

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA**

FELIPE MARASCHIN GUIGOU

**INVENÇÃO E REINVENÇÕES DO DESEMPREGO:
UM INDICADOR CHAVE DO MERCADO DE TRABALHO**

Porto Alegre

2024

FELIPE MARASCHIN GUIGOU

**INVENÇÃO E REINVENÇÕES DO DESEMPREGO:
UM INDICADOR CHAVE DO MERCADO DE TRABALHO**

Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Economia, área de concentração: Economia do Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Ronaldo Herrlein Junior

Porto Alegre

2024

CIP - Catalogação na Publicação

Guigou, Felipe Maraschin
Invenção e Reinvenções do Desemprego: Um Indicador
Chave do Mercado de Trabalho / Felipe Maraschin
Guigou. -- 2024.
98 f.
Orientador: Ronaldo Herrlein Jr.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do
Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas,
Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre,
BR-RS, 2024.

1. Desemprego. 2. Subutilização do Trabalho. 3.
Conferência Internacional dos Estatísticos do
Trabalho. I. Herrlein Jr, Ronaldo, orient. II.
Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os
dados fornecidos pelo(a) autor(a).

FELIPE MARASCHIN GUIGOU

**INVENÇÃO E REINVENÇÕES DO DESEMPREGO:
UM INDICADOR CHAVE DO MERCADO DE TRABALHO**

Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Economia, área de concentração: Economia do Desenvolvimento.

Aprovado em: Porto Alegre, 15 de agosto de 2024.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Ronaldo Herrlein Junior - Orientador
UFRGS

Prof. Dr. Cássio da Silva Calvete
UFRGS

Prof. Dr. Carlos Henrique Vasconcellos Horn
UFRGS

Dr. Raul Luis Assumpção Bastos
DEE – SPGG

AGRADECIMENTOS

A despeito de ter iniciado o mestrado em março de 2022, a conclusão dessa dissertação é o ponto final de um período bem mais longo da minha vida. Desde 2019 caminhei ora a passos largos e ora em incrementos sutis até chegar aqui. Foram cinco anos tão marcados pelas dúvidas, inseguranças, por planos fracassados e pelo COVID-19 quanto pelas comemorações, alegrias e por conquistas trabalhosas. É tanto para todos aqueles que me acolheram, me apoiaram e me impulsionaram nos momentos ruins, quanto para todos os que celebraram comigo nos bons que dedico cada palavra, cada vírgula e cada minuto sofrido na formatação do Microsoft Word.

Em primeiro lugar à constante da minha vida: minha família, em especial minha mãe Cleci, meu irmão Rafael e meu pai Julio Ariel, sem os quais não há dúvidas de que não estaria aqui.

À Júlia, minha parceira e meu chão, que me amou mesmo nos meus piores momentos sem nunca perder o carinho, o afeto e o olhar atencioso.

Aos amigos que fiz, aos que mantive e até mesmo aos que perdi: Zaffari, Rodrigo, Nando, Manu, Rafa, Tatá, Bê, Mari, Carol, Giulia, Gabi e muitos mais cujos nomes mereciam estar aqui mas o enxuto espaço da ABNT não permite.

Ao meu orientador Ronaldo, por embarcar na aventura dessa dissertação e manter a calma e paciência até quando eu deixava o nervosismo me vencer.

Aos colegas do PPGE, e especialmente ao Lucas e à Luana, que suportaram mesmo o congelamento da bolsa já curta de R\$ 1.500,00 sem perder a dedicação e afinho.

Aos professores, servidores, técnicos e terceirizados da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, sem os quais não existiria a FCE nem o PPGE.

E, por último precisamente por ser uma das mais importantes: à Alda, a quem devo absolutamente tudo.

RESUMO

Os desempregados são entendidos, pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), como aqueles que não têm, mas buscam trabalho. Essa concepção, que soa quase auto evidente para um observador acostumado com o que é procurar trabalho, só foi criada na década de trinta por economistas e estatísticos do trabalho estadunidenses. Da mesma forma, o entendimento do desemprego da OIT passou por várias alterações desde a introdução da procura por trabalho como critério de identificação, pela sexta Conferência Internacional de Estatísticos do Trabalho (CIET), em 1947. O objetivo desta dissertação é analisar a trajetória das medidas da subutilização do trabalho, com ênfase no desemprego, através da história de suas padronizações internacionais, de acordo com a CIET. Adicionalmente, esta dissertação apresenta uma análise comparativa da metodologia da Pesquisa Mensal do Emprego (PME) e das resoluções da CIET vigentes entre 1980 e 2016. A análise das resoluções da CIET ao longo das décadas revela uma história dominada por objetivos mutuamente conflitantes, disputas sobre aplicabilidade de categorias supostamente internacionais e tentativas, muitas vezes frustradas, de criar formas novas de compreender um fenômeno eternamente mutante. A comparação com a PME, por sua vez, revela que as pesquisas nacionais utilizavam as resoluções da CIET como auxílio, desde que as mesmas se mostrassem úteis para compreender e mensurar suas próprias realidades. Entretanto, as desconsideravam quando as mesmas se mostravam insuficientes ou quando os padrões da CIET demonstravam seu viés de análise para o mundo desenvolvido. A relação entre as pesquisas como a PME e as resoluções da CIET deve ser entendida como recíproca: padrões internacionais fomentam e balizam a criação de pesquisas nacionais, as quais, visando melhor compreender suas realidades particulares, adaptam, modificam ou ignoram as resoluções da CIET criando definições e indicadores próprios, feitos de forma experimental. Ao mesmo tempo, as inovações promovidas pelas pesquisas nacionais tornam-se subsídio para a OIT continuamente atualizar e aprimorar seus próprios padrões internacionais.

Palavras-chave: Desemprego. Subutilização do Trabalho. Conferência Internacional dos Estatísticos do Trabalho.

ABSTRACT

The unemployed are understood as those who don't have work but seek it by the International Labour Organization (ILO). This notion, which almost sounds self-evident to an observer accustomed with what it is to seek work, was only invented in the thirties by US economists and labour statisticians. Similarly, the ILO's understanding of unemployment has undergone many changes since seeking work was introduced as a criterion by the sixth International Conference of Labour Statisticians (ICLS), in 1947. The objective of this dissertation is to analyze the mensuration of labor underutilization, with special emphasis given to unemployment, throughout the history of their international standardizations according to the ICLS. Additionally, it contains a comparative analysis of the methodology of the Pesquisa Mensal do Emprego (PME) and of the ICLS resolutions active between 1980 and 2016. The analysis of the ICLS resolutions through the decades reveals a story dominated by conflicting objectives, by disputes over the applicability of supposedly international standards and by often failed attempts at creating new ways of comprehending an ever-changing phenomenon. The comparison with the PME reveals that the national surveys employed the ICLS resolutions as an aid so long as were useful for understanding and measuring their own realities. However, discounted them when those were found to be lacking or when they showed their analytical bias towards the developed world. The relationship between surveys like the PME and the ICLS resolutions ought to be seen as reciprocal: international standards foment and support the creation of national surveys, which, aiming to better grasp their particular realities, adapt, modify or ignore the ICLS resolutions, creating their own definitions and indicators in an experimental manner. At the same time, the innovations promoted by national surveys subsidize the ILO in the eternal adaptation and betterment of its international standards.

Keywords: Unemployment. Labour Underutilization. International Conference of Labour Statisticians.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	7
2	O TRABALHO REMUNERADO À BUSCA POR EMPREGO	10
3	A SEXTA À DÉCIMA PRIMEIRA CIET	19
3.1	SEXTA CIET – 1947	19
3.2	OITAVA CIET – 1954.....	22
3.3	NONA CIET – 1957	28
3.4	DÉCIMA PRIMEIRA CIET – 1966	35
4	A DÉCIMA TERCEIRA À DÉCIMA OITAVA CIET	40
4.1	DÉCIMA TERCEIRA CIET – 1982.....	40
4.2	DÉCIMA QUINTA CIET – 1993.....	49
4.3	DÉCIMA SEXTA CIET - 1998.....	53
4.4	INDICADORES CHAVE DO MERCADO DE TRABALHO E OS OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO	60
4.5	DÉCIMA OITAVA CIET - 2008.....	60
5	A DÉCIMA NONA CIET EM DIANTE	68
5.1	DÉCIMA NONA CIET – 2013	68
5.2	AGENDA DE DESENVOLVIMENTO 2030 E OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	78
5.3	VIGÉSIMA PRIMEIRA CIET - 2023.....	79
6	PESQUISA MENSAL DE EMPREGO	82
6.1	METODOLOGIA DA PME ATÉ 1982	83
6.2	METODOLOGIA DA PME ENTRE 1982 E 2001	85
6.3	METODOLOGIA DA PME ENTRE 2001 E 2016	87
7	CONCLUSÃO	90
	REFERÊNCIAS	94

1 INTRODUÇÃO

Nos dedos de uma mão, é possível contar o número de indicadores econômicos mais amplamente conhecidos e comentados do que a taxa de desemprego, tanto em círculos acadêmicos quanto entre leigos. O percurso dessa taxa é acompanhado com afincos por todos, seu comportamento analisado e reanalisado por economistas e estatísticos do trabalho, suas baixas celebradas e altas lastimadas por jornalistas e governantes. Tamanha é a atenção dedicada para uma simples porcentagem.

A verdade é que essa aparentemente simples porcentagem, revela uma realidade inteira: a taxa de desemprego oferece uma indicação da performance de toda uma economia nacional, da capacidade de sua população consumir, poupar e investir e, mais diretamente, da utilização do recurso mais precioso que um país tem, a Força de Trabalho (FT) de sua população.

Os desempregados são entendidos, pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), como a porção da FT que “[...] on a given day were without work but were seeking work [...]”¹ (OIT, 1948, p. 10). Essa concepção, empregada mundialmente para fundamentar taxas de desemprego soa quase auto evidente para um observador moderno, acostumado com o entendimento do que é procurar trabalho. Entretanto, ela só foi criada na década de trinta por economistas e estatísticos do trabalho estadunidenses (Card, 2011). Antes disso, o entendimento do desemprego era outro, e taxas de desemprego diferentes das atuais eram calculadas a partir de definições distintas. Da mesma forma, o entendimento do desemprego não segue inalterado desde a introdução da procura por trabalho como critério de identificação, há quase cem anos.

Tais constatações demonstram outro fato: a taxa de desemprego, e a definição de desemprego subjacente a ela, têm uma história. Não apenas suas definições foram criadas em locais e contextos históricos específicos, a fim de responder anseios específicos, como também as definições que foram substituídas pelas atuais também têm história. Tais fatos podem parecer transparentes, mas o amplo desconhecimento acerca das mudanças sofridas pelo entendimento do que é desemprego demonstra que até o simples por vezes nos escapa.

Assim sendo, e a fim de indagar como as coisas tidas como simples assumem esse título, faz-se interessante e necessário buscar onde, quando, como e por que foi criado esse indicador econômico, e quantas vezes ao longo de seu percurso ele foi recriado, reinventado para responder novos anseios.

¹ “[...] em certo dia estavam sem trabalho mas buscavam trabalho [...]” (OIT, 1948, p. 10, tradução própria).

No entanto, não existe apenas uma definição de taxa de desemprego ou um único entendimento de como identificar os desempregados. De fato, cada país altera os critérios e metodologias das suas pesquisas, a fim de melhor capturar especificidades regionais ou mudanças restritas a seu território. Apesar das distinções nacionais entre taxas de desemprego, a maioria dos países está representada na OIT e adotam suas diretrizes sobre o mercado de trabalho e, dentre essas, as recomendações da Conferência Internacional dos Estatísticos do Trabalho (CIET) no que tange às mensurações laborais.

Como o próprio nome sugere, a CIET opera como encontro periódico (atualmente de cinco em cinco anos) congregando estatísticos do trabalho, representantes dos estados-membros, de grupos de trabalhadores, de grupos de empregadores e de organizações internacionais para discutir prospectivas mudanças nos padrões internacionais de estatísticas do trabalho. Esses padrões, por sua vez, são divulgados na forma de resolução e tornam-se recomendações para a criação e aprimoramento de estatísticas do trabalho no mundo todo.

Este trabalho objetiva a construção da história da padronização internacional das medidas da subutilização do trabalho, com ênfase no desemprego, de acordo com a CIET, especialmente no período entre 1947 e 2023. No período que antecede 1947, o trabalho foca em especial as discussões de desemprego que ocorreram nos Estados Unidos da América. Tal foco é resultado do fato que foi lá, durante a década de trinta, que foi estabelecida a procura por emprego enquanto pilar central da identificação do desemprego, e esse se tornou referência para as padronizações internacionais até hoje (Card, 2011). A própria evolução desses conceitos e mensurações, portanto, constitui o problema de pesquisa dessa dissertação.

Uma vez que as recomendações da CIET acerca das estatísticas do trabalho não têm caráter normativo, fica a cargo de cada país adotá-las ou não. De tal forma, para se analisar a aplicabilidade concreta das resoluções sobre desemprego, subemprego e subutilização do trabalho da CIET, deve-se fazê-lo a luz de alguma das diversas pesquisas amostrais do mercado de trabalho. Para tanto, esta dissertação contém uma análise comparativa da metodologia da Pesquisa Mensal do Emprego (PME) ao longo de sua trajetória e das resoluções da CIET sobre desempregos vigentes no mesmo período.

Sendo a presente dissertação uma análise histórica da evolução das medidas de subutilização do trabalho a partir das resoluções da CIET, não cabe postular uma hipótese acerca dessa evolução. A opção feita é pela construção de uma análise cronológica que visa explorar discussões, críticas e comentários conforme eles aparecem nas conferências. Para tanto, a presente dissertação encontra-se assim organizada: este primeiro capítulo dedicado à introdução. Seguido de um segundo, onde é apresentada a história do conceito do desemprego

até a sexta CIET (1947). O terceiro, quarto e quinto capítulos contêm a apresentação da história dos conceitos de desemprego, subemprego e de subutilização do trabalho de acordo com a CIET entre 1947 e 2023. O sexto capítulo apresenta a metodologia da PME e a comparação dessa com as resoluções da CIET e, finalmente, o sétimo apresenta a conclusão.

2 O TRABALHO REMUNERADO À BUSCA POR EMPREGO

Avaliando as mudanças da definição de desemprego bem como do cálculo de sua respectiva taxa nos Estados Unidos, Card (2011) subdivide o período de análise em dois: antes e depois da década de trinta. Tal divisão é fruto da profunda ressignificação do desemprego que ocorreu no período da Grande Depressão: a invenção do conceito de busca por trabalho. É precisamente pela relevância que esse conceito viria a ter para a classificação do desemprego, a nível internacional, que certa atenção especial é devida ao contexto no qual ele surgiu.

De acordo com o autor, até 1931 só eram considerados empregados os indivíduos ocupados de forma remunerada, em diversas combinações. A exemplo, o censo estadunidense de 1880 pedia que todos os membros de um domicílio com 10 anos ou mais reportassem “[...] profession, occupation, or trade [...]”¹ (Card, 2011, p. 552) bem como o número de semanas ao longo do ano de referência, 1879, durante as quais se encontraram sem trabalho. Assim sendo, inexistia o entendimento da busca por trabalho como componente central dentro do conceito de desemprego. Dado essa inexistência, torna-se difícil discernir se o censo de 1880 incluía aposentados e categorias que atualmente seriam consideradas inativas, dentro da categoria de ocupação remunerada.

Voltando ainda mais no tempo, Hauser (1949) aponta que, nos Estados Unidos, a primeira tentativa de mensurar o que seria modernamente chamado de FT, qual seja, a oferta de mão de obra disponível em uma economia nacional, ocorreu com o Censo de 1820. Tal mensuração tomava a forma de uma pergunta, nomeadamente quantas pessoas em cada domicílio (incluindo indivíduos escravizados) encontravam-se engajadas em uma de três categorias de ocupação: agricultura, comércio e manufatura. Ainda que esse questionamento não englobasse a totalidade dos indivíduos ocupados nos Estados Unidos em 1820, uma vez que restringia a lista de ocupações tidas como pertinentes, ela dá o prelúdio para a categoria que dominaria a taxonomia de ocupação e, por conseguinte, de desemprego, pelos próximos cem anos: o conceito do trabalhador remunerado. O trabalhador remunerado era compreendido como o indivíduo ocupado de forma remunerada, seja via salário, lucro ou outra forma de remuneração², em uma série de categorias consideradas produtivas pelo recenseador em questão.

¹ “[...] profissão, ocupação ou comércio [...]” (Card, 2011, p. 552, tradução própria).

² A inclusão dos escravizados, que não recebiam qualquer forma de remuneração, no cálculo da ocupação no Censo de 1820 torna-se a única exceção, e pode ser explicada pela incipiência do conceito de trabalhador remunerado no período (Card, 2011).

A tendência de incluir uma lista de ocupações tidas como produtivas pelo recenseador perdurou até 1850, quando o Censo daquele ano pedia de seus respondentes que listassem a sua profissão, ocupação ou comércio. Tal modificação, capaz de englobar uma gama maior de ocupações foi, por sua vez, limitada por outra modificação: a pergunta era referida apenas para homens livres de quinze anos ou mais. Em um breve avanço, o Censo de 1860 fazia o mesmo questionamento de todos os indivíduos livres de quinze anos ou mais, incorporando as mulheres, mas ainda não incluindo, no entanto, a população escravizada em sua enumeração. Com a abolição da escravidão nos Estados Unidos durante a década de sessenta do século dezenove, a reiteração da pergunta sem alteração passou, de fato, a se aplicar a todos os indivíduos de quinze anos ou mais a partir do Censo de 1870 (Card, 2011).

A partir de então, a categorização do empregado como trabalhador remunerado perdurou basicamente inalterada pelos próximos sessenta anos. O trabalhador era compreendido como todo e qualquer indivíduo acima de uma idade de corte (seja quinze anos para o Censo de 1870 ou dez anos para o Censo de 1930) que reportassem ao recenseador ter uma ocupação remunerada usual. Inexistia, até 1930, qualquer pergunta explícita acerca do corte temporal referente ao período de ocupação ou desocupação. Similarmente, os censos não averiguavam acerca da situação ocupacional do respondente na data da enumeração. O desempregado, portanto, era definido por exclusão: o indivíduo sem trabalho remunerado usual. Desse modo, a comparação com dados modernos de participação na FT e desemprego se tornam praticamente impossíveis na maioria dos casos, uma vez que inativos e desempregados, compreendidos modernamente, encontram-se misturados nessa definição (Card, 2011; Hauser, 1949). Outra dificuldade para compatibilizar os dados auferidos pelos censos no período com dados modernos foi a associada aos idosos e aposentados. A inexistência, por larga parte do período, de qualquer sistema previdenciário nacional ou de dados acerca dos aposentados nos Estados Unidos, fez com que uma enorme quantidade de informação acerca da saída do mercado de trabalho pelos mais velhos se perdesse e engendrasses taxas de desemprego ainda mais incomparáveis com as modernas (Ransom; Sutch, 1986).

As alterações metodológicas agregadas aos censos entre 1870 e 1930 também tornam impossível qualquer comparação direta de seus resultados. Conforme mencionado acima, não apenas a idade de corte foi alterada ao longo do período, tornando a base mensurada distinta entre algumas edições do censo e outras, como uma série de dificuldades logísticas e metodológicas engendraram a enumeração de dados de baixa confiabilidade para o período (Hauser, 1949; Opr, 1948). As maiores dificuldades e, portanto, as maiores fontes de discrepâncias para comparações são oriundas de grupos ora mensurados ora não mensurados:

nomeadamente as mulheres e as crianças. Sua inclusão nas enumerações fora errática durante o período por diversos motivos:

- a) a baixa taxa de ocupação de ambas as categorias (quando comparadas com homens adultos);
- b) a representatividade em ambas as categorias de indivíduos com dupla dedicação (seja como trabalho doméstico não remunerado, estudantes ou trabalho familiar não remunerado em empresas familiares ou pequenas propriedades rurais); e
- c) a inexistência de um padrão estabelecido de resposta, resultavam em discrepâncias de classificação oriundas da subjetividade de cada recenseador (Hauser, 1949).

Em outros países, desde os primórdios da padronização para cálculos e referências, vigorava a categorização do desemprego a partir do conceito do trabalhador remunerado. Em sua segunda edição, celebrada em Genebra em 1925, a CIET, pela primeira vez, inclui uma definição de desemprego: dentre os indivíduos cuja fonte de renda usual era o emprego, os desempregados eram a parcela que, devido à ausência de emprego ou ao subemprego, encontrava-se “[...] not at work for one day at least.”³ (OIT, 1925, p. 61). Assim sendo, vigorava a categoria do trabalhador remunerado também na CIET.

Voltando a Card (2011), tem-se que durante a década de vinte, a Associação Estatística Estadunidense funda o Comitê de Estatísticas do Trabalho Governamentais (CETG), a qual teve um papel importante na formulação do questionário sobre emprego e desemprego do censo de 1930. O questionário iniciava com três perguntas acerca da ocupação, setor e classe (leia-se empregado assalariado, trabalhador por conta própria ou empregador) seguidas de se, no dia de enumeração, o indivíduo se encontrava trabalhando ou não. Caso não estivesse, seriam feitas perguntas adicionais acerca da capacidade para trabalhar, procura por trabalho, duração do período desempregado e causa para a ausência de trabalho. Entretanto, a existência de perguntas acerca da procura por trabalho não deve ser confundida com a ressignificação total da definição de desemprego, uma vez que ela era apenas perguntada para os trabalhadores remunerados que já tinham respondido que não estavam trabalhando na data de referência, e que, portanto, já haviam sido computados como desempregados pela metodologia daquele censo. O censo de 1930 indica, portanto, um passo na alteração do entendimento do desemprego nos Estados Unidos, já incluindo a existência da procura por trabalho, mas ainda não rompendo por completo com a categoria da ocupação remunerada.

³ “[...] sem trabalho por ao menos um dia.” (OIT, 1925, p. 61, tradução própria).

A publicação dos resultados do censo de 1930 demonstrara-se enormemente controversa. A partir dela foram apontadas:

- a) a falta de informações aprofundadas acerca dos trabalhadores desempregados com capacidade para trabalhar;
- b) a forma como as perguntas sobre as razões para não estar trabalhando foram construídas;
- c) a discrepância dos resultados dos indicadores de desemprego e a inadequação das informações disponíveis a partir dos censos, cujo período de espera entre cada edição era julgado como demasiado longo.

Essas questões, entre outras, geraram enorme discussão entre políticos e economistas (Card, 2011; Hauser, 1949; Persons, 1931). Mais controversa ainda foi a divulgação do valor da porcentagem dos trabalhadores totais pertencentes à “Classe A”: desempregados, capazes de trabalhar e procurando emprego, e da “Classe B”: desempregados, capazes, mas que não procuravam emprego, 5% e 1,6%, respectivamente. Em um contexto de crescente queda do produto e aprofundamento da crise que viria a se tornar a Grande Depressão, tais valores foram considerados baixos por observadores e políticos. Como resultado, em 1931, que o Congresso Estadunidense aprovou uma lei autorizando um censo do desemprego a ser conduzido em vinte e uma cidades, empregando metodologia análoga ao do censo de 1930, tanto para recalcular os valores de 1930 quanto para produzir dados inéditos a partir de 1931. O estudo retornou que a proporção de trabalhadores de “Classe A” fora, em 1930, de 8,2% e a de trabalhadores de “Classe B” de 1,5%. Em janeiro de 1931, esses valores já haviam crescido para 20,4% e 1,8%, respectivamente, indicando o rápido agravamento da situação do mercado de trabalho estadunidense.

Durante a década de trinta, a série de programas de trabalho e modificações institucionais que ocorreram durante o governo do Presidente Franklin Roosevelt e sob a égide da Grande Depressão lograram impactos sobre a discussão do desemprego e sua mensuração (Card, 2011; Hauser, 1949). O crescimento do interesse na mensuração e compreensão do desemprego no período provocou estudos experimentais acerca dos desempregados, efetuados em sua maioria pela *Works Progress Administration* (WPA). As dificuldades encontradas por esses estudos viriam a subsidiar a discussão acerca da prevalência do conceito do trabalhador remunerado e sua potencial superação, com ênfase específica dada aos indivíduos sem trabalho que buscavam trabalho (Webb, 1939).

Outro avanço no período, que para sempre alteraria o cálculo da taxa de desemprego, foi o avanço da estatística aplicada para estudos do mercado de trabalho, com base em

amostragem probabilística em detrimento dos censos que eram empregados como único mecanismo de mensuração até então (Clark, 1935; Stephan, 1948). De tais avanços resultou o Censo de Checagem Enumerativa (CCE), que foi incluído no Censo do Desemprego de 1937. O CCE foi a primeira pesquisa de mercado de trabalho nos Estados Unidos com amostragem probabilística e, como resultante, a primeira com intervalos de confiança associados.

Ainda mais importante para a discussão presentemente desenvolvida, no entanto, é o fato do CCE ter sido o primeiro estudo do mercado de trabalho a empregar a definição moderna da FT (Card, 2011; Hauser, 1949). O questionário do CCE iniciava perguntando se o respondente havia trabalhado na semana em questão, os que respondessem não eram perguntados se usualmente ganhavam salários ou lucros e se desejavam trabalhar. Posteriormente, eram questionados se tinham a capacidade para trabalhar e se estavam ativamente procurando trabalho. Eram definidos como desempregados somente aqueles que respondessem positivamente para essas últimas duas perguntas. A taxa de desemprego do CCE, para uma População em Idade Ativa (PIA) entre 15 e 74 anos, foi de 20,2% (com intervalo de confiança de 0,9 pontos percentuais).

Em termos metodológicos, o pioneirismo do CCE esbarrou em dificuldades próprias. A distinção entre ocupados e desempregados a partir de uma variável comportamental: entre trabalhar e procurar trabalho não traduzia apropriadamente a complexidade e diversidade de padrões de emprego e ocupação existentes em uma economia nacional e, especificamente, nos Estados Unidos de 1937. Assim, os empregados incluíam aqueles que tinham um posto de trabalho, mesmo que não o tivessem exercido na semana de enumeração: indivíduos de férias, em licença de doença, em greve e temporariamente desocupados, entre outros, foram considerados ocupados pela CCE, ainda que não tivessem exercido uma ocupação no período. Para fins de mensuração da oferta de mão de obra, seria possível argumentar que tais indivíduos deveriam ser considerados inativos (Hauser, 1949).

Similarmente, Hauser (1949) aponta os limites dessa taxonomia para a mensuração dos desempregados. Segundo o autor, para mensurar a oferta inutilizada de mão de obra em uma economia nacional, faz-se possível argumentar que seria necessário incluir aqueles disponíveis para trabalhar, mas que não procuram trabalho, modernamente chamados de desalentados, bem como os supracitados indivíduos nomeadamente empregados, mas que, por qualquer motivo, não estão ocupados. Enquanto, esses grupos podem ser pequenos e até negligenciáveis em ocasiões de baixo desemprego, segue o autor, eles tendem a crescer e englobar parcelas significativas da população em momentos de alto desemprego e recessões, como era o caso em 1937 nos Estados Unidos.

O sucesso do CCE em rapidamente e eficientemente produzir resultados e dados, a despeito das lacunas apontadas por diversos autores (Hauser, 1949; Long, 1942), passíveis de serem usados para políticas econômicas influenciou dentro do WPA e impulsionou a criação de uma pesquisa contínua do mercado de trabalho a nível nacional. A pesquisa, denominada de Reportagem Mensal sobre a Força de Trabalho (RMFT), iniciou em 1939 e fora aplicada em sessenta e quatro condados estadunidenses, empregando um painel rotativo semestral (Frankel; Stock, 1942).

