

Proteger os trabalhadores na economia das plataformas em linha: Uma descrição geral dos desenvolvimentos em termos de regulamentação e políticas na UE

Observatório Europeu dos Riscos
Resumo executivo

Autores: Prof. Dr. Sacha Garben

Gestão do projeto: Katalin Sas (EU-OSHA)

O presente relatório foi encomendado pela Agência Europeia para a Segurança e Saúde no Trabalho (EU-OSHA). O seu conteúdo, incluindo quaisquer opiniões e/ou conclusões expressas, é da responsabilidade exclusiva do(s) seu(s) autor(es) e não reflete necessariamente os pontos de vista da EU-OSHA.

**O Europe Direct é um serviço que o ajuda a obter respostas
para as suas perguntas relacionadas com a União Europeia**

Linha telefónica gratuita (*):

00 800 6 7 8 9 10 11

(*) Alguns operadores de telecomunicações móveis não autorizam o acesso a números 00 800 ou poderão cobrar uma tarifa por estas chamadas.

Estão disponíveis mais informações sobre a União Europeia na Internet (<http://europa.eu>).

Uma ficha catalográfica figura no fim desta publicação.

Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2017

© Agência Europeia para a Segurança e Saúde no Trabalho, 2017

Reprodução autorizada mediante indicação da fonte.

Resumo executivo

As plataformas em linha desempenham um papel fundamental numa economia digitalizada. Estas plataformas — sítios Web dinâmicos que constituem praças ou mercados digitais públicos — podem ter impacto sobre o processo económico de diversas formas: na produção, em termos dos próprios produtos e serviços, na sua entrega/disponibilização e respetiva organização.

Por vezes, têm também impacto na disponibilização do trabalho. Especificamente, as plataformas em linha podem ter um papel:

- na organização do trabalho no «processo produtivo», por exemplo, através da implementação do método de divisão de um projeto em tarefas dentro de uma equipa de trabalhadores numa empresa, ou fazendo corresponder a procura de um projeto de trabalho (digital ou manual) com o trabalhador que está disposto a executá-lo, bem como na entrega/disponibilização/venda de um produto ou serviço, e respetiva organização, através, por exemplo, da possibilidade dada aos consumidores de reservar e pagar ao condutor de um automóvel através de uma aplicação para «smartphones».

Esta situação deu origem à forma de trabalho habitualmente referida como «trabalho em plataformas em linha», que se refere a toda a atividade profissional prestada nas plataformas, através delas ou por sua mediação, e se caracteriza por uma vasta gama de disposições e relações de trabalho, nomeadamente trabalho ocasional, trabalho autónomo dependente, trabalho informal, trabalho à tarefa, trabalho a partir de casa e «crowdwork». O trabalho efetivamente realizado pode ser digital ou manual, feito internamente ou subcontratado, pouco qualificado ou altamente qualificado, nas instalações ou fora destas, em grande ou pequena escala, permanente ou temporário, dependendo da situação específica. No entanto, para constituir uma atividade profissional e ser parte da economia das plataformas em linha, o referido trabalho deve ser prestado a troco de uma remuneração, o que exclui as atividades de «partilha» genuínas.

O presente relatório propõe descrever os riscos potenciais para a segurança e saúde no trabalho (SST) identificados em relação com o trabalho nas plataformas em linha, sublinhar os desafios para as abordagens regulamentares vigentes da SST e apresentar exemplos de diferentes abordagens, já em efeito ou ainda em desenvolvimento, para dar resposta a estes desafios. Dito isto, o presente relatório não pretende emitir uma opinião sobre se o trabalho em plataformas em linha é «bom» ou «mau», e, de facto, para além de identificar os riscos potenciais também refere benefícios potenciais, tais como a redução do trabalho não declarado.

▪ Os desafios regulamentares colocados pelo trabalho em plataformas em linha e respetivas implicações na SST

Apesar de haver alguma evidência de que foram transferidas para as plataformas em linha algumas transações que eram, anteriormente, efetuadas na economia paralela, e que, em consequência, passaram a estar sob a alçada do regulador, a regulamentação destas atividades nas plataformas em linha não tem, regra geral, sido simples. Este facto deve-se à dinâmica do setor, ao comportamento de muitas plataformas em linha que parecem evitar os regulamentos e à perceção, encorajada por algumas das plataformas em linha, de que, porque as suas atividades representam um modelo de negócio totalmente novo que resulta de um rápido avanço tecnológico, não deveriam ser tratadas da mesma forma do que qualquer das atividades económicas existentes. Além disso, as dificuldades resultam em larga medida do facto de alguns aspetos do trabalho nas plataformas em linha não se enquadrarem facilmente nas categorias regulamentares pré-estabelecidas.

