que, dado o constante progresso do gênero humano no tocante à cultura, enquanto seu fim natural, importa também concebê-lo em progresso para o melhor, no que respeita ao fim moral do seu ser, e que esse progresso foi por vezes interrompido, mas jamais cessará” (*apud* KLEIN, 2012: 49).

Reputa-se, assim, inadiável encontrar uma solução para o problema da proteção social da geração presente, mas também das futuras, quanto aos riscos sociais globalmente reconhecidos como sendo passíveis de cobertura pelas políticas e programas de segurança social, em que sejam levados a sério os Direitos Fundamentais Sociais de todos, sem deixar ninguém para trás.

Até porque, conforme o economista britânico Nicholas Barr, em qualquer regime de seguro social os beneficiários dependem das gerações futuras, porque os sistemas assentam os benefícios em títulos sobre a produção futura em vez de títulos sobre a acumulação da produção atual. Para o mesmo autor, a função de um sistema de previdência, mesmo por capitalização (e não somente no modelo de repartição), consiste em financiar uma certa repartição dos frutos da produção futura entre trabalhadores e beneficiários do seguro social (BARR, 1993: 215).

Interessante observar, a respeito, o artigo 1.º da *Declaração sobre as Responsabilidades das Gerações Presentes em Relação às Gerações Futuras*, adotada em 12 de novembro de 1997 pela Conferência Geral da UNESCO em sua 29ª sessão: “As gerações presentes têm a responsabilidade de garantir que as necessidades e os interesses das gerações presentes e futuras sejam plenamente salvaguardados” – o que, a nosso ver, envolve não só as questões ligadas ao meio ambiente, mas todas as que digam respeito à vida humana no futuro, perpassando assim a questão relativa aos direitos sociais ao trabalho (digno) e à segurança social. Afinal, “o futuro é uma tarefa indeclinável da constituição, devendo, por isso, a lei constitucional fornecer aberturas para captar a dinamicidade da vida política e social” (CANOTILHO, 2003: 1435).

No campo doutrinário, Carlos Carranho Proença (2024: 19) disserta quanto à imperiosidade do princípio da equidade intergeracional, conforme o que consta previsto, em Portugal, no n.º 1 do artigo 13.º da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO): “A atividade financeira do setor das administrações públicas está subordinada ao princípio da equidade na distribuição de benefícios e custos entre gerações, de modo a não onerar excessivamente as gerações futuras, salvaguardando as suas legítimas expectativas através de uma distribuição equilibrada dos custos pelos vários orçamentos num quadro plurianual”. Para o autor, há que prevalecer o interesse público – visto como o interesse da coletividade – em contraponto a interesses egoístas e pessoais que venham a se contrapor ao interesse geral.

Assume-se como interesse da coletividade, face ao reconhecimento global antes exposto nesta pesquisa, que seja progressivamente atingida a universalidade da proteção em matéria de segurança social a todas as pessoas que integram uma comunidade jurídica, e, por outro lado, a fuga à participação no financiamento do sistema se revela como um interesse particular que colide com o mencionado interesse público e compromete não só a proteção da geração presente, mas das gerações futuras, face à escassez da arrecadação.

Na linha de ideias acima exposta, acerca da aplicação do princípio da igualdade no que tange à segurança social, à vista de uma sustentabilidade intergeracional, não basta a um ordenamento jurídico estatal somente prever a não-discriminação: exige-se que haja estratégias capazes de realizar a inserção dos excluídos – tarefa essencial a qualquer sistema democrático – como dever do Estado, com vistas à satisfação das necessidades básicas da população mais necessitada; e da sociedade, na efetivação dos respectivos direitos.

Estamos, quanto à relação entre a regulação e a sustentabilidade entre gerações da segurança social, com pensamento similar ao de Raquel Varela (2015: 446): o Estado, na medida em que se torna “executor da flexibilização laboral e dos programas assistencialistas que atenuam a instabilidade social resultante da instabilidade trabalhista”, acarreta, em contrapartida, “a descapitalização da segurança social”. Ao tratar da realidade em Portugal, a socióloga alerta: “esse amplíssimo contingente de precários e desempregados *grosso modo* corresponde hoje à metade do total da força de trabalho, o que criou uma fraqueza social objetiva no conjunto de todas as categorias de trabalhadores e setores médios – em níveis político e de organização” (VARELA, 2015: 446). Ocorre que, quanto à segurança social, desde sua criação, tem-se como o ideal que haja cada vez mais pessoas a contribuir para o financiamento do seguro social do que beneficiários, e não o inverso, a fim de evitar que o sistema entre em colapso.

Como pondera Robalo dos Santos, o trabalho não declarado produz – entre as diversas consequências observadas no capítulo antecedente, e conforme já asseverado pela Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, intitulada *Intensificar O Combate Ao Trabalho Não Declarado* (2007) – impactos extremamente negativos no equilíbrio das finanças públicas, na sustentabilidade da segurança social, na aptidão do Estado para prestar serviços públicos aos cidadãos, na distorção da concorrência no mercado (das empresas e de trabalho) e, muito especialmente, “na construção do modelo social europeu, assente no pleno emprego, na qualidade, na produtividade e na coesão social” (SANTOS, 2013: 158).

A respeito da igualdade em matéria de direitos sociais, Vieira de Andrade – tal como Dworkin – frisa que esta deve ser uma igualdade não formal, mas material, “que leva em consideração a realidade em que as pessoas se movem e, conseqüentemente, a diversidade de tratamento e de estatuto daqueles que, pelas suas qualidades específicas ou pela sua situação no processo social, precisam de uma proteção (diferente) necessária e adequada à sua (igual) dignidade de pessoas”. E este esclarece que a aplicação do princípio da igualdade, em tais casos, poderá exigir uma diferenciação nas condições de realização dos direitos, como os relativos à segurança social, “que são reconhecidos a todos, mas devem ser direitos de todos na medida em que precisam, compreendendo-se por isso que não sejam gratuitos (nem igualmente dispendiosos) para os seus titulares, independentemente da respectiva capacidade económica” (ANDRADE, 2019: 128).

A nosso ver, sob a ótica intergeracional, as teorias económicas que sustentam a redução da tributação como mola propulsora da sociedade (ou das empresas) estão numa linha de fuga a obrigações de repartição de custos sociais, apenas sob outro viés, o de propor uma regulação que exonere as empresas de participar do esforço arrecadatário em prol do custeio das políticas públicas, em vez da sonegação das regras postas, como se vê da prática do trabalho não declarado, com inescapável comprometimento da sustentabilidade: cria-se um círculo vicioso, em que as políticas sociais se tornam supostamente insustentáveis não pelo aspeto demográfico, isoladamente, mas de modo proeminente pela inapetência do Estado em exigir as contribuições e tributos de quem os deve.

Não discrepa a disposição constante da LBSS, em seu art. 8.º, alínea c) – exige-se uma solução intergeracional para a sustentabilidade da segurança social, através da combinação de métodos de financiamento em regime de repartição e de capitalização.

No entanto, o pensamento para além da geração atual, a contemplar as gerações futuras numa sustentabilidade do sistema, acarreta, a um só tempo, (1) “a satisfação da procura de proteção em qualquer idade de cada indivíduo, que as falhas do mercado, das comunidades e da previdência pessoal e familiar tenham deixado em situação precária; (2) “que o faça de forma adequada, respondendo à altura dos nossos padrões e exigências civilizacionais”; e (3) de forma sustentável, “não pondo em perigo as oportunidades das gerações futuras” (MENDES, 2011: 104).

Riedel (2006: 119) defende, tal como nesta pesquisa é proposto, que se revejam as políticas de segurança social de modo a responder mais adequadamente às transformações sociais:

In addition, the protection package provided by pension systems has to be redesigned designed to reflect the profound changes underway in industrialised societies. A main policy issue is to design it system which corresponds to upcoming security needs in old age. It is crucial here to adopt a dynamic perspective. Time is a key factor for pension issues. Tomorrow's retirees will have on average very different career profiles and family patterns than today's. The same generational life course logic cannot be applied to them. The pension system should reflect this change, and the protection it provides should be redefined to respond to the future security needs in old age of current young workers. This policy objective calls for a relatively tively long transition period for the gradual introduction of the new measures to take account of the generational differences. Moreover, a general tendency in recent cent pension reforms is to achieve more transparency with regard to the redistribution tion mechanism operated by the system. This increased transparency brings explicitly plicity into the political arena the issues of how much redistribution, for whom and financed by whom. In that respect, two issues deserve special attention: gender der equality, as women tend to be major losers in previous reforms, and the possibility bility of introducing an adequate minimum pension to respond to the tendency of the new service-dominated economy to produce more uncertainties and wage inequalities¹⁶⁵.

Incumbe, todavia, voltar os olhos aos críticos dessa visão, que pregam como legado uma liberdade que permita a cada um decidir o que fazer de seu futuro – inclusive ser imprevidente e ficar ao “Deus dará” em caso de enfrentar alguma vicissitude das que são protegidas pelas políticas de seguro social.

Não se pode olvidar que “os Direitos Fundamentais estão necessariamente sujeitos a limites e restrições, ainda que de natureza e grau muito diversos” (MIRANDA, 2017a: 163). Entretanto, devemos sopesar quais as justificativas para a existência de tais limites e restrições, a fim de ponderar a existência, de fato, de uma incapacidade financeira dos integrantes da comunidade política envolvida em fazer frente a despesas com a segurança social.

A grande questão deste período da Humanidade parece ser, como propõe Frans de Waal, como combinar uma economia próspera com uma sociedade humanitária (DE WAAL, 2010: 14), ou noutras palavras, como repartir melhor os frutos de toda a riqueza produzida, a fim de

¹⁶⁵ “Além disso, o pacote de protecção proporcionado pelos sistemas de pensões tem de ser reformulado, de modo a reflectir as profundas mudanças em curso nas sociedades industrializadas. Uma das principais questões políticas é projetar um sistema que corresponda às próximas necessidades de segurança na velhice. É crucial aqui adotar uma perspectiva dinâmica. O tempo é um factor fundamental para as questões das pensões. Os aposentados de amanhã terão, em média, perfis de carreira e padrões familiares muito diferentes dos de hoje. A mesma lógica do curso de vida geracional não pode ser aplicada a eles. O sistema de pensões deve refletir esta mudança e a proteção que proporciona deve ser redefinida para responder às futuras necessidades de segurança na velhice dos atuais jovens trabalhadores. Este objectivo político exige um período de transição relativamente longo para a introdução gradual das novas medidas, a fim de ter em conta as diferenças geracionais. Além disso, uma tendência geral nas recentes reformas das pensões de cêntimos é conseguir uma maior transparência no que diz respeito ao mecanismo de redistribuição aplicado pelo sistema. Essa maior transparência traz explicitamente para a arena política as questões de quanta redistribuição, para quem e financiada por quem. A este respeito, duas questões merecem uma atenção especial: a igualdade entre homens e mulheres, uma vez que as mulheres tendem a ser as principais perdedoras em reformas anteriores, e a possibilidade de introduzir uma pensão mínima adequada para responder à tendência da nova economia dominada pelos serviços para produzir mais incertezas e desigualdades salariais” (RIEDEL, 2006: 119 – Tradução livre).

não excluir seres humanos da possibilidade de viver com dignidade, novamente à luz do pensamento de Dworkin.

A distribuição de renda entre as pessoas que produzem os bens e os serviços, conforme o índice de Gini, demonstra que há, mundo afora, imensa desigualdade e que esta curva se mantém num campo de variação deveras estável no período contemporâneo, ou seja, não se verifica uma reversão mais acentuada nos níveis de desigualdade social, como se comprometeram os Estados-membros das Nações Unidas ao firmar a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

Nunca é demais recordar que todas as pessoas que exercem trabalho de forma lícita contribuem para a riqueza da comunidade política, ou para a “soma dos recursos” que são distribuídos entre seus integrantes, e quem as contrata somente auferir lucro em razão do trabalho alheio, pelo que deve assumir a responsabilidade pelo custeio da distribuição dos recursos pelo Estado.

De forma geral, há duas formas de obter-se o custeio de um sistema de segurança social: uma, pela receita tributária, unicamente, no denominado sistema não contributivo; e outra, pela qual a fonte principal de custeio são contribuições específicas – tributos vinculados para este fim – em um sistema então chamado de contributivo.

No sistema não contributivo, os valores despendidos com o custeio são retirados diretamente do orçamento do Estado, que obtém recursos por meio da arrecadação de tributos, entre outras fontes, sem que haja cobrança de contribuições sociais. No sistema contributivo, por seu turno, podemos estar diante de duas espécies: uma, em que as contribuições individuais servirão somente para o pagamento de benefícios aos próprios segurados, sendo colocadas numa reserva ou conta individualizada (sistema adotado pelos planos de previdência complementar, privada), a que chamamos de sistema de capitalização; noutra, as contribuições são todas reunidas num fundo único, que serve para o pagamento das prestações no mesmo período, a quem delas necessite – é o sistema de repartição, como hoje vigente em termos de Segurança Social no Brasil (CASTRO; LAZZARI, 2024: 196).

A adoção da fórmula de repartição simples sempre teve por base o chamado pacto intergeracional, em que a geração mais antiga, ao chegar à aposentadoria, teria seus benefícios financiados pela geração subsequente, em atividade, e que seria maior, em razão da “pirâmide demográfica”, como era vista a relação entre pessoas de maior e menor idades. Todavia, havemos de concordar que

O sistema, estruturado na realidade econômica da sociedade industrial, pressupõe uma relação equilibrada entre o número de pessoas que trabalham e geram renda (trabalhadores e empresas) e de beneficiários aptos a receber aposentadorias, pensões e outros benefícios.

Com o número menor de nascimentos, a arrecadação de contribuições sociais cai. Ao mesmo passo, os inativos passaram a viver mais, o que aumenta o número e o tempo em que os benefícios permanecem ativos. Há uma crise estrutural severa do modelo, que apenas irá se agravar nos próximos anos (LEAL; PORTELA, 2018: 100).

A manutenção da segurança social, importante segmento das políticas estatais para a redução de desigualdades sociais, especialmente se levada a efeito a busca pela inclusão social das pessoas excluídas, leva à obrigatoriedade de revisão de suas fontes de financiamento, a fim de superar a suposta crise de seu custeio, e da repartição dos benefícios a quem deles necessite, de modo a que se preserve a confiança das pessoas quanto ao que lhes espera, a fim de que possam, dentro do possível, se programar para as vicissitudes da vida contemporânea, seja na geração presente, mas também quanto às subseqüentes gerações.

Para isso, a OIT sugere uma cobertura inclusiva, que faça a combinação de regimes de seguro social e financiados por impostos, a fim de abranger aquelas pessoas que tem baixa capacidade contributiva em razão da precariedade do trabalho e de seu rendimento (OIT, 2021b: 52) – o que não significa, a nosso ver, abdicar da luta pelo desmonte das estruturas precarizantes – tema bem mais complexo, e que optamos por não discutir neste trabalho.

Neste aspeto – melhor distribuição da participação no custeio entre os atores sociais – há que se pensar em obter os recursos onde eles, lado oposto, vem se concentrando nas mãos de pouquíssimas pessoas – o que já se buscou reunir sob a expressão “grandes fortunas”, a exemplo da CRFB¹⁶⁶.

Ao externar sua visão sobre o modelo de segurança social português, Raquel Varela (2015: 449) assim se pronuncia:

É importante voltar a frisar: quando falamos de desemprego e precariedade – com exceção do desemprego estrutural, elevado mas não majoritário – falamos das mesmas pessoas. Parte do ano estão desempregadas, parte estão precariamente empregadas. Esta rotatividade garante que a acumulação dos diversos capitais é feita com uma pressão constante sobre os salários porque os que estão empregados aceitam baixar as condições laborais com medo de serem substituídos. Um trabalhador precário ganha em média menos 35% a 40% de salário. Este fato coloca em causa a sustentabilidade da Segurança Social e do Estado Social, não devido a alterações demográficas (como é frequentemente alegado), mas por alterações das condições trabalhistas dominantes.

E “se é certo que a sustentabilidade assenta na ideia de compromisso de geração, porquanto uma geração deve satisfazer as suas necessidades sem pôr em causa a mesma satisfação para as gerações futuras, o que também o não é menos, é que são as franjas sociais mais vulneráveis que sofrem com os riscos de uma insustentabilidade possível” (TEIXEIRA, 2023: 18).

¹⁶⁶ A Constituição Federal de 1988 prevê em seu artigo 153, inciso VII, que compete à União instituir Imposto sobre grandes fortunas, nos termos de lei complementar. Até a presente data, tal lei não foi sequer discutida.

O foco a ser estabelecido, embora dirigido ao pensamento ora exposto, talvez precise ser revisto, para que se concentre na obtenção desmesurada de recursos, com especial atenção às manobras do capital especulativo: dada sua volatilidade predatória no mercado financeiro, o sistema jurídico tradicional tem se visto a braços com situações de complexidade antes não imaginadas, e os estudiosos identificam a grande dificuldade (senão impossibilidade) de lidar com tais relações complexas a partir do modelo tradicional de regulação. Daí a pertinência da questão levantada por John Ruggie (2013): como, em um mundo de empresas que visam a maximização do lucro e Estados arraigados às suas prerrogativas soberanas, podem as condutas corporativas multinacionais ser reguladas para prevenir ou evitar danos aos indivíduos?

Ponderamos que a proteção contra danos ou contingências, alicerçada na igualdade de recursos, serve de base para as políticas de seguro social, que abrangem a parcela da população que vive do trabalho e seus familiares, e deve proporcionar, de um lado, a contribuição de cada indivíduo (e de cada empresa) para a obtenção de recursos para o sistema, e de outro, a proteção universal contra danos ligados à perda da capacidade de trabalhar, aos quais todas as pessoas estão sujeitas, pelo que entendemos: também a concepção de igualdade formulada por Dworkin fundamenta as medidas tendentes à ampliação do seguro social com vistas à sua universalização – aqui considerado como universo possível o conjunto de todos os trabalhadores, declarados e não-declarados, sob quaisquer formas de trabalho lícito – e não apenas para justificar políticas de redistribuição de renda aos portadores de deficiência ou pessoas em níveis absolutos de pobreza.

Destarte, cumpre buscar a formulação de ideias de como superar o modelo de proteção social vigente, a fim de que atenda aos desideratos consagrados, de universalidade, efetividade e sustentabilidade, o que se intenta, humildemente, a seguir, como etapa finalíssima do estudo.