A RMFT iniciava, de forma análoga ao CCE, perguntando se o respondente havia trabalhado na semana de referência, seguido de se estavam ativamente procurando trabalho. De forma distinta da CCE, no entanto, a RMFT seguia questionando aqueles que não trabalhavam nem buscavam trabalho acerca dos motivos para não procurarem trabalho. Esse questionamento permitia identificar dois grupos adicionais os quais eram somados ao total de desempregados: os que estavam temporariamente doentes e aqueles que não acreditavam que existia emprego disponível, que modernamente seriam considerados desalentados. O questionário e a metodologia do RMFT tornaram-se base da seção do Censo de 1940 dedicado ao mercado de trabalho, e a taxa de desemprego calculada a partir de seus dados apresentou resultado dentro do intervalo de confiança do resultado da RMFT.

Analisando as especificidades da construção do questionário de mercado de trabalho do Censo de 1940 e sua relação com o questionário da RMFT, Hauser (1949) discute a ordem em que os respondentes eram questionados acerca de sua participação na FT e ocupação, bem como dificuldades de mensuração resultantes dessa abordagem. Embora ambos adotassem um encadeamento na construção de seus questionários que subentendiam as categorias de ocupado, desempregado e inativo, leves distinções engendram maiores dificuldades de comparação. A título de exemplo, enquanto o questionário da RMFT perguntava a todos, independentemente de sua resposta para as perguntas referentes a ocupação e procura por trabalho, se estavam engajados em estudo, trabalhos domésticos e outros; o Censo de 1940, apenas perguntava para aqueles que haviam respondido que não trabalharam nem procuraram trabalho durante a semana de enumeração. Para o autor esse encadeamento distinto entre ambas demonstra a priorização implícita existente no Censo de 1940, para o qual o ato comportamental de trabalhar era tido como prioritário e totalizante, sem a necessidade de análise mais aprofundada de outras atividades não remuneradas que o indivíduo estivesse exercendo. O exemplo acima elucida a reiteração de um problema corriqueiro nos censos até 1930: a padronização a partir dos homens adultos, que engendrava uma representação enviesada de grupos tidos como minoritários: as mulheres e as crianças, bem como das atividades mais corriqueiramente desenvolvidas por

esses grupos: o trabalho doméstico não remunerado, o estudo e o trabalho familiar não remunerado.

Outro exemplo de crítica e identificação de dificuldades de mensuração a partir dessa nova taxonomia é apresentado por Long (1942), que argumenta que a suposta conveniência estatística e metodológica lograda pelo desenvolvimento dessa nova conceituação de desemprego, a qual englobava todos que não trabalhavam e buscavam trabalho, a tornava menos viável para análise econômica aprofundada bem como para a capacidade de criação de políticas públicas a fim de corrigir o desemprego. Essa interpretação de conveniência metodológica seria fruto do entendimento, por parte da nova conceituação, da procura por trabalho como autossuficiente, sem questionamentos mais profundos acerca das razões para a busca por emprego, nem de sua intensidade. Para o autor, seria mais interessante uma definição múltipla de desemprego, que o desmembrasse em seus componentes e permitisse, a partir da visualização das características múltiplas dos indivíduos que compõem os desempregados, maior capacidade de análise de seus problemas.

A resolução proposta por Long (1942) seria a recategorização da taxa única de desemprego, a substituindo entre desemprego bruto e líquido. O desemprego bruto seria entendido como derivado da quantidade de postos de trabalho necessários para completamente atingir o pleno emprego em uma sociedade, sendo essa uma categorização profundamente dependente de arranjos institucionais, jurídicos e culturais em cada dado contexto. O desemprego bruto seria, portanto, aquele que “[...] measuring the persons who feel unemployed, approaches unemployment as a psychological, social or political problem.”⁴ (Long, 1942, p. 29). O desemprego líquido, por sua vez, vislumbra aqueles que retornariam a trabalhar caso existissem postos de trabalho disponíveis e, portanto, enfoca a oferta de postos de trabalho, altamente relacionada com ciclos econômicos. Long (1942) denomina o desemprego líquido como problema de produção. A resolução proposta pelo autor não deveria, no entanto, ser compreendida como definitiva. Long (1942) as recomenda como sugestões de redefinições pensadas com finalidades teóricas estabelecidas. Elas são mais apropriadamente interpretadas como exemplos e não como a única possibilidade de resposta.

Retomando a linha temporal de Card (2011), a despeito da existência de críticos contemporâneos, a recategorização do desemprego a partir da procura por trabalho rapidamente tornou-se dominante dentro dos estudos de mercado de trabalho e mensurações da taxa de desemprego. Essa dominância pode ser lida, ao menos em parte, como resultante de uma nova

⁴ “[...] mensurando as pessoas que se sentem desempregadas, aborda o desemprego como problema psicológico, social ou político.” (Long, 1942, p. 29, tradução própria).

realidade do mercado de trabalho estadunidense que, ao adentrar a Segunda Guerra Mundial em 1941 e, em contraste direto com a década de depressão econômica que a precedeu, via-se menos preocupado com ausência de postos de trabalho e, paulatinamente, mais com disponibilidade de trabalhadores para preenchê-los. Um argumento que reforça essa leitura é encontrado na modificação do questionário da RMFT em 1942, que passava a incluir perguntas acerca da oferta de mão de obra potencial, ou a reserva de mão de obra, face a queda da taxa de desemprego durante o período e a expressiva entrada de mulheres na FT (Dunn; Haugen; Kang, 2018).

Com a passagem da responsabilidade do RMFT para o Departamento do Censo dos Estados Unidos (DCEU), em agosto de 1942 (Hauser, 1949), experimentos com novas perguntas e análises de respostas levaram alguns pesquisadores a questionar se os recenseadores, responsáveis por executar os questionários e compilar as informações, estavam prematuramente chegando a conclusões acerca da atuação e ocupação dos entrevistados, sugerindo alterações (Bancroft, 1957; Bancroft; Welch, 1946). A partir desses experimentos e seus resultados, o questionário da RMFT é revisado em 1945, com o intuito específico de melhor classificar trabalhadores intermitentes e de tempo parcial, e se mantém largamente inalterado desde então (Card, 2011; USCB, 2006). O questionário inicia perguntando a principal atividade do entrevistado na semana anterior a de referência. Aqueles que não responderem que sua principal atividade era o trabalho são perguntados se exerceram algum trabalho remunerado ao longo da semana, caso respondam que não, são perguntados se procuraram trabalho. Quem responder que não procurou trabalho é questionado se tinha um trabalho o qual não exerceram ao longo da semana e, caso sim, a razão para sua ausência. Com a remoção da pergunta referente a razões pela falta de procura por trabalho, os desalentados deixaram de compor o total dos desempregados.

Em 1948, a RMFT tem seu nome alterado pelo DCEU para Enquete da População Corrente (EPC), a fim de refletir seu caráter crescente, englobando mais do que apenas dados do mercado de trabalho. Desde então, a EPC passa por uma série de modificações metodológicas e de abrangência (Dunn; Haugen; Kang, 2018; USBC, 2006) que, para fins desse trabalho, no entanto, não serão objeto de análise.

A despeito da discussão e das controvérsias acerca da facilidade de aplicação, derivada da simplicidade metodológica da redefinição da FT como resultante dos que trabalham e os que buscam trabalho (Webb, 1939), ou da conveniência estatística, gestada ao ignorar a multiplicidade de realidades contida dentro do desemprego (Long, 1942), o fato é que a nova categorização de desemprego com base na procura por trabalho se tornou dominante na década

de quarenta do Século XX. Sua popularidade e relativa simplicidade de utilização, que permitia alta comparabilidade entre diferentes bases de dados, logrou o maior pico que pode alcançar uma definição metodológica: reconhecimento da organização responsável por sua padronização a nível mundial.

No caso do desemprego e da FT, bem como de suas respectivas mensurações, tal instituição era e segue sendo a CIET. Em sua sexta edição, celebrada em 1947 na cidade de Montreal, a CIET abandona sua antiga categorização, fundamentada no conceito do trabalhador remunerado (OIT, 1925), e abraça a categorização a partir da busca por trabalho (OIT, 1948). A definição específica adotada pela CIET em 1947 é: “[...] all persons, able to take a job if offered one, who are out of a job and seeking work for a specified minimum period not exceeding one week.”⁵ (OIT, 1948, p. 54). Ainda que a categorização de desemprego para a CIET e para a OIT não siga totalmente inalterada desde então (Husmanns; Mehran; Verma, 1990; OIT, 1955, 1983, 1993, 1998, 2013) aqui tem-se a demarcação do êxito da categoria de desemprego respaldada na busca por trabalho como determinante central e abandono definitivo da conceituação do trabalhador remunerado.

A adoção dessa resolução pela CIET em 1947 não deve, no entanto, ser lida como o fim da incomparabilidade das taxas de desemprego a nível internacional. A padronização adotada tem função de referência, inúmeros países empregaram definições levemente ou drasticamente distintas da estipulada pela CIET (Galenson; Zellner, 1957; Sorrentino, 2000). Para fins da nossa análise, no entanto, tais distinções nacionais não constituem impeditivo para o corte temporal em 1947, uma vez que nenhuma delas foi predicada na manutenção do conceito base do trabalhador remunerado.

⁵ “[...] todas as pessoas, capazes de terem um trabalho se lhes oferecido, que se encontram sem trabalho e procurando trabalho por um período mínimo especificado não excedendo uma semana” (OIT, 1948, p. 54, tradução própria).

3 A SEXTA À DÉCIMA PRIMEIRA CIET

Os padrões estatísticos e definições deliberados na sexta CIET, em 1947, seriam o pilar central no programa de estatísticas laborais da OIT até 1982. A oitava, nona e décima primeira CIETs, celebradas durante o período e trazendo alterações para as estatísticas do trabalho, todas construíram sobre a base das definições promulgadas pela sexta. Em comparação, a sétima e décima CIETs não serão apresentadas uma vez que não vislumbraram discutir, nem resultaram em modificações nas estatísticas de emprego, desemprego ou subemprego.

3.1 SEXTA CIET – 1947

A sexta CIET ocorreu em Montreal, no Canadá, com início no dia 4 de agosto de 1947. Sua agenda programática incluía a discussão de quatro grandes pautas, sendo que a primeira e segunda delas eram, respectivamente, as estatísticas de emprego e de desemprego.

Em antecipação da “[...] need for a new formulation of standards on unemployment and unemployment statistics [...]”¹ (OIT, 1948, p. 2), a OIT, na figura de seu secretariado permanente, envia a países onde novos desenvolvimentos haviam ocorrido no campo de estatísticas do trabalho, nos primórdios de 1945, uma série de questionários e petições para detalhamento de estatísticas a fim de acumular materiais acerca do tema para informar os atendentes da sexta CIET e fundamentar as discussões que lá ocorreriam. A partir desse movimento, em meados de 1946, a OIT havia acumulado grande número de materiais para discussão, os quais balizariam as perspectivas de mudanças à categorização e à mensuração do desemprego. Dentre esses materiais acumulados, diversos diziam respeito às mudanças em curso nos Estados Unidos desde o início da década de trinta e a inclusão da procura por trabalho nas estatísticas de desemprego (OIT, 1948).

Desde a abertura da conferência, discursos e ponderações elencavam a necessidade de estatísticas laborais adequadas. As políticas de pleno emprego praticadas amplamente por países desenvolvidos desde o fim da segunda guerra mundial demonstravam a urgência, uma vez que sua efetividade em combater o desemprego e elevar os padrões de vida de suas populações dependia não apenas de conhecer o número de pessoas sem emprego, mas também de informações acerca de faltas ou excessos de mão de obra em diferentes áreas, setores e produções. Similarmente, a capacidade internacional de promover políticas de pleno emprego

¹ “[...] necessidade de uma nova formulação dos padrões para o desemprego e estatísticas de desemprego [...]” (OIT, 1948, p. 2, tradução própria).

dependia da existência de base de comparabilidade entre diferentes estatísticas de desemprego, a qual só poderia ser construída a partir de uma padronização internacional amplamente empregada.

O objetivo era, ao apresentar definições padronizadas internacionalmente, combater "[...] problems raised by the lack of international comparability of statistics of employment, unemployment and the labor force [...]"² (OIT, 1948, p. 52). A interpretação da CIET era, portanto, de que a existência de definições internacionalmente padronizadas para as categorias pertinentes aos estudos do mercado de trabalho fomentaria países que ainda não tinham estatísticas de emprego, desemprego e da FT (que, em 1947, eram a vasta maioria dos países do mundo) a, quando formulassem suas estatísticas nacionais, já o fazerem adotando definições e cálculos que seriam internacionalmente comparáveis, dado que todos teriam respaldo na CIET. De tal modo, o ímpeto para promover maior abrangência dessas categorias de emprego, desemprego e FT e a aplicabilidade das mesmas nas díspares realidades dos diversos mercados de trabalho mundiais não era vista como potencial ponto de conflito ou contradição com o fomento para a comparabilidade internacional. Como disposto no próprio relatório da sexta CIET: "[...] in order to promote the improvement of statistics in each country as well as their international comparability, international standards for the statistics of employment, unemployment and the labour force [...] should be set by international agreement [...]"³ (OIT, 1948, p. 52).

As estatísticas de emprego e desemprego foram elencadas como pauta do primeiro comitê da sexta CIET, composto por 26 membros. Sua primeira função era criar definições capazes de atender as necessidades tanto de dados censitários (que eram então a forma mais comumente empregada de mensurar o número de pessoas sem posto de trabalho) quanto de pesquisas amostrais do desemprego, que passaram a existir nas últimas décadas antes de 1947. A primeira grande definição apresentada foi a de FT, a qual seria simplesmente a soma dos empregados e desempregados. Os empregados⁴, por sua vez, incluiriam empregadores, trabalhadores dos setores público e privado, trabalhadores por conta própria sem funcionários, trabalhadores familiares não remunerados e aqueles que tinham emprego, mas que, por qualquer

² “[...] problemas demonstrados pela ausência de comparabilidade internacional das estatísticas de emprego, desemprego e da FT [...]” (OIT, 1948, p. 52, tradução própria).

³ “[...] a fim de promover o aprimoramento das estatísticas em cada país bem como sua comparabilidade internacional, padrões internacionais para as estatísticas de emprego, desemprego e da FT [...] devem ser estipuladas por acordo internacional [...]” (OIT, 1948, p. 52, tradução própria).

⁴ Para fins de padronização, os termos “empregado” e “ocupado” serão utilizados como sinônimos até a discussão da décima terceira CIET, uma vez que, no período entre 1947 e 1982 eram entendidos pela OIT como tal.

motivo, não trabalhavam⁵. Finalmente os desempregados já tiveram sua definição apresentada no capítulo anterior: são aqueles que, em certo dia de referência, estavam sem trabalho e buscavam trabalho. O limite temporal para busca por trabalho antes que um indivíduo fosse considerado desempregado foi designado como entre um e sete dias, com sugestão de estudos periódicos para determinar qual data de corte seria mais apropriada. Adicionalmente, não foram inclusos nas definições limites de horas de trabalho ou limites setoriais para trabalhadores familiares não remunerados, bem como limites etários para inclusão de indivíduos na FT, sendo esse último explicitamente deixado para definição de cada país de acordo com sua realidade. Refletindo a sua época e contexto, a sexta CIET deu ainda grande ênfase para a mensuração da FT militar, a qual deveria ser somada à civil para auferir uma total.

Sumarizando as mudanças que ocorreram ao entendimento de quem era desempregado para a OIT antes e depois da sexta CIET, tem-se que os pontos primordiais foram a inclusão da disponibilidade para trabalhar (uma vez que indivíduos empregados que não trabalham durante o período de referência por qualquer motivo eram considerados desempregados até 1947 e passaram a ser considerados empregados a partir de então) e a já mencionada inclusão da centralidade da procura por trabalho que, até então, inexistia para a OIT. Finalmente, os desempregados, quando somados aos empregados, compunham uma nova categoria: a FT.

Conforme previamente mencionado, para além da definição de desemprego a formulação da mensuração do desemprego fora objeto específico da sexta CIET. Para tanto, o comitê elencado para debater as estatísticas de emprego e desemprego debruçou-se sobre as fontes de informações e dados que deveriam ser consideradas na construção dessas mensurações, sendo as pesquisas amostrais da FT (tais como a pioneira RMFT) especificamente mencionadas com aprovação (OIT, 1948, p. 11)⁶. Essas pesquisas eram, no entanto, excessivamente raras, com a vasta maioria dos países em 1947 mensurando o número de desempregados através de censos, e, portanto, esses também foram incluídos como recomendação de fontes de informação para a mensuração da FT.

Outra demonstração do impacto da conjuntura na qual ocorreu a sexta CIET diz respeito à aplicação das recomendações de mensuração do mercado de trabalho em países “[...] not in an advanced stage of industrial development [...]”⁷ (OIT, 1948, p. 18-19). Para esses, a

⁵ Limites específicos acerca de quem seria ou não incluído como empregados que, por qualquer motivo, não trabalhavam não foram acordados e definições específicas foram deixadas a cargo de cada país (OIT, 1948).

⁶ O relatório final incluiu em seu parágrafo de número 49 a recomendação direta de que países que ainda não empregassem pesquisas amostrais da FT ponderassem criá-las, uma vez que essas eram tidas como formas confiáveis e eficientes para auferir dados do mercado de trabalho. (OIT, 1948).

⁷ “[...] que não estão em um estágio industrial avançado [...]” (OIT, 1948, p. 18-19, tradução própria).

recomendação feita pelo comitê era que deveriam produzir estimativas anuais dos trabalhadores de outros setores que não a agricultura, bem como dados trimestrais dos trabalhadores da manufatura. Provisões adicionais acerca do trabalho sazonal na agricultura foram adicionados, com produção de dados trimestrais em “[...] more industrially developed countries [...]”⁸ (OIT, 1948, p. 19), modernamente tidos como desenvolvidos, e semestrais para os demais.

Estando o campo da estatística aplicada às ciências sociais ainda em sua incipiência no período, provisões específicas acerca de técnicas de amostragem, bem como chamadas para estudos visando encontrar as melhores formas de construir amostras genuinamente representativas foram inclusas no relatório do comitê. O relatório final do comitê incluiu em seu parágrafo de número 50 provisões específicas acerca das fontes primárias para a construção de amostras, as quais deveriam ter como base primordial os dados censitários. Instrução específica também foi recomendada à OIT para continuar seus estudos sobre as estatísticas do mercado de trabalho e propor como agenda de futura CIET a revisão das estatísticas aprovadas e recomendadas na sexta CIET, assim que avanços metodológicos tornassem desejável tais revisões (OIT, 1948, p. 65-66). A fim de produzir todos os estudos recomendados pela sexta CIET, bem como melhor disponibilizar o conhecimento técnico de certos países para todos os demais, o relatório da CIET de 1947 termina com a recomendação de expandir a capacidade estatística da OIT, bem como o oferecimento de assistência técnica para países a fim de construir ou aprimorar suas estatísticas laborais.

A última provisão da sexta CIET estipulava um prazo máximo para dar-se início à sétima, a qual deveria ocorrer (e, de fato ocorreu) até 1949. Essa, no entanto, não apresentou modificações à definição ou à mensuração do desemprego e, portanto, como já mencionado, não será objeto de análise do presente estudo. A oitava CIET voltou a tratar das estatísticas de emprego e desemprego, sendo discutida a seguir.

3.2 OITAVA CIET – 1954

A oitava CIET foi celebrada em Genebra, Suíça, em novembro de 1954. Entre as pautas programáticas a serem discutidas em comitê, o terceiro desses comitês tinha por incumbência analisar, discutir e atualizar estatísticas de emprego e desemprego. Em preparação para a oitava CIET, a OIT divulgou diversos relatórios em 1954 para balizar as discussões que ocorreriam em Genebra. Dentre eles, havia um relatório específico para o terceiro comitê, contextualizando

⁸ “[...] mais industrialmente desenvolvidos [...]” (OIT, 1948, p. 19, tradução própria).

a discussão sobre estatísticas do emprego e desemprego e apresentando sugestões de revisão. O relatório de estatísticas de emprego e desemprego da OIT (1954) inicia afirmando que nos sete anos desde a sexta CIET, a OIT e diversas outras organizações internacionais vinham promovendo estudos e medidas que desenvolvessem a efetividade das estatísticas do mercado de trabalho e generalizassem as padronizações da CIET. Dentre as ações de promoção, o relatório enfatiza a participação e a colaboração internacionais para a promoção de melhores fontes de dados, e, em especial, de criação de pesquisas amostrais da FT onde elas inexitem e de seu aprimoramento onde existem. Para tanto, a OIT priorizava a colaboração internacional, como por exemplo sua participação, em março de 1954, de grupo patrocinado pela Conferência de Estatísticos Europeus com objetivo de promover as pesquisas amostrais da FT em seus países membros.

O embrião das modificações à categorização e à mensuração do desemprego arquitetadas na oitava CIET foi gestado, no entanto, em 1951 quando países membros foram consultados acerca da capacidade de aprimoramento das estatísticas de emprego e desemprego (OIT, 1954). Essa consulta fora acompanhada de uma revisão, feita pelo corpo técnico da OIT, das estatísticas de emprego e desemprego existentes em cada localidade naquele momento. Quinze países aceitaram esse convite: Áustria, Bolívia, Birmânia (Myanmar), Ceilão (Sri Lanka), Chile, Dinamarca, França, Irlanda, Israel, Itália, Países Baixos, Noruega, Paquistão, Filipinas e a Iugoslavia. Foram adicionadas às experiências dessas visitas os comentários de países que, a despeito de não terem aceitado a visita de estatísticos da OIT, ainda assim submeteram análises próprias de seus sistemas estatísticos à luz da sexta CIET, bem como visitas correlatas feitas à Tailândia, Vietnã, Hong Kong, Cingapura, Malásia e Indonésia em virtude da tentativa de estabelecer uma conferência regional asiática de estatísticos do trabalho.

O objetivo geral para realizar as revisões propostas era, em larga medida, o mesmo que fora para sua formulação original em 1947: “[...] review statistical systems in the light of local requirements and with respect to international comparability [...]”⁹ (OIT, 1954, p. 4). Esse duplo objetivo, de promover estatísticas que respondessem a anseios locais e fossem úteis para referenciar cada realidade concreta e, ao mesmo tempo, que fossem internacionalmente comparáveis ainda era visto não só como plausível, mas como próximo de ser concretizado: “The ILO is convinced that an extension and clarification of existing international definitions

⁹ “[...] revisar sistemas estatísticos à luz de requerimentos locais e da comparabilidade internacional [...]” (OIT, 1954, p. 4, tradução própria).

and standards can constitute a small but important step toward better statistics."¹⁰ (OIT, 1954, p. 21).

O resultado da série de tratativas para consolidar o conhecimento disponível acerca dos diferentes sistemas de estatísticas laborais, incluindo as supracitadas visitas por estatísticos da OIT com o objetivo de avaliar e aprimorar os mesmos, o envio de comentários e sugestões por países membros e, ainda, as visitas suplementares efetuadas por outros motivos deu forma à compilação do presente estado das estatísticas de emprego e desemprego, que se encontra no relatório de estatísticas do emprego e desemprego acima mencionado (OIT, 1954). O relatório inicia indicando que nos vinte anos entre 1934 e 1954 a qualidade e cobertura de estatísticas da FT havia crescido enormemente, e tal constatação constituía razão de grande otimismo. Ao mesmo tempo, a cobertura ainda não abrangia todos os países e ainda se apresentava lacunar internamente para muitos desses. Metodologias improvisadas ou incorretas ainda eram amplamente empregadas e as estatísticas produzidas ainda eram incomparáveis com resultados internacionais.

Em termos de cobertura internacional, durante os vinte anos que precederam a oitava CIET catorze países começaram a divulgar estatísticas laborais no Anuário de Estatísticas do Trabalho, incluindo o Brasil (OIT, 1954, p. 13). Ao mesmo tempo, no entanto, oito países (Bulgária, Tchecoslováquia, Estônia, Alemanha unificada, Hungria, Letônia, Polônia e Iugoslávia) deixaram de divulgar suas estatísticas no Anuário¹¹, em razão de terem passado, entre 1934 e 1954, de governos capitalistas para socialistas. Dessa forma, o relatório sumariza as modificações no que tange à cobertura como “[...] considerable developments of statistics in South and Central America, Asia and Oceania and their virtual disappearance with respect to Eastern Europe.”¹² (OIT, 1954, p. 13).

Acerca das estatísticas da FT, especificamente, poucos países tinham publicações que contemplassem essa categoria. Desses, a vasta maioria ainda fazia publicações ocasionais. Quatro países tinham publicações mensais de estatísticas da FT: Canadá, Japão, Reino Unido e os Estados Unidos (os Estados Unidos ainda contavam com estatísticas mensais para os territórios do Porto Rico e Havai), enquanto cinco tinham publicações com assiduidade mínima

¹⁰ “A OIT está convencida que a extensão e clarificação dos padrões e das definições internacionais existentes pode ser um passo pequeno mais importante para estatísticas melhores.” (OIT, 1954, p. 21, tradução própria).

¹¹ O fato desses países pararem de publicar suas estatísticas do trabalho no Anuário não deve ser lido como o fim das estatísticas do trabalho nos mesmos. Para a vasta maioria dos casos, estatísticas do trabalho ainda eram produzidas, mas sua publicação era de natureza interna e suas metodologias haviam sido amplamente alteradas, dada a natureza distinta de suas economias quando comparadas às capitalistas.

¹² “[...] desenvolvimentos consideráveis nas estatísticas na América do Sul e Central, Ásia e Oceania e seu virtual desaparecimento em relação à Europa Oriental.” (OIT, 1954, p. 13, tradução própria).

de um ano: Dinamarca, França, Nova Zelândia, Noruega e Trieste (na época um território independente sob administração das Nações Unidas, posteriormente anexado pela Itália e Iugoslávia). Dos nove países destacados, apenas o Reino Unido, Nova Zelândia e Noruega não empregavam pesquisas amostrais da FT para a produção de suas estatísticas.

Em relação às estatísticas de desemprego, em torno de trinta e cinco países tinham publicações mensais ou trimestrais, e outros mais faziam publicações menos frequentes. Uma relação dos países de acordo com o tipo de estatísticas publicadas e a frequência de sua publicação está elencada a seguir.

Quadro 1 – Relação de países de acordo com o tipo de estatísticas publicadas e frequência de publicação em 1954

Tipo e frequência de estatísticas publicadas	Países
Estatísticas da FT realizadas ao menos anualmente; estatísticas de emprego e desemprego ao menos trimestralmente.	Canadá, Dinamarca, França, Japão, Nova Zelândia, Noruega, Trieste, Reino Unido e Estados Unidos (incluindo estatísticas separadas para Havaí e Porto Rico).
Estatísticas de emprego e desemprego ao menos trimestralmente.	Áustria, Austrália, Alemanha Ocidental, Finlândia, Irlanda, Israel, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Sarre ¹³ , Suécia, Suíça, África do Sul e Iugoslávia.
Estatísticas de emprego ou estatísticas de desemprego ao menos trimestralmente	Argentina, Bélgica, Birmânia (Myanmar), Ceilão (Sri Lanka), Chile, Guatemala, Índia, Indonésia, Paquistão, Filipinas, Rodésia do Sul (Zimbábue), Espanha e Turquia.
Outras estatísticas de emprego ou desemprego (parciais, irregulares ou infrequentes).	Alasca (EUA), Argélia, Brasil, Chipre, Taiwan (República da China), Grécia, Jamaica, Quênia, Malásia, México, Nigéria, Portugal, Spitsbergen ¹⁴ , Tanganica (Tanzânia) e Uganda.
Estatísticas de emprego e desemprego não aferidas ou coletadas apenas para uso interno.	Demais países.