Este último aspeto aplica-se, em particular, à legislação laboral. Não apenas à legislação específica sobre SST, mas também a legislação que tem impacto sobre a segurança e saúde no trabalho, como a que define os conceitos de «trabalhador por conta de outrem», «empregador» e «trabalhador independente». O trabalho nas plataformas em linha pode dar origem a um vasto leque de riscos de SST, pré-existentes ou novos, tanto físicos como psicossociais. O facto de os trabalhadores das plataformas em linha terem muitas semelhanças com os trabalhadores temporários ou trabalhadores

de empresas de trabalho temporário significa que estão provavelmente expostos aos mesmos riscos no que se refere à SST, com estudos a evidenciar, de forma consistente, uma taxa de lesões mais elevada entre os trabalhadores destas categorias. Além disso, as medidas preventivas relacionadas com a SST tendem a ser mais abrangentes e mais eficazes em locais de trabalho com um maior número de trabalhadores. É reconhecido que, regra geral, os trabalhadores solitários e os trabalhadores no domicílio estão mais expostos a riscos no que se refere à segurança e saúde no trabalho. Acresce que os trabalhadores das plataformas em linha tendem a ser mais jovens, o que pressupõe ser um reconhecido fator de risco de lesões ocupacionais, e têm menos probabilidade de frequentar formação em SST. Para além disso, o trabalho nas plataformas encoraja, através da utilização da concorrência entre trabalhadores e de mecanismos de classificação, um ritmo intensivo de trabalho, o que pode provocar acidentes. O facto de a remuneração não ser contínua mas à peça aumenta a pressão de tempo. A falta de uma formação adequada aumenta ainda mais o risco de acidentes, e muitas atividades tipicamente exercidas por trabalhadores das plataformas em linha pertencem a ocupações que são consideradas particularmente perigosas, como a construção e o transporte. O trabalho nas plataformas digitais em linha acarreta riscos, tais como a exposição permanente a campos eletromagnéticos, fadiga visual e problemas musculoesqueléticos. Os riscos psicossociais incluem o isolamento, «stresse», «stresse» tecnológico, dependência da tecnologia, sobrecarga de informação, esgotamento, problemas posturais e ciberintimidação. Todo o trabalho em plataformas em linha pode aumentar o risco de «stresse» através da avaliação e classificação contínua do desempenho, mecanismos de concorrência para a atribuição do trabalho, pagamento incerto e esbatimento da fronteira entre trabalho e vida pessoal. Finalmente, a insegurança do trabalho, que é uma das características do trabalho em plataformas em linha, é reconhecidamente um fator que contribui para as más condições de saúde entre os trabalhadores atípicos.

Estes riscos deveriam tornar ainda mais importante a aplicação dos regulamentos sobre a SST aos trabalhadores das plataformas em linha, mas esta aplicação é extremamente incerta. A aplicação da regulamentação sobre SST e legislação laboral em geral é posta em causa, uma vez que o envolvimento das plataformas em linha na organização e disponibilização do trabalho, digital ou manual, tende a complicar a classificação e regulamentação das responsabilidades no que se refere ao trabalho em questão. A natureza inevitavelmente triangular (ou multilateral) e frequentemente temporária das disposições de trabalho, a autonomia do trabalhador, por vezes relativamente elevada, no que se refere ao local e horário de trabalho, a natureza, por vezes informal (de cidadão a cidadão), de algumas dessas atividades, e a falta de um local de trabalho comum constituem um desafio para a aplicação do conceito da relação de trabalho padrão, permanente e binária. No entanto, estes desafios não parecem ser exclusivos da economia em linha. Nas últimas décadas, temos assistido à utilização crescente de formas de trabalho «atípicas», tais como trabalho ocasional, trabalho pontual, trabalho através de empresas de trabalho temporário, trabalho informal e trabalho por conta própria em situação de dependência. Muitas das modalidades de trabalho definidas pelas plataformas em linha, coincidem, ou assemelham-se, a estas formas de trabalho atípicas, ou uma mistura destas, com a única diferença de que é utilizada uma ferramenta digital.