4.4.3 A segurança social levada a sério: a superação da proteção limitada aos trabalhadores declarados

Por todo o visto, o ser humano – nosso personagem *Atlas* – na maioria das vezes, tem como única fonte de recursos seu próprio trabalho – seja ele declarado ou não, situação que, inclusive, foge ao seu alcance, por ficar a critério, geralmente, de quem o remunera. Sua saúde, da qual retira sua força de trabalho, é seu bem mais precioso. Faltando-lhe a saúde, falta-lhe a capacidade para trabalhar e auferir renda, prejudicando o prover de sua subsistência e a dos seus dependentes. Mas a Humanidade já não tolera a exploração vil do trabalho humano, nem a exclusão social daqueles que não conseguem mais trabalhar.

O presente estudo parte de uma premissa: os direitos e obrigações do indivíduo-trabalhador, ainda que em certa parte disciplinados por normas contidas em legislações diversas, sob a égide de uma Constituição, em verdade envolvem um conjunto indissociável de regras que, como uma teia, enredam-se a disciplinar a vida (especialmente na atividade laboral) das pessoas, razão pela qual devem ser investigadas, estudadas e compreendidas de modo que não se perca de vista esse amálgama, sob pena de não se atingir o desiderato da efetividade do ordenamento jurídico sob o enfoque do acesso pleno à justiça social, é dizer, a obtenção do resultado que a sociedade almeja quanto à entrega dos bens juridicamente protegidos a quem de direito, em matéria de Direitos Sociais.

Viu-se que o constitucionalismo pós-Segunda Guerra, que veio a consagrar os Direitos Fundamentais, já o vimos, guarda em si promessas de uma emancipação dos indivíduos hipossuficientes em termos econômicos, de modo a alcançarem o patamar de *welfare*. Segundo o pensamento de Perez Luño, com espeque na doutrina de Rudolf Smend, há um duplo sentido na formulação dos Direitos Fundamentais: “o de concretizar e garantir as liberdades existentes e o de estabelecer um horizonte emancipatório a ser alcançado” (PEREZ LUÑO, 2012: 41).

A proteção desse indivíduo-trabalhador foi objeto, desde o século XIX, de reconhecimento pelos povos e de uma gradual e intensa produção normativa, culminando com o que hoje denominamos, como “ramos” da dogmática jurídica, o Direito do Trabalho e o Direito da Segurança Social, que estão inseridos no conjunto dos direitos sociais – pode-se afirmar, os principais desses direitos.

Porém, é preciso reconhecer que “as diversas manifestações concretas do Estado Social são bastante distintas entre si, mesmo em se tratando de autênticos Estados Democráticos de Direito, o que pode ser bem ilustrado com o exemplo da positivação, ou não, de direitos sociais, mas, em especial, se avaliando-se o regime jurídico de tais direitos e a sua eficácia social, precisamente a que mais se ressentem em tempos de crise” (SARLET, 2015: 463).

O debate sobre a igualdade, que tem robusta base filosófica, a nosso olhar encontra sua aplicação na realidade social. É no debate meritório sobre demandas de pessoas por seus direitos supostamente lesados, quando submetidas aos poderes constituídos, que se põe em prática a tarefa de dar cobro às ambições do direito quanto a si mesmo, nas palavras de Dworkin (2007: 486). Mas a nível de estudo acadêmico, pode-se também buscar respostas a tais demandas. Passemos a essa abordagem.

No centro de nossas atenções figura um trabalhador que na Introdução nomeamos por *Atlas*: uma pessoa que vive do trabalho, em Portugal ou no Brasil, e que por conta da necessidade de auferir renda para sua subsistência e de seus familiares, e estando

“desempregado”, aceita trabalhar como “trabalhador não declarado”, *verbi gratia*, em uma relação com uma plataforma digital.

Como pontuado na pesquisa formulada pela OIT (2021a: 10), no que toca ao trabalho intermediado por plataformas digitais, apresentam-se *graves deficiencias en lo que respecta al seguro de enfermedad y a las prestaciones por accidente de trabajo, así como al seguro de desempleo e invalidez y a las prestaciones de jubilación o pensión de vejez. (...) La falta de cobertura de la seguridad social ha creado importantes retos para todos los trabajadores de las plataformas digitales durante la pandemia de COVID-19, sobre todo para los de las plataformas de trabajo localizado*¹⁶⁷.

Cabe aqui, acerca desses trabalhadores precarizados, a indagação de Freitas Jr. (2020: 2): “um dia talvez ficarão doentes, outro dia, se vivos, certamente idosos: que recursos serão reservados para a cobertura de suas necessidades futuras?”

Em um texto sempre lembrado, intitulado “Tomemos a sério os direitos econômicos, sociais e culturais”¹⁶⁸, Canotilho tenciona recortar uma posição jurídico-prestacional com a mesma densidade jurídico-subjectiva dos direitos de defesa. Afirma que o fato de os Direitos Sociais demandarem recursos para que possam ser efetivamente concedidos a quem deles necessite não faz deles direitos que não devam ser levados a sério.

Canotilho tornou a abordar o tema em um texto denominado “Metodologia ‘fuzzy’ e ‘camaleões normativos’ na problemática actual dos direitos económicos, sociais e culturais”, o qual consta da coletânea publicada em 2003 sob o título *Estudos sobre Direitos Fundamentais*.

Originalmente, Canotilho (2008) propugnava que “o carácter dirigente da Constituição Social não significa a optimização directa e já dos direitos sociais, antes postula a graduabilidade de realização desses direitos. Graduabilidade não significa, porém, reversibilidade social”; porém, em sua visão, a doutrina e a jurisprudência lusitanas acabaram por se manter em posição mais conservadora, especialmente após o julgamento do caso referente ao rendimento social de inserção (Ac. TC 509/02): ali, a seu sentir, a jurisprudência reconduziu o direito ao rendimento social de inserção à ideia de “conteúdo mínimo do direito a

¹⁶⁷ “têm graves deficiências no que diz respeito ao seguro de doença e às prestações por acidentes de trabalho, bem como ao seguro de desemprego e invalidez e às prestações de reforma ou de pensão de velhice. (...) A falta de cobertura da previdência social criou desafios significativos para todos os trabalhadores de plataformas digitais durante a pandemia de COVID-19, particularmente aqueles em plataformas de trabalho localizadas” (OIT, 2021a: 10 – Tradução livre).

¹⁶⁸ Trata-se do ensaio publicado inicialmente no número especial do Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra – Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor António de Arruda Ferrer Correia, em 1988, e republicado no livro *Estudos sobre Direitos Fundamentais*, p. 35 e ss.

um mínimo de existência condigna” e “acabou por colocar entre parêntesis os próprios direitos económicos, sociais e culturais”.

Como já salientado no início deste trabalho, pautamo-nos no arquétipo da “trindade antropológica” de Canotilho – pessoa, cidadão, trabalhador – para compreender o ser humano, sua socialidade e o anseio por segurança. Todavia, o próprio Canotilho (2008: 2) adverte-nos que essa visão vê-se confrontada com o que chama de deslocações contextualizadoras: “(i) acentuação da dignidade da pessoa como princípio fundante da sociedade, mas simultaneamente dessubstantizador da autonomia jurídico-constitucional dos direitos sociais; (ii) dessubjectivização regulatória conducente à substituição da cidadania social pela cidadania do consumidor; (iii) dessolidarização liberal empresarial relativamente aos encargos sociais; (iiii) crítica da eficácia e eficiência dos serviços públicos sociais pelas correntes económico-reguladoras da boa governação”.

Alicerçado novamente nas lições do constitucionalista, considera-se, por tudo que foi pesquisado, que “os direitos sociais e os princípios socialmente conformadores significam, no actual contexto, a legitimação de medidas públicas destinadas a garantir a inclusão do indivíduo nos esquemas prestacionais dos sistemas sociais funcionalmente diferenciados”.

Assim, que resposta o Estado Português, ou o Brasileiro, dará aos trabalhadores não-declarados e que se relacionam com o trabalho em plataformas digitais: ao ser demandado por essas pessoas, levará seus Direitos Fundamentais Sociais a sério?

Por tudo o que foi aqui pesquisado e referido, a resposta é, ao menos em parte, negativa.

Apesar dos ditames dos diversos diplomas internacionais – PIDESC, Convenção n.º 102 da OIT, bem como da previsão do Art. 9.º da CRP, de que cumpre ao Estado Português “promover a efetivação dos direitos económicos, sociais, culturais e ambientais mediante a transformação e modernização das estruturas económicas e sociais” [alínea *d*)], tanto quanto da previsão constante da CRFB, no parágrafo único do Art. 194, de que é objetivo a ser atingido pela seguridade social brasileira a “universalidade da cobertura e do atendimento”, na realidade social – a “realidade constitucional” de que nos fala Loureiro, o trabalhador não declarado tem imensas dificuldades para que seus Direitos Fundamentais Sociais sejam reconhecidos.

Pelo visto, quando muito, nosso personagem *Atlas* terá de enfrentar uma verdadeira “*via crucis*” para ver reconhecida, pelo Estado, sua condição de trabalhador, e por conseguinte, detentor de Direitos Fundamentais Sociais, em que pese as declarações de direitos, pactos e convenções mencionados no corpo desta pesquisa, notadamente a DUDH, o PIDESC e a Convenção n.º 102 da OIT, relativa à Norma Mínima da Segurança Social. Para tanto, em Portugal, talvez conte com a ação de reconhecimento da relação laboral; ou terá de recorrer ao

Poder Judiciário, e após toda a tramitação processual, caso tenha êxito em provar sua atividade e conseguir convencer o órgão julgador (e que não consiga o intento seu *ex adverso*), ser visto como trabalhador com direitos lesados. Mas essa é apenas uma possibilidade: caso não tenha êxito, mesmo tendo colaborado para a produção de bens ou serviços usufruídos pela sociedade e objeto de lucro por quem tenha celebrado o negócio jurídico laboral com Atlas, este ficará à margem do processo civilizatório, pois embora tenha totais semelhanças com outros trabalhadores, não gozará dos mesmos direitos, em especial os relativos à segurança social.

De Masi faz uma crítica a esse modelo em que somente pessoas “declaradas” fazem jus a direitos: “O importante é que façam alguma coisa que as estatísticas oficiais possam classificar como “trabalho” e que a economia corrente possa considerar digna de retribuição” (DE MASI, 1999: 18).

Veja-se que não é suficiente, ao que pensamos, oportunizar (como visto, a opção do legislador brasileiro) a filiação ao regime de seguro social aos trabalhadores e trabalhadoras da economia informal e aos/as microempresários/as em caráter apenas voluntário, na medida em que, como frisado pela OIT (2021b: 53), o alcance dessa medida se torna limitado, logo, não-universal. A compulsoriedade é que leva à universalidade da cobertura populacional, e esta compulsoriedade pode valer-se de modelos não-contributivos, com base em impostos gerais, para essa importante camada da sociedade contemporânea, cerne do nosso estudo.

Por esta razão, chegada a etapa final desta pesquisa, parece-nos necessário e urgente buscar estabelecer novos contornos jurídicos em favor da “reconstrução ética” de todo e qualquer trabalho que seja identificado e valorado como suporte de dignidade humana (DELGADO, 2006: 20), porque, nos moldes atuais, os diplomas legais acabam por proteger tão-somente uma parte dos trabalhadores “declarados”, o que veio a se agravar quanto aos obreiros do chamado “mundo digital” no lapso pós-pandemia.

Pode-se concluir, aqui chegados, que o reconhecimento de um catálogo hodierno de Direitos Fundamentais se dá para muito além do núcleo de direitos “naturais” do iluminismo moderno, como adverte Vieira de Andrade (2019: 32), avançando para o plano dos DESC.

Tais Direitos Fundamentais não dizem mais respeito apenas “a um homem abstrato, ‘natural’, intemporal, fora da História, mas, pelo contrário, a um homem concreto, situado na sua ‘circunstância’ social, portador de interesses actuais em sociedades abertas” (ANDRADE, 2019: 33). No conjunto de circunstâncias da quadra contemporânea, o trabalho em formas que já não se ajustam ao modelo industrial, decorrentes das transformações causadas pela *Gig Economy*, exige atitude global, e em especial para os fins deste estudo, dos Estados Português e Brasileiro para que pessoas (como o nosso *Atlas*) não fiquem “para trás” no que tange a seus

direitos no campo da segurança social, pelo fato de, ante a ausência de uma regulação apropriada, ficarem na condição de trabalhadores não declarados: invisíveis aos olhos das instituições, verdadeiros “fantasmas sociais”, sem as mesmas condições de dignidade no trabalho e sem tratamento com igual consideração e respeito quando comparado com outros cidadãos ao mesmo tempo submetidos e amparados pela soberania estatal.

Acerca do problema da exclusão dos trabalhadores não-declarados dos sistemas de Segurança Social, assim se pronuncia a OIT:

While a diversity of schemes exist in many countries, labour-based social insurance, in most cases, remains the central pillar of social security systems. Such schemes are based on an explicit contract in formal enterprises in the context of an identifiable employment relationship between a dependent worker and an employer. In developing countries, workers that are not in such position are generally not covered by law by labour-based social insurance. This is the case for the self-employed who represent a large proportion of informal economy actors who are not covered most of the time. The growing number of “dependant” workers where the employment relationship is unclear, ambiguous or hidden are another category excluded from social insurance coverage. (...) In addition, some labour laws and social security legislation do not cover enterprises numbers of employees under a certain threshold, thereby leaving these workers unprotected by statutory social insurance. In other cases even where the laws exist it may not be applied, excluding de facto workers from their labour rights. This is the case for example for wage workers without contract in formal enterprise (undeclared workers), who represent a relatively high share of total informal employment in middle income countries (OIT, 2013: 409)¹⁶⁹.

No aparato do Estado de Direito restam reforçadamente elevados em patamar e, ao mesmo tempo, postos como desafio para o atingimento de um desenvolvimento sustentável, os Direitos Fundamentais Sociais e sua vocação à universalidade, o que leva à afirmação de que não se admite que o poder estatal deixe de ser o reitor das políticas de proteção social, como bem indicam os documentos oriundos de organismos internacionais, adrede estudados e mencionados, com destaque para o item 8.8 dos ODS.

Nesta linha, os especialistas independentes reunidos por iniciativa da OIT na Comissão Global sobre o Futuro do Trabalho recomendaram o desenvolvimento de um sistema de

¹⁶⁹ “Embora exista uma diversidade de regimes em muitos países, a segurança social baseada no trabalho, na maioria dos casos, continua a ser o pilar central dos sistemas de segurança social. Tais regimes baseiam-se num contrato explícito em empresas formais no contexto de uma relação de trabalho identificável entre um trabalhador dependente e um empregador. Nos países em desenvolvimento, os trabalhadores que não estão nessa posição geralmente não são cobertos por lei pelo seguro social baseado no trabalho. É o caso dos trabalhadores por conta própria, que representam uma grande proporção dos intervenientes da economia informal que não são abrangidos na maior parte do tempo. O número crescente de trabalhadores “dependentes” em que a relação de trabalho é pouco clara, ambígua ou oculta é outra categoria excluída da cobertura do seguro social. (...) Além disso, algumas leis trabalhistas e de seguridade social não cobrem o número de funcionários das empresas abaixo de um determinado limite, deixando assim esses trabalhadores desprotegidos pelo seguro social obrigatório. Em outros casos, mesmo onde as leis existem, elas podem não ser aplicadas, excluindo os trabalhadores de fato de seus direitos trabalhistas. É o caso, por exemplo, dos trabalhadores assalariados sem contrato na empresa formal (trabalhadores não declarados), que representam uma parcela relativamente alta do emprego informal total nos países de renda média” (OIT, 2013: 409 - Tradução livre).

governança internacional que estabeleça certos direitos e proteções básicos e exija que as plataformas e seus clientes os respeitem, como ponto de partida de um diálogo social sobre os desafios existentes, e de modo a contribuir ao cumprimento dos ODS fixados no âmbito da ONU (OIT, 2021a: 11).

Como já salientado na abordagem sobre o pensamento de Dworkin, apesar de os Direitos Fundamentais estarem diretamente identificados com a condição de vida digna, exigível em qualquer civilização, encontram-se dificuldades de sua concretização conforme uma melhor distribuição da riqueza (e consequente diminuição da pobreza). Como as políticas relativas aos direitos ligados à segurança social dependem não apenas do reconhecimento de tais direitos em nível de Direito Internacional, ou mesmo do arcabouço constitucional de cada Estado, o nível de proteção social não é o mesmo em cada comunidade política em âmbito mundial. Este aspecto é salientado por Carreira da Silva – se é possível falar de um “modelo de Estado-Providência”, não há dois exatamente iguais: “cada país concretizou este modelo de Estado à sua maneira, com os seus recursos humanos e financeiros, à luz da sua cultura e costumes, com base no seu sistema de governo e instituições políticas, e a partir de suas experiências históricas” (SILVA, 2013: 19).

Como bem sintetizado pelo *Relatório Mundial sobre Proteção Social 2020-22* da OIT¹⁷⁰ (2021b: 31), a mudança nas relações de trabalho, juntamente com o enfraquecimento das instituições, contribuiu para níveis cada vez mais elevados de desigualdade e insegurança e a estagnação dos rendimentos do trabalho, em muitas partes do mundo. Neste contexto, a capacidade provada de a proteção social reduzir e prevenir a pobreza e combater a desigualdade, é mais relevante do que nunca (metas 1.3, 5.4 e 10.4 dos ODS), como já referido no Capítulo 3.º. Não é mera coincidência que os países que investiram mais cedo em políticas universais de proteção social, tais como os países nórdicos, “se caracterizem por níveis mais baixos de desigualdade de rendimentos e níveis mais elevados de coesão social do que outros” (PALME; KANGAS, 2005, *apud* OIT, 2021b: 31).

¹⁷⁰ O *Relatório* baseia-se na Base de Dados Mundial sobre Proteção Social da OIT (WSPD), a principal fonte mundial de estatísticas exaustivas a nível nacional sobre os diferentes aspetos dos sistemas da segurança social, incluindo os principais indicadores utilizados pelos decisores políticos, funcionários de organizações internacionais e investigadores. É utilizada tanto para a monitorização dos ODS pela ONU como para a monitorização nacional dos indicadores de proteção social. A intenção da publicação é apoiar os Estados-membros da OIT na monitorização e revisão dos respetivos sistemas de proteção social, incluindo pisos, para garantir a eficácia e eficiência desses sistemas na satisfação das necessidades das suas populações. A Base de Dados Mundial sobre Proteção Social (WSPD) da OIT assenta também em relatórios oficiais nacionais e outras fontes, tendo de uma forma geral por base dados administrativos, e em dados de pesquisas provenientes de uma série de fontes, incluindo inquéritos nacionais sobre rendimentos e despesas, inquéritos sobre mão de obra e inquéritos demográficos e de saúde, na medida em que estes integram variáveis sobre a proteção social (OIT, 2021b, p. 37).