Fonte: Elaboração Própria.

No tocante à qualidade das estatísticas auferidas pelos diversos países, tem-se que elas eram avaliadas como tendo obtido uma melhora nos últimos anos. As razões que justificavam tal conclusão incluíam a utilização de fontes de dados de maior confiabilidade, apresentação de relatórios mais completos e maior detalhamento nas apresentações de resultados, maior refinamento das metodologias estatísticas empregadas e a proliferação do uso da estatística para construção das amostras. Ainda assim, tais melhoras estavam extremamente concentradas, geograficamente, na América do Norte e Europa. A vasta maioria das estatísticas existentes, a nível mundial, ainda apresentava alto grau de improviso e era considerada de valor dúbio para a formulação de política econômica efetiva.

¹³ O Protetorado de Sarre foi um território transfronteiriço entre Alemanha e França tornado protetorado francês após a Segunda Guerra Mundial, posteriormente anexado pela Alemanha Ocidental em 1956.

¹⁴ Spitsbergen é a maior ilha do Arquipélago de Svalbard, no Oceano Ártico. O Arquipélago, nominalmente de administração norueguesa, é sujeito a um regime específico de acesso a seus recursos naturais nos termos do Tratado de Svalbard, de 1920 e, portanto, apresentava estatísticas separadas das norueguesas.

Com base nos questionários submetidos aos diversos países, a OIT concluiu que as principais fraquezas das estatísticas existentes tinham quatro fontes primordiais: a insuficiência de recursos aplicados na sua construção e continuação, deficiências legais e administrativas, inexperiência ou suspeição por parte dos respondentes e o uso de metodologias estatísticas inadequadas. Dentre essas, a insuficiência de recursos era tida como a mais generalizada e consequente, potencialmente provocando fraquezas secundárias. A insuficiência de recursos poderia levar certos países a só coletar dados de grandes empregadores, ou a apenas estudar os setores manufatureiros, por exemplo. Outra fraqueza correlata era a baixa utilização de testes para erros ou comparações com dados de referência na construção das estatísticas, uma realidade bem mais pronunciada para estatísticas de desemprego. Dentre 18 pesquisas de emprego observadas, 6 apresentavam testes de erros e 10 realizavam comparações com dados de referência (geralmente oriundos de censos), já entre 21 pesquisas de desemprego, apenas 5 apresentavam testes de erros e 4 comparações com dados de referência.

O relatório (OIT, 1954) segue destacando as dificuldades observadas para promover a comparabilidade internacional das estatísticas, e conclui que os impedimentos para a comparabilidade oriundos da insuficiência de recursos, como séries incompletas ou lacunares, são impeditivos menores do que os impedimentos resultantes de diferenças conceituais entre os países. Isso se deve ao fato de diferentes conceituações terem respaldo nos costumes, tradições e legislações regionais e serem excessivamente mais difíceis de serem alteradas. Mesmo as séries realizadas por países tidos como avançados, como os da América do Norte e da Europa, eram incomparáveis pelas distinções categóricas empregadas “Despite the recommendation of international agencies [...]”¹⁵ (OIT, 1954, p. 20). O problema, pensava a CIET, não era a existência de realidades tão profundamente distintas, dado que países com capacidades estatísticas bem estabelecidas e representação significativa na CIET como o Reino Unido e Estados Unidos tinham estatísticas de emprego, desemprego e FT incomparáveis. Sua análise era que a fonte do problema eram, a despeito de suas recomendações, os diversos países os quais não estavam dispostos a abdicar suas definições regionais, respaldadas em sua cultura, tradição e legislação, em prol de padronizações internacionais.

Após a análise do presente estado das diversas estatísticas de emprego, desemprego e da FT pelo mundo, o relatório (OIT, 1954) parte para a sugestão de revisões de definições e padrões. Conforme acima mencionado, a justificativa por trás de tais alterações conceituais estava relacionada ao fato de que a redação dada às definições na sexta CIET de 1947 era

¹⁵ “A despeito da recomendação de agências internacionais [...]” (OIT, 1954, p. 20, tradução própria).

insuficiente e pouco clara, o que havia promovido o descasamento dos padrões estatísticos desenvolvidos por cada país, os quais "[...] obscure the object of acceptable universais standards [...]".¹⁶ (OIT, 1954, p. 22). As modificações, ainda que substanciais em termos de volume, não configuravam, entretanto, uma mudança na abordagem da OIT aos estudos do emprego, desemprego e FT. A reavaliação dessas modificações deveria ser objeto de estudo subsequente, a fim de dar substrato para uma alteração futura ainda mais extensa, a ser avaliado pela OIT em tempo para a nona CIET. A análise pormenorizada das alterações pertinentes será feita posteriormente, quando discutido o texto das resoluções consensuadas pela oitava CIET.

O relatório do comitê de estatísticas de emprego e desemprego da oitava CIET (OIT, 1955), declara que assim que iniciada “[...] questions were posed as to whether the revised definitions of employment, unemployment and the labour force as proposed by the Office were applicable in all countries [...]”.¹⁷ (OIT, 1955, p. 22). A sugestão de criação de pesquisas amostrais da FT com periodicidade mínima foi alterada para incluir a responsabilidade da OIT de construir manuais de estatísticas do trabalho, os quais auxiliariam no aprimoramento dessas estatísticas, onde já existiam, e na sua formação, onde ainda não existiam. A sugestão do relatório de estatísticas do emprego e desemprego (OIT, 1954) em prol da definição de uma categoria de subemprego - a qual englobaria os indivíduos que trabalhassem 35 ou menos horas semanais - não foi acatada por considerar a discussão ainda demasiado incipiente. Permaneceu a sugestão do comitê para a realização de estudos mais aprofundados dos problemas resultantes da mensuração do subemprego para que a discussão fosse apreciada pela nona CIET.

Em termos mais pormenorizados, parte-se agora para a análise das mudanças específicas às categorias de emprego e desemprego¹⁸ consensuadas na oitava CIET e descritas em suas resoluções (OIT, 1955). Os empregados foram redefinidos como os indivíduos pertencentes a dois grupos: os que trabalhavam e os indivíduos empregados, mas que não trabalhavam. Os que trabalhavam mantiveram sua definição de 1947, como aqueles que haviam trabalhado por salário ou lucro durante o período de referência (o qual foi especificado como um dia ou uma semana e não mais um período vago a ser especificado por cada país). Os empregados que não trabalhavam, por sua vez, foram categorizados como “[...] persons who, having already worked in their present job, were temporarily absent during the specified period [...]”.¹⁹ (OIT, 1955, p.

¹⁶ “[...] confundem o objeto de padrões universais aceitáveis [...]” (OIT, 1954, p. 22, tradução própria).

¹⁷ “[...] questionamentos foram levantados acerca da aplicabilidade em todos os países das definições revisadas de emprego, desemprego e a FT da forma proposta pela OIT [...]” (OIT, 1955, p. 22, tradução própria).

¹⁸ A FT não é elencada em tais alterações uma vez que ela, em si, não sofreu nenhuma modificação. Eventuais inclusões ou exclusões da FT foram resultantes de alterações nas definições de emprego ou de desemprego.

¹⁹ “[...] pessoas que, já tendo trabalhado em seu emprego atual, estavam temporariamente ausentes durante o período de referência [...]” (OIT, 1955, p. 43, tradução própria).

43) seja por doença, acidente ou disputa laboral, férias, suspensões remuneradas, faltas sem licença, entre outros.

Em contraste com a sexta CIET, para a qual todos os trabalhadores familiares não remunerados eram considerados como empregados, a oitava definiu que apenas aqueles trabalhadores familiares não remunerados que trabalhassem pelo menos um terço da jornada usual durante o período de referência seriam considerados empregados. Nenhuma definição, em termos de horas, para configurar uma jornada como usual foi elencada. Ainda, a oitava CIET retirou da categoria de empregados os trabalhadores suspensos (de duração temporária ou indefinida) não remunerada e pessoas que não trabalhavam, mas haviam feito arranjos para começar a trabalhar em período subsequente.

A definição do desemprego, por sua vez, foi alterada para os indivíduos acima de uma idade específica (cujo valor não foi definido, mas deixado a cargo de cada país) que, no período de referência estavam dentro de um de quatro grupos: indivíduos disponíveis para trabalhar, que buscavam trabalho e cujo último contrato de trabalho fora findado ou suspenso, indivíduos disponíveis para trabalhar, que buscavam trabalho e que nunca antes haviam trabalhado ou estavam aposentados, indivíduos sem trabalho mas com arranjos para começar a trabalhar em período subsequente e pessoas suspensas (de duração temporária ou indefinida) não remunerada.

3.3 NONA CIET – 1957

O relatório preparatório da OIT para a nona CIET (OIT, 1957a) inicia afirmando que a mensuração do subemprego se faz relevante para todos os países do mundo como um indicador da performance econômica de cada região. Entre os países desenvolvidos, tal indicador seria de extremo valor para a construção de políticas de pleno emprego enquanto, para os subdesenvolvidos, auferir tal estatística seria pertinente dada a maior prevalência do subemprego.

Além disso, desde a sexta CIET (1947), a OIT havia sido incumbida da missão de “[...] carry out research into methods of measuring [...] multiple employment, underemployment and inadequate employment [...]”²⁰ (OIT, 1957a, p. 4). A oitava CIET (1954) foi além, e delegou para a OIT a tarefa de pesquisar potenciais problemas derivados da mensuração do

²⁰ “[...] conduzir pesquisas acerca dos métodos de mensurar [...] emprego múltiplo, subemprego e emprego inadequado [...]” (OIT, 1957a, p. 4, tradução própria).

subemprego, a fim de fundamentar as discussões sobre as estatísticas do subemprego a serem deliberadas na nona CIET.

A primeira dificuldade para a mensuração do subemprego se encontra na ambiguidade com a qual a categoria fora definida até então. Ainda que diversos autores tivessem realizado discussões e estudos na tentativa de compreender o subemprego em regiões e períodos específicos durante a primeira metade do século vinte, não foi construído um corpo sólido para fundamentar uma única definição e comparar resultados. De forma geral, o subemprego é todo e qualquer nível de uso da mão de obra que se encontre abaixo do nível de pleno emprego. Mensurar o nível de emprego de qualquer economia nacional individual, ainda que uma tarefa difícil, é trivial quando comparada com a dificuldade de se chegar a uma definição e cálculo do que seria o pleno emprego da mão de obra para fins de comparação.

A solução sugerida pelo OIT (1957a) para tentar circundar esse problema, foi definir o subemprego como “[...] the difference between the amount of work performed by persons in employment and the amount of work they would normally be able and willing to perform.”²¹ (OIT, 1957a, p. 17). Embora essa definição escape da necessidade de definir um nível de uso da mão de obra que atinja o pleno emprego, ela apresenta suas próprias limitações, sendo ampla e vaga, necessitando de investigação mais aprofundada acerca das manifestações concretas do subemprego.

A primeira e mais visível manifestação do subemprego se verifica na insuficiência das horas trabalhadas. Ainda que a quantidade de horas específicas a serem consideradas para que um indivíduo seja considerado subempregado dependam, em última análise, dos padrões, costumes e compreensões particulares de seu contexto, mesmo assim todos os indivíduos que se situam abaixo daquilo que é considerado uma jornada usual em cada realidade podem ser, sem muito receio de errar, classificados como subempregados. A verificação do subemprego por meio das horas trabalhadas não é suficiente, no entanto, uma vez que uma jornada tida como insuficiente pode estar mascarando situações outras que não o subemprego, a exemplo do desemprego oculto ou de jornadas mais curtas para categorias específicas (OIT, 1957a).

A segunda manifestação do subemprego é a renda auferida pelo indivíduo pelo seu trabalho. A vantagem do uso dessa manifestação se dá pelo fato que ela é capaz de englobar indivíduos que trabalharam jornadas tidas como comuns no período de referência e que, dessa forma, ficariam encobertos por uma comparação com níveis de pleno emprego. A deficiência resultante do uso da renda se dá, primordialmente, na significativa subjetividade de associar um

²¹ “[...] a diferença entre a quantidade de trabalho feita pelas pessoas empregadas e a quantidade de trabalho que elas normalmente estariam dispostas a fazer.” (OIT, 1957a, p. 17, tradução própria).

nível de renda de referência para um determinado indivíduo, tendo em mente sua experiência, aptidões, habilidades, entre outros.

Alternativamente, poder-se-ia identificar o subemprego vislumbrando uma produtividade baixa, seja porque o indivíduo está empregado em área alheia a outra na qual apresentaria maiores capacidades e aptidões, seja porque ainda são utilizados métodos antiquados ou maquinário obsoleto na produção. Essa forma de corte seria ideal para a promoção do investimento setorial e políticas de pleno emprego, permitindo rapidamente identificar ineficiências setoriais e o uso preciso e cirúrgico das instituições para combatê-las. O problema associado a essa manifestação é a dificuldade de encontrar, para fins de comparação, níveis de produtividade para todos os setores de uma economia nacional.

Por fim, tem-se que a manifestação última do subemprego é a vontade de trabalhar mais horas ou de adquirir emprego mais próximo dos padrões de normalidade (por normalidade leia-se referente à intensidade de jornada, produtividade quando comparada ao resto da economia e renda). A vontade do indivíduo é central para diferenciar entre trabalhadores de meio turno por opção, a exemplo de estudantes ou pensionistas que visam complementar sua renda, e aqueles que não tiveram tal escolha. A limitação da dependência na vontade do respondente, no entanto, se situa na subjetividade da resposta, a qual é largamente fruto do contexto no qual o indivíduo está inserido. Em certas situações, postula a OIT (1957a), é melhor que o recenseador ignore a vontade do respondente e se guie pelos fatos objetivos, a exemplo de pesquisa feita em Porto Rico na década de cinquenta. Nela, todos os agricultores de subsistência foram denominados como subempregados independente de suas respostas acerca da vontade de trabalhar mais horas ou em condições normais.

A partir das características dessas manifestações, indicativas de uma infinidade de subempregos com categorias próprias e particularidades, a OIT (1957a) compilou três grandes grupos para abarcar o fenômeno do subemprego: o visível, o oculto e o subemprego potencial. O subemprego visível, conforme o próprio nome sugere, é a forma mais diretamente reconhecível como subemprego e compreenderia todos os indivíduos que trabalharam horas tidas como anormalmente baixas durante o período de referência e visavam trabalhar mais. O subemprego oculto, por sua vez, incluiria aqueles que, a despeito de terem trabalhado um número de horas tido como usual, obtiveram pagamento anormalmente baixo por seu trabalho e que visavam posicionamento no mercado de trabalho mais condizente com suas habilidades e, portanto, com maior remuneração. O subemprego potencial, finalmente, diria respeito aos indivíduos que trabalham horas usuais e recebem remuneração usual, mas auferem baixíssima produtividade pois "[...] the individual's activity forms part of an inefficient and economically

unsound production cycle."²² (OIT, 1957a, p. 25), provocando um desperdício de mão de obra, um desvio do padrão de pleno emprego.

O subemprego visível e o subemprego oculto podem ser ainda subdivididos entre suas versões sazonais, crônicas e acidentais. O subemprego sazonal, presente majoritariamente na agricultura e em certos setores da indústria, diz respeito a momentos de inatividade plena e de atividade plena em períodos específicos ao longo do ano, por casualidades próprias àquela produção, a exemplo das colheitas. O subemprego crônico seria mais presente em economias subdesenvolvidas, e se manifestaria pela distribuição regular de períodos de inatividade ao longo do ano ou totalmente irregular, derivada da tentativa do indivíduo escapar do desemprego via trabalho informal, ou por via de vínculos laborais temporários. O subemprego acidental, finalmente, diz respeito a eventos de subemprego os quais não estão ligados a nenhuma sazonalidade, a exemplo de intempéries climáticas na construção civil.

Tendo em vista as manifestações do subemprego e suas diferentes formas, o relatório da OIT (1957a) opta pelas definições a seguir. O subemprego visível corresponde a quantidade de trabalho suplementar que os empregados que trabalham menos horas que o usual poderia contribuir, desde que esses busquem ou, caso oferecidos, aceitariam trabalho adicional ou empregos de tempo integral. O subemprego oculto diz respeito a quantidade de trabalho suplementar que poderia ser contribuída pelos empregados que, tendo em mente suas habilidades e aptidões, têm menor eficiência em sua presente ocupação e, em decorrência de tal fato, têm menor renda, desde que esses busquem ou, caso oferecidos, aceitariam emprego em condições usuais. O subemprego potencial, finalmente, seria igual a quantidade de trabalho suplementar que poderia ser contribuída pelos empregados caso a produtividade do seu local de trabalho crescesse a um nível consistente com as condições econômicas e sociais da sua região.

Uma vez estabelecidas categorizações específicas para o subemprego, bem como suas formas de manifestação, o relatório (OIT, 1957a) parte para a discussão das experiências progressas adquiridas nas tentativas de mensurar o subemprego. Até então, as tentativas de mensuração do subemprego podem ser divididas em duas categorias: as que foram feitas antes da segunda guerra mundial e, portanto, não usaram dados de pesquisas amostrais do mercado de trabalho, e as construídas dentro do escopo de uma pesquisa do emprego ou do desemprego já estabelecida. Em relação à primeira categoria, o relatório afirma que foram, em larga medida, pesquisas com metodologias próprias, geralmente dedicadas à agricultura e focadas à

²² "[...] a atividade do indivíduo faz parte de um ciclo produtivo ineficiente ou economicamente frágil." (OIT, 1957a, p. 25, tradução própria).

concentração populacional rural vis-à-vis a quantidade de trabalho necessária para certa produção. Ainda que tenham sido experiências incipientes e inovadoras, seu valor como referência é pequeno dado o amadorismo estatístico e a alta diversidade de definições de subemprego utilizadas. Em relação à segunda categoria, o relatório as considera como tendo um maior valor enquanto referência, uma vez que foram formadas concomitantemente com as estatísticas de emprego e desemprego e usam, portanto, metodologias estatísticas para cálculo, construção de amostra e testes de erros. Mesmo entre essas tentativas, no entanto, prevalece a variabilidade das categorizações empregadas e sua alta concentração geográfica, sendo majoritariamente circunscritos à Europa e à América do Norte. Essas experiências, ainda assim, servem de fonte primária para a averiguação de potenciais problemas resultantes da mensuração do subemprego, apresentada abaixo.

O relatório (OIT, 1957a) aponta diversos potenciais problemas advindos da tentativa de mensurar o subemprego, sendo o primeiro desses a seleção da unidade estatística. Como a vasta maioria das tentativas de mensuração do subemprego haviam sido, até então, feitas como parte de uma pesquisa maior do mercado de trabalho, grande parte delas optou por contabilizar o subemprego como uma característica do indivíduo e, a aferição de uma taxa de subemprego como a proporção da população de referência (seja essa a população ativa na FT ou a população total) sujeita ao subemprego. O problema derivado da construção das estatísticas de subemprego dessa forma é que não há discriminação em termos de grau de subemprego, qual seja, um indivíduo que trabalha 35 horas semanais em uma região onde o usual são 40 é considerado tão subempregado quanto aquele que não tem emprego algum e vive de trabalhos pouco assíduos e adquiridos de forma improvisada e informal. A OIT (1957a) defende que o subemprego não é uma categoria apartada do emprego ou do desemprego, mas sim um grau intermediário entre os dois e que, portanto, não faria sentido contabilizar uma taxa de indivíduos subempregados, mas sim uma quantidade de trabalho adicional que poderia ser contribuída por uma população. A unidade de medida do subemprego não deveria ser, portanto, o indivíduo, mas “[...] should wherever possible be a unit of time worked.”²³ (OIT, 1957a, p. 59).

O segundo problema identificado diz respeito à escolha do período de referência utilizado. Tal fato se deve à natureza do subemprego visível como trabalho em períodos delimitados e não trabalho em outros períodos. Caso uma periodização curta fosse utilizada, por exemplo, de um dia, um indivíduo sem emprego, mas com trabalho informal pouco assíduo estaria ou trabalhando ou não no dia de referência e, portanto, seria contabilizado como

²³ “[...] deveria, sempre que possível, ser uma unidade de tempo trabalhado.” (OIT, 1957a, p. 59, tradução própria).

plenamente empregado ou totalmente desempregado. Caso uma periodização mais longa fosse empregada, a exemplo de um ano, os trabalhadores sujeitos ao subemprego sazonal seriam mais bem captados, uma vez que seus vínculos são caracterizados por períodos mais longos de inatividade seguidos por períodos mais longos de atividade, os quais poderiam escapar a periodização semanal ou até mesmo mensal. O recomendado, portanto, é optar pela periodização anual. A opção pela periodização anual, no entanto, apresenta seus próprios problemas. Caso os dados sejam captados todos a posteriori, ao fim do ano, o recenseador ficaria dependente da memória do respondente do número de horas trabalhadas ao longo de todo o período, gerando grande possibilidade de erros de memória e dados menos fidedignos. Caso se opte por coletar os dados ao longo do ano a fim de mitigar esse risco, no entanto, os custos da pesquisa cresceriam exponencialmente.

O terceiro grande problema seria a delimitação da disponibilidade e vontade do respondente de trabalhar horas adicionais ou ter um vínculo empregatício normal. Mesmo que perguntar ao respondente se ele deseja trabalho adicional ou outro vínculo empregatício seja sensato e pragmático, o mesmo só se aplica tão diretamente às populações acostumadas com o trabalho formal e a venda de sua força de trabalho. Ao tentar empregar a mesma metodologia em uma pequena vila de agricultores de subsistência em uma área pouco desenvolvida, sem a presença de um mercado de trabalho estabelecido, o recenseador deveria esperar que poucos respondentes declarassem interesse em formar tal vínculo ou trabalhar horas adicionais. Em casos como esse, a OIT (1957a) recomenda que o recenseador faça sua conclusão acerca da existência ou não de subemprego com base em métodos menos dispostos à subjetividade.

Em conclusão, dada a natureza múltipla e diversa do subemprego, altamente dependente de características concretas e contextuais de cada época e região, é possível mensurá-lo de inúmeras formas, mas inexiste uma técnica única que possa captar todas suas manifestações. Métodos específicos para cada forma de subemprego e adaptados "[...] to the social and economic conditions characteristic to the state of development in each region."²⁴ (OIT, 1957a, p. 83) são a única forma de construir informações que sejam pertinentes. Dentre as diferentes formas, o subemprego visível é o mais diretamente mensurável, uma vez que mesmo as pesquisas amostrais do mercado de trabalho então existentes eram teoricamente capazes de criar estimativas ou dependiam de pequenas alterações para poder fazê-lo.

As recomendações em termos de resoluções para a nona CIET, portanto, assumiram forma bem menos normativa. Seus parágrafos incluem majoritariamente definições amplas e

²⁴ "[...] às condições sociais e econômicas características do estado de desenvolvimento em cada região." (OIT, 1957a, p. 83, tradução própria).

sem instruções de mensuração, como a das formas de subemprego já mencionadas, e recomendações gerais para a construção de estatísticas do subemprego, a exemplo da periodização anual. Aqui, a natureza altamente contextual e largamente diversa do subemprego efetivou uma mudança de opinião dentro da OIT quando comparada ao seu relatório de estatísticas de emprego e desemprego efetuados para a oitava CIET (OIT, 1954). Naquela edição da CIET, a ciência da manifestação múltipla da inserção dos indivíduos de diferentes países no mercado de trabalho era vista como uma intempérie para a consolidação e comparabilidade de estatísticas da FT, capaz de ser resolvida através de revisões às suas definições e maior clareza na sua explanação, neste a natureza do subemprego se apresentou como demasiada para sucumbir a uma categoria única. A opção feita pela OIT (1957a) foi sacrificar a comparabilidade internacional em prol da criação de estatísticas que tivessem alguma utilidade para captar o subemprego em cada realidade.

Com base no relatório dedicado à mensuração do subemprego efetuado pela OIT (1957a), a nona CIET se reuniu em Genebra, em abril de 1957 para discutir as estatísticas do subemprego. O relatório da conferência (OIT, 1957b) acata a categorização do subemprego sugerida pelo relatório preparatório (OIT, 1957a) com uma breve alteração: o subemprego visível seria mantido tal qual na proposta, enquanto os subempregos oculto e potencial seriam unidos em uma categorização denominada subemprego invisível. Similarmente, a resolução excluiu dos subempregados os indivíduos que estavam dispostos a trabalhar mais horas ou em emprego normal, mas que não os buscavam, reafirmando a centralidade da busca por emprego incluída na sexta CIET.

Dada a inexperiência a nível internacional na mensuração do subemprego invisível (oculto e potencial), a resolução declara que seria “[...] desirable as a beginning to establish international standards for measuring visible underemployment.”²⁵ (OIT, 1957b, p. 83). Em certa medida rompendo com as sugestões do relatório preparatório (OIT, 1957a) as resoluções adotadas pela nona CIET fazem afirmações mais fortes acerca da mensuração do subemprego visível, incluindo a instrução de categorizar os subempregados em divisões dependentes do número de horas, dias ou semanas de trabalho durante o período de referência (horas para a periodização semanal, dias para as periodizações semanal e mensal e semanal para a periodização anual). Adicionalmente, as recomendações gerais propostas pelo relatório preparatório (OIT, 1957a) no tocante à estatísticas do subemprego oculto e potencial foram mantidas sob o novo título de mensurações do subemprego invisível.

²⁵ “[...] desejável como um princípio para estabelecer padrões internacionais para mensurar o subemprego visível.” (OIT, 1957b, p. 83, tradução própria).

Reforçando a incipiência dessas mensurações, a nona CIET incumbe a OIT de revisar o relatório preparatório de mensuração do subemprego para incluir as modificações acordadas em suas resoluções. Essa iniciativa visava informar uma futura CIET a fim de criar definições e instruções claras e específicas de como mensurar o subemprego nas suas duas formas. Tal instrução transparece que a conclusão da OIT, explicitada em seu relatório preparatório de que “[...] it would be futile to imagine that it will ever be possible to evolve a single technique for measuring the phenomenon as a whole.”²⁶ (OIT, 1957a, p. 83) não era partilhada pelo colegiado da CIET em 1957. Esses últimos, ainda apegados ao entendimento de que a comparabilidade internacional das estatísticas da FT seria resultado inevitável da existência de definições e explicações claras, acreditavam que o mesmo valia para o subemprego.

3.4 DÉCIMA PRIMEIRA CIET – 1966

O relatório preparatório para a décima primeira CIET, elaborado pela OIT (1966) e dedicado à mensuração do subemprego é resultado, conforme anteriormente mencionado, das resoluções da nona CIET, celebrada em 1957. A função desse relatório (OIT, 1966) era atualizar as categorias de subemprego, consolidar informações acerca dos avanços de sua mensuração ocorridas entre 1957 e 1966, analisar tentativas nacionais de construção de estatísticas e sugerir resoluções a serem debatidas pelo colegiado da CIET.

O relatório inicia caracterizando os nove anos entre a nona e a décima primeira CIETs como marcado pelo crescimento do número de pesquisas que abarcavam alguma forma de mensuração do subemprego, bem como do interesse declarado de diversos países em fazê-lo. As experiências nacionais de construção de novas séries ou adaptação de séries já existentes para mensurar o subemprego evidenciaram uma gama de problemas a serem comentados e analisados, alguns novos e outros velhos conhecidos.

Visando atender a missão deliberada pelas resoluções da nona CIET, a OIT convoca em 1963 um encontro internacional de experts na mensuração do subemprego. Esse encontro tinha por objetivo revisar conceitos, metodologias de mensuração e recomendações de definições da nona CIET, bem como fazer recomendações categóricas e metodológicas a partir dessas revisões. Os aportes resultantes desse encontro foram diversos, especialmente no tocante a alterações específicas e recomendações de resolução de problemas, e suas colaborações serão comentadas a seguir. Uma breve menção de suas conclusões, no entanto, merece ser feita agora.