A posição frequentemente precária dos trabalhadores das plataformas em linha, aliada às características específicas do trabalho nas plataformas em linha, tende a dificultar a organização coletiva dos trabalhadores e, desta forma, a defesa dos seus direitos e interesses, bem como o desenvolvimento do diálogo social. A maioria dos trabalhadores das plataformas em linha não se conhecem; existe uma rotação elevada dos trabalhadores; poderão estar em falta padrões de trabalho definidos; os trabalhadores podem não considerar o trabalho que desempenham para a plataforma em linha, na plataforma em linha ou através desta, como a sua principal atividade profissional; e colocar os trabalhadores em concorrência uns com os outros, através de classificação individual e métodos competitivos de distribuição do trabalho, é uma característica operacional de muitas plataformas em linha. Estes fatores não favorecem a solidariedade e colaboração necessária para uma sindicalização efetiva, e o facto de poderem ser considerados como «trabalhadores independentes» pode, eventualmente, excluí-los legalmente da sindicalização.

- **Opções regulamentares e políticas nacionais relacionadas com o trabalho nas plataformas em linha**

Em resposta a estes desafios, foram identificadas diversas abordagens de políticas e regulamentação, a partir de uma análise dos desenvolvimentos atuais nos Estados-Membros.

A primeira abordagem é a aplicação «simples» dos regulamentos existentes aos trabalhadores das plataformas em linha. Em muitos países, esta opção implicaria determinar caso a caso se o trabalhador de uma plataforma em linha é um trabalhador por conta de outrem ou um trabalhador independente, ou, como é o caso em alguns países, se pertence a uma terceira categoria. Dependendo do teste aplicado, e da respetiva flexibilidade, para determinar o estatuto do trabalhador, pode ainda incluir muitos trabalhadores nas plataformas na categoria de trabalhadores por conta de outrem, ou numa categoria intermédia, o que significa que a maioria dos regulamentos laborais e de SST se aplicam, pelo menos do ponto de vista jurídico. Este parece ser o caso de diversos Estados-Membros da UE, tais como a Irlanda, Países Baixos, Suécia e Reino Unido. No entanto, a aplicação ativa pelas autoridades competentes (incluindo as inspeções de SST no domicílio) e o acesso dos trabalhadores aos tribunais são necessários para esta abordagem ser eficaz, e não o é menos considerando o comportamento sistemático de algumas das plataformas de evitar os regulamentos. Por outro lado, noutros Estados-Membros, como a Bélgica e a Dinamarca, a abordagem que consiste na aplicação das normas jurídicas vigentes tem, regra geral, como consequência que os trabalhadores das plataformas em linha são classificados como «trabalhadores independentes», pelo que a maioria da legislação laboral não é aplicada.

Uma segunda abordagem consiste em tomar medidas específicas para restringir o grupo de pessoas que serão considerados como «trabalhadores independentes» através da criação de uma categoria intermédia de «trabalhador independente» ou de uma presunção ilidível de emprego. O Reino Unido já dispõe desta categoria intermédia de «trabalhador» e a Bélgica e os Países Baixos preveem uma presunção ilidível de emprego. No entanto, os relatórios e análises relativos ao estatuto dos trabalhadores das plataformas em linha nestes países mostram que estes mecanismos não resolvem, necessariamente, as dificuldades com a categorização, e que, por fim, é ainda necessária uma avaliação caso a caso a ser efetuada pelos tribunais, com toda a incerteza legal que este processo implica. Nenhum dos países estudados adotou ainda qualquer um destes mecanismos especificamente como resposta ou relacionados com o trabalho nas plataformas em linha. É de salientar que esta abordagem pode também ser adotada organicamente, nomeadamente pelos tribunais, uma vez que estes podem adaptar os testes para verificação do trabalho (por conta própria), testes esses que foram muitas vezes por eles desenvolvidos, às características específicas do trabalho em plataformas em linha, por exemplo colocando menos ênfase na propriedade dos principais ativos da atividade (como os automóveis no caso do transporte de passageiros) e mais ênfase nos mecanismos de controlo *efetivos* (tais como os sistemas de classificação e de fixação de preços operados pelas plataformas).

Uma terceira abordagem consiste em dissociar a aplicação da regulamentação vigente do estatuto laboral, e desta forma tornar os regulamentos laborais e da SST (no que se refere, por exemplo, ao salário mínimo e proteção social) potencialmente aplicável aos trabalhadores independentes. Também aqui o Reino Unido na Lei da Segurança e Saúde no Trabalho, de 1974, oferece um exemplo de «dissociação» em que as disposições sobre SST são alargadas à proteção dos terceiros, e não apenas a empregadores e trabalhadores.