Conforme a síntese da Recomendação do Conselho da União Europeia (2019) sobre o *Pilar dos Direitos Sociais*,

À medida que os mercados de trabalho evoluem, os sistemas de proteção social, nas suas diferentes formas, têm também de acompanhar essa evolução, para garantir que o modelo social europeu seja viável no futuro e permita às sociedades e às economias da União tirar o máximo partido do mercado de trabalho do futuro. No entanto, na maioria dos Estados-Membros, as disposições que regem as contribuições e os direitos ao abrigo dos regimes de proteção social baseiam-se ainda, em larga medida, em contratos de duração indeterminada a tempo inteiro entre um trabalhador e um único empregador, enquanto outros grupos de trabalhadores e os trabalhadores por conta própria beneficiam de uma cobertura mais marginal. Está comprovado que alguns trabalhadores com contratos atípicos e os trabalhadores por conta própria têm acesso insuficiente aos ramos da proteção social que estão mais estreitamente ligados com a participação no mercado de trabalho. Apenas alguns Estados-Membros empreenderam reformas para adaptar os sistemas de proteção social à natureza evolutiva do trabalho, de modo a proteger melhor os trabalhadores por conta de outrem afetados e os trabalhadores por conta própria. As melhorias nesta área variam em função dos Estados-Membros e dos ramos da proteção social.

Aqui tem-se o cerne da questão da inclusão, ou exclusão, social: cada comunidade política voltou seu olhar para segmentos da sociedade em tempos diversos e com propostas diversas de proteção social, e há pessoas que, até a presente quadra histórica, não são objeto das responsabilidades comunitárias para consigo; portanto, tais pessoas ainda estão excluídas de políticas sociais, ou incluídas apenas em teoria e formalmente, por conta de que, embora se declare em textos jurídicos serem as pessoas portadoras de Direitos Fundamentais Sociais, sua fruição se torna inviável, por problemas de “invisibilidade” das pessoas perante as instituições estatais, como no caso do trabalho não declarado: falta um tratamento equânime a essas pessoas de modo a assegurar-lhes a efetiva fruição.

O que fazer para “atender a esse novo e, em grande parte, desconhecido mundo do trabalho contemporâneo, em especial no período pós-pandemia, é um desafio radical para os formuladores e os executores das políticas públicas”, na medida em que “as estruturas institucionais estabelecidas nem sempre têm a capacidade técnica e financeira requerida para lidar com os novos problemas e os desafios gerados pela revolução tecnológica, e mesmo social, em curso” (AFONSO, 2020: 46-47).

Concebemos que os ordenamentos português e brasileiro foram desenhados (e algumas vezes redesenhados) nesse domínio a partir de opções políticas em períodos diversos e pelas quais adotadas medidas distintas – que não cabe aqui exaurir, pois fugiria ao objetivo proposto – de buscar a inclusão dos trabalhadores não declarados no campo da segurança social. De todo modo, não fugiram tais opções à máxima em que a preocupação preponderante foi, até então, direcionada às pessoas que viviam de um trabalho formalizado, estável, prestado a empresas, no modelo industrial moderno.

Inadmissível, a nosso ver, deixar-se à margem da cidadania social pessoas que estejam invisíveis aos olhos do Estado por mera questão de omissão deste em regular, fiscalizar e executar as leis de modo a que os trabalhadores não declarados saiam da condição de fantasmas sociais para que sejam reconhecidos como titulares de plenos direitos, tais como seus semelhantes que se encontram em relações devidamente formalizadas perante o poder estatal.

Sob a ótica da universalidade efetiva dos direitos ligados à segurança social, coloca-se aqui em discussão os modos como o direito português e brasileiro tratam do problema dos trabalhadores não declarados por artifícios decorrentes das novas formas de prestar trabalho surgidas com a *Gig Economy*, de que é exemplo evidente o trabalho em plataformas digitais, a fim de aquilatar se o desenho destes ordenamentos se ajusta aos princípios consagrados em âmbito mundial.

Viu-se que estes trabalhadores não são tidos como regidos por normas de Direito do Trabalho, salvo na hipótese de terem um julgamento favorável ao reconhecimento de uma relação de trabalho subordinado em juízo; e, com isso, sua condição de pessoa vinculada à Segurança Social, seja em Portugal, seja no Brasil, em regra se dá por inscrição que deve ser providenciada em tempo oportuno pelo próprio trabalhador, exceção feita aos trabalhadores economicamente dependentes e no caso de motoristas vinculados a operadores de TVDE, isso em Portugal, já que tal figura inexistente no Brasil.

Em diretriz diametralmente oposta a Portugal, os órgãos competentes para apreciar ações movidas por trabalhadores não declarados no Brasil – os Juízos do Trabalho – não contam sequer com a possibilidade de julgamento condenação *extra vel ultra petitum*, por vedada a hipótese de determinar que seja feito o reconhecimento de suas decisões favoráveis ao trabalhador não declarado perante a entidade gestora do seguro social, como deixa claro o entendimento do Tribunal Superior do Trabalho contido na sua Orientação Jurisprudencial n.º 57, que estabelece: “Conceder-se-á mandado de segurança para impugnar ato que determina ao INSS o reconhecimento e/ou averbação de tempo de serviço”.

A inscrição como trabalhador independente (nomenclatura de Portugal), ou contribuinte individual (nomenclatura no Brasil), caso não realizada, acarreta efeitos similares ao dos trabalhadores por conta alheia não declarados (falsos recibos verdes, no jargão português; trabalhadores sem carteira assinada, no brasileiro): em suma, caso não contribuam, ficam sem qualquer outra proteção em matéria de contingências que envolvam a perda temporária ou permanente da capacidade de auferir renda pelo trabalho, ou pelo menos com imensas dificuldades para obter tais prestações. Em caso de óbito da pessoa trabalhadora, seus familiares em Portugal terão de promover a comprovação da atividade laboral da pessoa do falecido para

então fazerem jus a um pensionamento; e mais, no caso do Brasil, ficarão sem qualquer direito à pensão, face à vedação legal (ainda que com fortes indícios de inconstitucionalidade, como será abordado a seguir) de uma “inscrição *post mortem*”: é que a Lei n. 13.846/2019 (conversão da MP n. 871/2019) incluiu o § 7º no art. 17 da LBPS prevendo que: “Não será admitida a inscrição *post mortem* de segurado contribuinte individual e de segurado facultativo”.

O efeito prático dessa regulação até aqui vigente é nefasto e transcende gerações.

O trabalhador que se veja incapacitado para o trabalho no Brasil tem, invariavelmente, proteção inferior àquela que possuem os trabalhadores por conta alheia, por ausente a proteção específica face a acidentes laborais. Caso tenha sido imprevidente, a ponto de não ter contribuído adequadamente, no todo ou em parte, ou não tenha conseguido contribuir por ter rendimentos muito baixos, poderá ficar sem qualquer renda substitutiva do que auferia trabalhando, o que pode levar a ficar, para o resto da vida, sem qualquer proteção estatal, exceto eventual prestação de caráter assistencial, a depender de requisitos específicos para esta outra política social, e com valores em regra bem menores que os de prestações previdenciais. Em caso de falecimento, os membros de sua família sem condições de trabalhar correm imenso risco de subsistência, pois “da noite para o dia” perderão o provedor e não receberão pensionamento.

Foi frisado, linhas atrás, que um aspeto da condição de efetividade da universalização da segurança social é a compulsoriedade da filiação ao regime de seguro social, com o que se previnem situações de “miopia social” e assegura-se uma distribuição mais justa dos ônus de financiamento dos sistemas.

Como forma de gerar a contribuição compulsória, tem-se utilizado o método de dedução das contribuições dos indivíduos diretamente de seus ganhos, a serem retidas pela fonte pagadora. Excepcionalmente, e em flagrante prejuízo à efetividade dos direitos ligados à segurança social, o governo brasileiro “isenta” dessa responsabilidade apenas as empresas que exploram plataformas digitais, como já salientado, o que leva tais trabalhadores e seus familiares ao desamparo já descrito linhas atrás. No ordenamento português, o fenómeno em comento também ocorre, mas por outra razão: não há o cometimento de responsabilidade à empresa que contrata trabalhadores independentes, como regra geral.

Por todo o acima exposto, constata-se que trabalhadores que se encontram prestando atividade em modalidades *on demand*, oriundas da *Gig Economy*, estão em condição similar à dos trabalhadores não declarados em outras situações (falsos recibos verdes, falsos prestadores de serviços, “pejotização” de trabalhadores subordinados), em flagrante violação, a nosso ver,

das disposições contidas na Convenção n.º 102 da OIT, relativa à Norma Mínima da Segurança Social, como discriminado na Recomendação relativa à referida Convenção.

Por esta razão, considera-se haver um hiato inaceitável de atuação estatal ao se deixar ao alvedrio de cada trabalhador – e não das empresas que exploram plataformas digitais – o dever de filiar-se e de verter contribuições, quando nas relações de trabalho por conta alheia, e no Brasil, até mesmo relações de trabalho por conta própria, a responsabilidade pela retenção e recolhimento da contribuição do indivíduo é transferida à empresa pagadora, e assim se torna presumida, é dizer: caso a empresa não faça a retenção e o recolhimento exigidos por lei, o trabalhador e seus familiares não são prejudicados, incumbindo às autoridades fiscais a cobrança das contribuições não vertidas diretamente da empresa responsável¹⁷¹.

Mais grave ainda, no caso brasileiro, é a vedação contida na LBPS que fulmina a possibilidade de que os familiares do trabalhador falecido possam se beneficiar de uma pensão por falta de contribuições vertidas em nome de um trabalhador não inscrito: dados os princípios da universalidade, da compulsoriedade da filiação e da vedação a tratamento desigual a situações semelhantes, todos dispostos na CRFB (artigo 194, parágrafo único, I; artigo 201, *caput*; e artigo 5.º, I, respectivamente), a prefalada legislação contraria disposições constitucionais, ao condenar, na prática, os familiares dependentes do trabalhador falecido e sem condições de trabalhar à indigência, ou à dependência da caridade alheia, apesar de evidenciado que o *de cujus* tenha laborado e colaborado para a produção da riqueza nacional: com efeito, tais pessoas (trabalhadores e familiares) não são tratados com igual consideração e respeito pela comunidade política, que falha em sua responsabilidade pelo destino destas, ou em outras palavras, não leva os direitos destas pessoas a sério.

Neste particular, o arcabouço legislativo português protege mais, pois prevê a ação de reconhecimento movida pelo Ministério Público e não veda o reconhecimento *post mortem* de um trabalho não declarado. Todavia, resta uma forte dependência de aspetos probatórios, nos quais pode o réu da demanda eventualmente ter êxito em convencer o órgão judicial decisório do contrário. Além disso, de todo modo se encontra protegido o trabalhador autónomo economicamente dependente em mesma proporção que o trabalhador com vínculo contratual formal regido pelo Direito do Trabalho.

O que se constata é que a falta de planeamento em termos de seguridade social, por não enfrentamento do trabalho não declarado, pode afetar uma quantidade crescente de pessoas que obtêm a sua principal fonte de renda a partir da *Gig Economy*, com prejuízo ao financiamento

¹⁷¹ Conforme disposto na Lei Federal n.º 10.666, de 2003.

do sistema, bem como outros reflexos de natureza coletiva, como um aumento da dependência de benefícios assistenciais, por exemplo (CAMELO *et al.*, 2022: 76).

Impõe-se a superação desse modelo, em que por força de leis que não se conformam com os objetivos da universalidade e da máxima efetividade do direito à segurança social, tratam trabalhadores não declarados, por vezes mascarados de trabalhadores independentes, como pessoas que não são portadoras de Direitos Fundamentais ligados à proteção de vicissitudes que prejudicam a subsistência, v.g., por impossibilidade de auferir renda em razão de incapacidade para o trabalho, temporária ou permanente, ou o óbito, quanto aos familiares dependentes.

Propõe-se uma mudança paradigmática, em que todas as pessoas sejam presumidamente segurados pelos sistemas previdenciais, sejam declarados ou não às autoridades estatais, independentemente de serem reputados como trabalhadores por conta alheia ou estejam em qualquer outro modelo de relação laboral, e sejam destarte destinatários da segurança social, em face das transformações do mundo do trabalho advindas da *Gig Economy*.

Quanto ao financiamento dos sistemas respectivos, impõe-se pensar em alternativas à obtenção de receitas primordialmente com base na tributação da renda do trabalho, com atenção especial a uma captação que tenha por base de cálculo os ganhos do capital especulativo, o faturamento e o lucro das empresas, de modo a desestimular a “fuga” de encargos que têm por critério de tributação o salário. As contribuições para a Segurança Social dos indivíduos trabalhadores deveriam ser exigidas juntamente com outros tributos, de modo a não se ter isso como motivo para vedar o acesso a benefícios do seguro social.

Dessa forma, pode-se continuar a busca pelo objetivo da universalidade com efetividade de tais Direitos Fundamentais, observada a sustentabilidade das políticas estatais de segurança social para a geração atual e como legado para as gerações futuras.

Ou seja, não se trata de analisar o problema à ótica exclusivamente de quem presta o trabalho individualmente, mas de uma questão muito maior, que pode ser condensada na ideia de sustentabilidade de cada comunidade jurídica, e evidentemente, pensando em humanidade, toda a rede de interrelações hoje existente em função da globalização e da economia contemporânea, em que fatos ocorridos em um lugar do planeta repercutem quase que instantaneamente em todo o globo, ao menos sob a ótica dos ativos financeiros envolvidos no mercado de capitais, o que pode comprometer o trabalho – e a subsistência – de inúmeras outras pessoas, como se deu com a “crise do *subprime*” de 2008 e a causada pela Covid-19, em 2020.

CONCLUSÕES

A presente Tese de Doutorado pretendeu debater os problemas relacionados à proteção jurídica eficaz, em matéria de Direitos Fundamentais Sociais – especialmente os ligados à Segurança Social – ao conjunto total de indivíduos, ou seja, a toda a Humanidade, especialmente àqueles que se encontram excluídos, por serem “trabalhadores não declarados”, fenómeno agravado por novas formas de trabalho surgidas com a *Gig Economy*, e mais ainda, desde a eclosão da pandemia de Covid-19.

A indagação principal que se fez é se *a partir da realidade social consistente na informalidade de parcela significativa das relações laborais e do reconhecimento do princípio da universalidade como inerente aos Direitos Fundamentais Sociais, como inserir os indivíduos que são mantidos à margem do processo de integração ao sistema legal-formal – mediante a prática do trabalho não declarado – nos sistemas de segurança social, tal como propõe a ONU em sua Agenda 2030, a fim de lhes garantir a efetividade da proteção social prevista nas normas de Direito Internacional e nos ordenamentos jurídicos dos Estados Português e Brasileiro, notadamente a Convenção n.º 102 da OIT, relativa à Norma Mínima da Segurança Social.*

Buscou-se amparo filosófico, para tanto, na concepção de dignidade humana a partir de Immanuel Kant e no pensamento de Ronald Myles Dworkin, em sua concepção de que todos os integrantes de uma comunidade política merecem ser tratados com “igual consideração e respeito”.

A dignidade humana, erigida a (meta)princípio conforme a ética *kantiana*, é a nosso ver o amálgama capaz de ligar os imperativos da liberdade e da segurança: proclama-se que todos os seres humanos devem ser *tratados com a mesma consideração e respeito*, como pondera Dworkin.

A ética *kantiana*, de certo modo, quanto ao escopo do presente estudo, poderia ser descrita como uma ética direcionada à redução das desigualdades sociais, como maior mazela da Humanidade – ousamos dizer, mais grave até mesmo que a beligerância humana e a ausência da paz mundial, que Kant tanto recriminou – comprometida com uma compreensão dessa desigualdade a partir de suas causas – entre as quais, o trabalho não-declarado, que não é decente sob a ótica da OIT, e a desproteção dos respectivos trabalhadores e seus familiares em matéria de segurança social, o que inevitavelmente os deixa em iminente risco de, em caso de perda da sua capacidade laborativa, ou óbito do provedor, caírem em penúria.

Compreende-se, por tudo aquilo que referenciou esta pesquisa, que as políticas públicas ligadas à segurança social constituem-se em pedra fundamental do edifício das comunidades políticas, organizadas em Estados de Direito e regidas pelo constitucionalismo social, o qual, por seu turno, ao menos no que toca aos ordenamentos português e brasileiro, encontra-se fincado na ideia de preservação da dignidade humana.

Pautou-se a pesquisa, ainda, na perspectiva de sustentabilidade dos modelos de proteção social dos Estados Português e Brasileiro, com vistas não só à geração presente, mas também às futuras gerações, a fim de que se deixe um legado digno também à descendência.

No corpo da pesquisa, compreendeu-se, pelo estudo da evolução da Humanidade, que o objetivo principal do ser humano, face ao desejo de autopreservação, causado pelo discernimento de que a vida é finita (e, por conseguinte, o receio da morte) é a busca por segurança, não por liberdade nem por felicidade (ou bem-estar). Se passou a viver em grupos, foi para se proteger de riscos à sobrevivência; se, mais adiante, constituiu estados, foi para ter segurança jurídica; e, se em comunidades, construiu fundos de mutualismo e, após, o seguro social, também foi com o intuito de garantir a segurança de todos e de cada um para os tempos em que não se pudesse trabalhar e auferir renda.

Pelo que estudado dos antropólogos e sociólogos pesquisados, a condição humana de dependência serviu de base para a formação de laços de socialidade, como decorrência da autopreservação do indivíduo e da espécie. A solidariedade social tem, assim, uma origem que se confunde com a marcha da Humanidade.

O trabalho humano e seu proveito, nos primeiros agrupamentos sociais, era dividido por todos. A partir de quando surge o sedentarismo e, com ele, a propriedade privada, com a geração de excedentes na produção agropastoril, o trabalho humano passa a ter “valor”, e com o surgimento do dinheiro, passa a ter “preço”.