²⁶ “[...] seria fútil imaginar que será possível desenvolver uma única técnica para mensurar o fenômeno como um todo.” (OIT, 1957a, p. 83, tradução própria).

A conclusão dos experts na mensuração do subemprego durante sua reunião de Genebra em 1963 foi que, a despeito de amplo caminho que poderia ser percorrido para aprimorar definições, cálculos, métodos de amostragem e de publicação, entre outros, essas alterações seriam incapazes de contemplar a imensidão e variabilidade do subemprego enquanto realidade do mercado de trabalho mundial. Posto de forma sucinta, os critérios que seriam necessários para mensurar o subemprego em qualquer uma realidade são tão específicos para aquela realidade que tornam “[...] evident that it precludes the possibility of meaningful over-all comparisons of underemployment.”²⁷ (OIT, 1966, p. 77).

Referenciando o encontro de 1963, bem como a análise das diversas experiências nacionais desenvolvidas entre 1957 e 1966 para mensurar o subemprego, o relatório (OIT, 1966) parte para a discussão da definição do subemprego e de suas diversas formas de manifestação. Mantendo em mente a declarada impossibilidade da criação de uma única padronização que contemplasse a todas as realidades e, de tal forma, permitisse estatísticas internacionalmente comparáveis, o relatório adota como missão aprimorar as categorias que servem usos mais importantes e com maior aplicabilidade nas diversas realidades. Tendo uma base de definições internacionais aplicáveis a uma larga gama de fenômenos dentro do guarda-chuva do subemprego, seria possível que cada país, em vistas a melhor capturar e mensurar os fenômenos existentes dentro de sua realidade as suplementassem com “[...] other approaches that may be important in the context of national requirements.”²⁸ (OIT, 1966, p. 9).

Tendo clarificado o propósito dessa revisão conceitual, a OIT (1966) parte para a caracterização das definições internacionais existentes do subemprego, postuladas pela nona CIET (OIT, 1957b). Essas são vistas como amplas, capazes de cobrir diversas formas de subemprego em diferentes contextos, mas ainda assim não são exaustivas. A experiência na tentativa de sua aplicação em estatísticas desde 1957 havia evidenciado uma distinção básica entre as duas primeiras formas de subemprego (visível e oculto) quando comparadas com a terceira (subemprego potencial). Devido a suas características e a forma que haviam sido definidas, as duas primeiras dependiam de dados passíveis de coleta a nível do indivíduo, a exemplo do tempo trabalhado durante o período de referência e a remuneração auferida pelo trabalho. O subemprego potencial, por sua vez, invariavelmente necessitaria uma análise setorial macroeconômica, dado que visava capturar desperdícios de trabalho resultantes de

²⁷ “[...] evidente que impede a possibilidade de comparações amplas significativas do subemprego.” (OIT, 1966, p. 77, tradução própria).

²⁸ “[...] outras abordagens que possam ser importantes no contexto de requisitos nacionais.” (OIT, 1966, p. 9, tradução própria).

questões em nível e a carga da firma e do setor a qual ela pertence. Adicionalmente, tanto o subemprego visível quanto o invisível, o qual inclui o oculto e o potencial, dependem da comparação com níveis de referência classificados como normais ou usuais. Nesse sentido, só seria possível saber se trinta horas trabalhadas em uma semana caracterizam subemprego visível quando se sabe o padrão de horas trabalhadas em uma semana na região e os dois valores são comparados (OIT, 1966).

Partindo para as análises e os comentários de cada uma das formas de subemprego, o relatório inicia com o subemprego visível. De forma geral, e corroborando a visão da nona CIET (OIT, 1957b), o subemprego visível é tido como o mais fácil de ser calculado a partir das pesquisas existentes, sejam elas censitárias ou amostrais da FT. As experiências de mensuração do subemprego ocorridas nesse interregno também haviam sugerido que a apreensão da nona CIET acerca da aplicabilidade da mensuração a partir de horas de trabalho para trabalhadores por conta própria era infundada e que, portanto, “[...] it is believed preferable to retain this concept as applicable to all categories of workers.”²⁹ (OIT, 1966, p. 19). Mesmo em regiões rurais de países em desenvolvimento, onde havia receio de que inexistiriam relógios, pontos ou outros métodos precisos de averiguar quantas horas foram trabalhadas, verificou-se que seria viável empregar as horas como unidade de medida. Finalmente, uma vez que a definição de subemprego visível disposta nas resoluções da nona CIET incluía a vontade ou capacidade do indivíduo de trabalhar horas adicionais, o relatório da OIT (1966) conclui que dados acerca dessa disponibilidade ou vontade se mostraram altamente dependentes da subjetividade tanto do respondente como do recenseador.

Tratando do subemprego oculto, o relatório sugere que, uma vez que são os indivíduos que trabalham um número de horas normal para seu contexto, a unidade de medida acaba sendo transfigurada para o número de pessoas as quais estão sujeitas a essa forma de subemprego. Para certos usos e, especialmente para o desemprego oculto caracterizado por baixos rendimentos, sugere a OIT (1966), poderia ser útil ou até mesmo necessário encontrar uma fórmula para unidades de trabalho mensuráveis pela renda abaixo do normal. Acerca da potencial dificuldade oriunda de tentar mensurar rendas e habilidades individuais, necessárias para caracterizar as observações como desemprego oculto, apesar de difícil, não seria insuperável. Ainda assim, e tratando em particular das economias em desenvolvimento, a

²⁹ “[...] é tido como preferível manter esse conceito como aplicável a todas as categorias de trabalhadores.” (OIT, 1966, p. 19, tradução própria).

enorme divergência de padrões de remuneração engendrariam a necessidade de "[...] a multiplicity of norms."³⁰ (OIT, 1966, p. 39) a fim de se mensurar o subemprego oculto.

O subemprego potencial, de maneira distinta dos outros dois, seria imperceptível para qualquer pesquisador meramente por dados individuais. Sua natureza, enquanto desperdício de trabalho derivado de ineficiências da firma ou do setor, imputam a necessidade explícita de análise macroeconômica para ser observado. De tal forma, não caberia às pesquisas do mercado de trabalho tal qual já existem mensurar o fenômeno, sendo necessário contrastar dados individuais com análises econômicas de larga escala. Adicionalmente, os subempregos oculto e potencial teriam certa sobreposição, sugerindo que talvez fosse desejável reformular essa divisão de forma a construir categorias mutuamente excludentes.

Acerca da sazonalidade, no tocante aos subempregos visível e oculto, o relatório (OIT, 1966) postula que as pesquisas amostrais da FT existentes seriam aptas a observar os efeitos sazonais. Tendo como referência uma periodicidade semanal espaçada em intervalos regulares ao longo do ano (mensalmente ou trimestralmente, por exemplo), seria possível demonstrar efeitos sazonais. De forma menos precisa, poderia se realizar alguma caracterização de efeitos sazonais sob o subemprego com até mesmo duas coletas, desde que essas fossem realizadas no pico e no vale do efeito sazonal. De tal forma, o subemprego que persistisse, uma vez contrastados os níveis no ápice e no mínimo da sazonalidade, poderia ser caracterizado como crônico.

A partir de tais revisões e análises, o relatório parte para sua recomendação de resoluções sobre o subemprego e sua mensuração. Em larga medida, o relatório da OIT (1966) se manteve dentro dos moldes e padrões estabelecidos pela nona CIET, fazendo breves sugestões de alteração, a maioria das quais acabaram por não serem incluídas nas resoluções da décima primeira CIET. Sumarizando as análises do subemprego invisível, as sugestões incluíam o explícito ganho de importância da mensuração dos indivíduos em situação de subemprego como uma medida válida de mensuração do fenômeno, afastando-se das resoluções de 1957. Mais importante, toda e qualquer menção de comparabilidade internacional de estatísticas do subemprego foram retiradas da redação final.

A partir de tais recomendações, a décima primeira CIET reuniu-se em Genebra, em outubro de 1966. Desta vez, a sutil exclusão de qualquer menção de comparabilidade internacional das resoluções propostas pelo relatório preparatório da OIT (1966) foi mais bem recebida pela CIET do que nove anos antes. Nenhuma menção é feita acerca do potencial

³⁰ "[...] uma multiplicidade de padrões." (OIT, 1966, p. 39, tradução própria).

comparabilidade das estatísticas de subemprego em larga escala. A única menção de comparações internacionais é feita na sugestão de dividir a amostra do subemprego visível em coortes por horas trabalhadas na semana ou dias trabalhados na semana, ainda assim de forma largamente indicativa: “[...] from the point of view of international comparisons, it would be useful if, in addition to whatever categories are used for the country’s own analysis, the results could be made convertible [...]”³¹ (OIT, 1967, p. 57).

De maior relevância fora a inclusão de uma série de resoluções as quais visavam incumbir a OIT da missão de estudar o potencial de identificação e mensuração da subutilização da mão de obra. Em breve definição, a subutilização diz-se aplicar às “[...] persons who are not in the labour force but who would enter it under certain circumstances.”³² (OIT, 1967, 59). Como de praxe, a CIET incumbe a OIT de levar a cabo esses estudos para apreciação de uma futura CIET.

³¹ “[...] do ponto de vista de comparações internacionais, seria útil se, adicionalmente a qualquer categoria usada para a análise própria do país, que os resultados fossem tornados conversíveis [...]” (OIT, 1967, p. 57, tradução própria).

³² “[...] pessoa que não estão na FT mas que a entrariam em certas circunstâncias. ” OIT, 1967, 59, tradução própria).

4 A DÉCIMA TERCEIRA À DÉCIMA OITAVA CIET

Quase quatro décadas após a sexta CIET, celebrada em 1947, a décima terceira CIET alterou por completo o sistema de estatísticas e definições laborais da OIT. O período que a sucedeu e as CIETs celebradas entre 1982 e 2013 todas construiriam sobre a base por ela estabelecida. O legado da décima terceira CIET pode ser sentido mais de quarenta anos após sua divulgação, ainda sendo sustentação importante para diversas pesquisas do emprego, desemprego e FT mundo afora (OIT, 2023a).

As CIETs apresentadas nesse capítulo são a décima terceira, décima quinta, décima sexta e décima oitava, as quais todas trouxeram modificações à classificação ou mensuração das estatísticas do emprego, desemprego, subemprego e subutilização do trabalho. Serão desconsideradas para essa análise a décima segunda CIET, as quais não se dedicaram a discussões pertinentes para a presente dissertação.

4.1 DÉCIMA TERCEIRA CIET – 1982

Conforme disposto anteriormente, uma série de incumbências de natureza distinta foram se sobrepondo à OIT para a formulação de seus relatórios. De especial interesse para o presente trabalho, estão as derivadas de estudos de estatísticas do emprego, desemprego e FT, bem como a construção e atualização de estatísticas do subemprego. É de considerar a inexistência de uma estrutura única que cobrisse todas as distintas estatísticas laborais discutidas pelas diversas CIETs ao longo dos anos.

Na tentativa de suprir todas essas incumbências de uma só vez, bem como de promover um corpo unificado de resoluções para todas as estatísticas laborais que a OIT cria o relatório preparatório da décima terceira CIET dedicado às estatísticas da FT, emprego, desemprego e subemprego (OIT, 1982). O objetivo era simples de descrever e extremamente complexo de efetivar: criar um conjunto de padrões que simultaneamente atualizassem as estatísticas da FT, emprego e desemprego resultantes da oitava CIET, de 1954, aos avanços ocorridos no campo dessas estatísticas. Além disso, analisar a modificações sofridas pelo mercado de trabalho mundial nos quase trinta anos desde sua publicação, incorporar estatísticas do subemprego visível, discutidas pela última vez na décima primeira CIET, de 1966. Também era objetivo adaptar as estatísticas aos avanços ocorridos no campo desde então, sugerindo áreas de atenção especial para a criação de estatísticas dedicadas, e, finalmente, apresentasse a totalidade de

informações adicionais que precisariam ser coletadas para que todas essas estatísticas adaptadas fossem adequadamente calculadas. Claramente, uma ampla gama de objetivos.

O relatório (OIT, 1982) indica que a resolução da oitava CIET havia sido bem-sucedida, especialmente ao tornar-se a base referencial para formuladores nacionais de estatísticas. Ainda assim quatro grandes razões fomentavam a necessidade de sua modificação no presente momento. As quatro razões, listadas de forma direta eram:

- a) as mudanças sofridas pelas condições de emprego desde 1954;
- b) a entrada em larga escala de mulheres na FT mundial no período e, em especial, em economias desenvolvidas;
- c) avanços técnicos e metodológicos que permitiam a construção de estatísticas mais precisas e passíveis de desagregação;
- d) a maior interdependência econômica entre países.

Analisando essas razões, tem-se que as mudanças nas condições de emprego, ainda que atingissem economias de todos os portes e graus de desenvolvimento, teria sido mais agudamente sentida nos países subdesenvolvidos. Dentre tais mudanças se destacavam o crescimento de trabalhadores com contratos temporários e outras formas contratuais que iam além da capacidade dos moldes da oitava CIET de captar e apreciar. Adicionalmente, novas formas de desemprego haviam surgido, nomeadamente a aparição de um grupo de desempregados que escapava a classificação de desemprego da oitava CIET, uma vez que não buscavam emprego pois acreditavam que não existiam oportunidades de emprego disponíveis para si. Tais mudanças estariam provocando um “[...] widening gap between employment opportunities and the size and composition of the labour force.”¹ (OIT, 1982, p.2).

Em relação à participação na FT das mulheres, o relatório aponta que haveria necessidade de revisar conceitos para melhor mensurar esse efeito, em especial dado o contexto do crescimento significativo desse indicador nas economias desenvolvidas nos anos entre a oitava e décima terceira CIETs. O receio que embasou essa recomendação era o viés presente na mensuração de estatísticas do emprego e desemprego para as mulheres, facilmente consideradas inativas por recenseadores quando eram, de fato, ativas na FT. Adicionalmente, seria necessário e útil coletar e compilar estatísticas específicas para as mulheres, a fim de identificar dificuldades particulares pelas quais essa categoria passava na sua inserção no mercado de trabalho.

¹ “[...] vão crescente entre oportunidades de emprego e o tamanho e composição da FT. (OIT, 1982, p.2, tradução própria).

Acerca dos avanços metodológicos e técnicos, especial menção é feita a maior capacidade de cálculo resultante do avanço dos campos da informática e da capacidade computacional de novos aparelhos, bem como de novas técnicas de pesquisa e amostragem desenvolvidas no interregno entre as CIETs. Finalmente, a maior interdependência entre os países é apontada como fator relevante, uma vez que o avanço de acordos de cooperação e livre comércio, blocos econômicos regionais e afins traria à tona a necessidade de estatísticas internacionalmente comparáveis, tanto como resultado de necessidade institucional de compatibilização para essa ação multilateral, quanto porque eventos de aumento do desemprego começaram a ultrapassar fronteiras e ser compartilhados por diversos países simultaneamente. O ímpeto por trás dessa enorme revisão era, em última análise, resultado das mudanças conjunturais pelas quais passava o mercado de trabalho a nível mundial e, de forma mais ampla, todo o capitalismo. De tal forma, a resolução da décima terceira CIET se faz mais um exemplo da tentativa de atualizar e adaptar as categorias e definições necessárias para mensurar e compreender o mercado de trabalho a uma realidade nova que se gestou aos poucos no período entre o fim da década de cinquenta e o início da década de oitenta.

Tratando das resoluções referentes às estatísticas do emprego, desemprego e FT as quais se visava atualizar e modificar, o relatório (OIT, 1982) parte para a análise da oitava CIET. O relatório admite, pela primeira vez na história da CIET, que a estrutura dessas resoluções “[...] was formulated in the industrialised countries and, naturally, designed to reflect issues that were important in those countries at the time [...]”² (OIT, 1982, p. 13) mas que, a despeito desse viés autoevidente, a separação básica da população entre inativos e a FT ainda era valiosa para fins de informação e formulação de políticas e deveria ser mantida. Ainda que o relatório tente menosprezar a importância da menção feita sobre o viés existente na construção das estatísticas da oitava CIET, maior atenção deve ser dada à mesma. Esse comentário constituiu o primeiro exemplo de uma admissão por parte da OIT de que as estatísticas do emprego, desemprego e da FT pensadas e formuladas em edições passadas da CIET, não foram construídas meramente como marcadores universais do mercado de trabalho mundial como elas se declaravam. Pela primeira vez, a OIT admitira a possibilidade de que a dificuldade das economias subdesenvolvidas em adotar as definições e metodologias das resoluções da CIET era resultante da incapacidade de adequar categorias criadas para uma realidade totalmente distinta da sua própria. Ainda assim, essa admissão não passaria de um breve comentário feito em tom de obviedade. Nenhum questionamento futuro acerca de viés na construção de categorias e

² “[...] foi formulada nos países industrializados e, naturalmente, desenhada para refletir as questões que eram importantes nesses países naquele momento [...]” (OIT, 1982, p. 13, tradução própria).

mensurações seria feito para as resoluções propostas pelo relatório para a décima terceira CIET (OIT, 1982).

Faz-se um argumento plausível que qualquer categoria internacionalmente padronizada, invariavelmente, seria produto do viés de um ou outro indivíduo, grupo ou país sem nunca efetivamente compreender a totalidade que ela visa abarcar. O fato de que o viés por trás das categorias da CIET era especificamente advindo da tentativa de compreender e classificar as economias desenvolvidas e os problemas particularmente percebidos em seus mercados de trabalho, no entanto, só pode ser resultado da relação dominante que esses países tinham para com as organizações internacionais e, de forma mais aguda, com os países subdesenvolvidos. Qualquer tentativa legítima de confrontar esse viés passaria, necessariamente, pela compreensão de que os eventos tratados como espontâneos no primeiro mundo, que a CIET meramente tentava classificar para mensurar (o emprego assalariado, o desemprego fundamentado na busca por trabalho, o subemprego compreendido como insuficiência de horas de trabalho, e afins), não existiam naturalmente em lugar algum e foram em si resultado de um processo histórico específico, o qual havia sido exportado, à força, para o terceiro mundo e adaptado conforme necessidade em cada realidade concreta.

Conforme acima disposto, o relatório (OIT, 1982) postula que a separação da população entre inativos e a FT (a qual por sua vez seria igual à soma dos empregados e dos desempregados) se manteve como útil e valiosa desde sua formulação. Ainda assim, as resoluções referentes a essas categorias contidas na oitava CIET não permaneceriam inalteradas, havendo quatro grandes áreas de sugestão para melhoras. Primeiramente, haveria a necessidade de especificar mais claramente os parâmetros para se considerar se um indivíduo estava ou não buscando emprego e, portanto, se era desempregado ou não e maior especificidade para o período de referência, para trabalhadores de meio turno. Em segundo lugar, seria necessário ampliar a precisão de definições a fim de incluir grupos que ou haviam ficado escanteados pela oitava CIET (a exemplo dos indivíduos integrantes das forças armadas e pessoas empregadas, mas sem trabalho, trabalhadores em suspensão temporária ou indeterminada, entre outros), ou haviam crescido em significância no período, especialmente aprendizes e indivíduos em treinamento vocacional. Em terceiro lugar, a OIT entendia que seria necessário especificar e elencar de forma padronizada os dados de referência necessários para construir esses indicadores: sexo, estado civil, faixa etária, renda, entre outros. Finalmente, e refletindo algumas das mudanças mais significativas ocorridas no mercado de trabalho mundial desde então, seria necessário ampliar o escopo das estatísticas da oitava CIET e possibilitar a

desagregação dos dados para melhor identificar trabalhadores com contratos temporários, empregados que buscavam trabalho suplementar, inativos e afins.

Tratando das experiências nacionais em economias subdesenvolvidas, o relatório (OIT, 1982) aponta que diversos países haviam começado a coletar dados com base em pesquisas amostrais da FT durante o período. Essas pesquisas, por sua vez, apresentam variados graus de proximidade das recomendações internacionais, caracterizados por "[...] misgivings about the applicability of the international recommendations [...]"³ (OIT, 1982, p. 15). Tais problemas seriam resultantes de traços mais presentes nessas realidades, os quais tornariam as recomendações internacionais mais difíceis de aplicar e de baixo valor analítico, dentre as quais ressaltam-se a alta incidência de atividades de subsistência, especialmente na agricultura, o alto grau de sazonalidade do trabalho em diversos setores, o número significativo de trabalhadores que estavam envolvidos em diversas atividades produtivas, empregos e subempregos, a limitação de canais de informação para a divulgação de oportunidades de trabalho, a cobertura limitada de programas sociais e a presença significativa de segmentações nos mercados de trabalho. Mesmo a categoria de subemprego seria insuficiente para descrever tais realidades, uma vez que mesmo indivíduos sem nenhum vínculo empregatício formal faziam trabalhos irregulares corriqueiros e pouco ocasionais, tornando a mensuração de horas trabalhadas extremamente difícil. O mesmo valeria para o subemprego invisível, uma vez que a renda auferida pelo trabalho não seria uma variável apropriada para estimar a produtividade do trabalho, a qual estaria sujeita a contingências de natureza institucional, de flutuações de preços, entre outros.

A despeito das dificuldades já discutidas, o relatório (OIT, 1982) ainda assim identifica como imprescindível a busca pela comparabilidade internacional das estatísticas do emprego, desemprego, FT e subemprego. Ao seu ver, havia duas questões a serem contempladas antes de se definir o que era e como deveria ser perseguida a comparabilidade: o que se entendia por comparabilidade e que conceito teria de ser tornado internacionalmente comparável.

Acerca de tais questionamentos, a OIT postula que duas estatísticas são comparáveis, do ponto de vista da comparabilidade técnica, quando ambas têm a mesma especificação, as mesmas definições, mesma periodização, entre outros. Entretanto, essa forma de comparabilidade é extremamente rara e "[...] such a degree of comparability is seldom achieved

³ "[...] apreensões acerca da aplicabilidade das recomendações internacionais [...]" (OIT, 1982, p. 15, tradução própria).

in practice, nor is it always wanted."⁴ (OIT, 1982, p. 22). Ainda assim o relatório aponta como sendo possível, caso haja a necessidade para tal e sejam empregados recursos para esse fim. Duas estatísticas podem ser comparáveis em termos de sua interpretação contextual, no entanto, ainda que não sejam tecnicamente comparáveis. Um bom exemplo desse fenômeno seria contrapor uma firma que, a fim de cortar custos, demite funcionários à outra que, face a mesma situação, opta por cortar horas de seus empregados sem demiti-los. Em termos práticos, o efeito é o mesmo: o aumento da quantidade de mão de obra disponível que não é utilizada, mas em termos das estatísticas do mercado de trabalho, os indivíduos demitidos pela primeira empresa são classificados como desempregados, enquanto os que tiveram suas horas cortadas pela segunda são vistos como empregados.

A interpretação da comparabilidade é, portanto, altamente complexa, "Many factors influence the interpretation of otherwise internationally comparable employment and unemployment statistics."⁵ (OIT, 1982, p. 22), tais como efeitos demográficos, impactos institucionais, padrões culturais e sociais, entre outros. O máximo que se pode almejar da comparabilidade internacional, diz o relatório da OIT (1982) é vislumbrar um grau de adesão das estatísticas nacionais em cada realidade a um padrão de definições e especificações técnicas internacionais. Logo, a construção desses conceitos, definições e especificações técnicas padronizados internacionalmente se faz de suma importância.

Aqui nova menção do comentário acerca do viés por trás das formulações das estatísticas da oitava CIET deve ser feita. Conforme supracitado, o relatório (OIT, 1982) aponta que as estatísticas fundamentadas nas categorias de emprego, desemprego e FT seguem sendo de utilidade e alto valor e, portanto, devem ser mantidas e aprimoradas. Ao mesmo tempo, o mesmo relatório aponta que diversas economias subdesenvolvidas encontraram tamanha dificuldade em aplicar até mesmo essas categorias básicas da abordagem da FT que elas "[...] have found it necessary to elaborate or experimente further with the framework."⁶ (OIT, 1982, p. 16). A breve autocrítica acerca do viés existente por trás das resoluções da oitava CIET não deveria ser interpretada como consequente ou extremamente significativa, uma vez que ela se finda tão imediatamente quanto a frase atinge seu ponto final. Questionamentos mais profundos acerca de vieses e pontos de vista que se adotam como sendo referenciais, ainda que não se perceba, teriam de ser deixados para o futuro.

⁴ "[...] tamanho grau de comparabilidade é raramente atingido na prática, e nem sempre desejado." (OIT, 1982, p. 22, tradução própria).

⁵ "Muitos fatores influenciam as interpretações do que seriam, caso contrário, estatísticas do emprego e desemprego internacionalmente comparáveis." (OIT, 1982, p. 22, tradução própria).

⁶ "[...] acharam necessário elaborar ou experimentar com a estrutura." (OIT, 1982, p. 16, tradução própria).

Partindo agora para a discussão das mudanças específicas recomendadas pelo relatório preparatório para a décima terceira CIET (OIT, 1982), as mesmas são divididas em alguns grandes grupos. Pela primeira vez é delimitada e definida uma População Economicamente Ativa (PEA), a qual "[...] comprises all persons of either sex who furnish the supply of labour for the production of economic goods and services during the time-reference period chosen for the investigation."⁷ (OIT, 1982, p. 34) e seria composta pela população atualmente ativa (a FT) e a uma população usualmente ativa, mensurada em períodos de referência longos, usualmente de um ano a fim de captar efeitos sazonais na PEA. A FT, ainda definida como a soma dos ocupados e desempregados, poderia ser desmembrada em duas partes, com base na remuneração:

- a) a FT paga, a qual incluiria todos os indivíduos que têm ou buscam trabalho remunerado ou estão disponíveis para trabalho remunerado;
- b) a FT não paga, a qual se aplicaria aos indivíduos que trabalham por outras formas de remuneração que não o salário (ou seja, são remunerados via ganho empresarial e lucro), bem como aqueles indivíduos sem trabalho que visam criar sua própria empresa.

A FT também fora alterada como consequência da definição das populações empregadas e desempregadas, as quais são suas partes constituintes. Rompendo com a oitava CIET, para qual havia centralidade do trabalho remunerado como marcador para considerar-se o indivíduo empregado: “[...] persons who performed some work for pay or profit during a specified brief period⁸ [...]” (OIT, 1955, p. 43), a décima terceira CIET adere a categorização do Sistema de Contas Nacionais (SCN) da ONU, e define a PEA conforme disposto acima, como todos aqueles que provêm a oferta de trabalho para a produção de bens e serviços. Ao adotar a classificação conforme a SCN⁹, que define ocupações a partir de sua contribuição à produção, excluem-se das estatísticas laborais os indivíduos cujas atividades não têm valor econômico imediatamente mensurável, como as donas de casa e os voluntários. Esses, aponta o relatório (OIT, 1982)

⁷ “[...] é composta por todas as pessoas de ambos os sexos que provêm a oferta de trabalho para a produção de bens e serviços durante o período de referência escolhido para a investigação.” (OIT, 1982, p. 34, tradução própria).

⁸ “[...] pessoas que performaram algum trabalho em troca de pagamento ou lucro durante um período curto especificado [...]” (OIT, 1955, p. 43, tradução própria).

⁹ Ao incorporar a classificação de ocupações do SCN, a décima terceira CIET passa a considerar os produtores de bens para consumo próprio. Sendo esses entendidos como ocupados, mas não como empregados dado que não vendem sua força de trabalho mediante remuneração, termina aqui o entendimento de ocupados e empregados como sinônimos.

deveriam ser incluídos em categoria separada, dedicada a “[...] persons not economically active but contributing to output and welfare.”¹⁰ (OIT, 1982, p. 39).