Por fim, uma quarta abordagem consiste em assegurar proteção específica em matéria de SST e/ou emprego aos trabalhadores das plataformas em linha, independentemente do seu estatuto laboral. Tem sido esta a abordagem da França, na Lei de 8 de agosto de 2016 sobre o trabalho, a modernização do diálogo social e a garantia das carreiras, que estipula o seguinte: (i) os trabalhadores independentes numa relação económica e tecnicamente dependente com uma plataforma em linha podem beneficiar do seguro para acidentes de trabalho, o qual é responsabilidade da referida plataforma, (ii) os referidos trabalhadores têm também direito a uma formação profissional contínua, da responsabilidade da plataforma e deve, a pedido do trabalhador, ser fornecida pela plataforma em linha uma certificação da sua experiência profissional com a referida plataforma, (iii) os referidos trabalhadores têm direito a constituir um sindicato, ser membro de um sindicato e ter um sindicato que represente os seus

interesses e (iv) os referidos trabalhadores têm direito a desencadear uma ação coletiva em defesa dos seus interesses.

▪ **As abordagens da União Europeia ao trabalho nas plataformas em linha**

Tendo em conta a natureza transnacional da economia das plataformas em linha e os respetivos desafios regulamentares, é natural que as instituições da UE se tenham envolvido na discussão.

A Comissão Europeia definiu as condições nas quais considera que uma relação de trabalho existe em sintonia com a legislação laboral da UE, para efeitos da aplicação da legislação laboral da UE. A UE considera que a definição de «trabalhador» do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) aplicada no contexto do livre movimento de trabalhadores também serve de orientação para a aplicação da legislação laboral da UE, o que implica que «a característica essencial de uma relação laboral consiste em alguém prestar uma atividade para outrem sob a sua direção e durante um período determinado, recebendo em contrapartida uma remuneração». Se uma relação de trabalho existe ou não deve ser um facto estabelecido com base numa avaliação caso a caso, considerando a realidade da relação e analisando adicionalmente a existência de uma relação de subordinação, a natureza do trabalho e a existência de remuneração.

Além disso, a Comissão está a considerar propor duas medidas legislativas no contexto do Pilar Europeu dos Direitos Sociais que pode vir a afetar os direitos sociais e laborais dos trabalhadores nas plataformas em linha. Em primeiro lugar, a iniciativa sobre o acesso à proteção social pode vir a estipular uma nova Diretiva da UE que assegure (i) direitos de proteção social semelhantes para trabalho semelhante, independentemente do estatuto laboral e (ii) a transferibilidade dos direitos de proteção social adquiridos. Em segundo lugar, a Diretiva relativa à declaração por escrito pode vir a ser revista para reforçar os direitos já contidos nessa Diretiva sobre a informação que o trabalhador tem o direito de receber no seu contrato de trabalho através da aplicação desta Diretiva a todos os trabalhadores, independentemente do seu estatuto laboral. Para além disso, a Diretiva revista pode vir a definir padrões laborais de base para todos os trabalhadores, em particular para a proteção das formas de trabalho atípicas e ocasionais, tais como: o direito à duração máxima do período experimental, se o período experimental tiver sido definido; para os contratos de trabalho flexíveis, o direito a um horário de referência no qual estejam incluídas as horas de trabalho, para permitir alguma previsibilidade do tempo de trabalho; no caso dos contratos de trabalho muito flexíveis, o direito a um contrato com um número mínimo de horas fixado no nível médio de horas trabalhadas durante um período anterior com uma certa duração; o direito a solicitar uma nova forma de emprego, e a obrigação de o empregador responder; o direito à formação; o direito a um período de pré-aviso razoável em caso de despedimento ou cessação antecipada do contrato; o direito a uma compensação adequada no caso de despedimento sem justa causa ou rescisão ilegal do contrato e, finalmente, o direito ao acesso a uma resolução de conflitos eficaz e imparcial no caso de despedimento e tratamento injusto.