Como frisa Kant, as disputas por terras e o que nelas se produzia – o grande mal da Humanidade, segundo o filósofo – levaram o ser humano a perder a fraternidade de todos para com todos.

A ausência de fraternidade levou o ser humano a ter de trabalhar abrindo mão de sua liberdade, sob o jugo da escravidão (dos perdedores) e da servidão (dos despossuídos), sempre “a preço” de sobreviver. E sob a suposta liberdade da modernidade, passou a alienar seu tempo e sua força de trabalho a outros seres humanos, mas muitas vezes ainda sob condições de extrema exploração, para ter condições de adquirir o que fosse necessário para si e para seus familiares.

A escravidão, tanto quanto a servidão, e também o trabalho “livre” dos modernos somente viram freios quando as respectivas sociedades – e não os exploradores do trabalho humano – resolveram mudar o estado de coisas, a partir da compreensão de que todos os seres humanos são portadores de uma mesma dignidade.

O ser humano contemporâneo, a exemplo do que existia antes, trabalha por necessidade, e não almeja auferir recursos para ter riqueza, pura e simplesmente, mas para ter segurança contra a miséria: o sentimento que o impulsiona originalmente não é a ganância de ser rico, mas o medo de ser miserável e de não ter o que comer.

O rendimento auferido como contraprestação pelo trabalho é, na sociedade contemporânea, para a imensa maioria da população terrestre, o único ou principal meio de subsistência, pelo que se encontra intimamente ligado ao direito à vida digna e à possibilidade de garantir a segurança das pessoas quanto ao seu sustento e ao porvir. A falta de condições de trabalhar, temporária ou permanente, acarreta a perda do rendimento; e as políticas de segurança social foram construídas para dar às pessoas segurança contra adversidades.

Em suma, nada nos leva a acreditar numa “libertação” do trabalho humano, mas sim em sua metamorfose contínua.

Numa estreita síntese do que foi pesquisado sobre o trabalho humano, constatou-se que as inovações tecnológicas em ritmo crescente e acelerado a cada “revolução” pautaram sempre severas mudanças no mundo do trabalho. Isso impactou, inevitavelmente, nas condições de subsistência de parcela significativa e crescente dos integrantes de cada comunidade.

No período mais recente, iniciado na quadra final do século XX, o fato se agrava pela gradual, mas drástica, redução de postos de trabalho estáveis – cunhados na versão clássica, *standard*, da relação de trabalho industrial (a precarização do trabalho por conta alheia), substituídos por contratos a termo e de caráter intermitente, com forte tendência ao trabalho remunerado “*on demand*”, e mais grave, sem que o Estado tenha plena ciência de quem e quais são as pessoas nesta condição de instabilidade de recursos, ante a prática do trabalho não declarado.

O trabalho prossegue, pois, se transformando, numa transição de uma sociedade industrial para uma versão pós-industrial, ou pós-moderna, em que desponta como doutrina econômica a *Gig Economy*.

Por conta das inovações tecnológicas da chamada “Revolução 4.0”, novas formas de relacionamento laboral surgiram, tornaram-se crescentes em particular após o período da pandemia de Covid-19, porém sem que haja regulação a respeito dessas relações, e a exemplo das origens do trabalho por conta alheia, calcado na utilização de pessoas que não eram mais

detentoras de ferramentas ou meios de produção, quando ainda não havia Direito do Trabalho, nem Segurança Social, novamente a questão é posta sob a ótica de se estabelecer limites à exploração do ser humano, pois o trabalho não é algo que se possa dissociar da condição humana e a pessoa humana, tal como o seu trabalho, não é mercadoria, como consta eternamente gravado na Constituição da OIT, entre tantos documentos globais.

A precariedade do trabalho não declarado atualmente acarreta (e acarretará ainda mais, se nada for feito para reverter este quadro) a necessidade de assunção de custos extraordinários pelo Estado – leia-se, pelas futuras gerações – na medida em que a indigência de uma parcela significativa da população tende a causar riscos de caos social, como já alertado por diversos documentos firmados por Estados reunidos em organismos internacionais.

E a complexidade da evolução humana, bem como da concepção do conjunto de necessidades, utilidades e coisas para mero deleite do ser humano, trouxe uma cada vez mais ampla produção de riqueza – no sentido de uma soma dos bens produzidos, porém também cada vez mais diversa variação na distribuição (ou concentração) dela entre as pessoas, numa espiral de desigualdade que, a todo custo, os organismos internacionais visam reverter – tema central da Agenda 2030 da ONU.

Quanto aos diplomas estudados, conclui-se que desde a formação do Estado de Direito e da consagração dos Direitos Fundamentais Sociais na DUDH, e até a presente quadra, no âmbito dos ODS da Agenda 2030 da ONU e sob a concepção de trabalho decente fixada nos documentos da OIT, tal como alude Dworkin, há uma responsabilidade conferida às sociedades em caráter objetivo de assegurar tais direitos, cumprindo a cada comunidade política assegurar plena efetividade aos direitos sociais mundialmente consolidados – em especial, para os fins deste estudo, o direito à segurança social.

O Estado de Direito, erigido no constitucionalismo social, tem o dever, entre outros, de assegurar igualdade de tratamento a todas as pessoas que estejam sob sua jurisdição soberana. Isso implica que deve se empenhar em cumprir o objetivo de obtenção da máxima eficácia possível aos Direitos Fundamentais consagrados na ordem jurídica e respeitar os princípios norteadores desta, como imperativos capazes de permitir que os direitos declarados saiam do plano programático para o da fruição por quem de direito, segundo a ótica de Dworkin, notadamente quando esteja em apreço o não exercício de direitos ligados à condição de dignidade da existência humana por violações praticadas por outrem, como é o caso da prática do trabalho não declarado.

Não comungamos, cabe frisar, do entendimento por uma hierarquia de Direitos Fundamentais, pois não colabora para a máxima efetividade de uma parcela de direitos

consagrados nos diplomas universais, assim como tem esse mesmo efeito o raciocínio de que certos direitos – especialmente o direito à segurança social – seriam de caráter meramente programático, aplicados conforme a vontade dos governantes, ou legisladores infraconstitucionais e, mais grave ainda, sempre e totalmente dependentes de uma “reserva do possível”.

Compreendemos que acima dos argumentos pautados numa “reserva do possível” está a exigência de concessão a todas as pessoas de um conjunto de direitos mínimos, cujo custo deve ser partilhado pelos integrantes da sociedade, numa obrigação comunitária, na expressão *dworkiniana*. Há um dever de solidariedade intrínseco no viver em comunidade.

Afinal, a Convenção n.º 102 da OIT, relativa à Norma Mínima da Segurança Social, em seu Artigo 71.º, n.º 1, prevê que “O custo das prestações concedidas em consequência da aplicação da presente convenção e os gastos de administração dessas prestações devem ser financiados coletivamente por meio de contribuições ou de impostos ou pelos dois meios conjuntamente, de acordo com modalidades que evitem que as pessoas de poucos recursos tenham que suportar encargos por demais pesados e levem em consideração a situação econômica do Membro e das categorias de pessoas amparadas”. Logo, impõe-se que os Estados se movam para reverter o estado da arte: é urgente que assegurem que as políticas de segurança social sejam estendidas aos trabalhadores não declarados.

O paradigma moderno do trabalho e da segurança social, construído sobre as bases do assalariamento, não tem contribuído mais, na quadra contemporânea, para que se alcance a universalidade da proteção a todas as pessoas que vivem do trabalho, por conta de diversos fatores, mas preponderantemente pela tendência de crescimento de formas atípicas de trabalho, se comparadas ao *standard* das relações regidas pelo Direito do Trabalho, e por um fenômeno específico, que é a informalidade, ou ausência de declaração da existência de pessoas que trabalham (o trabalho não declarado), o que as transformam em verdadeiros “fantasmas sociais”, invisíveis aos olhos do Estado, ao menos quando procuram tais pessoas as instituições para o reconhecimento de seus Direitos Fundamentais, em certos casos.

Não se concebe que o Estado de Direito fique como um mero espectador dos fenômenos surgidos a partir das transformações do mundo do trabalho, especialmente quanto ao trabalho não declarado, em que pessoas são lançadas a uma condição desigual perante os trabalhadores declarados.

E não se deve admitir que haja liberdade plena para que pessoas contratem o trabalho de outra pessoa e, além disso, ao desamparo dos Direitos Fundamentais Sociais de quem vive do trabalho, e isso é concebido desde a consolidação desses direitos, apenas com o detalhe de que

a preocupação estava majoritariamente centrada no trabalhador por conta alheia vinculado a uma empresa à qual estava subordinado por um contrato de longa duração e prazo indeterminado.

Como já asseverado, o debate sobre a natureza do vínculo contratual entre as pessoas que trabalham em modelos de relações jurídicas inauguradas com a *Gig Economy* é acalorado, de resultado incerto, e por tal razão, sem negligenciá-lo, foram trazidas as principais questões envolvidas. De qualquer forma, a regulação do trabalho livre nunca trouxe, por si, respostas para o problema da perda da capacidade laborativa, seja ela decorrente ou não de fatores ocupacionais, quanto à consequente complicação da subsistência pela ausência de renda decorrente do trabalho. Sem a criação e manutenção das políticas de segurança social, os trabalhadores, mesmo declarados, nada teriam a lhes proteger quanto aos períodos de incapacidade, assim como seus familiares, em caso de óbito. A proteção social plena somente se dá com a conjugação de normas regentes das relações laborais e de segurança social. Mas se não há consenso sobre serem essas relações laborais cobertas pela proteção conferida pelo Direito do Trabalho, não vemos dúvidas sobre terem de ser cobertas pela Segurança Social.

Assim, condicionar o reconhecimento dos Direitos Fundamentais Sociais aos trabalhadores vinculados a plataformas digitais, especialmente no campo da segurança social, à “escolha” de uma elaboração legislativa, numa visão estritamente positivista, e como se houvesse outra alternativa ao conteúdo dessa escolha (qual seja, não estender a universalidade do direito à segurança social a eles), deixa tais pessoas à margem do processo civilizatório, com gravíssimos riscos de desproteção social; e não se pode aguardar que o legislador aja imediatamente a cada transformação do “mundo do trabalho” ou em tempo hábil para salvaguardar as pessoas da proteção universal já concebida desde os diplomas internacionais até as disposições constitucionais sobre o tema nos ordenamentos português e brasileiro.

Trata-se, a nosso sentir, de uma questão de interpretação construtiva, na expressão de Dworkin, a fim de se assegurar a essas pessoas, uma vez comprovada sua situação de trabalhadores, ainda que não declarados, os direitos concernentes à perda ou redução de sua capacidade laborativa, proteção da maternidade, paternidade e prole, falta de trabalho (e não só de emprego no sentido restrito), bem como aos familiares, em caso de falecimento da pessoa trabalhadora.

O detalhamento a respeito desses direitos, a ser delineado pelo legislador infraconstitucional, quando for o caso, não pode causar situações de exclusão social, de modo a que sejam tratados com igual consideração e respeito quanto a seus semelhantes, trabalhadores

declarados, cuja relação jurídica já seja historicamente reconhecida como geradora desses Direitos Fundamentais Sociais.

Vê-se aí uma sintonia com o que preconizam as Nações Unidas em sua Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável: a ideia de que não se deixe “ninguém para trás” está no cerne da construção de sociedades mais justas e equânimes, ao priorizar os mais vulneráveis e assim fixar preocupações não só com o presente mas também com as gerações futuras.

Acredita-se que, entretanto, a adoção de políticas verdadeiramente universalizantes (não apenas no plano teórico-legislativo, mas de plena efetividade) no campo da segurança social servirá, também, como forma de manter vivo o debate sobre o objetivo (ODS 8) de que todos os seres humanos tenham acesso ao trabalho digno; afinal, quando as pessoas não podem trabalhar, temporária ou permanentemente, devem ter a tranquilidade de poder contar com uma proteção social adequada e justa, e isso não guarda relação com o modelo de relação laboral, se conforme o Direito do Trabalho, ou não.

O senso de vida em comunidade, em que o destino da vida de cada ser humano tem o mesmo valor, merecendo igual consideração e respeito, deve pautar a busca pela superação dos problemas advindos com a globalização em sua feição contemporânea, bem como no porvir de uma humanidade pautada na sustentabilidade intergeracional.

Urge repensar os esquemas de proteção social em face das novas formas de trabalho, sobretudo daqueles que não têm um vínculo empregatício, pelo que não fazem jus a prestações de amparo quando “desempregados”. É que o modelo *keynesiano* de proteção social, desenvolvido na modernidade, girava em torno do emprego nos moldes do Direito do Trabalho, no qual empregadores e empregados contribuem sobre o valor dos rendimentos do trabalho, o que baliza os benefícios do seguro social, desde a reforma, ou aposentadoria, ou a pensão em caso de óbito, até os ligados a afastamentos temporários da atividade, como a doença, os acidentes, a maternidade etc.

Como recorda o preâmbulo da Recomendação n.º 202 da OIT, a Declaração da OIT sobre Justiça Social para uma Globalização Justa reconhece que “os compromissos e esforços dos Membros e da Organização para implementar o mandato constitucional da OIT, incluindo através de normas internacionais do trabalho, e para colocar o emprego pleno e produtivo e o trabalho decente no centro das políticas económicas e sociais, devem basear-se em... (ii) desenvolver e reforçar medidas de protecção social... que sejam sustentáveis e adaptadas às circunstâncias nacionais, incluindo... a extensão da segurança social a todos” (OIT, 2012).

A exclusão, *a priori*, de pessoas pertencentes a uma sociedade qualquer, do campo da segurança social, constitui atentado aos propósitos de construção de uma sociedade solidária,

por deixar à própria sorte indivíduos que dela fazem parte. É o caso, v.g., de pessoas que estão à margem da formalização da contratação de seu trabalho, a que chamamos “fantasmas sociais”: pouco importa qual é o rendimento da pessoa, ou qual a forma pela qual adquiriu, licitamente, este rendimento: na falta de sua capacidade laborativa, sobrevivendo a doença incapacitante, ou a velhice, esta pessoa dependerá de outra fonte de rendimentos, a qual eventualmente não terá tido condições de obter enquanto detentora de plena capacidade.

Volta-se à indagação de Dworkin, que inicia a Introdução deste trabalho: *Can we turn our backs on equality?*

Falar em igualdade impõe repisar que a desigualdade, embora não existisse nos primórdios da Humanidade, surgiu e expandiu-se a ponto de não se divisar mais uma igualdade material plena entre todos os seres humanos viventes, senão no plano hipotético, utópico, o que se presta para estabelecer o debate sobre como não ampliar o fosso já existente, e trazer para um mínimo de condições materiais aqueles que nada ou quase nada têm para sequer sobreviver, ou podem cair nessa condição de indignidade.

Fato é que, não obstante os progressos louváveis na criação de sistemas de proteção social e o reconhecimento – feito novamente pela Agenda 2030 da ONU – da importância de se atingir a universalidade dos direitos a eles inerentes, a maioria da população mundial ainda está excluída de qualquer forma de segurança social, contrariando aquilo que restou pactuado na Convenção n.º 102 da OIT, relativa à Norma Mínima da Segurança Social e reforçado pela Recomendação n.º 202 daquela entidade.

O aspeto fundamental do debate sobre as modificações nos sistemas de segurança social não é nem pode ser o econômico. A rede de segurança social deve existir para garantir existência digna a todo indivíduo, como foi proclamado desde a DUDH. Existe segurança social para que principalmente a da camada social que depende de políticas estatais para romper a barreira da miséria, ou não descer a ela, mas na verdade todas as pessoas devem ter a mesma salvaguarda quanto aos riscos e contingências relativas à perda ou redução da condição de trabalhar e auferir renda, bem como em caso de falecimento do provedor da subsistência familiar.

O capitalismo não precisa assumir sua forma mais “selvagem” para permitir que o mercado produza bens e serviços. E os poderes estatais são responsáveis por evitar que aconteça a exploração sem limites de seres humanos, bem como que pessoas da comunidade sejam lançadas à penúria, à indigência, à falta de cidadania – no sentido de ausência de Direitos Fundamentais.

A ordem jurídica, por meio de seus intérpretes e executores, se põe diuturnamente diante do desafio de dar resposta a novas demandas, decorrentes das transformações das relações

interpessoais. Os marcos regulatórios fixados na Constituição e nas leis de um Estado, bem como os princípios e regras dispostas que tenham origem em diplomas internacionais de que um Estado é signatário, não se prestam, automaticamente, a antever fatos e relações jurídicas que quando de sua edição ainda não existiam na realidade social. E conforme Dworkin, o direito pode e deve ser enriquecido com as contribuições posteriores de seus interlocutores, quando instado a disciplinar novas situações jamais imaginadas: trata-se de aplicar o direito de hoje às possibilidades do amanhã, em favor da igual consideração e respeito a todas as pessoas, inclusive as futuras gerações.

O que chama verdadeiramente a nossa atenção no tocante à regulação desse “trabalho do futuro” é que, de toda a miríade de relações de trabalho surgida com o incremento da *Gig Economy*, apenas aquela que envolve o transporte privado de passageiros mereceu, até aqui, uma maior preocupação de autoridades públicas, e postulações de direitos direcionadas aos poderes judiciários e tribunais supranacionais. Com intuito exemplificativo, outro segmento de trabalho mediante plataforma que foi amplamente utilizado durante o período mais crítico da pandemia, o de *delivery*, chamado pela OIT de “*pandelivery*”, ainda não mereceu a mesma preocupação dos legisladores, muito menos ainda as questões ligadas ao *crowdwork on line* e outras formas de trabalho que vêm se desenvolvendo no “mundo digital do trabalho”.

Não é admissível que as relações jurídicas entre trabalhadores e empresas que exploram as plataformas digitais estejam à margem da regulação estatal, ficando ao alvedrio da “mão invisível do mercado” e sem participação no esforço arrecadatário das sociedades (nas quais auferem proveito econômico) para assegurar a proteção social a seus trabalhadores: mesmo na concepção mais extrema do (neo)liberalismo, em que se prega a igualdade na concorrência entre os atores econômicos, não se afigura como razoável que apenas esse segmento da atividade empresarial fique ao largo da regulação (e fiscalização) estatal, o que vem a violar de modo flagrante o princípio da igualdade – inclusive sob o atributo da livre concorrência, por garantir a esta gama de empresas “*via app*” um “salvo conduto”, um “*laissez faire, laissez passer*” da Era Digital, em comparação a outras empresas que atuem em busca dos mesmos consumidores de bens e serviços e não se valham de plataformas digitais, que são plenamente reguladas e passíveis de fiscalização estatal.