Dever-se-ia criar uma nova categoria aplicável à população não economicamente ativa que, ainda assim, contribuía para a produção e o bem-estar, a qual se referiria, quase que totalmente, aos cuidados com a casa e a família, o trabalho comunitário ou voluntário e pessoas em situação de subsistência. A fim de abarcar algumas das críticas feitas por formuladores nacionais de estatísticas oriundos de países subdesenvolvidos à estrutura com base na FT, uma mudança é sugerida pelo relatório (OIT, 1982): a criação de uma segunda definição de desemprego, tida como estendida, que incluiria indivíduos disponíveis para o trabalho, mas que, por razão de um mercado de trabalho pouco estruturado, não buscavam emprego. Essa recomendação, que implicaria uma definição de desemprego sem a busca por trabalho como característica central do desemprego, que seria inédita desde 1947, não passou da fase de sugestão. A redação final da resolução da décima terceira CIET meramente sugere que em tais casos “[...] the standard definition of unemployment given subparagraph (1) above may be applied by relaxing the criterion of seeking work.”¹¹ (OIT, 1983, p. 34).

Conforme os objetivos explicitados pelo relatório (OIT, 1982), uma das maiores mudanças presentes na sugestão de resoluções seria a inclusão da mensuração do subemprego visível, renomeado simplesmente de subemprego, no corpo das estatísticas do emprego, desemprego e FT. De acordo com essa estrutura de estatísticas, os subempregados são considerados subgrupo dentre os empregados. Para a FT paga, a verificação do subemprego se faz mais simples e nos moldes já estabelecidos na décima primeira CIET (1966). Para a FT não paga, a verificação do subemprego seria mais difícil, uma vez que esses indivíduos controlam, em larga medida, suas próprias jornadas de trabalho. A forma para contornar esse problema seria identificar, dentre a FT não paga, os indivíduos que buscam, ou aceitariam, trabalho adicional durante o período de referência. Adicionalmente e, corroborando com o objetivo do relatório de apresentar um corpo completo de estatísticas e de informações necessárias para construí-las, todas as informações referentes a características necessárias para a construção das estatísticas são elencadas.

Em termos gerais, a décima terceira CIET (OIT, 1983) aderiu à quase todas as sugestões de resolução propostas pelo relatório (OIT, 1982), com exceções largamente breves e

¹⁰ “[...] pessoas não economicamente ativas mas que contribuem para o produto e seguridade social.” (OIT, 1982, p. 39, tradução própria).

¹¹ “[...] a definição padrão de desemprego dada no subparágrafo (1) acima pode ser aplicada relaxando o critério da busca por trabalho.” (OIT, 1983, p. 34, tradução própria).

superficiais. A exemplo do abandono da divisão da FT entre paga e não paga, a qual foi alterada para uma divisão dos empregados entre trabalhadores pagos e trabalhadores por conta própria.

Em relação ao objetivo da comparabilidade das estatísticas que fora, em outras CIETs, ou assumida como óbvia (como no caso da oitava CIET) ou tida como ilusória (como fora na décima primeira CIET) agora era postulada como: cada país deveria desenvolver sistemas estatísticos compreensivos da PEA, levando em consideração suas necessidades e circunstâncias particulares, a fim de promover o monitoramento macroeconômico e o planejamento do uso de seus recursos humanos. Adicionalmente, os países deveriam, a fim de promover a comparabilidade das estatísticas internacionais, "[...] where national concepts and definitions do not conform closely to the international standards, explanations should be given and the main aggregates should, if possible, be computed on the basis of both the national and the international standards."¹² (OIT, 1983, p. 32).

A resolução proposta foi, portanto, a de altíssima especificação das estatísticas contidas nas resoluções, bem como em seu método de coleta e mensuração e, por outro lado, o abandono da pretensão de que as resoluções seriam qualquer coisa a mais do que meras sugestões para os formuladores nacionais de estatísticas. Até mesmo a cobrança da conversão de estatísticas nacionais em versões internacionalmente comparáveis foi limitada, abreviando-se de, conforme disposto acima "[...] if possible [...]"¹³ (OIT, 1983, p. 32). A grande discussão elaborada pelo relatório (OIT, 1982) acerca dos limites da comparabilidade e seus diferentes tipos foi esquecida. Por fim, a décima terceira CIET tratou a comparabilidade internacional de forma mais similar à oitava, cujo viés o relatório (OIT, 1982) criticara brevemente, do que à décima primeira, que havia entendido a comparabilidade como um objetivo ilusório.

Ao mesmo tempo, a resolução da décima terceira CIET (OIT, 1983) foi a primeira a explicitar mensurações e conceitos capazes de serem derivados das categorizações por elas sugeridas, os quais configuram uma utilidade analítica. Assim sendo, aparece pela primeira vez no corpo das produções da CIET a noção de que a oferta de mão de obra seria observável a partir da mensuração do nível de atividade de uma população, qual seja, pelo cálculo da proporção da população acima de uma certa idade que compunha a FT. Similarmente, é explicitada a sugestão do cálculo da proporção entre a população empregada e a população total acima de uma idade de corte (o que seria considerado em terminologia mais contemporânea

¹² "[...] onde os conceitos e definições nacionais não se conformam estreitamente com os padrões internacionais, explicações devem ser dadas e os maiores agregados devem, se possível, ser computados com base em ambos os padrões nacional e internacional." (OIT, 1983, p. 32, tradução própria).

¹³ "[...] se possível [...]" (OIT, 1983, p. 32, tradução própria).

uma PIA) pela primeira vez, bem como o entendimento de que essa seria uma manifestação da demanda por mão de obra. Mais explicitamente, pela primeira vez as resoluções trazem a definição de uma taxa de desemprego: "The unemployed population may be related to the economically active population for the derivation of a general unemployment rate."¹⁴ (OIT, 1983, p. 36). Somada a essa estaria uma "[...] composite rate of unemployment and visible underemployment compiled as the ratio of unemployed labour-time available for employment to the total labour-time employed or available for employment."¹⁵ (OIT, 1983, p. 36), ainda que as dificuldades de mensurar tais quantidades de horas de trabalho fossem amplamente admitidas pela CIET.

Outra novidade meritória de menção é a atenção específica dada à mensuração de estatísticas referentes a grupos tidos com dificuldades especiais no mercado de trabalho: crianças, jovens e mulheres. Conforme anteriormente mencionado, o entendimento acerca dessas populações era que a promoção de melhores políticas para esses grupos requereria a construção de estatísticas dedicadas aos mesmos. Corroborando esse entendimento de que a décima terceira CIET englobaria um sistema completo de estatísticas do emprego, desemprego, FT e subemprego, nenhum assunto sobressalente foi deixado sob tutela da OIT para estudar, debater, formular relatório e trazer para discussão em CIET subsequente.

4.2 DÉCIMA QUINTA CIET – 1993

Tendo consolidado um novo padrão para as estatísticas do emprego, desemprego e FT com a décima terceira CIET, a atenção da OIT passou para outras temáticas relacionadas ao mercado de trabalho. Entre elas, é de especial atenção para o presente trabalho a resolução referente a mensurações do setor informal, uma vez que a mesma foi feita para complementar as estatísticas base de emprego e desemprego para um setor extremamente mal compreendido e submensurado.

Dentro da resolução referente às estatísticas do emprego, desemprego e FT da décima terceira CIET, a seção referente a dados sobre assuntos particulares já trazia a recomendação que "[...] it is desirable that countries develop appropriate methodologies and data collection

¹⁴ "A população desempregada pode ser relacionada à PEA para a derivação de uma taxa de desemprego geral." (OIT, 1983, p. 36, tradução própria).

¹⁵ "[...] taxa composta de desemprego e subemprego visível compilada como a proporção de tempo de trabalho desempregado disponível para o emprego do tempo de trabalho total empregado ou disponível para o emprego." (OIT, 1983, p. 36, tradução própria).

programmes on the urban informal sector and the rural non-agricultural activities.”¹⁶ (OIT, 1983, p. 38). A partir de então, o contexto da década de oitenta: baixo crescimento econômico, altas taxas de inflação, crises da dívida externa e transições demográficas experienciados em diversas regiões do mundo e, mais agudamente, nos países subdesenvolvidos, provocou um crescimento vertiginoso da população urbana nesses países. O que sucedeu foi um crescimento igualmente vertiginoso da informalidade pelo mundo (OIT, 1992).

Visando flagrar esse crescimento do setor informal, a décima quarta CIET, ocorrida em 1987 adiciona como pauta da CIET subsequente as estatísticas de emprego do setor informal (OIT, 1993). Como de praxe, de forma preparatória para a CIET, a OIT organiza um relatório o qual discute a temática e apresenta uma sugestão de resolução sobre o tema (OIT, 1992).

O relatório preparatório para a décima quinta CIET inicia comentando que o conceito foi cunhado nos primórdios da década de setenta do século vinte, visando descrever um fenômeno observado em especial nos centros urbanos dos países subdesenvolvidos: “[...] the informl sector tended to be regarded as a transformation of rural underemployment into urban underemployment [...]”¹⁷ (OIT, 1992, p. 1). Essa transformação seria devida a uma falha em prover empregos formais em massa para esse grande grupo de ingressantes no mercado de trabalho urbano, os quais se viam forçados a complementar sua renda via atividades informais. Tal fenômeno seria temporário, uma vez que esses indivíduos “[...] would be absorbed automatically with the creation of jobs in the public service and the growth of new industries.”¹⁸ (OIT, 1992, p. 1). De tal forma, a mensuração da informalidade como tópico dedicado, com coleta de dados própria, era vista como desperdício de recursos, e era feita apenas de forma ocasional, através de dados coletados para outros fins e com metodologias de mensuração *sui generis*, incapazes de serem comparadas com outras tentativas.

Conforme acima comentado, o contexto socioeconômico do período entre os primórdios da década de setenta e o início dos anos noventa provocou a cristalização de um novo entendimento da informalidade. Longe de ser um mero empecilho, passível de rápida resolução com o crescimento do emprego formal, o contínuo crescimento da informalidade que, pela primeira vez desde a segunda guerra mundial, começou a aparecer de forma significativa até

¹⁶ “[...] é desejável que os países desenvolvam metodologias apropriadas e programas de coleta de dados sobre o setor informal urbano e das atividades rurais não agrícolas.” (OIT, 1983, p. 38, tradução própria).

¹⁷ “[...] o setor informal tendia a ser considerado como a transformação do subemprego rural em subemprego urbano [...]” (OIT, 1992, p. 1, tradução própria).

¹⁸ “[...] seria absorvido automaticamente com a criação de postos de trabalho no serviço público e com o crescimento de novas indústrias.” (OIT, 1992, p. 1, tradução própria).

nas economias desenvolvidas, demonstrou que a mesma não desapareceria “[...] automatically [...]”.¹⁹ (OIT, 1992, p. 1).

A necessidade de confrontar a realidade do crescimento da informalidade provocou certos governos a adotar “[...] a more positive attitude towards the informal sector and made attempts to integrate it into the development process.”²⁰ (OIT, 1992, p. 2). Com um otimismo que beira o ridículo e uma aversão explícita às políticas públicas de emprego, o relatório descreve que muitos agora reconhecem que o setor informal tem papel importante nas economias mundiais, dadas suas características de gerar emprego com baixo nível de investimento por trabalhador, produção pouco dependente de subsídios públicos, mobilização de recursos financeiros através da poupança dos próprios participantes e o desenvolvimento de capital humano “[...] through apprenticeships and other forms of on-the-job skill transmission without recourse to public expenditure [...]”.²¹ (OIT, 1992, p. 2). Esse novo entendimento do setor informal implicava que estratégias de crescimento econômico necessariamente passariam pelo maior suporte aos mesmos, com maior acesso a crédito, treinamento, tecnologias, mercados e infraestrutura, e todos esses dependeriam da existência de estatísticas abrangentes capazes de fundamentar a sua implementação e gerenciamento. É importante salientar que os objetivos mencionados acima formam a base das análises e sugestões promovidas pelo relatório. As definições empregadas, sugestões de metodologia de mensuração e as próprias resoluções propostas visavam fomentar o entendimento de que essas eram necessárias para o “[...] design of appropriate policies for the sector.”²² (OIT, 1992, p. 3).

A arquitetura das resoluções propostas foi planejada de forma a incorporar a estrutura de estatísticas do emprego, desemprego e FT dispostas na décima terceira CIET (OIT, 1983). De tal forma, e tal qual a décima terceira CIET, as definições empregadas partem do SCN, com a opção feita de partir de unidades produtivas como unidade de conta, a fim de englobar uma maior gama de atividades informais. As resoluções propostas pelo relatório definem o setor informal como conjunto de unidades produtivas cujo objetivo é a geração de emprego e renda para os envolvidos, tipicamente com pouca ou nenhuma divisão entre capital e trabalho enquanto fatores de produção e com relações laborais baseadas em relacionamentos pessoais e sociais em detrimento de contratos formais. Tendo em mente a adesão feita ao SCN, as unidades

¹⁹ “[...] automaticamente [...]” (OIT, 1992, p. 1, tradução própria).

²⁰ “[...] uma atitude mais positiva acerca do setor informal e feito tentativas para integrá-lo ao processo de desenvolvimento.” (OIT, 1992, p. 2, tradução própria).

²¹ “[...] através de estágios e outras formas de transmissão de habilidades no trabalho sem o uso de gastos públicos [...]” (OIT, 1992, p. 2, tradução própria).

²² “[...] desenho de políticas apropriadas para o setor.” (OIT, 1992, p. 3, tradução própria).

produtivas do setor informal são classificadas como empreendimentos familiares (alternativamente empreendimentos não incorporados de propriedade das famílias) ou empreendimentos por conta própria, sendo excluídas as unidades produtivas dedicadas à produção para consumo próprio (OIT, 1992). Em relação aos indivíduos que trabalham nos empreendimentos do setor informal, os mesmos deveriam ser considerados como empregados para a estrutura de estatísticas do emprego, desemprego e FT, com base nas resoluções da décima terceira CIET (OIT, 1992). Com a exceção de breves frases adicionadas às sugestões propostas pelo relatório (OIT, 1992), feitas com o propósito de adicionar clareza na distinção entre o setor informal e atividades ilícitas, o comitê da décima quinta CIET dedicado a discutir as estatísticas do setor informal e aprovar resoluções pertinentes adotou as resoluções propostas pelo relatório (OIT, 1993). Quanto a atividades futuras, a resolução sobre estatísticas do setor informal indicou que a OIT deveria preparar um manual dedicado às mesmas, a fim de fornecer um guia mais detalhado de como implementar as estatísticas propostas.

A resolução sobre estatísticas do setor informal da décima quinta CIET consistiu na primeira tentativa de sistematizar uma abordagem estatística ao setor informal pela OIT. Em larga medida, seu resultado foi a mera especificação de metodologias de mensuração e classificações particulares para um setor tido como adicional àqueles já enumerados e mensurados pelas estatísticas usuais de emprego, desemprego e FT. Longe de ser visto como um setor problemático, caracterizado pela baixa remuneração, inserção laboral com pouca ou nenhuma proteção, inexistência de progressão de carreira estabelecida, grande contato com as atividades ilícitas e baixa contribuição tributária, o mesmo é visto como um setor dinâmico, capaz de absorver grandes quantidades de mão de obra a baixos custos e capaz de fazê-lo com poucos gastos públicos. Em detrimento de políticas públicas que visassem promover inserção laboral com maior renda, com direitos trabalhistas e garantias - ou mesmo uma análise a fundo das razões para o crescimento da informalidade na época a fim de corrigir essas causas - a abordagem adotada opta por ver a informalidade como inescapável e em constante crescimento, com aspectos positivos que deveriam ser maximizados através do fomento de suas atividades. Quando críticas são feitas, essas são largamente ponderadas com comentários positivos, a exemplo da passagem abaixo sobre a renda dos trabalhadores informais: “[...] while the majority of informal sector workers indeed earn low incomes, there are also a number of participants in

the sector [...] who are far better off and whose incomes exceed those of many formal sector workers [...].”²³ (OIT, 1992, p. 8).

4.3 DÉCIMA SEXTA CIET - 1998

Em 1998, os “[...] standards on the measurement of employment and unemployment, adopted by the Thirteenth International Conference of Labour Statisticians (ICLS) in 1982, are recognized worldwide.”²⁴ (OIT, 1998a, p. 1). De forma análoga à décima quinta CIET, dedicada às estatísticas do setor informal, a preocupação da OIT naquele momento não era reinventar a roda e reformular desde a base os padrões estatísticos do emprego e desemprego, mas sim aprimorar as áreas onde os padrões da décima terceira CIET se demonstravam lacunares. Para a décima sexta CIET, celebrada em Genebra em 1998, a pauta de interesse para o presente trabalho eram as estatísticas do subemprego.

A primeira tentativa de desenvolver estatísticas do subemprego havia sido incumbência da nona CIET, em 1957. Conforme antes mencionado, essa primeira tentativa fora sistematizada primeiro pela décima primeira CIET e depois pela décima terceira CIET, que incluiu em seu rol de padrões estatísticos definições acerca do subemprego visível, o qual denominava meramente de subemprego. Desde 1982, no entanto, a definição e cálculo do subemprego visível se demonstraram insatisfatórios, e a ausência de uma estatística para o subemprego invisível, muito mais variado e, potencialmente, muito mais abrangente que o visível, era vista como um problema. Mais especificamente, a definição do subemprego visível era tida como vaga, “[...] discouraging the production of regular and comparable statistics on visible underemployment.”²⁵ (OIT, 1998a, p. 1).

A mudança vislumbrada tinha, portanto, dois objetivos: primeiramente, uma definição de subemprego visível que fosse embasada em critérios mais claros e precisos do que aqueles adotados pela décima terceira CIET, e, em segundo lugar, definições e metodologias de cálculo para o subemprego invisível, renomeado para outras formas de subemprego. Idealmente, ambos

²³ “[...] enquanto a maioria dos trabalhadores do setor informal de fato auferem baixas rendas, também há um número de participantes no setor [...] que são mais abastados e cujas rendas excedem a de muitos trabalhadores do setor formal [...]” (OIT, 1992, p. 8, tradução própria).

²⁴ “[...] padrões sobre a mensuração do emprego e desemprego, adotados pela Décima Terceira Conferência Internacional dos Estatísticos do Trabalho (CIET) em 1982, são reconhecidos internacionalmente.” (OIT, 1998a, p. 1, tradução própria).

²⁵ “[...] desencorajando a produção de estatísticas regulares e comparáveis sobre o subemprego visível.” (OIT, 1998a, p. 1, tradução própria).

os objetivos seriam atingidos dentro do escopo das estatísticas do emprego, desemprego e FT da décima terceira CIET.

A definição de subemprego visível da décima terceira CIET considera que os subempregados são uma subcategoria dos empregados, nomeadamente a parcela dos empregados que involuntariamente trabalhavam menos do que a duração normal do trabalho para aquela atividade, que buscavam trabalho adicional ou estavam disponíveis para trabalho adicional durante o período de referência. A duração normal de trabalho era definida “[...] in the light of national circumstances as reflected in national legislation to the extent that it is applicable, and usual practices in other cases [...].”²⁶ (OIT, 1983, p. 35).

A definição de subemprego da décima terceira CIET visava contrastar o nível de emprego total de uma economia nacional com um cenário macroeconômico de pleno emprego (OIT, 1998a). Para se definir a quantidade total de trabalho disponível em pleno emprego, seria necessário determinar o nível máximo de trabalho que cada indivíduo poderia oferecer com base em “[...] hypothesis regarding workers' potential capacities and desires, their mobility across occupations, industries and regions, etc.”²⁷ (OIT, 1998a, p. 7). Entretanto, esse processo de estimação nunca ocorre de fato, dada sua enorme dificuldade, e opta-se por um caminho mais fácil, estimar o mesmo valor máximo de trabalho para todos os indivíduos. No entanto, a identificação de um respondente dentro do subemprego visível não necessita de uma comparação a níveis de pleno emprego. Para identificar o respondente como subempregado, é meramente necessário que o indivíduo compare sua atual situação com uma alternativa na qual ele está disposto e capaz de se colocar, situação essa onde ele estaria, individualmente, plenamente empregado.

A opção feita pelo relatório preparatório sobre estatísticas do subemprego para a décima sexta CIET, portanto, é de abandonar o contraste do nível atual de trabalho com aquele de pleno emprego para identificar situações de subemprego e abraçar a medida com base na percepção do respondente: “[...] the defining criteria and measurement instruments need to be sensitive to the different ways in which workers affected by underemployment perceive their particular work situation.”²⁸ (OIT, 1998a, p. 6). Essa opção trazia consigo a vantagem de não depender de uma enorme gama de dados socioeconômicos, a fim de encontrar níveis hipotéticos ideais de

²⁶ “[...] a luz das circunstâncias nacionais, conforme refletido na legislação nacional no que for aplicável, e por práticas comuns em outros casos [...].” (OIT, 1983, p. 35, tradução própria).

²⁷ “[...] hipóteses acerca das capacidades potenciais e desejos dos trabalhadores, bem como sua mobilidade entre ocupações, indústrias e regiões etc.” (OIT, 1998a, p. 7, tradução própria).

²⁸ “[...] os critérios de definição e instrumentos de mensuração precisam ser sensíveis às diferentes formas que os trabalhadores afetados pelo subemprego percebem suas situações laborais particulares.” (OIT, 1998a, p. 6, tradução própria).

pleno emprego, sendo capaz de ser auferido através de dados disponíveis em uma pesquisa amostral a domicílio (OIT, 1998a).

O conceito sugerido de subemprego dizia respeito a uma situação empregatícia inadequada em relação a duração e produtividade do trabalho, determinada comparando a situação empregatícia atual do indivíduo com uma situação empregatícia alternativa com a qual o indivíduo está disponível e disposto a atingir. Quando a inadequação fosse resultante de uma insuficiência da duração da jornada de trabalho, se enquadraria como subemprego visível. Alternativamente, quando a inadequação adviesse da insuficiência de produtividade, se caracterizaria como outras formas de subemprego.

O subemprego visível "[...] relates to persons who are willing and able to work beyond the hours worked in all the jobs they hold during the reference period and who work, during this period, fewer hours in all their jobs than the normal duration of work."²⁹ (OIT, 1998a, p. 14). Adicionalmente, retoma-se a recomendação de mensurar o subemprego visível em diversas vezes ao longo de um ano, o que já existia na resolução da nona CIET, mas que fora retirada nas resoluções da décima primeira e décima terceira CIETs. Desse modo, a identificação do subemprego visível passou a depender de três critérios: a vontade de trabalhar mais horas, a disponibilidade para trabalhar mais horas e ter trabalhado menos horas do que uma duração tida como normal.

O critério da vontade do indivíduo de trabalhar mais horas é potencialmente problemático, uma vez que adiciona um componente subjetivo à definição do subemprego. Poder-se-ia imaginar o uso da procura ativa por horas adicionais de trabalho como critério alternativo, o qual traria a vantagem adicional de estar em linha com a definição de desemprego da décima terceira CIET, para a qual o indivíduo tem de ter buscado emprego no período de referência. Apesar dessas vantagens, o uso da procura por horas adicionais seria errôneo, defende o relatório, uma vez que a busca por horas adicionais enquanto critério engendraria submensuração dos subempregados, uma vez que "There is evidence, however, that a measure based on workers' seeking activities is in general less sensitive to economic changes than a measure based on workers' preference to work additional hours."³⁰ (OIT, 1998a, p. 16). Ao

²⁹ "[...] se relaciona às pessoas que estão dispostas e disponíveis para trabalhar além das horas trabalhadas em todos os trabalhos que detêm durante o período de referência e que trabalharam, durante esse período, menos horas em todos seus trabalhos do que a duração normal do trabalho." (OIT, 1998a, p. 14, tradução própria).

³⁰ "Há evidência, no entanto, que uma medida baseada na atividade de procura dos trabalhadores seria, em geral, menos sensível à mudança econômica do que uma medida com base na preferência dos trabalhadores de trabalharem horas adicionais." (OIT, 1998a, p. 16, tradução própria).

mesmo tempo, e, ainda que subjetiva, a vontade de trabalhar mais horas é facilmente averiguada através de pesquisas amostrais a domicílio.

Para ser considerado disponível para trabalhar mais horas, um indivíduo precisa ter horas livres durante o período de referência para trabalhar. Tal estipulação é feita para excluir da contagem dos subempregados aqueles indivíduos que têm mais de uma ocupação as quais, somadas, totalizam uma jornada de trabalho usual ou mais. Adicionalmente, a disponibilidade para trabalhar mais horas necessitaria ser praticamente imediata, em período subsequente, a fim de retirar da contagem dos subempregados aqueles que têm horas disponíveis, mas, por exemplo, não poderiam começar a trabalhar mais horas imediatamente uma vez que eram responsáveis pelo cuidado de algum familiar. Finalmente, para ser considerado disponível para trabalhar mais horas, o indivíduo deveria ser capaz de trabalhar horas adicionais em seu atual arranjo de trabalho, sem precisar buscar posto de trabalho adicional ou alternativo.

Para fins de estatísticas internacionalmente comparáveis, o relatório preparatório recomenda que o terceiro critério para se caracterizar uma situação como de subemprego visível - trabalhar menos do que a duração normal do trabalho - seja ignorada. Tal instrução se faz pelo fato de que é impossível definir um critério único internacional do que constituiria uma jornada usual. De forma análoga à décima primeira e à décima terceira CIETs, a duração normal a qual dever-se-ia comparar as horas efetivamente trabalhadas, a fim de identificar situações de subemprego, seria definida nacionalmente (OIT, 1998a).

Face a tantos problemas decorrentes da atribuição de um nível de referência de horas trabalhadas como critério de identificação, bem como a ênfase dada à vontade do indivíduo trabalhar horas adicionais ser um critério melhor do que a atividade efetiva de busca por horas adicionais, talvez fosse mais prudente remover por completo esse critério. O potencial problema de removê-lo, no entanto, seria a possibilidade de considerar como subempregados os indivíduos que, a despeito de já trabalharem uma jornada usual ou até mais, trabalhariam horas adicionais. O julgamento do relatório preparatório para a décima sexta CIET foi que esse risco era demasiado significativo para ser ignorado, a despeito das dificuldades (e potenciais fraquezas) resultantes de ter um padrão de referência de horas trabalhadas (OIT, 1998a).

Conforme acima mencionado, o subemprego visível não fora a única forma de subemprego elencada pelo relatório preparatório para décima sexta CIET (OIT, 1998a). Diferentemente das resoluções sobre o subemprego trazidas por conferências passadas, as quais se renderam à dificuldade de definição, classificação e mensuração de formas tão heterogêneas de inserção laboral, a décima sexta CIET teria de se confrontar com a recomendação da criação de uma nova categoria, as outras formas de subemprego. Essas seriam identificadas como

situações de insuficiência de renda ou uso inadequado das habilidades dos trabalhadores em sua atual ocupação. Os indivíduos inclusos nessas outras formas de subemprego seriam identificados em três estágios: "[...] first, on the basis of their willingness to change their current work situation, then on the basis of the reasons for wanting or preferring this change, and finally, on the basis of their availability for such change."³¹ (OIT, 1998a, p. 26). Tendo em vista a distinção do subemprego, já feita anteriormente, fundamentada em uma insuficiência ou de horas ou de produtividade do trabalho, as demais formas de subemprego estão relacionadas a essa insuficiência de produtividade.