Em termos gerais, a posição do Parlamento Europeu tem sido de que devem ser asseguradas condições de trabalho justas e uma adequada proteção jurídica e social a todos os trabalhadores na economia colaborativa, independentemente do seu estatuto. Especificamente em resposta ao Pilar Europeu dos Direitos Sociais, o Parlamento solicitou à Comissão que alargasse o âmbito de aplicação da Diretiva relativa à declaração por escrito para cobrir todas as formas de emprego, e que esta nova Diretiva-Quadro relativa a condições de trabalho dignas passasse também a incluir a garantia da existência de padrões mínimos relevantes vigentes em certas relações específicas, incluindo «para o trabalho intermediado por plataformas digitais e outras situações de trabalho por conta própria em situação de dependência, uma distinção clara – para efeitos do direito da União e sem prejuízo da legislação nacional – entre os que trabalham verdadeiramente por conta própria e os que se encontram numa relação de trabalho, tendo em conta a recomendação n.º 198 da OIT, segundo a qual o cumprimento de vários indicadores é suficiente para determinar uma relação de trabalho; o estatuto e as responsabilidades de base da plataforma, do cliente e da pessoa que executa o trabalho devem, por conseguinte, ser clarificados; devem ser igualmente introduzidos padrões mínimos em matéria de regras de colaboração com informações completas e exaustivas para o prestador de serviços sobre os seus direitos e obrigações, benefícios, nível correspondente de proteção social e identidade do empregador; os trabalhadores assalariados e os verdadeiros trabalhadores por conta própria que

exercem uma atividade através de plataformas em linha devem ter direitos análogos aos do resto da economia e ser protegidos através da participação em regimes de seguro de saúde e de segurança social; os Estados-Membros devem garantir um controlo adequado das condições aplicáveis à relação de trabalho ou ao contrato de serviços, evitando abusos de posição dominante por parte das plataformas.»

Além disso, o Parlamento destacou que o direito a condições de trabalho saudáveis e seguras inclui também a proteção contra os riscos no local de trabalho, bem como as limitações do tempo de trabalho e disposições relativamente ao período de descanso mínimo e férias anuais. Exortou os Estados-Membros a implementar de forma plena a legislação relevante, a aplicar a respetiva legislação nacional relacionada com o trabalho independente com base na primazia dos factos e a aplicá-la em conformidade, a investir em inspeções do trabalho e a considerar a atualização do quadro regulamentar para acompanhar o ritmo dos desenvolvimentos tecnológicos. Solicitou ainda à Comissão que avaliasse até que ponto a Diretiva relativa ao trabalho temporário é aplicável a plataformas em linha específicas, uma vez que muitas plataformas em linha intermediárias têm estruturas similares às empresas de trabalho temporárias.

Finalmente, num importante processo pendente no TJUE, está a ser examinada a natureza das atividades da empresa que detém a plataforma em linha Uber. A questão central é saber se as atividades da Uber podem, à luz da legislação da UE, ser classificadas como «serviços da sociedade de informação» em cujo caso o acesso ao mercado deve ser permitido e as restrições à operação da empresa devem ser objeto de notificação e podem ser aceites apenas sob certas condições, ou se, ao invés, constituem um «serviço de transportes», o qual não é abrangido pela referida regulamentação da UE e pode, em princípio, ser regulamentada sem restrições pelo Estados -Membros. O advogado-geral, Maciej Szpunar, aconselhou o TJUE a concluir que a Uber presta serviços de transportes. Apesar de o parecer (e o processo) não ser diretamente relevante para a questão do estatuto de emprego, contém muitas observações interessantes a este respeito, em particular no que se refere ao nível de controlo exercido pela plataforma em linha. Esta tão esperada decisão irá certamente clarificar estas questões e não apenas relativamente a uma das empresas mais contestadas da economia das plataformas em linha. No entanto, esta decisão por si só não resolverá todas as questões, e tanto a UE como a maioria dos Estados-Membros estão apenas a começar a desenvolver regulamentação e políticas específicas no que se refere a muitas questões relacionadas com o emprego ligado à economia das plataformas em linha.

A Agência Europeia para a Segurança e Saúde no Trabalho (EU-OSHA)

contribui para tornar os locais de trabalho na Europa mais seguros, mais saudáveis e mais produtivos. A Agência investiga, desenvolve e distribui informação fidedigna, equilibrada e imparcial em matéria de segurança e saúde e organiza campanhas de sensibilização em toda a Europa. Criada pela União Europeia em 1994 e sediada na cidade espanhola de Bilbao, a Agência reúne representantes da Comissão Europeia, dos governos dos Estados-Membros e de organizações de empregadores e de trabalhadores, bem como destacados especialistas de cada Estado-Membro da UE e de outros países.