Há de se ter em mente o problema daqueles trabalhadores em condições precárias (especialmente os não declarados) que, ainda não sendo idosos, entram em estado de incapacidade laboral temporária ou de invalidez, quando não chegaram a contribuir em grande monta para proteger-se, ou conseguiram apenas trabalhos precários, não-declarados, e que por conta disso acabam por ter sérias dificuldades para terem acesso a prestações, assim como seus

familiares, em caso de falecimento. Não se pode simplesmente negar a cidadania a tais pessoas, acusando-as de culpados por não terem conseguido um trabalho formalizado, quando as circunstâncias que se apresentam a esses indivíduos é, cada vez mais, apenas terem como possibilidade o ingresso em trabalhos atípicos, informais, não declarados ao Estado. De volta a Dworkin, não se pode dar as costas à igualdade (de tratamento e respeito a todos).

Há imensos benefícios na transformação de trabalhadores não declarados em detentores de plenos Direitos Fundamentais Sociais, tornando-os visíveis aos olhos das autoridades estatais e dos órgãos responsáveis pelo fornecimento da proteção social: seja pelo fato de que em geral tais pessoas se encontram em posições mais vulneráveis que outras, seja pelo efeito de observância do cumprimento de encargos e obrigações tributárias que acarretam uma melhor divisão dos custos de manutenção das políticas sociais, novamente com repercussão direta na sustentabilidade dos sistemas de segurança social, pelo incremento da receita e da extensão de seus níveis percentuais de proteção à população, sem contar com os efeitos colaterais positivos em termos de proteção ambiental e ao consumidor, pela melhor observância de regras de segurança e saúde na produção de bens e serviços.

Em retomada da discussão sobre o financiamento dos seguros sociais, caso tais trabalhadores informais fossem contribuintes do sistema, o montante de valores arrecadados certamente seria bem superior, o que de certo modo poderia, sim, interferir nos saldos relacionados às políticas de seguro previdenciário, só que positivamente, por aumentar a arrecadação de modo bastante significativo, ao menos pelo que se supõe e se pretende pesquisar.

Lado oposto, a continuidade deste estado de coisas – informalidade mais desproteção social – tenderá, certamente, a um agravamento progressivo do problema, o qual, associado a outras questões ligadas à desigualdade social, levará mais pessoas a viver abaixo da chamada “linha da miséria e da fome”.

Para reduzir a vulnerabilidade dos trabalhadores mantidos em condições de informalidade cumpre aos Estados assegurar uma cobertura adequada de proteção social dos/as trabalhadores/as em todos os tipos de trabalho remunerado, o que passa por arranjos normativos capazes de estabelecer uma cobertura que não se limite aos modelos contributivos clássicos do “emprego formal clássico”, que já este não pode mais servir de *standard* para uma parcela significativa da classe-que-vive-do trabalho.

De nada adianta declarar-se a universalidade da segurança social em diplomas de direito internacional ou comunitário, em um texto constitucional ou infraconstitucional, e nada fazer o Estado, por suas instituições, para levá-la a sério, com verdadeiros efeitos no mundo real, beneficiando as pessoas que necessitam da proteção social.

E aqui aportados, cumpre voltar ao objeto central da pesquisa: afinal, sob o prisma da universalidade, os Estados Português e Brasileiro têm levado os Direitos Fundamentais Sociais dos trabalhadores não declarados a sério? Como os Estados Português e Brasileiro podem atribuir tratamento com igual consideração e respeito a todos os que vivem do trabalho, declarados ou não declarados? Enfim, como fazer com que se altere esse estado da arte?

Para os fins desta pesquisa, face ao princípio da universalidade dos Direitos Fundamentais Sociais, identificado em documentos de consenso mundial, como a DUDH, bem como nas ordens jurídicas constitucionais internas de Portugal e Brasil, como já visto, não há como respaldar qualquer entendimento que coloque trabalhadores, ainda que não declarados, à margem dos marcos de cidadania, excluindo-os, por qualquer razão que seja, da segurança social devida a toda pessoa que exerce atividade remunerada lícita, em razão dos mesmos riscos e contingências que podem atingir toda a coletividade e, individualmente, cada pessoa que contribui para a riqueza da comunidade política.

Ao que se viu nesta pesquisa, é possível afirmar que o Estado Português há tempos busca, até mesmo de forma pioneira, ao menos a regulação de parcela das novas modalidades de trabalho surgidas com a *Gig Economy*, a partir da ideia de uma “presunção de laboralidade”, e que recrusdeceu sua atuação no combate ao trabalho não declarado, não apenas no que diz respeito ao funcionamento (em sintonia com a UE) da Plataforma de combate ao trabalho não declarado, mas também com a capitulação da conduta como delito, desde 1.º de Maio de 2023, como anotado no Capítulo 3.º deste trabalho. A crítica possível é que, em Portugal, ainda se coloca a questão sob forte grau de insegurança jurídica, pois, caso não tenha havido o ajuizamento de ação pelo Ministério Público com a pretensão do reconhecimento da relação jurídica laboral, cabe ao trabalhador acionar o Poder Judiciário para que possa ver analisada sua condição de trabalhador submetido às leis trabalhistas e de proteção do seguro social nessa mesma condição, o que acaba por ser ponderado caso a caso, com as incertezas típicas de uma relação processual, em que prevalecem as provas produzidas, as quais podem eventualmente não gerar o convencimento ao órgão julgador. No campo da segurança social, também houve avanços, pois as empresas que exploram plataformas digitais são obrigadas a declarar os fatos relativos a essas relações às autoridades, como visto.

Já quanto ao Estado Brasileiro, este tem sido bastante condescendente com o fenômeno do trabalho não declarado, apesar da capitulação, de longa data, da conduta como ilícito penal, o que se conclui, como consta do corpo da pesquisa: (1) pela redução gradativa e significativa do número de auditores (inspetores) do trabalho, e (2) à vista dos dados estatísticos que indicam “dois mundos” nas relações laborais, praticamente “dividindo ao meio” os trabalhadores em

declarados e não declarados. Cabe repisar o que já foi noticiado no Capítulo 1.º: há no Brasil cerca de 39 milhões de trabalhadores na informalidade, pelo último dado colhido em estatísticas oficiais – quase a metade das pessoas que vivem do trabalho. No que tange ao trabalho em plataformas digitais, sequer houve, até aqui, aprovação de alguma lei dispondo sobre direitos e obrigações dos trabalhadores e das empresas em suas relações, com um inconcebível *laissez faire*; apenas no campo da segurança social, os motoristas de plataformas (e, dentre os trabalhadores *on demand*, apenas estes) constam como “contribuintes individuais” do sistema, sem qualquer obrigação que recaia sobre as empresas que exploram a atividade econômica – nenhuma exigência de pagamento de contribuições sobre os valores repassados aos motoristas, e nenhuma exigência de declaração às autoridades da previdência social. Caso esses trabalhadores não contribuam para o sistema, não farão jus a qualquer prestação, e em caso de óbito, nada receberão seus familiares, pois como visto não se admite, na lei brasileira, a “inscrição *post mortem*” de contribuintes individuais. A insegurança, neste ponto, é muito maior que em Portugal.

As empresas que exploram plataformas, por seu turno, em nada contribuem para o financiamento das políticas públicas relativas ao seguro social, em que pese o alto risco de acidentes nas atividades laborais em questão: conforme estudado, tanto em Portugal como no Brasil, os trabalhadores de plataformas digitais são tidos por estas, em regra, como trabalhadores autônomos.

A nosso ver, em plena “Era Digital”, parece inconcebível que as políticas de proteção no campo da segurança social fiquem atreladas à formalização das relações laborais. As relações interpessoais contemporâneas, feitas com um *click*, podem e devem ser objeto de identificação, fiscalização e comprovação por métodos condizentes com essa realidade “virtual”. Neste aspeto, condicionar a proteção do indivíduo, pela segurança social, a uma “inscrição formal” de responsabilidade única do próprio trabalhador, sem ônus algum para as empresas que exploram plataformas digitais, e ainda mais, proibir a inscrição “*post mortem*” em caso de óbito do trabalhador não declarado (como na legislação brasileira), constitui raciocínio que vai na contramão da universalidade: leva, ao fim e ao cabo, à exclusão social das pessoas envolvidas, que não terão qualquer amparo das políticas públicas ligadas à segurança social.

Apenas para exemplificar, e face à atualidade do fato, a legislação do México¹⁷² foi alterada em 24 de Dezembro de 2024, para disciplinar as relações de trabalho em plataformas digitais, em que se destaca, para os efeitos desse debate:

¹⁷² Conforme publicado em https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5746132&fecha=24/12/2024#gsc.tab=0. [Consult. 7-01-2025].

Artículo 291-K.- En cualquier caso, las personas físicas y morales que administren o gestionen servicios a través de plataformas digitales, en su carácter de patrón, tendrán las obligaciones especiales siguientes: (...)

V. Inscribir a las personas trabajadoras en plataformas digitales ante el Instituto Mexicano del Seguro Social y, en su caso, determinar, retener y enterar el pago de cuotas obrero patronales en los términos que establezcan las disposiciones en la materia;(...).

Portanto, urge rever a forma como os Estados Português e Brasileiro lidam com as novas formas de trabalho inauguradas com a *Gig Economy*, a fim de assegurar o tratamento digno dos direitos das pessoas que se encontram a viver do trabalho em plataformas digitais, combatendo os subterfúgios que levam tais pessoas a ficarem em situação “não declarada”. E para isso, cumpre exercer a função de regulação, a fim de explicitar, em normas cogentes, os direitos desses trabalhadores, com destaque para a contenção de condutas abusivas por parte das empresas e a responsabilidade compartilhada pelo financiamento da segurança social destes.

Reputamos confirmada a hipótese de que *não se admite que qualquer indivíduo exercente de atividade remunerada e lícita seja alijado da proteção social na ordem jurídica interna dos Estados, mesmo que mantido como “trabalhador não-declarado” (undeclared worker), pela exegese do princípio da universalidade dos Direitos Fundamentais Sociais, identificado nas Constituições da República Portuguesa e da República Federativa do Brasil, nos Tratados da UE e nos diplomas de Direito Internacional sobre o assunto, notadamente a DUDH, o PIDESC e a Convenção n.º 102 da OIT, relativa à Norma Mínima da Segurança Social. Cumpre aos Estados Português e Brasileiro, portanto, tornar efetiva a proteção desses trabalhadores, não os deixando à margem da cidadania, e garantindo-lhes a segurança necessária para que possam viver suas vidas sem o receio da perda da capacidade de trabalhar.*

Não estamos livres de novas crises com impactos globais, e de outros fenômenos que podem colocar em grave risco a subsistência humana. Se em próximas situações críticas – risco que temos em caráter permanente – o número de pessoas excluídas do alcance da segurança social permanecer no mesmo patamar, ou pior que isso, em nível crescente, estar-se-á colocando em xeque a própria coesão social.

Parafraseando, pela derradeira vez nesta pesquisa, Ronald Dworkin (2019: 317): se os governos (como representantes do Estado de Direito) somente puderem oferecer um futuro atraente por meio da injustiça que se vê no presente, “obrigando alguns cidadãos ao sacrifício em nome de uma comunidade da qual estão excluídos em todos os sentidos”, então devemos rejeitar esse plano de futuro.

Trata-se a nosso ver, ao tempo de concluir esta pesquisa, de uma questão de escolha quanto a qual segmento da sociedade deve ser contemplado primordialmente na busca da

máxima efetividade dos Direitos Fundamentais ligados às prestações da Segurança Social: para os diversos documentos pesquisados – DUDH, PIDESC, e em especial a Convenção n.º 102 da OIT, relativa à Norma Mínima da Segurança Social e a Agenda 2030 da ONU e seus ODS – a prioridade deve ser amparar aqueles que estão excluídos, ou à beira da exclusão social, na medida em que outros segmentos já estariam contemplados, não para lhes assegurar uma utópica distribuição equânime da riqueza, mas para evitar que sejam alijados da proteção social a que todos fazemos jus.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABÍLIO, Ludmila Costhek [*et al.*] - Condições de trabalho de entregadores via plataforma digital durante a COVID-19. **Revista Jurídica Trabalho e Desenvolvimento Humano**. [Em linha]. N.º 3, (Jun. 2020). [Consult. 9-01-2025]. Disponível em: <https://doi.org/10.33239/rjtdh.v.74>. ISSN 2595-9689.

ABRAMO, Lais – **O conceito de trabalho decente e sua agenda** [Em linha]. 2014. [Consult. 15-11-2024]. Disponível em: https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@americas/@ro-lima/@ilo-brasil/documents/genericdocument/wcms_336131.pdf.

ACEMOGLU, Daron ; JOHNSON, Simon - **Ower and Progress: Our Thousand-Year Struggle Over Technology and Prosperity**. New York: PublicAffairs, 2023. ISBN 978 -1-541-7025-54.

AFONSO, José Roberto (coord.) – **Trabalho 4.0**. São Paulo: Almedina, 2020.

AFONSO, Luís Eduardo; FERNANDES, Reynaldo. Uma estimativa dos aspetos distributivos da Previdência Social no Brasil. **Revista Brasileira de Economia**. [Em linha]... Vol. 59, n.º 3 (Jul. 2005), p. 295-334. ISSN 0034-7140 [Consult. 20-07-2017]. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/view/971/529>.

ALBIN, Einat – Human Rights and the Multiple Dimensions of Precarious Work. **Comparative Labor Law & Policy Journal**. Vol. 34, n.º 1, Fall, 2012-a, p. 193-216.

ALEXY, Robert – **Teoria de los derechos fundamentales**. Trad. Ernesto Garzón Valdés. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 2008. 610 p. ISBN 978-84-259-1393-8.c

ALMEIDA, João Ferreira de – **Bíblia Sagrada. Gênesis**. São Paulo: Edição Almeida, 1994.

ALVES, Ana Rodrigues Cavalcanti – O conceito de hegemonia: de Gramsci a Laclau e Mouffe. **Lua Nova**. [Em linha]. N.º 76, (2009), p. 49-80, 2009. [Consult. em: 11-12-2024]. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452010000200004>.

ALVES, Emerson J.; LOPES, Mônica S., (coord.) – **O direito do trabalho e o direito internacional: questões relevantes**. São Paulo: LTr, 2005. 335 p. ISBN 85-361-0722-7. p. 122.

AMADO, João Leal – As plataformas digitais e o novo artigo 12.º-A do Código do Trabalho: empreendendo ou trabalhando? **A Revista – Supremo Tribunal de Justiça**. N.º 3, (2023), p. 83-103.

AMADO, João Leal; MOREIRA, Teresa Coelho – A lei portuguesa sobre o TVDE e o contrato de trabalho: sujeitos, relações e presunções. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região**. N.º 55, (2019), p. 195-228.

AMADO, João Leal; MOREIRA, Teresa Coelho – Plataformas digitais, qualificação do contrato e substituição de estafetas: a “bala de prata”? **Revista Internacional de Direito do Trabalho**. N.º 6, (2024), p. 135-158

ANDRADE, José Carlos Vieira de – **Os Direitos Fundamentais na Constituição portuguesa de 1976**. 6.ª ed. Coimbra: Almedina, 2019.

ANDREUCCI, Ricardo A. – Falta de registro do empregado na carteira de trabalho é crime? **Empório do Direito**. [Em linha]. (2016). [Consult. em: 1-11-2024]. Disponível em <https://emporiiododireito.com.br/leitura/falta-de-registro-do-empregado-na-carteira-de-trabalho-e-crime-por-ricardo-antonio-andreucci> .

ANTUNES, Ricardo – **O privilégio da servidão: o novo proletariado de serviços na era digital**. 2ª. ed. São Paulo: Boitempo, 2020.

ARAÚJO, Celso Amorim – Avanços recentes na política de combate à informalidade do trabalho assalariado no Brasil: ações da Secretaria de Inspeção do Trabalho. *In* **Mercado de Trabalho**. Brasília: Instituto de Pesquisa e Estudos Aplicados, 2018, p. 83-98.

ARENDT, Hannah – **The Human Condition**: Second Edition. Chicago: The University of Chicago Press, 2019.

ARISTÓTELES – **A política**. Trad. Roberto Leal Ferreira. 2ª. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

ARISTÓTELES – **Ética a Nicômaco**. Trad. L. Vallandro; G. Bornheim. Nova Cultural, 1991. (Os Pensadores).

ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL – **El Debate Sobre la Reforma de la Seguridad Social**: en busca de un nuevo consenso. Ginebra: Asociación Internacional de la Seguridad Social, 1998. ISBN 92-843-2132-8.

ASSOCIAÇÃO INTERNACIONAL DE SEGURIDADE SOCIAL – **Prioridades para a seguridade social – Américas 2021**: tendências, desafios e soluções. [Em linha]. Ginebra: Asociación Internacional de la Seguridad Social, 2021. [Consult. em: 28-07-2024]. Disponível em: <https://ww1.issa.int/sites/default/files/documents/2021-11/3-Americas%20priority%20report%20WEB-rev.pdf>.

BALERA, Wagner (org.) – **Comentários à Declaração Universal dos Direitos Humanos e Jurisprudência**. 3ª. ed. KDP Amazon: São Paulo - Brasil, 2018. 496 p. ISBN 978-19-8094-286-3.

BARBAGELATA, Hector-Hugo – **El Particularismo del Derecho del Trabajo y los Derechos Humanos Laborales**. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 2009.

BARR, Nicholas – **The economics of the Welfare State**. 2ª. ed. Londres: Weindenfeld & Nicholson, 1993.

BARROS, Mário Silveiro de – La protección social de los trabajadores independientes en Portugal. **ACDCT**, v. XIII, p. 245-257, 2021.

BARROSO, Luiz Roberto – **Curso de direito constitucional contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 5ª. ed. São Paulo : Saraiva, 2015. 576 p. ISBN 978-85-02-22804-7.

BARROSO, Luiz Roberto – **Os papéis das Supremas Cortes e Cortes Constitucionais nas democracias contemporâneas global constitutionalism seminar** [Em linha]. Yale University (2016). [Consult. 20-07-2017]. Disponível em <http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2016/09/Os-papeis-das-CortesSupremas-Portugu%C3%AAs.pdf>.

BARROSO, Márcia Regina Castro – O “trabalho decente”: do conceito à prática. **Direito, Estado e Sociedade**. N.º 62, (jan./jun. 2023), p. 206-226.