O primeiro estágio de identificação, qual seja, a vontade de mudar a situação atual de trabalho, teria por base o anseio do indivíduo de trocar de seu atual posto de trabalho para outro³², ou o desejo da reorganização produtiva de pelo menos um de seus trabalhos atuais (atualização de equipamentos, modernização de métodos produtivos, diversificação da produção etc.), ou ambos ao mesmo tempo. A construção do questionário, para fins de simplicidade, poderia adotar a mesma padronização daquela feita para o subemprego visível.

Acerca das razões para desejar uma mudança da situação de trabalho, o segundo estágio da identificação das outras formas de subemprego, as razões teriam de refletir um potencial aumento da produtividade do trabalho. A sugestão para a identificação feita pelo relatório é a de que as perguntas deveriam ter por base averiguar se a razão mencionada aumentaria a renda por hora do trabalho, incrementando, desse modo a renda auferida sem a necessidade da ampliação de horas trabalhadas. Ou ainda, se a mudança faria melhor uso das habilidades dos trabalhadores, aumentando a complexidade da produção ou sua variedade. Mesmo que se pudesse vislumbrar um aumento da produtividade resultante do aumento da satisfação do indivíduo com sua situação de trabalho (mediante um aumento de salário, por exemplo), situações como essas não são contempladas pela categorização proposta (OIT, 1998a). Finalmente, a identificação da disponibilidade para começar uma nova situação laboral seria construída de forma análoga àquela do subemprego visível, com base na capacidade para começar a operar sob essa nova situação em período subsequente.

Com base no relatório preparatório, a décima sexta CIET iniciou em Genebra no dia 6 de outubro de 1998. Seu primeiro comitê dedicou-se a discutir as resoluções propostas pelo relatório preparatório relacionado à mensuração do subemprego (OIT, 1998a). As mudanças

³¹ "[...] primeiro, com base em sua vontade de mudar sua atual situação de trabalho, depois com base nas razões para desejar ou preferir essa mudança e, finalmente, com base na sua disponibilidade para essa mudança." (OIT, 1998a, p. 26, tradução própria).

³² No caso do indivíduo ter mais de um posto de trabalho, o critério seria a vontade de trocar pelo menos um de seus postos por outro.

feitas por esse comitê às resoluções propostas pelo relatório preparatório encontram-se dispostas a seguir.

Em termos gerais, a menção feita pelo relatório de que as pesquisas amostrais a domicílio seriam as mais apropriadas para mensurar o subemprego visível foi retirada, uma vez que diversos membros do comitê "[...] expressed reservations against the paragraph [...]"³³ (OIT, 1998b, p. 25) fundamentadas no fato de que outras fontes de dados poderiam ser usadas, particularmente por países que não tinham pesquisas amostrais a domicílio. O subemprego visível fora renomeado para "Time-related underemployment [...]"³⁴ (OIT, 1998b, p. 50), sem alterações adicionais à sua definição ou critérios de identificação. A recomendação do relatório preparatório acerca de potencial definição internacional de padrão usual de horas para contrastar com as horas efetivamente trabalhadas, de que "It would be a great advantage if international guidelines were developed on this topic [...]"³⁵ (OIT, 1998a, p. 18) foi retirada por completo do corpo das resoluções da décima sexta CIET (OIT, 1998b).

A grande alteração, no entanto, foi dedicada às outras formas de subemprego, que tiveram seu nome alterado para emprego inadequado, excluindo suas definições específicas e recomendações de medidas: "In this resoluton, recommendations concerning the measurement of underemployment are limited to time-related underemployment [...]"³⁶ (OIT, 1998b, p. 49). A resolução se contenta em simplesmente citar exemplos de situações que se configurariam como emprego inadequado, sem defini-los claramente ou indicar como estatísticas poderiam ser construídas para mensurar os mesmos. Essa mudança expressiva no corpo de estatísticas do subemprego seria resultante da percepção, por parte do comitê, que a definição das outras formas de subemprego (ou o emprego inadequado, como fora renomeado), "[...] was too broad and subjectively based and seemed to include all persons who were not satisfied with their current work [...]"³⁷ (OIT, 1998b, p. 26). O entendimento era que a definição proposta incluiria pessoas que visavam mudanças em suas carreiras ou aumentos salariais sem nenhum indicativo adicional de subemprego. Caso se desejasse mensurar essas formas de emprego inadequado seriam necessários maiores e mais aprofundados estudos (OIT, 1998b).

³³ "[...] expressaram suas ressalvas contra o parágrafo [...]" (OIT, 1998b, p. 25, tradução própria).

³⁴ "Subemprego relacionado ao tempo [...]" (OIT, 1998b, p. 50, tradução própria).

³⁵ "Seria uma grande vantagem caso guias internacionais fossem desenvolvidas sobre esse tópico [...]" (OIT, 1998a, p. 18, tradução própria).

³⁶ "Nessa resolução, recomendações a respeito da mensuração do subemprego estão limitadas ao subemprego relacionado ao tempo [...]" (OIT, 1998b, p. 49, tradução própria).

³⁷ "[...] era demasiado abrangente e subjetiva e parecia incluir todos aqueles que não estavam satisfeitos com seu atual trabalho [...]" (OIT, 1998b, p. 26, tradução própria).

O proverbial balde de água fria derrubado pelo comitê da décima sexta CIET em relação às estatísticas de subemprego propostas pelo relatório preparatório evidencia a distância de percepção entre o corpo técnico da OIT, responsável pela elaboração dos relatórios preparatórios, e os membros da CIET, que deliberavam as resoluções com base nesses relatórios. Essa distância entre o corpo técnico da OIT e os membros da CIET pode ser interpretada como tendo diversas origens, a leitura desse trabalho, no entanto, é de que o corpo técnico da OIT visava promover a construção de estatísticas sobre os mais variados tópicos de forma pioneira e quase experimental, a despeito das enormes lacunas em conhecimento sobre suas temáticas, e sem muito considerar a aplicabilidade das estatísticas criadas nas díspares realidades dos mercados de trabalho pelo mundo.

Mesmo se existisse o entendimento por parte do relatório preparatório de que as outras formas de subemprego não deveriam incluir indivíduos que meramente visavam aumentos salariais, também é verdade que essa distinção não era explícita em suas recomendações. Como consequência, era teoricamente possível que um indivíduo que apenas visava auferir maior renda fosse enquadrado como subempregado sob sua definição (OIT, 1998a). Adicionalmente, a posição vacilante do relatório preparatório a respeito da subjetividade das mensurações ora como positiva - como no caso da identificação da potencial insuficiência das horas trabalhadas pelos próprios trabalhadores como superior - ora como negativa - a exemplo do comentário que a criação de um padrão internacional de horas normais fosse algo desejável - demonstra uma inconsistência sobre os critérios de determinação que deveriam ser perseguidos e por quais motivos.

A causa identificada para alguns desses problemas é a perseguição tenaz da comparabilidade internacional, especialmente no tocante ao terceiro critério para a identificação do subemprego relacionado ao tempo (ou, como é chamado pelo relatório preparatório, subemprego visível). Afinal, fora visando a comparabilidade internacional direta que a OIT sugeriu que seria desejável deliberar um padrão internacional de horas normais, sem nenhuma consideração da aplicabilidade de um único padrão para situações tão díspares mesmo dentro de um mesmo país, quanto mais para toda a comunidade internacional. Também foi visando a comparabilidade internacional que a OIT recomendou, talvez como solução temporária até criar-se um padrão internacional único, que a estimativa de subemprego relacionado ao tempo não tenha uma comparação com um padrão usual de trabalho para fins de análise internacional. Tal estimativa, sem referência a um padrão usual de horas consistia meramente em uma estatística dos indivíduos que têm vontade de trabalhar mais horas e estão disponíveis para fazê-lo, sem nenhuma distinção entre aqueles que o fazem enquanto trabalham cinco horas semanais

e poderiam trabalhar quarenta, ou aqueles que trabalham quarenta e cinco horas semanais e poderiam trabalhar quarenta e oito.

O legado da resolução dedicada à mensuração do subemprego da décima sexta CIET pode ser considerado débil. Apesar dos ambiciosos planos de finalmente criar estatísticas do subemprego, para além da insuficiência de horas, seu resultado efetivo foi renomear o que a décima terceira CIET chamara de subemprego (OIT, 1983), naquilo que, a partir da décima sexta, foi renomeado de subemprego relacionado ao tempo (OIT, 1998b). Mesmo suas definições e sugestões metodológicas acerca do subemprego relacionado ao tempo seriam revistas em uma década pela décima oitava CIET.

4.4 INDICADORES CHAVE DO MERCADO DE TRABALHO E OS OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO

Em 1999, a OIT lança o programa Indicadores Chave do Mercado de Trabalho (ICMT) a fim de definir os indicadores tidos como centrais para organizar, aprimorar a disponibilidade dos mesmos e utilizá-los como instrumento para verificar padrões emergentes no mercado de trabalho mundial (OIT, 2016). Foram identificados dezessete indicadores, escolhidos dado sua relevância conceitual, disponibilidade de dados e a comparabilidade passível de ser feita entre países e regiões, dentre os indicadores, são de especial relevância para o presente trabalho a taxa de desemprego e o subemprego relacionado ao tempo, ambos adotados com base nas resoluções de conferências já previamente discutidas.

A partir de 2001, com a criação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) (ONU, 2001), os ICMT foram gradativamente atualizados e modificados a fim de se tornarem veículo para a mensuração e acompanhamento dos ODM. Em especial, para o acompanhamento da agenda do trabalho decente, categoria criada em 1999 pela OIT que entraria em 2005 para o rol dos ODM (OIT, 2016). Os ICMT durariam nesse formato até 2015 e a substituição dos ODM pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). É no contexto da primazia da agenda do trabalho decente, da agenda de desenvolvimento do milênio e dos ODM que foram celebradas a décima oitava CIET e a décima nona CIET.

4.5 DÉCIMA OITAVA CIET - 2008

Com a entrada da agenda do trabalho decente nos ODM na metade da primeira década do milênio, a OIT ficou incumbida de monitorar e mensurar não apenas o desenvolvimento

desse, mas também de outros indicadores dentro do guarda-chuva dos ODM. O trabalho decente era tido como o principal veículo para o combate à pobreza e, com isso, surge um grande desafio para a OIT: "[...] delivering indicators that measure progress towards the new target, and also explains the linkages between decent and productive work and poverty reduction."³⁸ (OIT, 2008a, p. 5). Como parte desse projeto, foi necessário reavaliar os padrões e guias estatísticos da OIT para se adequarem aos padrões da ODM.

Como parte desse grande projeto, o escritório de estatísticas da OIT visa o desenvolvimento de um indicador de subutilização do trabalho. A intenção por trás desse indicador não seria a substituição da taxa de desemprego, que era tido como um indicador altamente referenciado, incluso no rol dos ICMT, mas “[...] to supplement it with an indicator of labour underutilization for description and analysis of social issues.”³⁹ (OIT, 2008a, p. 47).

A busca por um novo indicador do trabalho levou a OIT a considerar que diversos países subdesenvolvidos apresentavam taxas de desemprego baixas, sem que tal constatação pudesse ser lida como demonstrativa do bem-estar dessas economias ou que as aspirações laborais de suas populações estivessem sendo atendidas. Nesses países, argumenta a OIT, a maioria das pessoas não consegue se manter no desemprego por muito tempo, devido a raridade de sistemas de seguridade social esses indivíduos se veem forçados a tomar qualquer trabalho que apareça ou criar sua própria fonte de renda, geralmente na informalidade. Para o mercado de trabalho das economias subdesenvolvidas, “[...] it means that the concept of unemployment, as defined by the 13th ICLS, is of limited relevance [...]”⁴⁰ (OIT, 2008a, p. 47). Ainda que tivesse relevância limitada para discutir a realidade das economias subdesenvolvidas, não era vislumbrado alterar a definição de desemprego da décima terceira CIET, uma vez que a mesma havia se popularizado⁴¹ e tornado base de estatísticas pelo mundo todo “[...] it is thus unlikely that an international agreement on any major change in the definition can be reached, if such a change were desired.”⁴² (OIT, 2008a, p. 48). Portanto, era de maior interesse da OIT criar um indicador suplementar ao desemprego ao invés de alterar sua definição.

³⁸ “[...] entregar indicadores que mensurem o progresso até o novo alvo, e que também expliquem os relacionamentos entre trabalho decente e produtivo e a redução da pobreza.” (OIT, 2008a, p. 5, tradução própria).

³⁹ “[...] suplementá-la com um indicador de subutilização do trabalho para descrição e análise de problemas sociais.” (OIT, 2008a, p. 47, tradução própria).

⁴⁰ “[...] isso significa que o conceito de desemprego, conforme definido pela décima terceira CIET, é de relevância limitada [...]” (OIT, 2008a, p. 47, tradução própria).

⁴¹ Em parte, a popularidade da definição de desemprego da décima terceira como base de estatísticas do trabalho pelo mundo no período se deveu a possibilidade, descrita nas resoluções daquela conferência, de relaxar o critério de busca por trabalho para caracterização do desemprego (OIT, 2008a).

⁴² “[...] portanto é improvável que um acordo internacional sobre qualquer alteração de grande porte na definição possa ser atingido, se tal mudança fosse desejada.” (OIT, 2008a, p. 48, tradução própria).

Em relação às suas características, o novo indicador deveria ser totalizante e determinar a totalidade da subutilização do trabalho. Para tanto, deveria fazer referência a uma base mais ampla do que a taxa de desemprego e incluir aqueles não considerados por ela: os empregados. Além disso, só seria possível abarcar questões sociais como a exclusão social, a pobreza e a alienação quando percebido que "[...] it is necessary to consider the employment relationship at the individual level and to take account of the individual's perception of employment, which goes beyond economic considerations."⁴³ (OIT, 2008a, p. 48). Ao considerar as percepções dos indivíduos acerca de sua situação empregatícia, seria possível incluir na análise a parcela da população inativa que não se enxerga como economicamente inativa.

Entre a população empregada, no momento considerada para fins de subutilização do trabalho somente pela estatística de subemprego relacionado ao tempo da décima sexta CIET (OIT, 1998b), seria necessário que a nova estatística incluísse outros grupos, como: os indivíduos com baixa renda por hora⁴⁴, as pessoas cujas habilidades estavam sendo subutilizadas (qual seja, os indivíduos cujo nível educacional excedia o requerido em seu atual emprego), aqueles que têm mais de um trabalho por necessidade econômica, os trabalhadores temporários involuntários e aqueles que buscavam outro emprego ou emprego adicional por razões econômicas (OIT, 2008a). A fim de subsidiar a discussão da criação dessa estatística para mensurar a subutilização do trabalho, a OIT preparou um estudo especial intitulado “Beyond Unemployment: Measurement of Other Forms of Labour Underutilization” (OIT, 2008b), doravante referenciado como Para Além do Desemprego (PAD).

A ideia de criar estatísticas para além do desemprego partia do entendimento que as atuais estatísticas do emprego, desemprego e FT, padronizados pelas resoluções da décima terceira CIET (OIT, 1983) eram de natureza binária. De acordo com essas estatísticas a PIA era dividida em dois grupos totalizantes e mutuamente excludentes: a PEA (as vezes também denominada de FT) e os inativos. A PEA, por sua vez, também era composta por apenas dois grupos mutuamente excludentes: os empregados e os desempregados. Tais classificações, assim construídas propositalmente conforme anteriormente mostrado, agora eram reconhecidas como mascarando a realidade do mercado de trabalho, o qual era entendido não como um conjunto totalizante da soma de duas categorias mutuamente excludentes, mas sim como um espectro contínuo entre a plena inatividade e a total ocupação. Mais especificamente, os pontos de

⁴³ “[...] é necessário considerar a relação de emprego no nível do indivíduo bem como as percepções do indivíduo do emprego, que vão além das considerações econômicas.” (OIT, 2008a, p. 48, tradução própria).

⁴⁴ Compreendidos como aqueles que recebem menos que a metade da mediana de remuneração por hora de todos os empregados. Dentro desse grupo, também era de especial interesse os indivíduos que trabalhavam mais de quarenta e oito horas por semana (OIT, 2008a).

transição entre as grandes categorias, leia-se entre os inativos e os desempregados e entre os desempregados e os empregados, não eram adequadamente representados por esses padrões, e, por consequência, uma enorme quantidade de trabalho potencial não era contabilizada como tal, impedindo a construção de políticas públicas capazes de ocupá-la produtivamente (OIT, 2008b).

A subutilização do trabalho, entende o estudo PAD, "[...] is defined to be the aggregate of labour slack, low earnings and skill mismatch."⁴⁵ (OIT, 2008b, p. 16), e seu objetivo, portanto, seria melhor capturar a disponibilidade de trabalho existente nas margens entre as grandes categorias das estatísticas do emprego, desemprego e da FT. Para além dos desempregados, a insuficiência de volume de trabalho incluiria os subempregados relacionados ao tempo, os desalentados e os inativos com alguma relação com o mercado de trabalho.

A consideração dos desempregados para a construção da estatística da subutilização do trabalho seria feita de forma relativamente direta: reproduzindo os padrões estatísticos e definições da décima terceira CIET com breves alterações. Mais especificamente, a provisão daquela conferência definia que indivíduos que não trabalham, mas que têm arranjos para começarem a trabalhar em período subsequente deveriam ser considerados desempregados. Além disso, propunha a possibilidade de relaxar o critério de busca por trabalho para considerar o indivíduo como desempregado. As duas acima eram identificadas como potenciais fontes de dupla contagem. A recomendação feita pelo estudo PAD era de que a estatística de subutilização do trabalho se limitasse a definição estrita de desemprego: com a centralidade da busca por emprego. Ao fazê-lo, eram retirados de uma só vez a possibilidade de relaxamento do desemprego e os indivíduos com arranjos para começar a trabalhar em período subsequente, uma vez que esses, em larga medida, não buscaram trabalho durante o período de referência (OIT, 2008b).

Acerca do subemprego relacionado ao tempo, tem-se que a resolução da décima sexta CIET (OIT, 1998b) apresenta uma distinção que é relevante para discussões de subutilização do trabalho. Aquela conferência apartava os indivíduos que usualmente trabalhavam jornadas menores que a usual e desejavam mais horas, daqueles que usualmente trabalhavam jornadas normais, mas no período de referência haviam trabalhado menos. Ambos os grupos precisam ser considerados quando construindo estatísticas da subutilização do trabalho (OIT, 2008b).

Os desalentados nunca haviam sido objeto de definição específica por uma CIET até então. A medida para incluí-los em uma estatística da subutilização do trabalho deveria,

⁴⁵ "[...] é definida como o agregado da insuficiência de volume de trabalho, baixa remuneração e incompatibilidade de habilidades." (OIT, 2008b, p. 16, tradução própria).

portanto, se fundamentar em discussões feitas por sistemas estatísticos nacionais os quais visaram definir e mensurar o desalento. A recomendação do estudo PAD para identificação dos desalentados são fundamentadas nos seguintes critérios: primeiramente, os desalentados deverão estar fora da PEA, eles devem estar disponíveis para trabalhar, ter buscado trabalho em algum momento nos últimos seis meses mas sem buscar trabalho nas últimas quatro semanas devido à perda de confiança, devido a buscas mal sucedidas no passado. A restrição de que a ausência de busca por trabalho nas últimas quatro semanas necessita ter por causa a perda de confiança de que encontrarão trabalho é imposta a fim de retirar da contagem “[...] those who may have stopped actively looking for work due to non-economic reasons [...]”⁴⁶ (OIT, 2008b, p. 20), tais como: doença, férias e responsabilidades familiares.

Acerca de outros grupos de inativos com alguma relação com o mercado de trabalho, o estudo PAD igualmente reconhece que não há uma definição internacionalmente padronizada e, diferentemente dos desalentados, existem poucas experiências nacionais para subsidiar a criação de uma definição. A opção feita é por uma definição ampla que possa capturar as diversas formas de inatividade involuntária. Para ser identificado como tal, o indivíduo necessariamente não poderia ser classificado como dentro da PEA, disponível para trabalhar, sem ter buscado trabalho nas últimas quatro semanas e não ser considerado desalentado (OIT, 2008b). A construção de tal categoria de forma tão ampla e tendo como um de seus critérios de base que o indivíduo não seja desalentado deixa implícita a hierarquia de classificação entre os dois, com a prioridade dada à identificação do desalento. Além disso, existe um problema de identificação com a construção dessa categoria tal qual apresentada no estudo PAD, a contabilização de todos os inativos disponíveis para trabalhar que não buscaram trabalho nas últimas quatro semanas vai muito além daqueles inativos involuntários. A título de exemplo, um indivíduo totalmente inativo e sem nenhum interesse de adentrar no mercado de trabalho, seria classificado como inativo involuntário simplesmente pois não buscou trabalho nas últimas quatro semanas, estando disponível para trabalhar. Logo, a estatística proposta incorria no risco de superestimar a porcentagem da população inativa com alguma relação com o mercado de trabalho e, portanto, superestimar a insuficiência de volume de trabalho e a subutilização do trabalho como um todo.

Partindo para a segunda categoria componente da subutilização do trabalho, - a baixa remuneração, - o estudo PAD os divide em três grupos componentes: os empregados com jornadas usuais de baixa renda, os empregados com jornadas inferiores à usual com baixa

⁴⁶ “[...] aqueles que possam ter parado de ativamente buscar trabalho devido a razões não econômicas [...]” (OIT, 2008b, p. 20, tradução própria).

remuneração por hora e os “[...] overly employed [...]”⁴⁷ (OIT, 2008b, p. 24). Os empregados com jornada usual e baixa remuneração mensal eram compreendidos como os indivíduos que usualmente trabalhavam entre quarenta e quarenta e oito horas semanais e cuja renda total mensal estavam abaixo da metade da mediana da remuneração mensal de todos os empregados (que, similarmente, trabalhavam quarenta a quarenta e oito horas semanais) durante o período de referência. A opção pela definição como uma proporção da mediana das remunerações de todos os empregados é feita para imediatamente adequar o parâmetro de referência à cada realidade concreta. A escolha pela metade da mediana foi feita tanto pela simplicidade como por resultados empíricos da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que apontam que salários-mínimos tendem a se aproximarem da metade da mediana dos rendimentos para certos países, bem como uma medida menos sensível a *outliers* do que a média (OIT, 2008b). Ainda assim, a opção da porcentagem “[...] may be changed to another percentage, say, 40 or 60 percent or 2/3 on the basis of relevant considerations.”⁴⁸ (OIT, 2008b, p. 23).

Os trabalhadores com jornadas inferiores a usual e baixa remuneração por hora são definidos como todos aqueles empregados que trabalham menos de quarenta horas semanais em todos seus trabalhos, não estão classificados como subempregados em relação ao tempo, e cuja renda por hora está abaixo do padrão de rendimento dos trabalhadores de jornada completa ajustado para as horas médias trabalhadas por semana. O intuito é encontrar aqueles trabalhadores cujas jornadas de trabalho estão abaixo da usual, mas que, mesmo que trabalhassem jornadas completas, seguiriam auferindo baixos rendimentos (OIT, 2008b).

Finalmente, os super empregados com baixos rendimentos são identificados como aqueles que trabalham horas acima da banda superior de uma jornada usual e pertencentes a um entre dois grupos. O primeiro desses grupos é o dos empregados que, a despeito de trabalharem jornadas mais longas que a usual, ainda assim têm baixos rendimentos mensais e, o segundo, é dos empregados cuja renda mensal não é baixa, mas a renda por horas é baixa e que, portanto, compensam o baixo rendimento por hora trabalhando mais horas. O primeiro grupo (que trabalham mais que o usual e têm baixo rendimento mensal) seria definido como todos os empregados que trabalham mais de quarenta e oito horas semanais e cuja renda está abaixo do parâmetro de referência para os trabalhadores com jornadas usuais, já o segundo grupo (dos indivíduos cuja renda mensal não é baixa mas a renda por hora é) compreenderia todos os

⁴⁷ “[...] super empregados [...]” (OIT, 2008b, p. 24, tradução própria).

⁴⁸ “[...] pode ser alterada para outra porcentagem, digamos 40 ou 60 por cento ou 2/3 com base em considerações relevantes.” (OIT, 2008b, p. 23, tradução própria).

empregados que trabalham mais de quarenta e oito horas semanais e cuja renda por hora está abaixo do parâmetro de referência para trabalhadores de jornada inferior a usual (OIT, 2008b).

A prevalência do uso da mediana e da porcentagem específica referente a baixos rendimentos, a luz da aplicabilidade e comparabilidade internacionais de um parâmetro único para todos os países, é surpreendente que a padronização de uma jornada usual como entre quarenta e quarenta e oito horas semanais, é adotada sem nenhum comentário adicional. Conforme anteriormente mencionado, a décima sexta CIET, ao debater estatísticas do subemprego, não ousou em deliberar por um só padrão internacional para uma jornada usual, ou um número de horas usual, facultando o uso do critério de menos horas trabalhadas do que um padrão determinado para a construção de estatísticas para fins de comparação internacional (OIT, 1998b). Logo, o fato de que o estudo PAD vai na direção de estabelecer uma padronização internacional - de quarenta a quarenta e oito horas semanais como constituindo uma jornada usual - pode ser interpretado como falta de atenção para o que foi um ponto contencioso daquela conferência ou como uma tentativa de driblar a discussão anterior e sorrateiramente estabelecer um padrão internacional de jornada usual, para fins de construção de estatísticas da subutilização do trabalho.

A última categoria componente da subutilização do trabalho é referente a incompatibilidade de habilidades. Essa seria identificada nos casos em que “Workers whose educational attainment is above the skill requirement of their jobs [...]”⁴⁹ (OIT, 2008b, p. 24). De forma análoga à mensuração do desalento e dos inativos involuntários, inexistente uma padronização da CIET estabelecida para a incompatibilidade de habilidades. Ao mesmo tempo, a natureza da identificação de casos onde a educação do indivíduo supera aquela requerida pelo seu trabalho é de altíssima dificuldade e apresenta nuances, podendo ser quantificada de diversas formas. A opção feita pelo estudo PAD foi pela simplicidade, identificando o nível de educação do indivíduo com base nos níveis primário, secundário, terciário e superior cujos trabalhos requerem níveis educacionais abaixo do atingido, classificados a partir da Classificação Padrão Internacional de Ocupações (CPIO), disposta nas resoluções da décima quarta CIET, de 1987 e aprovada pela OIT em 1988. Adicionalmente, a incompatibilidade de habilidades é definida de forma residual, “[...] it does not cover all persons with skill mismatch

⁴⁹ “Trabalhadores cujo nível educacional está acima do requerimento de habilidade de seus trabalhos [...]” (OIT, 2008b, p. 24, tradução própria).

as some of them may have been earlier classified as being in time-related underemployment or as having low earnings.”⁵⁰ (OIT, 2008b, p. 26).

Partindo para as resoluções efetivamente adotadas pela décima oitava CIET, duas delas são meritorias de menção específica. A terceira resolução, dedicada ao desenvolvimento de estatísticas da subutilização do trabalho, aponta que o tema deveria ser aprofundado pela OIT no futuro, com estudos dedicados em especial à mensuração da insuficiência do volume do trabalho, baixa remuneração e incompatibilidade de habilidades, em acordo com o estudo PAD desenvolvido naquela conferência pelo grupo de trabalho de estatísticas da subutilização do trabalho. O tópico seria incluso na agenda da décima nona CIET, visando a adoção de uma padronização internacional para essas estatísticas (OIT, 2008c). A quinta resolução da décima oitava CIET, por sua vez, é dedicada a alteração do parágrafo de número cinco da resolução dedicada às estatísticas do emprego, desemprego e FT da décima terceira CIET, onde consta a definição dada por aquela conferência à PEA (OIT, 1983). A alteração é fundamentada na publicação de um novo SCN durante o ano de 2008 que modificou a classificação de produção para incluir a produção de serviços para destinos outros que a venda em mercado, afetando diretamente a consideração do trabalho doméstico não remunerado e trabalhadores domésticos remunerados, que são mencionados explicitamente pela resolução número cinco (OIT, 2008c).