BATISTA, Analía Soria [*et al.*] – **Envelhecimento e dependência**: desafios para a organização da proteção social. Brasília: MPS, SPPS, 2008.

BAUMAN, Zygmunt – **Identidade**: Entrevista a Benedetto Vecchi. Trad. Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2005.

BLACKBURN, Robin – **The Making of New World Slavery**: From the Baroque to the Modern 1492-1800. Londres: Verso, 1997.

BOBBIO, Norberto – **Estado, governo, sociedade**: por uma teoria geral da política. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BOBBIO, Norberto – **Teoria do ordenamento jurídico**. Trad. Maria Celeste dos Santos. 6ª. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1989.

BOBBIO, Norberto. **Igualdade e liberdade**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Ediouro, 1996.

BONAVIDES, Paulo – **Curso de direito constitucional**. 27ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

BOTELHO, Catarina Santos – **Os direitos sociais em tempos de crise ou revisitar as normas programáticas**. Coimbra: Almedina, 2015.

BROWN, Gordon (ed.) – **The Universal Declaration of Human Rights in the 21st Century**: A Living Document in a Changing World. Cambridge, UK: Open Book Publishers, 2016. ISBN 978-1-78374-221-9.

BRUM, Gabriel. Brasil tem o menor número de auditores fiscais do trabalho em 30 anos. **Radio Agência** [Em linha]. (20 mar. 2023). [Consult. 13-11-2024]. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/geral/audio/2023-03/brasil-tem-o-menor-numero-de-auditores-fiscais-do-trabalho-em-30-anos#:~:text=Segundo%20o%20Sindicato%20Nacional%20da,menor%20n%C3%BAmero%20em%2030%20anos.>

BURTON, Howard – **Kant, aplicado**: uma Conversa com Onora O'Neill. Victoria: Open Agenda Publishing Inc., 2021. ISBN: 978-1-77170-151-8.

CAMELO, Ana Paula [et al.] (org.) – **Debates conceituais e regulatórios sobre o futuro do trabalho em plataformas digitais**. São Paulo: FGV Direito SP, 2022.

CANOTILHO, J. J. G.; CORREIA, M. O. G.; CORREIA, E. P. B. (org.) – **Direitos Fundamentais Sociais**. 2ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. ISBN 978850262963-9.

CANOTILHO, J. J. Gomes – **“Brancos” e Interconstitucionalidade**: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional. Coimbra: Almedina, 2012.

CANOTILHO, J. J. Gomes – **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª. ed. Coimbra : Almedina, 2003. 1522 p. ISBN 972-40-2107-6.

CANOTILHO, J. J. Gomes – **Estudos sobre Direitos Fundamentais**. Coimbra: Almedina, 2003.

CANOTILHO, J. J. Gomes - O Direito Constitucional como Ciência de Direcção: o núcleo essencial de prestações sociais ou a localização incerta da socialidade (Contributo para a reabilitação da força normativa da “constituição social”). **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 22, fev. 2008. Disponível em: https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao022/Jose_Canotilho.htm. Acesso em: 04 fev. 2025.

CANOTILHO, J. J. Gomes [*et al.*]. (coord.). **Comentários à Constituição do Brasil**. 3ª. ed. São Paulo: SaraivaJur/ Almedina/ IDP, 2023.

CARLEHEDEN, Mikael; JACOBSEN, Michael Hviid – **The Transformation of Modernity**: aspects of the past, present and future of an era. Routledge Revivals. London/New York: Taylor and Francis, 2018.

CAROLO, Daniel Fernando da Soledade – **Despesa e Redistribuição na Segurança Social em Portugal**: análise da Reforma de 2007. Lisboa, 2014. Tese de Doutoramento em Ciências Sociais, apresentada à Universidade de Lisboa.

CASTELLS, Manuel – **A sociedade em rede**. Trad. Roneide V. Majer. 7ª. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

CASTRO; Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista – **Manual de direito previdenciário**. 27ª. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS – **Caderno IV – O Novo Processo Civil – Impactos do Novo CPC no Processo do Trabalho**. Em: Centro de Estudos Judiciários. Lisboa: CEJ,

2016. Disponível em: <<https://cej.justica.gov.pt/LinkClick.aspx?fileticket=EhjxzW-LGvA%3d&portalid=30>>. Acesso em: 8 de fevereiro de 2025.

CHRISTENSEN, Clayton M. – **The innovator's dilemma**: when new technologies cause great firms to fail. Harvard: Harvard Business Review Press, 1997.

COHEN-ELIYA, Moshe; PORAT, Iddo – American balancing and German proportionality: The historical origins. **ICON**. [Em linha]. Vol. 8, N.º 2, (2010), p. 263–286. [Consult. em: 24-04-2023]. Disponível em: <http://10.1093/icon/moq004>.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. **Apesar do emprego histórico, seguro-desemprego cresce e sindicalistas culpam rotatividade**. 2014. [Consult. 4-11-2024]. Disponível em: <https://cnm.org.br/comunicacao/noticias/apesar-do-emprego-hist%C3%B3rico-seguro-desemprego-cresce-e-sindicalistas-culpam-rotatividade>.

CORNELIUS, Camila Savaris – **Dever de proteção suficiente aos Direitos Fundamentais**. São Paulo: Editora Dialética. 2022.

COULANGES, Fustel de – **A Cidade antiga**: estudo sobre o culto, o direito, as instituições da Grécia e de Roma. Trad. Jonas Camargo Leite e Eduardo Fonseca. 12ª. ed. São Paulo: Hemus, 1975.

COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda (org.) – **Canotilho e a Constituição dirigente**. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

CRUZ, Paulo Márcio – **Fundamentos do Direito Constitucional**. Curitiba: Juruá, 2001. 303 p. ISBN 85-362-0440-0.

DALLARI, Dalmo – **Elementos de teoria do Estado**. 22ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

DARWIN, Charles – **On the Origin of Species by Means of Natural Selection, or the Preservation of Favoured Races in the Struggle for Life**. 1859. [Em linha]. [Consult. em: 10-09-2023]. Disponível em <https://darwin-online.org.uk/content/frameset?itemID=F373&viewtype=text&pageseq=1>

DE MASI, Domenico – **O futuro do trabalho**: fadiga e ócio na sociedade pós-industrial. Trad. Yadir A. Figueiredo. 2ª. ed. Brasília: Editora UNB, 1999.

DE MASI, Domenico – **O trabalho no século XXI**. Trad. Aline Leal. 1ª. ed. Rio de Janeiro: Sextante, 2022.

DE STEFANO, Valerio – **The rise of the “just-in-time workforce”**: on-demand work, crowdwork and labour protection in the “gig economy”. Geneva: International Labour Office – Inclusive Labour Markets, Labour Relations and Work Conditions Branch, 2016.

DE WAAL, Frans – **A era da empatia**: lições da natureza para uma sociedade mais gentil. Trad. Rejane Rubino. São Paulo: Companhia das Letras, 2021. ISBN 978-85-359-1763-5.

DELEUZE, Gilles – **A Filosofia Crítica de Kant**. Lisboa: Edições 70, 2000. ISBN: 972-44-0289-4.

DELGADO, Gabriela Neves – **Direito fundamental ao trabalho digno**. São Paulo: Editora LTr, 2006. 256 p. ISBN 85-361-0759-6.

DRAY, Guilherme – **Direito do trabalho e cidadania**. Coimbra: Almedina, 2022.

DUGUIT, Léon – **Fundamentos do direito**. Trad. Márcio Pugliesi. São Paulo: Ícone, 1996.

DUPAS, Gilberto - **Economia global e exclusão social**: pobreza, emprego, estado e o futuro do capitalismo. 3ª. ed. rev. e ampl. São Paulo : Paz e Terra, 2001. 257 p. ISBN 97-885-219-0331-4.

DWORKIN, Ronald – **Justice for Hedgehogs**. Cambridge-MA: The Belknap Press of Harvard University Press, 2011.

DWORKIN, Ronald – **Law's Empire**. Cambridge: Harvard University Press, 1986.

DWORKIN, Ronald – **Levando os direitos a sério**. Trad. Nelson Boeira. 2ª. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

DWORKIN, Ronald – **O direito da liberdade**: a leitura moral da constituição norte-americana. Trad. Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

DWORKIN, Ronald – **O império do direito**. Trad. Jefferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

DWORKIN, Ronald – **Uma questão de princípio**. Trad. Luís Carlos Borges. 3ª. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2019.

DWORKIN, Ronald. **Sovereign Virtue: The Theory and Practice of Equality**. Harvard University Press, 2000.

ESTANQUE, Elísio – Trabalho, desigualdades sociais e sindicalismo. **Revista Crítica de Ciências Sociais**. N.º 71 (Jun. 2005), p. 113-140.

ESTANQUE, Elísio; PEREDO, Víctor Fabian Climent – A informalidade laboral na América Latina na era digital: um olhar a partir dos países ibéricos. **Revista Brasileira de Economia Social e do Trabalho**. [Em linha]. N.º 5 (2023), p. 1-23. [Consult. em 21-08-2024]. Disponível em <https://doi.org/10.20396/rbest.v5i00.17248>. ISSN 2674-9564

FARIA, José Eduardo – **Direito Social e Controle Judicial: perfil constitucional da função promocional do direito**. São Paulo: Malheiros, 1996.

FARIA, Maria do Carmo B. de – **Direito e ética: Aristóteles, Hobbes e Kant**. 1.ª ed. São Paulo: Paulus, 2021. ISBN 978-85-349-2658-4.

FARIAS, James Magno A. – **Direito, tecnologia e justiça digital**. São Paulo: LTr, 2023.

FERNANDES, António Monteiro – **Direito do Trabalho**. 17ª. ed. Coimbra: Almedina, 2014.

FERRAJOLI, Luigi – **A democracia através dos direitos: o constitucionalismo garantista como modelo teórico e como projeto político**. Trad. Alexander Araújo de Souza [*et al.*]. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. 254 p. ISBN 978-85-203-5920-4.

FINCATO, Denise; MATTE, Maurício; GUIMARÃES, Cíntia (org.) – **Direito e tecnologia: reflexões sociojurídicas**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

FREITAS JÚNIOR, Antonio Rodrigues – **On Demand: trabalho sob demanda em plataformas digitais**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2020.

FREITAS, Clayton. MEIs com dívidas podem ser excluídos do Simples Nacional. **CNN Brasil** [Em linha]. (20 out. 2010). [Consult. 29-11-2024]. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/mei-com-dividas-pode-ser-excluido-do-simples/>.

FRIEDMAN, Milton – **Capitalismo e liberdade**. Trad. Luciana Carli. 3ª. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

FRYDMAN, Benoit – **Breve manual práctico de derecho global**. Traducción de Bernardo Carvajal Sánchez - Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 2018. 117 p. ISBN: 9789587729627.

GADAMER, H.-G. – **Truth and Method**. Bloomsbury Academic, 2013.

GALOR, Oded – **A jornada da humanidade**: As origens da riqueza e da desigualdade. Trad. Antenor Savoldi Jr. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2023. e-ISBN 978-65-5560-383-5.

GARCIA, Maria Teresa Medeiros – **A poupança e o sistema de pensões**. Coimbra: Almedina, 2013.

GAURIAU, Rosane – Breves considerações sobre a regulação do trabalho em plataformas digitais na União Europeia, na França e no Brasil. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**. Vol. 87, N.º 3, (jul/set 2021), p. 71-94.

GIDDENS, Anthony – **Política, sociologia e teoria social**. Trad. Luiz Antonio Araújo. 2ª. ed. São Paulo: UNESP, 2013.

GIMENEZ, Charlise P. Colet; PIAIA, Thami Covatti – O Tratamento dos Novos Conflitos da Pós-Modernidade pelo Direito Fraternal: Crises, Migrações e Insurgências. **Novos Estudos Jurídicos**. [Em linha]. Vol. 22, N.º 1, (Abr. 2017), p. 75-98. [Consult. 14 Jul. 2017]. Disponível em <http://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/10633/5970>. ISSN 2175-0491.

GITHAY, Maria Lúcia – **Ventos do mar - trabalhadores do Porto**: Movimento Operário e Cultura Urbana em Santos (1889-1914). São Paulo: Unesp, 1992.

GORZ, André – **Adeus ao proletariado**: para além do socialismo. Trad. Angela Ramalho Vianna e Sérgio Góes de Paula. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1982.

GRAÇA, Alexandre José Nobre – **Plataformas Digitais e Trabalhadores: Posição dos Sujeitos e Relevância Laboral**. Dissertação de Mestrado [Em linha]. Lisbon School of Business and Economics & Faculdade de Direito, 2022. [Consult. 1 Fev. 2025]. Disponível em: <https://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/40158/1/203207360.pdf>.

GRAEBER, David – **Debt: The First 5,000 Years: updated and expanded** . New York;London: Melville House, 2014. ISBN: 978-1-61219-420-2.

GRAEBER, David; WENGROW, David – **O despertar de tudo: uma nova história da humanidade**. Trad. Claudio Marcondes. São Paulo: Companhia das Letras, 2022.

GUYER, Paul – **Kant**. 2ª. ed. Londres e Nova Iorque: Taylor and Francis, 2014. ISBN 978-0-203-75620-1.

HÄBERLE, Peter – **Direitos Fundamentais no Estado prestacional**. Trad. Fabiana O. Kelbert e Michael D. Donath. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2019.

HÄBERLE, Peter – **Hermenêutica constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da constituição**. Trad. Eros R. Grau. Rio de Janeiro: Renovar, 2013.

HABERMAS, Jurgen – **The Theory of Communicative Action: Reason and the Rationalization of Society** (Vol. 1, T. McCarthy, Trans.). Boston: Beacon Press, 1984.

HÄKANSTA, C. [*et al.*] – Recursos de poder e a luta contra o emprego precário: atividades sindicais no âmbito de uma iniciativa tripartida de combate ao trabalho não declarado na Suécia. **Democracia Económica e Industrial**. [Em linha]. Vol. 45, N.º 1, (2022), p. 29-56. [Consult. 09-01-2025]. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0143831X221131835>.

HARARI, Yuval Noah – **Sapiens: uma breve história da humanidade**. Trad. Jorio Dauster. São Paulo: Companhia das Letras, 2020. ISBN 978-85-359-3392-5.

HARVEY, David – **The Condition of Postmodernity: an Enquiry into the Origins of Cultural Change**. Cambridge: Blackwell, 1990.

HELLER, Agnes - **O cotidiano e a história**. Trad. Erwin Schuhmacher. São Paulo: Paz e Terra, 2016.

HIESSL, Christina [*et al.*] (coord.) – **Trabalho em plataformas: regulamentação ou desregulamentação? o exemplo da Europa**. Trad. Pedro Davoglio; São Paulo: Boitempo, 2024.

HOBBSAWM, Eric. **A era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991**. Trad. Marcos Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOLMES, Stephen; SUSTEIN, Cass – **The cost of rights: why liberty depends on taxes**. New York: Norton & Company, 1999.

HUWS, Ursula – **A formação do cibertariado: A formação do cibertariado: Trabalho virtual em um mundo real**. Trad. Maria Regina do Carmo Cruz. Campinas: Ed. Unicamp, 2018.

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ – **Entendendo o índice de Gini** [Em linha]. 2015. [Consult. em: 26-12-2024]. Disponível em: https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2015/02/Entendendo_Indexe_GINI.pdf.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. **The World Bank Group and ILO Universal Social Protection Initiative** [Em linha]. 2015. [Consult. 15 nov. 2024]. Disponível em: <https://www.ilo.org/resource/world-bank-group-and-ilo-universal-social-protection-initiative>

JERÓNIMO, Patrícia – **Os direitos do homem à escala das civilizações: proposta de análise a partir do confronto dos modelos ocidental e islâmico**. Coimbra: Almedina, 2001.

JOAQUIM, R. S. – **Segurança social no contexto luso-brasileiro**. Lisboa, 2020. Dissertação de mestrado, apresentada à Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa.

KANT, Immanuel – **A metafísica dos costumes**. Tradução, apresentação e notas de José Lamago. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 2005. 507 p. ISBN: 9789723111378.

KANT, Immanuel – **Fundamentação da metafísica dos costumes**. Trad. Paulo Quintela. Lisboa: Edições 70, 2005.

KELBERT, Fabiana Okchstein – **Reserva do possível e a efetividade dos direitos sociais no direito brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

KLEIN, Joel Thiago – **Kant e a ideia de uma história universal nos limites da razão** [Em linha]. Florianópolis, 2012. Tese de Doutorado, apresentada à Universidade Federal de Santa Catarina. [Consult. em: 10-02-2024]. Disponível em <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/100523/310841.pdf?sequence=1>

KONRATH, Ângela Maria – **O trabalho como condição humana**: do moderno Prometeu ao animal laborans e o homo faber: o trabalho intensificado e as garantias do direito ao trabalho. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2014.

KOVÁCS, Ilona Palne – **As metamorfoses do emprego**: ilusões e problemas da sociedade da informação. Oeiras: Celta Editora, 2002.

LAFER, Celso – **A reconstrução dos Direitos Humanos**: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

LALOIRE, Marcel – O que é o mínimo vital? **Análise Social**: revista do Instituto de Ciências da Universidade de Lisboa.[Em linha]. Lisboa. Vol. 5, n.º 19 (1967). [Consult. 14-07-2017]. Disponível em <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1224251406G7xNH9uk3Yy15TR7.pdf>.

LEAL, Bruno Bianco; PORTELA, Felipe Mémolo – **Previdência em crise**: diagnóstico e análise econômica do direito previdenciário. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

LEIRIA, Maria Lúcia Luz – **Jurisdição constitucional e democracia**: uma análise fenomenológica de manifestações decisórias em sede de controle difuso de constitucionalidade. São Paulo: Conceito Editorial, 2009. 228 p. ISBN 978-85-60826-68-1.

LEITÃO, Luís Manuel Teles de Menezes – **Direito do trabalho**. 8ª. ed. Coimbra: Almedina, 2023.

LEITE, Flamarion Tavares – **10 Lições sobre Kant**. 9ª. ed. Petrópolis: Vozes, 2023, p. 35. ISBN 978-85-326-3421-4.

LEME, Ana Carolina Paes; RODRIGUES, Bruno Alves; CHAVES JÚNIOR, José Eduardo de Resende (coord.) – **Tecnologias disruptivas e a exploração do trabalho humano**: a intermediação da mão de obra a partir das plataformas eletrônicas e seus efeitos jurídicos e sociais. São Paulo: LTr, 2017.

LEMERT, Charles – **Pós-modernismo não é o que você pensa**. São Paulo: Loyola, 2000.

LÉVI-STRAUSS, Claude – **Jean-Jacques Rousseau, fondateur des sciences de l'homme**. Tradução para o espanhol em Claude Lévi-Strauss [*et al.*]. Buenos Aires: Nueva Visión, 1972.

LIPOVETSKY, Gilles – **A felicidade paradoxal**: ensaio sobre a sociedade de hiperconsumo. Trad. Maria Lúcia Machado. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

LOBO, Isabel de Sousa – Estrutura social e produtiva e propensão à subterraneidade no Portugal de hoje. **Análise Social**. Vol. 21, (1985), p. 299-330, 1985.

LOUREIRO, João Carlos – Adeus ao Estado Social? O insustentável peso do não ter. **Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra**, Coimbra, n. 83, 2007. Disponível em: HeinOnline. Acesso em: 20 jan. 2025.

LOUREIRO, João Carlos – Bens, males e (e)(e)stados (in)constitucionais: socialidade e liberdade(s): notas sobre uma pandemia. **Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 3, p. 937-982, 2020. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/563>. Acesso em: 25 jan. 2025.

LOUREIRO, João Carlos – Constitutionalism, welfare and crises. **e-Pública**, Vol. I No. 3, (Dezembro 2014), p. 41-58.

LUHMANN, Niklas – **Teoría política en el Estado de bienestar**. Madrid: Alianza Universidad, 2002.

MAIA, Paulo Sávio Peixoto – A influência do constitucionalismo alemão do século XIX na categoria “Direitos Fundamentais”: Formalização do direito público e neutralização do *Rechtsstaat*. **Revista de Informação Legislativa**. Ano 46, N.º 182, (abr./jun. 2009). p. 227-

MAQUIAVEL, Nicolau – **O príncipe**; com notas de Napoleão Bonaparte e Cristina da Suécia. Trad. Mário e Celestino da Silva. Brasília: Senado Federal, 2019.

MARSHALL, T. H.; BOTTOMORE, T. – **Cidadania e classe social**. Trad. Luiz Antônio Oliveira de Araújo. São Paulo: Unesp, 2021.

MARTINEZ, Pedro Romano – **Direito do trabalho**. 2ª. ed. Coimbra: Almedina, 2005.

MARTINS, Ana Maria Guerra – **Manual de direito da União Europeia**. 2ª ed., Almedina: Lisboa, 2017.

MARTINS, Leonardo; SCHWABE, Jürgen (org.) – **Cinquenta anos de Jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal Alemão**. Montevideu: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

MARX, Karl – **O capital**: crítica da economia política. Trad. M. B. M. da Costa. 4ª. ed. São Paulo: Boitempo: 2017.

MAURER, Béatrice – Notas sobre o respeito da dignidade da pessoa humana... ou pequena fuga incompleta em torno de um tema central. Tradução: Rita Dostal Zanini. In SARLET, Ingo W. (org.) – **Dimensões da dignidade**: ensaios de filosofia do direito e direito constitucional. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013. p. 185-212.

MELHADO, Reginaldo – **Poder e sujeição**: os fundamentos da relação de poder entre o capital e trabalho e o conceito de subordinação. São Paulo: LTr, 2003.

MELLO, Cláudio Ari – **Kant e a dignidade da legislação**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

MENDES, Fernando Ribeiro – **Segurança social**: o futuro hipotecado. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2011.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet – **Curso de direito constitucional**. 10ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MENEZES CORDEIRO, A. – **Manual de direito do trabalho**. Coimbra: Almedina, 1991.

MESA-LAGO, Carmelo – **As reformas de previdência na América Latina e seus impactos nos princípios de seguridade social**. Trad. Secretaria de Políticas de Previdência Social. Brasília : Ministério da Previdência Social, 2006. 189 p. ISBN 978-85-88219-31-1.

MIRANDA, Carlos Roberto; DIAS, Carlos Roberto – Environment risk prevention programs and occupational health monitoring programs: audits, labor inspection, and social control. **Cadernos de Saúde Pública**. [Em linha]. Vol. 20, N.º 1, (jan-fev, 2004) p. 224-232. [Consult. em: 13-11-2024]. Disponível em <https://cadernos.ensp.fiocruz.br/ojs/index.php/csp/article/download/2228/4448>.

MIRANDA, Jorge – **Direitos Fundamentais**. 2ª. ed. Coimbra: Almedina, 2017a. ISBN 978-972-40-7217-13.

MIRANDA, Jorge – O Estado constitucional cooperativo e o jus-universalismo da Constituição Portuguesa. **Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro**. N.º 63, (jan./mar. 2017b).

MOKYR, J. – **The Lever of Riches: Technological Creativity and Economic Progress**. Oxford: Oxford University Press, 1990.

MORAES, Alexandre de – **Direito constitucional**. 15^a. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

MOREIRA, Teresa Coelho – **Direito do trabalho na era digital**. Coimbra: Almedina, 2022.

MYRDAL, Gunnar – **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. Trad. N. Palhano. 3^a. ed. Rio de Janeiro: Saga, 1972.

NABAIS, José Casalta – **Por uma liberdade com responsabilidade**. Coimbra: Almedina, 2007.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro – **Direito do trabalho na Constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1989.

NEVES, Miguel S. - Direito Internacional da Água e conflitualidade internacional: implicações do reconhecimento da água como direito humano. **Jurismat**. [Em linha]. N.º 3 (2013), p. 261-291. [Consult. em: 17-08-2024]. Disponível em http://recil.grupolusofona.pt/bitstream/handle/10437/5053/direito_internacional_da_agua.pdf?sequence=1. ISSN 2182-6900.

NEVES, Miguel S. - Paradiplomacia, Regiões do Conhecimento e a consolidação do «Soft Power». **JANUS.NET e-journal of International Relations**. [Em linha]. N.º 1, (Outono 2010). p. 12-32. [Consult. em: 17-08-2024]. Disponível em: http://janus.ual.pt/janus.net/pt/arquivo_pt/pt_vol1_n1/pt_vol1_n1_art2.html. ISSN 1647-7251.

NOBRE, Marcos – **A teoria crítica**. 2^a. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2008.

NÓMADAS digitais: porque escolhem Portugal para trabalhar. **Moving Portugal** [Em linha]. 2025. [Consult. 31-10-2024]. Disponível em <https://www.movingtoportugal.pt/destino-portugal/nomadas-digitais-porque-escolhem-portugal-para-trabalhar/>.

NOVAIS, Jorge Reis – **A dignidade da pessoa humana**. Vol. I - Dignidade e Direitos Fundamentais. 2^a. ed. Coimbra: Almedina, 2019.

NOVAIS, Jorge Reis – **Direitos sociais**. Coimbra: Almedina, 2010.

O'NEILL, Onora – **Em direção à justiça e à virtude**: uma exposição construtiva do raciocínio prático. São Leopoldo, Editora da UNISINOS, 2006. 272 p. ISBN-13. 978-8574312606.

OLIVEIRA, Antonio Carlos de – **Direito do trabalho e previdência social**: estudos. São Paulo: LTr, 1996.

OLIVEIRA, Murilo Carvalho Sampaio – Plataformas digitais e regulação trabalhista: precificação e controle do trabalhador neste novo modelo empresarial. **Revista da Faculdade de Direito da UFG**. [Em linha]. Vol. 45, n.º 3, (2021). [Consult. em: 11-11-2024]. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/revfd/article/view/68170>.

ORMELES, Vinícius Fernandes – Princípios jurídicos e realidade normativa. **Revista de Estudos Jurídicos UNESP**. [Em linha]. Vol. 16, n.º 23 (2012). p. 393-413. [Consult. em: 10-07-2017]. Disponível em <http://seer.franca.unesp.br/ojs/index.php/estudosjuridicosunesp/article/view/623>. eISSN 2179-5177

ORMELES, Vinícius Fernandes – Princípios jurídicos e realidade normativa. **Revista de Estudos Jurídicos UNESP**. [Em linha]. Vol. 16, n.º 23 (2012). p. 393-413. [Consult. em: 10-07-2017]. Disponível em <http://seer.franca.unesp.br/ojs/index.php/estudosjuridicosunesp/article/view/623>. eISSN 2179-5177

OTERO, Paulo – **Personalidade e Identidade Pessoal e Genética do Ser Humano**: um perfil constitucional da bioética. Coimbra: Almedina, 1999. 104 p. ISBN 978-972-40-1244-5.

PAINE, Thomas – **Writings of Thomas Paine**. Volume 2 (1779-1792): The Rights of Man. Pittsburgh: General Press, 2021.

PASOLD, César Luiz – **Função social do estado contemporâneo**. Florianópolis: OAB/SC Editora, 2003.

PASTOR, José Manoel Almansa – **Derecho de la seguridad social**. 7ª. ed. Madrid: Tecnos, 1991.

PATRÍCIO, Isabel. Aumento das visitas da ACT pode prejudicar qualidade da inspeção, avisa sindicato. **Trabalho by ECO** [Em linha]. (16 jan. 2024). [Consult. 13-11-2024]. Disponível

em: <https://eco.sapo.pt/2024/01/16/aumento-das-visitas-da-act-pode-prejudicar-qualidade-da-inspecao-avisa-sindicato/>.

PECES-BARBA MARTINEZ, Gregorio – **Escritos sobre derechos fundamentales**. Madrid: Eudema, 1988.

PEGORARO, Lucio – Hacia nuevas clasificaciones de las formas de Estado. **Suprema**: revista de estudos constitucionais. [Em linha]. Vol. 3, n.º 1, (jan./jun. 2023), p. 21-86. [Consult. em: 09-01-2024]. Disponível em: <https://doi.org/10.53798/suprema.2023.v3.n1.a238>.

PELLIZER, Ezio; TEDESCHI, Gennaro – **Dizionario Etimologico della Mitologia Greca On Line** [Em linha]. Trieste: Università degli Studi di Trieste, 2017. 268 p. [Consult. 31 Mai. 2017]. Disponível em <http://www.demgol.units.it>.

PEREZ LUÑO, Antonio Enrique – **Perspectivas e tendências atuais do Estado constitucional**. Trad. José Luiz Bolzan de Moraes e Valéria Ribas do Nascimento. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

PEREZ-LUÑO, Antonio E. – **Direitos Humanos, estado de direito e Constituição**. Trad. Paulo Roberto Leite. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2021.

PEREZ-LUÑO, Antonio Enrique – **Los derechos fundamentales**. 8ª. ed. Madrid: Tecnos, 2005.

PINHEIRO, Armando Castelar – A justiça e o custo Brasil. **Revista USP**. [Em linha]. Consult. em: 11-11-2024]. N.º 101, (2014), p. 141–158. DOI: 10.11606/issn.2316-9036.v0i101p141-158. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/87823>.

PIOVESAN, Flávia – Declaração Universal dos Direitos Humanos: desafios e perspectivas. **Revista Brasileira de Estudos Jurídicos**. [Em linha]. Vol. 9, n.º 2 (2014). [Consult. em: 29-02-2024]. Disponível em: https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/6566/010_piovesan.pdf.

POLANYI, Karl – **A grande transformação : as origens políticas e econômicas de nossa época**. Prefácio: Joseph E. Stiglitz. Tradução Vera Ribeiro. 1.ª ed. Rio de Janeiro : Contraponto, 2021. ISBN 978-65-5639-010-9

PORTELA, Paulo H. G. – **Direito internacional público e privado**. 7ª. ed. Salvador:

PRASSL, Jeremias – **Human as a servisse**: The promise and perils of work in the Gig economy. Oxford: Oxford University Press, 2018.

PROENÇA, Carlos Carranho – O direito ao trabalho no direito da união europeia. In: Manuel Monteiro Guedes Valente (Coord.). **Os Desafios do Direito no Século XXI**. Coimbra: Almedina, 2019, pp. 201-218.

PROENÇA, Carlos Carranho – **Tutela jurisdicional efetiva no direito da União Europeia**: dimensões teóricas e práticas. 2016. Tese de Doutoramento em Direito, apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. [Consult. em: 12-11-2024]. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10316/26659>.

PROENÇA, Carlos Carranho – Tribunal de Contas de Portugal e Tribunal de Contas Europeu no controlo holístico da boa gestão financeira pública. **Revista do Tribunal de Contas**. N.º 8, julho a dezembro de 2024. p. 9-50. [Consult. em: 17-02-2025]. Disponível em: <<https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2024/rel005-2024-sratc.pdf>>.

QUINTEROS, Mercedes Hoces – Portabilidade dos fundos previdenciários: uma nova alternativa para os trabalhadores migrantes. In BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Migrações Internacionais e a Previdência Social**. Brasília: MPAS, SPS, CGEP, 2006.

RAMALHO, Maria do Rosário Palma – **Direito Social da União Europeia**. Coimbra: Almedina, 2009. ISBN 978-972-40-3991-6.

RATO, Helena – A regularização dos imigrantes e a segurança social. **Galileu – Revista de Economia e Direito**. Vol. 6, n.º2, (2001), p. 105-132.

RAWLS, J. – **A Theory of Justice**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1971.

RENAULT, Emmanuel – **Vocabulário de Karl Marx**. Trad. Claudia Berliner. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010.

RENAULT, Luiz Otávio Linhares; CANTELLI, Paula Oliveira; PORTO, Lorena Vasconcelos; NIGRI, Fernanda (coord.) – **Parassubordinação**. São Paulo: LTr, 2011.

RIEDEL, Eibe H. (ed.) – **Social security as a human right**: drafting a general comment on article 9 ICESCR - some challenges: 26ª. ed. New York: Springer, 2006.

ROCHA, Daniel Machado da – **O direito fundamental à Previdência Social na perspectiva dos princípios constitucionais diretivos do sistema previdenciário brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

RODRIGUES, Ricardo Batista – **Novas tecnologias da informação e da comunicação**. Recife: IFPE, 2016.

RODRIGUEZ, Américo Plá. **Princípios de direito do trabalho**. 3ª. ed. São Paulo: LTr, 2000.

RODRÍGUEZ, Fernando Díez – **Homo Faber**: historia intelectual del trabajo, 1675-1945. Madrid: Siglo XXI, 2014.

ROUSSEAU, Jean-Jacques – **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens** (Portuguese Edition). Trad. Paulo Neves. L&PM. 2008.

ROXO, Manuel M. (coord.) – **Trabalho sem fronteiras?** O papel da regulação. Coimbra: Almedina, 2017.

RUGGIE, John G. – Just business: multinational corporations and human rights. *In* **2013 Raymond and Beverly Sackler Distinguished Lecture, Connecticut, 2013 - Actas**. [Consult. 20 Ago. 2024]. Disponível em: https://www.wilmerhale.com/uploadedFiles/WilmerHale_Shared_Content/Files/PDFs/Roundtable%20Report%20FINAL_to%20print.pdf.

RUSSOMANO, Mozart Victor – **Curso de direito do trabalho**. 6ª. ed. Curitiba: Juruá, 1997.

RUSSOMANO, Mozart Victor – **Curso de previdência social**. Rio de Janeiro: Forense, 1979.

RUTKOWSKI, Michal – Reimagining Social Protection: New systems that do not rely on standard employment contracts are needed. **Finance & Development**. Vol. 55, n.º 4, (Dec. 2018), p. 10-13.

SANTOS, António J. Robalo dos – **Trabalho não-declarado e fenômenos conexos**. Lisboa: Escolar Editora, 2013. 750 p. ISBN 978-972-592-391-7.

SARLET, Ingo W. – **A eficácia dos Direitos Fundamentais**. 4ª. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

SARLET, Ingo W. – **Direitos Fundamentais a prestações sociais e crise:** algumas aproximações. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

SARLET, Ingo W. – **Direitos Fundamentais:** comentários ao artigo 5º da Constituição Federal de 1988. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

SARLET, Ingo W. – Mark Tushnet e as assim chamadas dimensões (“gerações”) dos direitos humanos e fundamentais: breves notas. **Revista Estudos Institucionais**. [Em linha]. Vol. 2, n.º 2 (2016). [Consult. em: 15-04-2023]. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/80/97>.

SARLET, Ingo W. (org.) – **Dimensões da dignidade:** ensaios de filosofia do direito e direito constitucional. 2ª. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

SARLET, Ingo W. (org.) – **Direitos Fundamentais, informática e comunicação:** algumas aproximações. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SARMENTO, Daniel – **Dignidade da pessoa humana:** conteúdo, trajetórias e metodologia. 3ª. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. ISBN 978-65-5518-206-4.

SCHNEEWIND, Jerome B. **The invention of autonomy:** A history of modern moral philosophy. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

SEBBEN, Andressa – **Introdução à informática:** uma abordagem com Libreoffice. Chapecó: UFFS, 2012.

SEN, Amartya; KLIKSBURG, Bernardo – **As pessoas em primeiro lugar:** a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado. Trad. Bernardo Ajzenberg e Carlos Eduardo Lima da Silva. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SERAU JUNIOR, Marco Aurélio – Contrato intermitente: reflexões e avanços necessários. **Revista eletrônica [do] Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região**. Vol. 12, n.º 120, (maio 2023), p. 225-237.

SIEYÈS, Abade – **Exposição refletida dos direitos do homem e do cidadão**. Trad. Emerson Garcia. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

SILVA, Filipe Carreira da – **O futuro do estado social**. Lisboa: Fundação Francisco Manoel dos Santos, 2013.

SILVA, Thiago Delaíde da – **Dignidade e autonomia na filosofia moral de Kant**. São Paulo: Edições 70/Almedina Brasil, 2022. ISBN 978-85-62938-67-2.

SIMÕES, Ana Cecília Sena – **Segurança social**. Coimbra: Almedina, 2009.

SMIL, Vaclav – **Energy and civilization: A history**. Cambridge, MA: The MIT Press, 2017.

SMITH, Adam – **A riqueza das nações** (compêndio). Trad. Bento da Silva Lisboa. São Paulo: Hunter Books, 2014.

SMITH, Adam – **The theory of moral sentiments**. Uplifting Publications, 2009. ISBN 1090273142.

SOARES, Guido F. S. – **Curso de direito internacional público**. São Paulo: Atlas, 2002. 437 p. ISBN 85-224-3164-7.

SOUTO MAIOR, Jorge Luiz – **Curso de Direito do Trabalho**: teoria geral do direito do trabalho. São Paulo: LTr, 2011.