⁵⁰ “[...] não cobre todas as pessoas com incompatibilidade de habilidades já que algumas delas já podem ter sido classificadas como subempregadas relacionadas ao tempo ou como auferindo baixas rendas.” (OIT, 2008b, p. 26, tradução própria).

5 A DÉCIMA NONA CIET EM DIANTE

Trinta e um anos após a décima terceira CIET e a inauguração do último padrão internacional de estatísticas laborais da OIT, a décima nona CIET instaurou um novo sistema de padronizações que perdura até hoje. A ruptura fora completa: estabelecendo definições e indicadores de natureza distinta daqueles até então praticados pela OIT. Como resultado, os padrões dessa conferência ainda não viram o mesmo nível de abrangência internacional ou sucesso que aqueles promulgados pela décima terceira CIET (OIT, 2023a).

Nesse capítulo, são apresentadas a décima nona e vigésima primeira CIETs, sendo desconsiderada a vigésima, a qual não imputou modificações à classificação ou mensuração das estatísticas do emprego, desemprego, subemprego e subutilização do trabalho.

5.1 DÉCIMA NONA CIET – 2013

A décima nona CIET foi incumbida com uma série de responsabilidades pertinentes para a discussão deste presente trabalho. A décima oitava havia delegado que as estatísticas de subutilização do trabalho, cuja avaliação iniciara na mesma, teriam de ser avaliadas pela décima nona CIET, a qual também deliberaria a potencial adoção de padrões e definições sobre o tema. Adicionalmente, a trigésima nona revisão programática da Comissão Estatística das Nações Unidas (CENU) ocorrida em 2008 recomendou diversas revisões aos padrões estatísticos do emprego, desemprego, FT e subemprego da décima terceira CIET, as quais foram posteriormente sumarizadas no relatório preparatório geral para a décima nona CIET (OIT, 2013a).

As revisões propostas pela trigésima nona CENU foram diversas e abrangentes, sendo a maior entre elas a modificação da estrutura das estatísticas para um padrão compreensível e flexível, capaz de diferenciar entre a ocupação formal e outras formas de trabalho. As formas de trabalho incluíam a produção de bens e serviços para consumo próprio e o trabalho voluntário, categorias essas ainda subrepresentadas pelos padrões da décima terceira CIET. Além da criação de uma categoria referente a trabalho que ultrapassasse a ocupação formal, se visava também uma definição mais refinada de ocupação, focada em trabalho gerador de renda que o diferenciasse dessas outras formas de trabalho. Adicionalmente, a participação na FT deveria ser redefinida para englobar essa categoria mais ampla de trabalho e não mais somente a ocupação. Em linha com a recomendação da décima oitava CIET (OIT, 2008c), outro

objetivo era incluir dentro dessa ampla estrutura as estatísticas da subutilização do trabalho, as quais deveriam ser disseminadas de forma casada com a taxa de desemprego.

Ao mesmo tempo, a ONU passava por um significativo momento de transformação. A proximidade do ano limite para os ODM, "[...] the global community has already embarked on a wide debate on what would be a post-2015 development agenda [...]"¹(OIT, 2013a, p. 5), bem como formas de aprender com as experiências dos ODM e encontrar formas significativas para impor novos alvos e monitorar o progresso dos objetivos após 2015. A prioridade da OIT nesse período de mudanças era garantir a manutenção do trabalho decente como objetivo nessa agenda de desenvolvimento após os ODM. Ao mesmo tempo e, tão importante quanto deliberar quais seriam os objetivos para uma nova agenda de desenvolvimento, era "[...] to promote a high level of debate on how to move from these goals to the indicators by which progress can be monitored."² (OIT, 2013a, p. 52).

Para além das recomendações da trigésima nona CENU, a OIT elaborou um relatório preparatório específico para as estatísticas do trabalho, emprego e subutilização do trabalho (OIT, 2013b). Nele, os padrões internacionais de estatísticas do trabalho assumem dois propósitos: "[...] to provide up-to-date guidelines for the development of national official statistics on the subject; and to promote international comparability of the resulting statistics."³ (OIT, 2013b, p. 1). Visando adotar, dentro do possível, a revisão proposta pela trigésima nona CENU, em concomitância com a objetivação desses dois propósitos que a décima nona CIET propõe uma refundação das estatísticas do emprego, desemprego e FT da décima terceira CIET e a criação de um padrão para estatísticas da subutilização do trabalho, revisando, portanto, as estatísticas do subemprego da décima sexta CIET.

Conforme anteriormente mencionado, o padrão de estatísticas da décima terceira CIET havia se popularizado e se tornado base de diversos sistemas de estatísticas nacionais pelo mundo. Adicionalmente, suas definições "[...] have increasingly been looked to in setting targets and assessing progress towards the achievement of agreed social and economic development goals [...]"⁴ (OIT, 2013b, p. 1), fato demonstrado por sua inclusão nos ODM em 2005.

¹ "[...] a comunidade internacional já iniciou um amplo debate sobre o que constituiria uma agenda de desenvolvimento após 2015 [...]" (OIT, 2013a, p. 5, tradução própria).

² "[...] promover um alto nível de debate sobre como ir desses objetivos para os indicadores através dos quais o progresso pode ser monitorado." (OIT, 2013a, p. 52, tradução própria).

³ "[...] providenciar guias atualizados para o desenvolvimento de estatísticas nacionais oficiais sobre o tema; e promover a comparabilidade internacional das estatísticas resultantes." (OIT, 2013b, p. 1, tradução própria).

⁴ "[...] têm sido cada vez mais referenciadas quando desenvolvendo alvos e avaliando o progresso para a concretização de objetivos de desenvolvimento sociais e econômicos [...]" (OIT, 2013b, p. 1, tradução própria).

Considerando o tamanho sucesso em termos de abrangência e referência por parte dos padrões da décima terceira CIET, poder-se-ia questionar se havia necessidade de revisá-los. As razões que fomentaram sua atualização se baseiam em duas fontes primordiais: primeiramente, a percepção crescente de que esse padrão estatístico era incapaz de descrever em sua totalidade o mundo do trabalho, mesmo indicadores considerados centrais, parte dos ICMT como a taxa de desemprego "[...] on their own are now widely being questioned as to their sufficiency as headline measures of social progress, of living standards, and even of economic performance and of job creation [...]"⁵ (OIT, 2013b, p. 1). Em segundo lugar, as necessidades de políticas públicas haviam se alterado desde 1982, quando da décima terceira CIET. A necessidade de mensuração da ocupação formal era óbvia nos países desenvolvidos na década de 80, uma vez que quase a totalidade de seus trabalhadores estavam ocupados em empregos formais e a vasta maioria de seus desempregados visavam precisamente essa forma de trabalho. As políticas públicas necessárias para responder a esse cenário eram relativamente diretas e seu acompanhamento necessitava de poucos indicadores, com centralidade na taxa de desemprego. Em 2013, mesmo nas economias desenvolvidas, a situação era distinta: havia surgido uma vasta gama de formas de trabalho, aliado ao crescimento da informalidade e a maiores barreiras para a entrada de jovens no mercado de trabalho, entre outros, fatores que fomentavam a necessidade de uma série de políticas públicas de natureza diversa. Para acompanhar a performance dessas políticas, também se fazia necessária uma gama igualmente vasta de estatísticas não mais centradas na taxa de desemprego aberta, "[...] in order for development to be more sustainable and equitable for all, stronger emphasis must be placed on socio-economic approaches that encompass all work."⁶ (OIT, 2013b, p.1).

O relatório parte então para uma análise mais detalhada dos padrões estatísticos adotados pela décima terceira CIET. Conforme anteriormente mencionado, a décima terceira CIET adotou uma definição de PEA com base na fronteira da produção do SCN. Assim sendo, eram incluídos os indivíduos cuja produção de bens e serviços objetivava a venda no mercado. Adicionalmente, eram considerados indivíduos que produziam bens para consumo próprio. Fazia-se, então, a soma desses dois grupos: os engajados com produção de bens e serviços para mercado (seja para venda ou escambo) e os engajados com a produção de bens para consumo

⁵ "[...] por si agora estão amplamente questionados acerca de sua suficiência como mensurações centrais do progresso social, dos padrões de vida e até da performance econômica e de criação de emprego [...]" (OIT, 2013b, p. 1, tradução própria).

⁶ "[...] para que o desenvolvimento seja mais sustentável e igualitário para todos, maior ênfase precisa ser dada em abordagens socioeconômicas que englobem todas as formas de trabalho." (OIT, 2013b, p.1, tradução própria).

próprio fora denominada de fronteira da produção do SCN. Uma categorização mais ampla, o qual incluísse também os produtores de serviços para consumo domiciliar não foi considerado pela décima terceira CIET. A ênfase da fronteira de produção do SCN, adotada pelas resoluções da décima terceira CIET estava "[...] on monetary flows for analysis of market behaviour, on the grounds that the decision to consume unpaid services within households is made even before the service is provided [...]"⁷ (OIT, 2013b, p. 4). A definição do que consistia em atividade econômica deveria ser alterada para uma fronteira mais larga, ainda dentro do SCN, a fim de incluir os serviços dos cuidados não remunerados, bem como o trabalho voluntário não remunerado.

No entanto, a razão das alterações de diversas categorias ia além de inclusão de grupos anteriormente subrepresentados. De forma mais ampla o objetivo era uma alteração do foco: "[...] from purely economic production to measuring also livelihoods, social cohesion and well-being."⁸ (OIT, 2013b, p. 8). Uma mudança desse porte ia requerer que atenção das estatísticas fosse redistribuída, incluindo uma gama mais ampla de participação no trabalho que ultrapassasse a ocupação, como definido pela décima terceira CIET. O objetivo era trazer o corpo de estatísticas do trabalho para perto das estatísticas de saúde, migrações, demografia, entre outras, a fim de promover o tipo de política pública múltipla e variada anteriormente mencionada. Era essa posição da OIT, que acreditava ser o necessário em um contexto de diversas mudanças no mercado de trabalho mundial.

A fim de atingir esses objetivos, seriam necessárias uma série de alterações, as quais estão abaixo apresentadas. Em primeiro lugar, a já supracitada alteração da fronteira da produção da SCN para uma mais ampla que englobasse a produção de serviços para consumo domiciliar. Além das razões já mencionadas, a percepção era que a padronização da PEA a partir da fronteira da produção, uma vez que impedia desagregar as distintas formas de trabalho, "[...] limited the usefulness of labour force statistics as a means of monitoring the performance of labour markets and comprehensively informing labour market policies."⁹ (OIT, 2013b, p. 10). A enorme diversidade de grupos com respostas diferentes aos mesmos estímulos no mercado de trabalho, eram englobados em uma mesma estatística, a qual mascarava e não auxiliava a produção de políticas públicas efetivas. Como consequência dessa primeira, uma segunda área

⁷ “[...] nos fluxos monetários para análise do comportamento de mercado, com o fundamento de que a decisão de consumir serviços não pagos dentro dos domicílios era feita mesmo antes do serviço ser providenciado [...].” (OIT, 2013b, p. 4, tradução própria).

⁸ “[...] da produção puramente econômica para mensurar também meios de vida, coesão social e bem-estar.” (OIT, 2013b, p. 8, tradução própria).

⁹ “[...] limitou a utilidade das estatísticas da FT para monitorar a performance dos mercados de trabalho e informar de forma compreensiva as políticas de mercado de trabalho.” (OIT, 2013b, p. 10, tradução própria).

de atenção era a diferenciação entre as formas de trabalho. A partir dessa diferenciação, seria possível considerar estatísticas distintas para os grupos variados: ocupados remunerados, trabalhadores voluntários não remunerados, produtores para consumo próprio, entre outros.

A partir da classificação das atividades, de acordo com a fronteira de produção da SCN, os indivíduos que produzem para subsistência e trabalhadores voluntários são automaticamente classificados como ocupados, mesmo que estejam disponíveis para trabalhar ou mesmo que busquem trabalho. Essa definição de desemprego é, portanto, restrita e, como consequência a mensuração do desemprego “[...] does not fully capture its intended target group, namely, all those persons without income-generating activities who are seeking and available to work [...]”¹⁰ (OIT, 2013b, p. 11).

Em relação às estatísticas do subemprego, padronizadas pela décima sexta CIET ou, mais especificamente, as estatísticas e definições referentes ao subemprego relacionado ao tempo, a avaliação feita pelo relatório preparatório é de que as mesmas são ambíguas. O emprego inadequado, categoria criada para cobrir todas as situações de subemprego derivadas de uma insuficiência de produtividade do trabalho foi avaliado também como vago. O resultado de definições ambíguas e a ausência de qualquer guia para a mensuração do emprego inadequado fez com que, em 2013, o corpo de estatísticas nacionais criadas a fim de mensurar o subemprego aos moldes da resolução da décima sexta CIET era largamente incomparável entre si (OIT, 2013b).

Adicionalmente, uma reformulação das estatísticas de subutilização do trabalho, propostas por grupo de trabalho durante a décima oitava CIET, mas não adotadas como resoluções, seria necessária. Retomando a definição proposta em 2008, a subutilização do trabalho englobaria os desempregados, subempregados em relação ao tempo, desalentados e inativos com alguma relação com o mercado de trabalho, entre outros, e a construção de tal estatística dependeria da esquematização e guias de mensuração de cada subgrupo e o modo de como agregá-los para construção de um indicador unificado (OIT, 2008b). No entanto, inexistia em 2013, qualquer guia ou resolução pertinente à mensuração dos inativos que tinham alguma relação com o mercado de trabalho (também chamados de inativos involuntários). Além disso, a própria mensuração do desemprego - indicador carro chefe do padrão de estatísticas da décima terceira CIET e parte dos ICMT - estava esbarrando em um velho problema: a opção de relaxar o critério de procura por trabalho. A implementação dessa opção havia, ao longo dos anos, sido feita de formas distintas pelos diferentes países. As distinções eram tão significativas que para

¹⁰ “[...] não captura totalmente seu público-alvo, nomeadamente, todas as pessoas sem atividades geradoras de renda que estão disponíveis para trabalhar e procuram trabalho [...]” (OIT, 2013b, p. 11, tradução própria).

certos casos nem mesmo esse indicador chave poderia ser comparável internacionalmente (OIT, 2013b).

Em relação às propostas de alteração de definições, a mais relevante, e já anteriormente comentada, é a separação das categorias trabalho e ocupação. O trabalho seria agora entendido como “[...] any activity performed by persons of any sex and age to produce goods or to provide services for use by others or for own use.”¹¹ (OIT, 2013b, p. 56). Corroborando a adoção da fronteira geral da produção do SCN, a definição não requer que o trabalho seja remunerado ou que produza para mercado e, mais importante, inclui os produtores de serviços para consumo próprio. A partir dessa definição ampla, tem-se três diferentes formas de trabalho, determinadas por suas características. A ocupação, que era uma dessas formas de trabalho, fora redefinida para trabalho feito mediante pagamento ou lucro. Além desse, o trabalho produtivo para uso próprio, como o próprio nome sugere, seria qualquer trabalho de produção de bens e serviços para consumo do próprio produtor e, finalmente, o trabalho voluntário, entendido como trabalho voluntário não compulsório e não remunerado. As estatísticas da FT deveriam se limitar à forma de trabalho identificada como ocupação, uma vez que a FT “[...] refers to the current supply of labour for the production of goods and services in exchange for pay or profit.”¹² (OIT, 2013b, p. 57). A determinação da forma de trabalho deveria ser feita para um período de referência curto, com a recomendação de sete dias para averiguação dos ocupados, quatro semanas para produção de bens para consumo próprio e para trabalho voluntário, e um período entre um dia e uma semana para a produção de serviços para consumo próprio (OIT, 2013b).

Os desempregados, por sua vez, foram definidos como todos aqueles acima de uma idade especificada que não estavam enquadrados na definição de ocupados, mas buscaram ocupação durante o período de referência e estavam atualmente dispostos a tomar uma ocupação caso oferecidos. Para além das mudanças resultantes da alteração da definição de trabalho e ocupação, que provoca que o desemprego se torne em ausência, disponibilidade e busca de ocupação e não qualquer outra forma de trabalho, tem-se como mudança mais pertinente sofrida pela categoria foi, a fim de mitigar a confusão causada, “[...] the option of relaxing the "seeking work" criterion has been removed [...]”¹³ (OIT, 2013b, p. 37). Adicionalmente, foi especificada uma periodização para a busca por trabalho, que havia sido deixada em aberto pela décima terceira CIET e, conseqüentemente, provocado a adoção de

¹¹ “[...] qualquer atividade performed por pessoas de qualquer sexo e idade para produzir bens ou serviços para uso por outros ou uso próprio.” (OIT, 2013b, p. 56, tradução própria).

¹² “[...] se refere a atual oferta de trabalho para a produção de bens e serviços em troca de salário ou lucro.” (OIT, 2013b, p. 57, tradução própria).

¹³ “[...] a opção de relaxar o critério de “buscar trabalho” foi removido [...]” (OIT, 2013b, p. 37, tradução própria).

padrões diferentes de periodização em lugares diferentes do mundo. A opção por um mês (ou quatro semanas) foi feita por entender que a periodização empregada em diversos países, de sete dias, seria insuficiente e acabaria por subestimar o desemprego (OIT, 2013b).

O subemprego relacionado ao tempo, que havia sido definido na décima sexta CIET, foi mantido de forma quase completa tal qual disposto na resolução daquela conferência. A alteração dizia respeito ao número de horas a ser considerado como usual, para fins de categorização da situação como de subemprego relacionado ao tempo. Evitando a controvérsia acerca de uma definição temporal única para todos os países, sem extinguir por completo a ambiguidade na definição, o relatório vacila, ao deliberar que o limite de horas seria “[...] based on the boundary between full-time and part-time employment, or on the median or modal values of the hours usually worked that are set for specific worker groups, as appropriate to the national context [...].”¹⁴ (OIT, 2013b, p. 61). Essa delimitação de horas, ainda que representasse avanço em relação à ambiguidade da décima sexta CIET, uma vez que eliminava a sugestão de que seria possível, para fins de comparabilidade internacional, mensurar o subemprego relacionado ao tempo sem uma comparação com uma jornada usual de referência, não findou a ambiguidade na definição, abrindo espaço para a criação de padrões estatísticos nacionais díspares e incomparáveis. Uma provisão adicional, acerca da separação dos subempregados em relação ao tempo - os quais usualmente trabalhavam menos horas que o padrão - daqueles que usualmente trabalhavam horas normais mas haviam excepcionalmente trabalhado menos no período de referência fora adicionada à resolução, a fim de melhor identificar efeitos estruturais de insuficiência de trabalho daqueles resultantes de razões conjunturais (OIT, 2013b).

Adicionalmente à taxa de desemprego e ao subemprego relacionado ao tempo, o relatório preparatório para a décima nona CIET também recomendou a formalização das estatísticas da subutilização do trabalho. Essa teria como grupos componentes grupos significativamente alterados quando contrastados com aqueles do estudo PAD (OIT, 2008b). A identificação dos indivíduos com baixa remuneração fora completamente retirada da identificação da subutilização do trabalho, igualmente, fora retirada a incompatibilidade de habilidades. Os desempregados e os subempregados em relação ao tempo, não foram mais classificados como parte de uma categoria geral referente à insuficiência de volume de trabalho, mas considerados como grupos em si, sendo agregados a uma nova categoria a fim de auferir a subutilização do trabalho: a FT potencial. Essa seria composta por três grupos: os indivíduos

¹⁴ “[...] baseado na fronteira entre o emprego de turno integral e parcial, ou na mediana ou moda das horas usualmente trabalhadas definidas para grupos de trabalhadores específicos, conforme apropriado para o contexto nacional [...].” (OIT, 2013b, p. 61, tradução própria).

sem ocupação que buscam ocupação, mas não estão disponíveis para trabalhar¹⁵ (e que, dado essa indisponibilidade não eram classificados entre os desempregados), os sem ocupação que estão disponíveis para trabalhar, mas não buscam ocupação e os sem ocupação que nem procuram nem estão disponíveis para trabalhar mas querem estar ocupados. A categoria da FT potencial vinha para substituir tanto os desalentados quanto os inativos involuntários (ou inativos com relação com o mercado de trabalho), recomendados pelo estudo PAD (OIT, 2008b). O segundo grupo, composto pelos indivíduos que estão disponíveis para trabalhar, mas não buscam ocupação, poderia ser subdividido para identificar especificamente os desalentados, uma vez descobertas as razões para não buscar trabalho. A identificação desses três grupos necessitaria a alteração de questionários em pesquisas do trabalho, uma vez que ela "[...] implies that data collection instruments need to collect information about employment search and availability for all persons not classified as employed in the reference period [...]"¹⁶ (OIT, 2013b, p. 40).

A FT potencial, como categoria, apresentava maior robustez do que os desalentados e inativos involuntários, propostos pelo estudo PAD. Ainda que pudessem ser identificados os desalentados mediante a inclusão de perguntas acerca das razões para não buscar trabalho, grande parte desse resultado era fundamentado na identificação de parâmetros comportamentais objetivos para identificação de quem a compunha (com a exceção do terceiro grupo, referente aos indivíduos que não estão disponíveis para trabalhar nem buscam trabalho, mas desejam estar ocupados, o qual requeria questionamento aos respondentes acerca de suas vontades). A retirada da baixa remuneração e da incompatibilidade de habilidades também se tornaram fontes de robustez para a nova categoria, dado que indicadores de baixa remuneração poderiam tão facilmente mensurar baixa produtividade do trabalho quanto desigualdade de renda. Inexistindo instrumento para separá-los, a categoria se torna débil para mensurar a subutilização do trabalho. A retirada da incompatibilidade de habilidades, por sua vez, simplificava a construção do indicador, dado que não seria mais necessário identificar que nível educacional era apropriado para a performance de cada posto de trabalho.

A décima nona CIET foi celebrada no contexto do fim do período de vigência dos ODM, em 2015 e da necessidade da construção de uma nova agenda de desenvolvimento até 2030.

¹⁵ Tendo em mente o corte para a disponibilidade para trabalhar como sendo referente à disponibilidade imediata ou em um período subsequente, estariam inclusos nesse grupo os indivíduos que, devido a algum motivo, não podem estar rapidamente disponíveis para trabalhar. Um exemplo são os indivíduos que têm dependentes e precisam fazer arranjos para que esses sejam atendidos antes de estarem disponíveis para trabalhar.

¹⁶ "[...] implica que os instrumentos de coleta de dados precisam coletar informações acerca da procura por emprego e disponibilidade para trabalhara para todas as pessoas não classificadas como empregadas no período de referência [...]" (OIT, 2013b, p. 40, tradução própria).

Para essa agenda, a OIT defendia que a centralidade do trabalho decente fosse mantida, sendo necessário repensar o programa dos ICMT. A alteração proposta foi a adaptação às realidades nacionais: uma série de indicadores, sendo a taxa de desemprego mantida dos ICMT com definição alterada, e os outros originais, derivados das novas estatísticas da subutilização do trabalho, seriam elencados pela OIT e os países deveriam “[...] select at least two or three from among them in the combination that best reflects national circumstances, for presentation to the general public as headline indicators for monitoring insufficient labour absorption [...]”¹⁷ (OIT, 2013b, p. 46).

Os possíveis indicadores manchete seriam: a taxa de desemprego, uma taxa combinada de desemprego e subemprego relacionado ao tempo, uma taxa combinada de desemprego e a FT potencial e a medida composta da subutilização do trabalho que incluiria o desemprego, subemprego relacionado ao tempo e a FT potencial. Conforme anteriormente mencionado, a taxa de desemprego seria alterada apenas pelas mudanças de definição sofridas pelos desempregados e a PEA. A taxa combinada de desemprego e subemprego relacionado ao tempo seria igual a soma dos desempregados e os subempregados em relação ao tempo como proporção da FT. A taxa combinada de desemprego e FT potencial seria igual a soma dessas duas dividida pela soma da FT e a FT potencial e a medida composta da subutilização do trabalho seria a soma das três (desemprego, subemprego relacionado ao tempo e a FT potencial) dividido pela soma da FT e FT potencial (OIT, 2013b). Somados a esses, outros indicadores da subutilização do trabalho incluíam uma taxa de desemprego de longo prazo (proporção dos desempregados com período de referência de doze meses como proporção da FT) e o volume de subemprego relacionado ao tempo.

Com a resolução proposta pelo relatório preparatório (OIT, 2013b), a décima nona CIET foi celebrada entre os dias 2 e 11 de outubro de 2013 em Genebra. Após discussões em comitê, acerca da resolução proposta pelo relatório, a resolução efetivamente adotada apresentou algumas diferenças, discutidas a seguir.

Em larga medida, a resolução proposta pelo relatório preparatório foi adotada pela décima nona CIET (OIT, 2013c). As principais distinções feitas diziam respeito às novas categorias propostas pelo relatório: as formas de trabalho e a FT potencial. As três formas de trabalho sugeridas (emprego, trabalho voluntário e trabalho produtivo para uso próprio) foram

¹⁷ “[...] seleccionar ao menos dois ou três desses nas combinações que melhor refletem as circunstâncias nacionais, para apresentação ao público em geral como indicadores manchete para monitorar a absorção de trabalho insuficiente [...]” (OIT, 2013b, p. 46, tradução própria).

acrescidas por outras duas formas: “[...] unpaid trainee work [...]”¹⁸ (OIT, 2013c, p. 49) e outras atividades de trabalho. O estágio não remunerado foi definido como trabalho performed para terceiros sem remuneração a fim de adquirir experiência ou habilidades. A separação dessa forma de trabalho foi feita a despeito de diversos países, em particular os da América Latina, que consideravam os estagiários não remunerados como ocupados, uma vez que o conhecimento e aprendizado poderia ser visto como forma de remuneração. Ainda assim, a decisão pela separação foi feita uma vez que a interpretação do treinamento como remuneração “[...] was not consistent, however, with the 16th ICLS resolution concerning employment-related income [...]”¹⁹ (OIT, 2013c, p. 39). A categoria residual de outras formas de trabalho não fora definida, com apenas exemplos de sua aplicação sendo listados. Entre esses exemplos situam-se situações como o serviço comunitário não remunerado, trabalho não remunerado de indivíduos encarcerados (quando determinado pelo sistema judiciário) e o trabalho militar ou trabalho civil alternativo não remunerados (OIT, 2013c).

Em relação à FT potencial, o terceiro grupo - dos indivíduos sem emprego, não disponíveis para trabalhar e sem busca por ocupação, mas com vontade de estar ocupados - foi retirado do cálculo. Sua consideração foi tornada opcional e, quando desejável, feita em separado tal qual o tratamento dos desalentados. Tal opção foi feita uma vez que “[...] willingness or desire for employment were considered by many to be very subjective.”²⁰ (OIT, 2013c, p. 42). Adicionalmente, define-se a soma dessa à FT como FT estendida. Como consequência da mudança de definição da FT potencial, os indicadores de subutilização do trabalho que incluíam a FT potencial em seus cálculos ficaram igualmente alterados (OIT, 2013c).

A resolução sobre estatísticas do trabalho, emprego e subutilização do trabalho da décima nona CIET consistiu em um recomeço do conjunto de estatísticas laborais da OIT. Para além da introdução das formas de trabalho e consequente adequação à fronteira geral da produção conforme o SCN, ela foi responsável pela primeira reestruturação do conjunto de estatísticas laborais da OIT desde 1982, na décima terceira CIET. Essa reestruturação consistiu em definições e cálculos mais sólidos do que aqueles que os antecederam, como exemplificado pelo fim da possibilidade de relaxar o critério de busca por trabalho para identificação do desemprego. A resolução da décima nona CIET também incluía uma nova gama de estatísticas

¹⁸ “[...] estágio não remunerado [...]” (OIT, 2013c, p. 49, tradução própria).