SOUTO MAIOR, Jorge Luiz; CORREIA, Marcos Orione Gonçalves (org.) – **Curso de direito do trabalho**: direito individual do trabalho. São Paulo: LTr, 2008.

SSENYONJO, Manisuli – **International Human Rights Law: Six Decades after the UDHR and Beyond**. Abingdon: Taylor & Francis, 2016.

STANDING, Guy – **O precariado**: a nova classe perigosa. Trad. Cristina Antunes. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2020.

STRECK, Lênio Luiz – **Jurisdição constitucional**. 7ª. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2023. ISBN 978-65-5964-613-5.

STRECK, Lênio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de – **Ciência política e teoria do Estado**. 3ª. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

SUPIOT, Alain – **O espírito de filadélfia**: a justiça social diante do mercado total. Tradução de Tânia do Valle Tschiedel. Porto Alegre: Editora Sulina, 2014.

SÜSSEKIND, Arnaldo [*et al.*] – **Instituições de direito do trabalho**. 21^a. ed. atual. por Arnaldo Süssekind e Lima Teixeira. São Paulo: LTr, 2003.

SYMONIDES, Janusz – **Human Rights: International Protection, Monitoring, Enforcement**. London: Routledge, 2019.

TEIXEIRA, Mariana – **Vulnerabilidade e igualdade**: discutindo as medidas jurídicas de proteção às pessoas em situação de vulnerabilidade. [Em linha]. [Consult. 10-11-2024]. Porto, 2023. Dissertação de mestrado em Direito, apresentada à Universidade do Porto. Disponível em: https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/155149/2/649835.pdf?utm_source=chatgpt.com.

TONETTO, M. C. – A dignidade da humanidade e os deveres em Kant. **Revista Filos.** Vol. 24, n.º 34, (jan./jun. 2012), p. 265-285.

TONETTO, Milene; BAZZANELLA, Sandra Eloisa Pisa. A pobreza a partir da perspectiva utilitarista de Singer e da ética kantiana em O'Neill. **Revista de Filosofia Aurora**. [Em linha]. Vol. 35, (2023). [Consult. em: 21-08-2024]. Disponível em: <http://doi.org/10.7213/1980-5934.035.e202329132>.

TORRES, Guillermo Cabanellas de; ZAMORA Y CASTILLO – **Tratado de política laboral y social**. 3^a. ed. Buenos Aires: Heliasta, 1982. Tomo 1.

UGUINA, Mercader – **El futuro del trabajo en la era de la digitalización y la robotica**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2017.

VAN DER LINDEN, Marcel – História do trabalho: o velho, o novo e o global. **Revista Mundos do Trabalho**. [Em linha]. Vol.1, n.º 1, (jan./jun. 2009). [Consult. em: 21-08-2024]. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/159231/mod_resource/content/1/Van%20Der%20Linden%20Hist%C3%B3ria%20do%20trabalho.pdf.

VARELA, Raquel – Estado Social, Assistência Social e precariedade laboral em Portugal (1974-2015). **SER Social**. Vol. 17, n.º 37, (jul.-dez./2015), p. 411-454.

VENTURI, Augusto – **Los fundamentos científicos de la seguridad social**. Madrid: Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, 1994.

VIDIGAL, Viviane; KROST, Oscar (org.) – **Mais direito, tecnologia e trabalho**. Leme: Mizuno, 2022. Vol. 2.

VIDIGAL, Viviane; KROST, Oscar; ESTRADA, Manuel (org.) – **Direito, tecnologia e trabalho**. Leme: Mizuno, 2022. Vol. 1

WEIL, David – **The Fissured Workplace**: why work became so bad for so many and what can be done to improve it. Harvard University Press, 2014.

WOLKMER, Antonio Carlos – **Pluralismo jurídico**: fundamentos de uma nova cultura no Direito. 3ª. ed. São Paulo: Alfa Ômega, 2001.

WOMACK, J. P.; JONES, D. T.; ROOS, D. – **The Machine That Changed the World**: The Story of Lean Production - Toyota's Secret Weapon in the Global Car Wars That Is Now Revolutionizing World Industry. New York: Free Press, 1990.

WOOD, Allen – **Kant (Introdução)**. Trad. Delamar José Volpato Dutra. Porto Alegre: Penso, 2007.

WRIGLEY, E. A. – **Energy and the English Industrial Revolution**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

XAVIER, Bernardo Lobo. **Curso de direito do trabalho**. 2ª. ed. Lisboa: Verbo, 1993.

ZANON JÚNIOR, Orlando Luiz – Pós-positivismo: A versão interpretativista de Dworkin. **Revista Âmbito Jurídico**. [Em linha]. N.º 117 (2013). [Consult. em: 30-11-2024]. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/pos-positivismo-2-a-versao-interpretativista-de-dworkin/>.

FONTES DOCUMENTAIS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. [Em linha]. 1988. [Consult. 10-01-2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao.htm;

BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral – **Relatório nacional voluntário, Brasil 2024**. Brasília: Presidência da República, 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal – **A Constituição e o Supremo**. 5ª. ed. atual. até a EC 90/2015. Brasília : STF, Secretaria de Documentação, 2016.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho. **STF divulga cronograma de audiência pública sobre relação entre motoristas e plataformas digitais** [Em linha]. 2024. [Consult. 6-12-2024]. Disponível em: <https://portal.trt12.jus.br/noticias/stf-divulga-cronograma-de-audiencia-publica-sobre-relacao-entre-motoristas-e-plataformas> .

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE ; ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. El futuro del trabajo en América Latina y el Caribe: antiguas y nuevas formas de empleo y los desafíos para la regulación laboral. **Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe**. [Em linha]. N.º 20, (2019). [Consult. em: 1-11-2024]. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44604-coyuntura-laboral-america-latina-caribe-futuro-trabajo-america-latina-caribe>.

COMISSÃO EUROPEIA - **Comunicação ao Parlamento Europeu e ao Conselho - Um novo quadro da EU para reforçar o Estado de direito** [Em linha]. COM (2014) 158. Luxemburgo: Serviço de Publicações da União Europeia, 2014. [Consult. em: 15-04-2023]. Disponível em https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:caa88841-aa1e-11e3-86f9-01aa75ed71a1.0021.01/DOC_1&format=PDF. A

COMISSÃO EUROPEIA – Comunicação da comissão ao conselho, ao parlamento europeu, ao comité económico e social europeu e ao comité das regiões. **Intensificar o combate ao trabalho não declarado** [Em linha]. COM (2007) 628. Bruxelas, 2007. [Consult. em: 1-11-2024]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007DC0628:PT:HTML>.

COMISSÃO EUROPEIA – **Pilar Europeu dos Direitos Sociais** [Em linha]. 2017. [Consult. em: 15-11-2024]. Disponível em: https://commission.europa.eu/system/files/2017-12/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_pt.pdf.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA – **Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à melhoria das condições de trabalho em plataformas digitais** [Em linha]. 2024. [Consult. em: 26-12-2024]. Disponível em: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-89-2024-INIT/pt/pdf>.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA – **Recomendação do Conselho de 8 de novembro de 2019**. Relativa ao acesso à proteção social dos trabalhadores por conta de outrem e por conta própria (2019/C 387/01) [Em linha]. [Consult. em: 10-09-2024]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A32019H1115%2801%29>

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Os trabalhadores das plataformas digitais na UE em destaque**. 2024. [Consult. 26-12-2024]. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/infographics/digital-platform-workers/>.

EMPREGADOS com carteira e sem carteira atingem patamar recorde em 2023. [Em linha]. **Agência Gov**. (30 jan. 2024). [Consult. 13-11-2024]. Disponível em <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202401/taxa-de-desocupacao-cai-a-7-8-em-2023-menor-patamar-desde-2014>.

EUROFUND – **Undeclared Work in the European Union** [Em linha]. Special Eurobarometer 498 – September 2019. European Union, 2020. ISBN 978-92-76-15135-7. [Consult. em 09-01-2025]. Disponível em: <http://doi.org/10.2767/018492>.

FUNDAÇÃO FRANCISCO MANUEL DOS SANTOS. **Rendimentos e desigualdade**: a evolução recente dos rendimentos familiares e dos principais indicadores de desigualdade [Em linha]. [Consult. em: 3-01-2025]. Disponível em: <https://ffms.pt/pt-pt/estudos/rendimentos-e-desigualdade#:~:text=Os%20efeitos%20econ%C3%B3micos%20do%20impacto,UE%20em%201.2%20pontos%20percentuais>.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Primeiro Trimestre de 2024**. [Em linha]. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. [Consult. 13-11-2024]. Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domici

lios_continua/Trimestral/Fasciculos_Indicadores_IBGE/2024/pnadc_202401_trimestre_caderno.pdf .

INSTITUTO DE PESQUISA ECÔNOMICA APLICADA. **Desemprego, Informalidade, Subutilização e Inatividade** [Em linha]. 2024. [Consult. 1-11-2024]. Disponível em <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/268-retratos-indicadores/retratos-indicadores-mercado-de-trabalho/15193-desemprego-informalidade-subutilizacao-e-inatividade>.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA. **Estimativas Mensais de Emprego e Desemprego** [Em linha]. 2024. [Consult. 13-11-2024]. Disponível em: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=645497845&DESTAQUESmodo=2

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – **17 objetivos para transformar nuestro mundo** [Em linha]. 2024 /. [Consult. em: 12-11-2024]. Disponível em: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es>

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – **Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável** [Em linha]. 2015. [Consult. em: 13-11-2024]. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Global: The Ten Principles of the UN Global Compact** [Em linha]. 2000. [Consult. em: 13-11-2024]. Disponível em <https://unglobalcompact.org/what-is-gc/mission/principles#> .

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – **¿En qué consiste el desarrollo sostenible?** [Em linha]. 2023a. [Consult. em: 13-11-2024]. Disponível em: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2023/08/what-is-sustainable-development/> .

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – **Financiación para el desarrollo: qué debemos saber al respecto** [Em linha]. 2023b. [Consult. em: 13 nov. 2024]. Disponível em: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2023/08/explainer-financing-for-development-what-to-know-now/> .

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - **The future we want** [Em linha]. 2012. [Consult. em: 13-11-2024]. Disponível em: http://www.rio20.gov.br/documentos/documentos-da-conferencia/o-futuro-que-queremos/at_download/the-future-we-want.pdf .

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – **Demissão sem justa causa: o que diz a Convenção No.158 da OIT?** [Em linha]. 2023. [Consult. em: 15-12-2024]. Disponível em: <https://www.ilo.org/pt-pt/resource/news/demissao-sem-justa-causa-o-que-diz-convencao-no158-da-oit#:~:text=A%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20cria%20um%20patamar,social%20e%20alternativas%20%C3%A0%20dispensa>.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – **O trabalho digno e a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável** [Em linha]. 2017. [Consult. em: 20-07-2023]. Disponível em: https://www.ilo.org/global/topics/sdg-2030/resources/WCMS_544325/lang--pt/index.htm.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – **Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo: tendencias 2024**. Informe de referencia de OIT [Em linha]. Genebra, 2024. [Consult. em: 31-08-2024]. Disponível em DOI: <https://doi.org/10.54394/EIIX3179>.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – **Extending social security to all: A review of challenges, present practice and strategic options**. Draft for discussion. Tripartite meeting of experts on strategies for the extension of social security coverage. Social Security Department – ILO. Geneva, 2009.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – **Igualdade no trabalho: um desafio contínuo**. Relatório Global no quadro do seguimento da Declaração sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho Conferência Internacional do Trabalho, 100ª Sessão, 2011. Relatório I(B). [Em linha]. 2011. [Consult. em: 5-11-2024]. Disponível em: https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40ed_norm/%40relconf/documents/meetingdocument/wcms_155394.pdf.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – **Las reglas del juego: una breve introducción a las normas internacionales del trabajo**. Genebra : 2005. 96 p. ISBN 92-2-316648-9.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – **Proteção dos trabalhadores num mundo do trabalho em transformação**: Debate recorrente sobre o objetivo estratégico da proteção social (proteção dos trabalhadores) [Em linha]. 2015a. [Consult. em: 5-11-2024]. Disponível em:

https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@europe/@ro-geneva/@ilo-lisbon/documents/publication/wcms_709440.pdf .

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – **The informal economy and decent work:** a policy resource guide, supporting transitions to formality. [Em linha]. International Labour Office, Employment Policy Department, Geneva, 2013. [Consult. em: 5-11-2024]. Disponível em: https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40europe/%40ro-geneva/%40sro-moscow/documents/publication/wcms_345060.pdf .

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – **Agenda Nacional de Trabalho Decente** [Em linha]. 2006. [Consult. em: 5-11-2024]. Disponível em https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40americas/%40ro-lima/%40ilo-brasilgia/documents/publication/wcms_226229.pdf .

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – **Constituição da Organização Internacional do Trabalho** [Em linha]. 2023. [Consult. em: 13-05-2024]. Disponível em <https://www.dgert.gov.pt/constituicao-da-organizacao-internacional-do-trabalho> .

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – **Convenção n.º 102, Aprovada na 35ª reunião da Conferência Internacional do Trabalho (Genebra, 1952)** [Em linha]. 1952. [Consult. em: 23-12-2024]. Disponível em: <https://www.ilo.org/pt-pt/resource/c102-normas-minimas-da-seguridade-social> .

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – **Declaração da OIT sobre Justiça Social para uma Globalização Justa** [Em linha]. Genebra, 2008. [Consult. em: 15-11-2024]. Disponível em: <https://www.ilo.org/pt-pt/media/51631/download> .

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – **Declaração do Centenário da OIT para o Futuro do Trabalho** [Em linha]. Genebra: 2019. [Consult. em: 3-09-2024]. Disponível em https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@europe/@ro-geneva/@ilo-lisbon/documents/publication/wcms_749807.pdf .

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – **Recomendação relativa à transição da economia informal para a economia formal, adotada pela Conferência em**

sua centésima quarta sessão (n.º 204) [Em linha]. 2015b. [Consult. em: 15-11-2024]. Disponível em: <https://www.ilo.org/pt-pt/media/66796/download> .

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – **Relatório Mundial sobre Proteção Social 2020–22: a proteção social numa encruzilhada – em busca de um futuro melhor**. Genebra: OIT, 2021b.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – **Trabalhar para um futuro melhor: informe da Comissão Mundial sobre o Futuro do Trabalho**. Lisboa: OIT, 2019a.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO - **Women and Men in the Informal Economy – A Statistical Brief** [Em linha]. 2018. [Consult. em: 12-11-2024]. Disponível em [ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@ed_protect/@protrav/@travail/documents/publication/wcms_711798.pdf](https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@ed_protect/@protrav/@travail/documents/publication/wcms_711798.pdf).

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – **World Employment and Social Outlook – Trends 2020** [Em linha]. Genebra, 2020. [Consult. em: 18-09-2024]. Disponível em https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_734455.pdf .

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo 2021: El papel de las plataformas digitales en la transformación del mundo del trabajo** [Em linha]. Genebra, 2021a. [Consult. em: 31-08-2024]. Disponível em https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/publication/wcms_771675.pdf.

PATI, Raphael. IBGE: Brasil gerou 1,5 milhão de microempreendedores individuais em um ano. **Correio Brasiliense** [Em linha]. (21 ago. 2024). [Consult. 29-11-2024]. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/economia/2024/08/6924950-ibge-brasil-gerou-15-milhao-de-microempreendedores-individuais-em-um-ano.html>.

PORTUGAL – **Lei n.º 107/2009, de 14 de Setembro**. Aprova o regime processual aplicável às contra-ordenações laborais e de segurança social [Em linha]. Diário da República n.º 178/2009, Série I, de 14 de setembro de 2009. [Consult. em: 9-09-2024] Disponível em <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/2009-62059578> .].

PORTUGAL – **Relatório Voluntário Nacional 2023** [Em linha]. [Consult. em: 12-11-2024]. Disponível em: https://ptsustentavel.gov.pt/wp-content/uploads/2023/09/RVN-2023_PTS_pt_22set-2.pdf . 2023b.

PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa** [Em linha]. 1976. [Consult. em: 15-04-2023].Disponível em <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>.

PORTUGAL. **Lei n.º 7, de 12 de fevereiro de 2009. Código do Trabalho** [Em linha]. Lisboa: Presidência da República, 12 fev. 2009. [Consult. em: 20-08-2024]. Disponível em: <https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/123915628/202009250357/73775506/diploma/indice>.

PORTUGAL. Presidência do Conselho de Ministros. **Proposta de Lei n. 50/XIII. Exposição de Motivos** [Em linha]. Lisboa, 22 dez. 2016. [Consult. em: 20-08-2024]. Disponível em: <http://docplayer.com.br/32300147-Presidencia-do-conselho-deministros-proposta-de-lei-n-o-50-xiii-exposicao-de-motivos.html>.

PORTUGAL. Tribunal de Contas – **Implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (até 2022)**. Relatório N.º 2/2023 – OAC 2.ª Secção [Em linha]. [Consult. em: 12-11-2024]. Disponível em https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/focus_areas/SDG_atlas_reports/Portugal/Portugal_2023_No_2_PG_prep_FuRep.pdf . 2023a.

PRECÁRIOS INFLEXÍVEIS – **Manifesto fundador da Associação de Combate à Precariedade**. [Em linha]. 2012. [Consult. em: 22-08-2024]. Disponível em: <https://www.precarios.net/a-associacao/manifesto/> .

SUSTAINABLE DEVELOPMENT REPORT. **Rankings**. [Em linha]. 2024. [Consult. 12-11-2024]. Disponível em: <https://dashboards.sdgindex.org/rankings>.

TRIBUNAL JUDICIAL DA COMARCA DE SETÚBAL – **Ações de reconhecimento da existência de contrato de trabalho no âmbito das plataformas digitais**. Setúbal: Gabinete de Apoio aos Magistrados Judiciais, 2024.

WORLD BANK GROUP – **Brazil Poverty and equity assessment: looking ahead of two crises.** World Bank Group, Washington, DC, 2022b. [Consult. em: 30-11-2024]. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10986/37657>.

WORLD BANK **Averting the old age crisis: Policies to protect the old and promote growth.** Oxford University Press, 1994. [Consult. em: 30-11-2024]. Disponível em: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/830671468174557129/averting-the-old-age-crisis-policies-to-protect-the-old-and-promote-growth>.

WORLD BANK GROUP – **Charting a Course Towards Universal Social Protection: Resilience, Equity, and Opportunity for All.** World Bank Group, Washington, DC, 2022a. [Consult. em: 30-11-2024]. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10986/38031>.