¹⁹ “[...] não estava consistente, no entanto, com a resolução da décima sexta CIET em relação à renda derivada do emprego [...]” (OIT, 2013c, p. 39, tradução própria).

²⁰ “[...] vontade ou desejo por ocupação foram considerados por muitos como sendo demasiado subjetivos.” (OIT, 2013c, p. 42, tradução própria).

da subutilização do trabalho que representaram significativo avanço para a identificação e mensuração das diversas formas nas quais o trabalho pode ser desperdiçado nas economias nacionais.

A despeito do significativo avanço que a resolução da décima nona CIET representou para o corpo de estatísticas do trabalho da OIT, essa também é passível de críticas. A principal diz respeito à já mencionada posição vacilante a respeito do padrão de horas para configuração do subemprego relacionado ao tempo, dificuldade essa herdada da resolução de estatísticas do subemprego da décima sexta CIET (OIT, 1998b). O acerto de não se definir um padrão único de horas usuais para todos os países, combinado ao acerto da retirada da provisão que permitia que a comparação com um padrão tido como normal de horas trabalhadas para fins de comparabilidade internacional cedeu ao erro de não estabelecer como as estatísticas nacionais de subutilização do trabalho, cujos indicadores dependem da apuração do subemprego relacionado ao tempo, podem ser tornadas comparáveis para países com diferentes concepções de uma jornada usual. Considerando seus avanços e suas críticas, o grande desafio colocado adiante da resolução de estatísticas do trabalho da décima nona CIET era suplantar os ultrapassados mas ainda amplamente empregados padrões estatísticos da décima terceira CIET.

5.2 AGENDA DE DESENVOLVIMENTO 2030 E OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Em 2015, a vigência dos ODM terminou. Em seu lugar, a partir das discussões que fundamentaram o que consistiria na agenda de desenvolvimento até 2030, nasceram os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) (ONU, 2015). Dentre os dezessete objetivos listados como componentes da ODS, o oitavo, denominado de trabalho decente e desenvolvimento econômico é de especial atenção para o presente trabalho. Conforme já mencionado, era objetivo da OIT assegurar que, após o fim dos ODM e da agenda de desenvolvimento neles fundamentada, o trabalho decente permanecesse como principal objetivo.

Dentro desse oitavo objetivo dos ODS, o subobjetivo 8.5 de atingir até 2030 emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos inclui em seu rol de indicadores a taxa de desemprego discriminada para os sexos, diferentes grupos etários e pessoas com deficiências. As estatísticas de subutilização do trabalho, ainda que compunham o corpo de indicadores passíveis de serem considerados manchete para os sistemas estatísticos nacionais (OIT, 2013c), não estão elencados como referentes a qualquer objetivo específico dentro dos ODS. O mesmo

vale para as diversas taxas de participação na FT e indicadores correlatos para cada forma de trabalho descritas pela resolução da décima nona CIET (OIT, 2013c).

5.3 VIGÉSIMA PRIMEIRA CIET - 2023

Antes de comentar as alterações trazidas pela vigésima primeira CIET para o corpo de estatísticas do trabalho sob análise pelo presente trabalho, uma ressalva precisa ser feita. Tendo em mente que essa edição da conferência foi celebrada entre 11 e 20 de outubro de 2023 em Genebra, nem todos os documentos pertinentes havia, quando este trabalho foi redigido, sido publicados. A análise dessa conferência é feita a partir do entendimento que a subsequente publicação de informações adicionais poderá alterar as interpretações de suas resoluções de forma significativa.

Considerando a ponderação feita acima, a opção de incluir os documentos referentes a essa edição da CIET já publicados foi feita com base em dois principais argumentos. Em primeiro lugar, o relatório preparatório para a vigésima primeira CIET (OIT, 2023a) apresenta uma série de evidências acerca da abrangência das estatísticas nacionais do trabalho com base na resolução da décima nona CIET em comparação com as baseadas na décima terceira CIET. De tal forma, se faz uma observação importante acerca da aplicabilidade das definições daquela conferência. Em segundo lugar, duas resoluções da vigésima primeira CIET, já divulgadas pela OIT, trazem alterações pertinentes para discussão das estatísticas do trabalho. Ainda que seus efeitos e consequências a longo prazo não possam ser presentemente analisados, a linha do tempo das resoluções da CIET ficaria rapidamente defasada caso essas não fossem incluídas.

O relatório preparatório para a vigésima primeira CIET indica que, desde 2013 e da divulgação da resolução das estatísticas do trabalho, emprego e subutilização do trabalho da décima nona CIET (OIT, 2013c), “[...] has seen a progressive expansion of the implementation of the latest standards through labour force surveys and, in some cases, through other household surveys [...]”²¹ (OIT, 2023a, p. 24). Essa constatação é evidenciada pelo fato que, o indicador para acompanhamento do ODS 8.5.2 (taxa de desemprego (desocupação) discriminada por sexo, idade e pessoas com deficiências) que, em 2018, era apenas calculado com base nos padrões estatísticos da décima terceira CIET, já era calculado em 2023²² com base nos padrões estatísticos da décima nona CIET.

²¹ “[...] viu a expansão progressiva da implementação dos padrões mais recentes através de pesquisas da FT e, em alguns casos, através de outras pesquisas a domicílio [...]” (OIT, 2023a, p. 24, tradução própria).

²² Mais especificamente, 99 países calculavam taxas de desemprego discriminadas por sexo e idade a partir do padrão estatístico da décima nona CIET e 69 calculavam taxas de desemprego discriminadas por sexo e para pessoas com deficiências a partir do mesmo padrão (OIT, 2023a).

O período entre 2013 e 2023 viu a condução de diversos testes de questionários construídos com base na estrutura de definições e estatísticas da décima nona CIET. O resultado desses testes foi que "[...] a small number of issues have been identified with the 19th ICLS definitions, including with regard to ambiguities or wording at risk of misinterpretation."²³ (OIT, 2023a, p. 26). Grande parte desses problemas estava localizado na definição e caracterização das formas de trabalhos referentes ao trabalho voluntário não remunerado e à produção de bens e serviços para consumo próprio. As revisões propostas a partir dessas observações não seriam, portanto, profundas nem visariam alterar as definições propostas, apenas promover clareza à estrutura já estabelecida (OIT, 2023a).

A defasagem temporal desde a última tentativa de tratar o setor informal, qual seja o guia de estatísticas do setor informal, publicado pela décima sétima CIET com base nas definições e padrões deliberados pela décima quinta CIET, provocaram uma necessidade tempestiva de atualizações desse corpo de estatísticas. Ao mesmo tempo, a publicação da nova estrutura de estatísticas do trabalho em 2013, fundamentada em uma ampliação da cobertura das mesmas - mediante a introdução da definição de trabalho e de suas diversas formas e a adequação das estatísticas do trabalho à fronteira geral da produção conforme o SCN - tornou desejável que alterações das estatísticas do setor informal já fossem adequadas à essa estrutura (OIT, 2023b). De forma análoga à revisão feita pela resolução da décima nona CIET para as estatísticas do trabalho de forma geral, lê-se como objetivo primordial por trás da alteração das estatísticas do setor informal pela vigésima primeira CIET a intenção de que estatísticas amplas, fundamentadas nas diferentes formas de trabalho, fomentassem políticas públicas multifacetadas para suprir as necessidades concretas dos grupos por elas mensurados.

Em relação às mudanças efetivamente feitas ao corpo de estatísticas do setor informal introduzidas pela resolução da vigésima primeira CIET, tem-se (em linha com o padrão de estatísticas do trabalho da décima nona CIET) a definição do trabalho informal, o qual seria identificado como conjunto de “[...] productive activities performed by persons that are – in law or in practice – not covered by formal arrangements.”²⁴ (OIT, 2023b, p. 13). Similarmente, a ocupação informal seria a vertente do trabalho informal feita mediante remuneração (salário ou lucro). Formas adicionais de trabalho informal incluiriam o estágio informal não remunerado e o trabalho voluntário informal não remunerado, com características reproduzidas de suas

²³ “[...] um pequeno número de problemas foi identificado com as definições da décima nona CIET, inclusive em relação a ambiguidades ou redação passível de má interpretação.” (OIT, 2023a, p. 26, tradução própria).

²⁴ “[...] atividades produtivas performadas por pessoas que não estão – legalmente ou na prática – cobertas por arranjos formais.” (OIT, 2023b, p. 13, tradução própria).

versões da décima nona CIET, acrescidas das características derivadas do trabalho informal (leia-se: não estar coberto por arranjos formais) (OIT, 2023b).

Acerca da resolução dedicada às estatísticas do trabalho, as modificações feitas pela vigésima primeira CIET aparentam ser largamente superficiais. Conforme acima mencionado, a lista de componentes de certas formas de trabalho foi atualizada com o objetivo de promover clareza nas interpretações e delimitações entre as distintas formas (OIT, 2023a; 2023c). Adicionalmente, a redação das formas de trabalho foi modificada para dar clareza que se referem a forma principal de trabalho do indivíduo, dado que a mesma pessoa pode exercer mais de uma forma de trabalho. A fim de corroborar essa alteração, a listagem das formas de trabalho foi modificada para para, por exemplo “[...] mainly in employment [...]”²⁵ (OIT, 2023c, p. 6).

A forma residual de trabalho, anteriormente classificada como outras formas, foi igualmente modificada e separada em duas categorias: a primeira composta pelos indivíduos dedicados exclusivamente a atividades não produtivas e uma segunda categoria, ainda residual, para os indivíduos dedicados principalmente a outras formas de trabalho. As duas formas de trabalho atualizadas não foram definidas ou especificadas, mantendo sua característica de categorias residuais. Reforçando essa interpretação, a prioridade de classificação foi dada a qualquer atividade produtiva alternativa antes de classificar em principalmente outras formas de trabalho e exclusivamente em atividades não produtivas (OIT, 2023c).

Em termos gerais, as revisões ao padrão de estatísticas presentes na resolução da vigésima primeira CIET são de caráter sutil. Sua intenção nunca fora revolucionar os padrões da décima nona CIET, mas, sim trazer modificações leves que promovessem o melhor uso das estatísticas e definições já existentes. A atenção dada a outras áreas da resolução da décima nona CIET foi superficial, ao ponto de reproduzir por inteiro passagens que, em 2023, não faziam sentido: “[...] report to the 20th International Conference of Labour Statisticians, with a view to adopting future international statistical standards.”²⁶ (OIT, 2023c, p. 26-27).

Conforme já mencionado, é impossível averiguar o impacto dessas alterações período breve desde a publicação da resolução da vigésima primeira CIET. Adicionalmente, as interpretações acima apresentadas podem se provar equivocadas com a publicação de documentos adicionais daquela conferência.

²⁵ “[...] principalmente na ocupação [...]” (OIT, 2023c, p. 6, tradução própria).

²⁶ “[...] reportar para a vigésima Conferência Internacional de Estatísticos do Trabalho, a fim de adotar padrões internacionais estatísticos futuros.” (OIT, 2023c, p. 26-27, tradução própria).

6 PESQUISA MENSAL DE EMPREGO

A PME foi um dos carros-chefes da produção de estatísticas laborais pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Durante sua vigência, de 1980 a 2016, tornou-se uma das principais fontes de dados para o acompanhamento da situação do mercado de trabalho brasileiro, bem como para a promoção de políticas públicas voltadas ao mesmo. Estabelecida em 1980, a PME consistia em uma pesquisa amostral de visita a domicílio, abrangendo seis regiões metropolitanas: Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre. Foi encerrada em março de 2016, substituída pela já existente Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC), a qual possui abrangência nacional.

A PME passou por duas grandes revisões. A primeira ocorreu em 1982, e resultou em sua efetivação como pesquisa, culminando com a publicação de sua metodologia (IBGE, 1983). A segunda, por sua vez, ocorreu em 2001, com similar publicação de nova metodologia (IBGE, 2002). Considerando os 36 anos de existência da PME em comparação com a periodização das CIETs que trataram de estatísticas do emprego, desemprego, FT e subemprego, tem-se que a PME nasceu e teve sua primeira grande revisão ao mesmo tempo em que a OIT tentou sua primeira grande sistematização das estatísticas laborais adotadas pela décima terceira CIET, de 1982. A segunda grande revisão da PME, de 2001, ocorreu entre as CIETs dezesseis e dezessete, sendo que a décima sexta se dedicou a revisão das estatísticas e medidas do subemprego e a décima sétima adotou diretrizes acerca da definição estatística do emprego no setor informal. Considerando essas relações, o objetivo do presente capítulo consiste em apresentar a metodologia da PME, em cada período, e contrastá-la com os padrões, definições e cálculos das CIETs, conforme apresentados anteriormente.

A opção da utilização da PME para essa comparação se dá pelo período de sua vigência. Quando a PME foi iniciada, em 1980, o padrão estatístico que regia as definições e mensurações do emprego e desemprego tinham respaldo na resolução sobre estatísticas do emprego e desemprego da oitava CIET, de 1954. Ao seu término, em 2016, já vigoravam as definições e mensurações respaldadas na resolução de estatísticas do trabalho, emprego e subutilização do trabalho da décima nona CIET, de 2013. Em comparação, a PNADC iniciou em 2012, construída no último ano da vigência da estrutura de estatísticas da décima terceira CIET, passou a maior parte de sua vigência sob a égide da resolução de estatísticas do trabalho, emprego e subutilização do trabalho da décima nona CIET. Assim sendo, as alterações metodológicas da PME tornam possível contrastá-la com três distintos padrões de estatísticas

laborais (leia-se o da oitava CIET de 1954, o da décima terceira CIET de 1982 e o da décima nona CIET de 2013), enquanto a da PNADC lograria contraste apenas com dois padrões.

6.1 METODOLOGIA DA PME ATÉ 1982

A PME, em 1980, trabalhava com três períodos de referência: o dia, a semana e o mês (IBGE, 1983). O trabalho, por sua vez, era definido de forma desmembrada em três categorias constituintes:

- a) a ocupação econômica remunerada (seja em dinheiro ou em mercadorias);
- b) a ocupação econômica não remunerada exercida, normalmente, em auxílio do indivíduo no domicílio que tem atividade econômica ou em ajuda à instituição religiosa, beneficente ou cooperativa; e
- c) a ocupação econômica não remunerada exercida como aprendiz, estagiário e afins.

A partir dessas ocupações, todos aqueles que as exerceram durante a semana de referência (seja de forma total ou parcial), bem como indivíduos com trabalho, mas que, por uma série de motivos não trabalharam durante a semana de referência, são considerados ocupados.

Os desocupados (também tratados pela metodologia da PME como desempregados) eram todos aqueles com dez anos ou mais, que não tinham trabalho durante a semana de referência, mas que estavam dispostos para trabalhar e que tinham “[...] para isso tomado alguma providência [...]” (IBGE, 1983, p. 14), no sentido de ter buscado trabalho de alguma forma. A definição dos desempregados da PME, com base nesses três pilares (leia-se a ausência de trabalho, disponibilidade para trabalhar e busca por trabalho), está em acordo com àquela da décima terceira CIET (OIT, 1983). A concordância entre as categorias de desemprego entre a PME e a décima terceira CIET deve ser lida com ressalva, uma vez que a definição da PME fora adotada da PNAD, que já definia desocupação por essa via. Similarmente, a taxa de desocupação, ou taxa de desemprego, seria a proporção da PEA (definida essa como a soma dos indivíduos de dez anos ou mais que trabalham ou buscam trabalho) que estava desocupada. De tal forma, a taxa de desemprego (ou melhor dito, de desocupação) calculada com base na PME em 1980, estaria de acordo com a definição inclusa na resolução sobre FT, emprego, desemprego e subemprego da décima terceira CIET, não fosse a modificação daquela conferência à definição da PEA.

Conforme anteriormente mencionado, a décima terceira CIET aderiu às definições do SCN e, delimitou a PEA como composta por “[...] all persons who furnish the supply of labour

for the production of economic goods and services [...].”¹ (OIT, 1983, p. 32), incluindo assim a produção de produtos e serviços para mercado, seja para venda seja para escambo, e a produção de bens para consumo próprio. Tal definição exclui grupos inclusos pela definição de trabalho da PME, a exemplo dos estagiários e outros que exercem atividades produtivas não remuneradas.

O entendimento da PME de 1980, sobre a composição da PEA pode também ser contrastado com a definição da FT civil apresentada pela oitava CIET: “The civilian labour force consists of all civilians who fulfil the requirements for inclusion among the employed or the unemployed [...].”² (OIT, 1955, p. 43). Ainda que as definições de emprego e desemprego da PME e da oitava CIET divergissem, a definição de FT da oitava CIET e a definição da PEA da PME se aproximam no sentido de que nenhuma explicita a esfera da produção a qual está visando mensurar. Adicionalmente e, de forma análoga à resolução da oitava CIET, a PME entende os empregados como divididos em dois grandes grupos: os que trabalharam durante o período de referência e os que tinham ocupação, mas que por alguma razão não trabalharam durante o período de análise, divisão essa que perdeu relevância para a resolução da décima terceira CIET.

As similaridades entre a PME e a resolução da oitava CIET também não se estendem à definição dos desempregados. Conforme já mencionado, a oitava CIET definiu os desempregados como os indivíduos que faziam parte de alguma categoria dentro de quatro elencadas: primeiramente, os indivíduos sem ocupação (com contrato de trabalho progressivo terminado ou suspenso), disponíveis para trabalhar e procurando emprego; em segundo lugar, os indivíduos sem ocupação (que nunca antes haviam sido empregados ou não estavam anteriormente empregados), que estavam disponíveis para trabalhar e buscavam emprego; em terceiro, as pessoas disponíveis para trabalhar mas com arranjos para começar um novo emprego em período subsequente e, finalmente, as pessoas afastadas do trabalho sem receber. Portanto, para a oitava CIET não havia a obrigatoriedade pela procura por trabalho para ser considerado desempregado, diferentemente da PME em 1980. Sendo o índice de desemprego aberto definido pela PME, em 1980, como igual à “[...] proporção de pessoas procurando trabalho (na semana de referência) em relação (percentual) às pessoas economicamente ativas (na semana de referência) [...]” (IBGE, 1983, p. 18), essa não seria comparável com uma taxa

¹ “[...] todas as pessoas que provêm a oferta de trabalho para a produção econômica de bens e serviços [...]” (OIT, 1983, p. 32, tradução própria).

² “A FT civil consiste em todos os civis que cumprem os requerimentos para inclusão entre os empregados ou desempregados [...]” (OIT, 1955, p. 43, tradução própria).

calculada a partir das definições da décima terceira CIET, uma vez que a PEA mensurada por ambas incluiria indivíduos diferentes. Ela poderia se aproximar, no entanto, de uma taxa de desemprego calculada a partir das definições da oitava CIET. Ao definir seu índice de desemprego aberto como referente à proporção da PEA que procura trabalho, e não à proporção dos desempregados, seria possível adequar a taxa da PME, em 1983, aos moldes da resolução da oitava CIET, mesmo que essas duas operem com definições distintas dos considerados desempregados. Caso se imagine uma taxa de desemprego calculada a partir dos dois primeiros grupos que compunham a definição de desemprego da oitava CIET, não há nenhuma barreira em termos de definições que torne essa incomparável com o índice de desemprego aberto da PME em 1980³.

Outra similaridade a ser ressaltada entre o padrão de estatísticas da oitava CIET e os indicadores da PME em 1980 é a ênfase dada aos indivíduos que nunca trabalharam. Como já dito antes, um dos quatro grupos considerados como desempregados pela resolução da oitava CIET são os indivíduos sem trabalho, que nunca trabalharam antes (ou cuja última posição não era empregado) e que buscam trabalho. Similarmente, dois dos indicadores ressaltados pela apresentação metodológica da PME dizem respeito a esse grupo: primeiramente, a proporção das pessoas que buscam trabalho e nunca antes trabalharam dentro da PEA e, em segundo lugar, a proporção das pessoas que buscam trabalho e que nunca antes trabalharam entre o total de indivíduos que buscam trabalho (IBGE, 1983). Conforme acima disposto, essa separação entre os indivíduos que buscam trabalho e nunca trabalharam antes, dos demais desempregados deixou de ser feita pela décima terceira CIET (OIT, 1983).

6.2 METODOLOGIA DA PME ENTRE 1982 E 2001

A partir das informações coletadas pelo censo demográfico de 1980, foram gradativamente reformulados os desenhos para coleta de amostras das pesquisas do IBGE, inclusive a PME (IBGE, 1991). As mudanças de desenho de amostragem efetivadas em 1982 incluíram também a formulação de novo questionário para a PME, designado questionário de mão de obra, que foi aplicado a partir do mesmo ano. O objetivo do questionário reformulado era aperfeiçoar a PME em três principais eixos: uma melhor caracterização das pessoas

³ Ainda que a apresentação da metodologia da PME em 1980 não especifique que grupo compõe essas pessoas que procuram trabalho para construção de seu índice de desemprego aberto, a forma de construção do questionário da PME impedia que um indivíduo respondesse que, durante a semana de referência, tanto procurou trabalho quanto exerceu alguma outra atividade produtiva. O indivíduo que respondesse que procurou trabalho no período só poderia ser classificado como disponível para trabalhar e sem trabalho e, portanto, como desempregado (IBGE, 1983).

desempregadas, uma gama maior de indicadores do desemprego e a criação de indicadores que pudessem avaliar o grau de duração do desemprego e do período anterior de emprego (IBGE, 1983). Adicionalmente, se objetivavam alterações que não provocassem descontinuidades no índice de desemprego aberto, o qual permaneceu inalterado entre a PME de 1980 e na sua versão atualizada.

Em termos de alterações feitas às definições, a nova PME elencou quatro grupos como sendo ocupados:

- a) os empregados;
- b) os trabalhadores por conta própria;
- c) os empregadores;
- d) os trabalhadores não remunerados.

O indivíduo considerado empregado, pela nova PME, seria a “[...] pessoa que trabalha para um empregador, geralmente obrigando-se ao cumprimento de uma jornada de trabalho e recebendo como contrapartida uma remuneração em dinheiro e/ou mercadorias ou produtos [...]” (IBGE, 1983, p. 45). Inclusos nesse grupo de empregados destacam-se os indivíduos que prestam o serviço militar obrigatório e os sacerdotes, ministros de igreja, pastores, padres, rabinos, frades, freiras e outros clérigos. Os trabalhadores por conta própria e os empregadores assimilam-se no sentido de que ambos são entendidos como indivíduos que exploram ou dirigem suas próprias empresas, e se diferenciam no sentido que o conta própria não tem empregados enquanto o empregador tem. Os trabalhadores não remunerados, por sua vez, são identificados como a soma dos indivíduos que exercem ocupação por ao menos 15 horas na semana em auxílio de sua unidade domiciliar que tem uma atividade econômica; aqueles que exercem ocupação por ao menos 15 horas por semana em ajuda à instituição religiosa, beneficente ou de cooperativismo e, finalmente, aqueles que exercem ocupação econômica por ao menos 15 horas por semana enquanto estagiário, aprendiz ou categoria afim (IBGE, 1983).

Tendo redefinido os indivíduos ocupados, a delimitação de quem compunha ou não esse grupo se tornou mais nítida. Como consequência, a identificação dos indivíduos desocupados se torna igualmente mais clara. Dado que um dos objetivos explicitados para a reformulação da PME era a manutenção da continuidade das mensurações de desemprego, nem a definição de desemprego nem o índice de desemprego aberto sofreram alterações. A modificação do questionário da PME, por sua vez, resultou em um número maior de questionamentos acerca da forma de procura por trabalho, para aqueles que o faziam e uma gama mais ampla de perguntas sobre horas trabalhadas e rendimento para os ocupados. Tais modificações seriam a base para a criação de uma série de novos indicadores. O número de novas informações que

seriam geradas era tão maior do que fora para a PME anterior, que se tornava “[...] claro que boa parte deles é calculada em caráter experimental. Estudos vêm sendo realizados no sentido de identificar os índices realmente informativos.” (IBGE, 1983, p. 52).

As modificações feitas à categoria dos empregados pela alteração metodológica da PME em 1982 a afastou dos padrões da oitava CIET, aos quais a antiga formulação (de 1980) estava mais próxima. Considerando que a modificação metodológica pela qual passou a PME em 1982 foi anterior - embora no mesmo ano - em que a décima terceira CIET se reuniu em Genebra e reformulou, quase que por completo, seus padrões estatísticos e definições para estudos do trabalho, é possível interpretar essa modificação metodológica como uma tentativa de aprimorar a capacidade analítica da PME para estudos do desemprego, dado que o organismo internacional que deveria reger e disciplinar as definições e cálculos dessas estatísticas passara quase três décadas (entre 1954 e 1982) sem alterá-las de forma significativa. Tal interpretação é corroborada pelo caráter assumidamente experimental que muitos dos novos indicadores trazidos pela PME em 1982 assumiram. Como já comentado, a PME em 1982 se afastara das resoluções da oitava CIET quando contrastada com sua versão de 1980 e, dado que sua modificação ocorreu antes e apartada da décima terceira CIET, não permitiu aproximação com o que seriam os novos padrões para estatísticas da PEA, emprego, desemprego e subemprego. A PME passaria, no período entre essa primeira reformulação, em 1982, e uma segunda alteração, quase duas décadas afastada dos padrões balizadores das resoluções da CIET.

6.3 METODOLOGIA DA PME ENTRE 2001 E 2016

O intuito por trás da revisão da PME, em 2001, foi duplo. Primeiramente visava abarcar mudanças sofridas pela economia brasileira (e pela economia mundial), nomeadamente a abertura comercial, internacionalização e a integração macrorregional, bem como seus impactos no mercado de trabalho. Em segundo lugar e, de forma mais relevante para o presente trabalho, considerar as “[...] novas recomendações para a investigação da força de trabalho.” (IBGE, 2002, p. 8) feitas pela OIT no período entre 1982 e 2001, às quais a PME visava se enquadrar. O objetivo de adequar a PME às resoluções da CIET, além de explicitado pela passagem acima, é corroborado por dois fatos. O primeiro deles fora a participação da adjunta da diretoria de pesquisas do IBGE, Maria Martha Malard Mayer, na comitiva brasileira para a décima sexta CIE T. Tal fato por si só poderia não ser um indicativo do intuito do IBGE de adaptar suas pesquisas de trabalho às resoluções da CIET, mas ele tem seu significado amplificado quando constatado que a mesma Maria Martha Malard Mayer, em 2001, já diretora

de pesquisas do IBGE, assina a apresentação do documento da nova metodologia da PME (IBGE, 2002). O segundo fato que corrobora a interpretação de que a adaptação da PME às resoluções da CIET consistia em um intuito de sua revisão em 2001 é o fato que “Durante todo o desenvolvimento do trabalho, o IBGE contou com a assistência técnica da Organização Internacional do Trabalho [...]” (IBGE, 2002, p. 8). A alteração metodológica de 2001 visava possibilitar captar de forma mais abrangente as características de trabalho e formas de inserção da FT no sistema produtivo e tinha cinco principais objetivos, dentre os quais destacam-se dois: a implementação de mudanças conceituais no tema do trabalho (seguindo recomendações internacionais) e a ampliação da investigação da PEA e da população disponível para o mercado de trabalho (IBGE, 2002).

Assim, o trabalho realizado como atividade econômica fora considerado o exercício de:

- a) ocupação remunerada (seja em dinheiro ou bens) para produção de bens e serviços;
- b) ocupação remunerada no serviço doméstico;
- c) ocupação não remunerada na produção de bens e serviços em ajuda na atividade econômica de membro da unidade domiciliar.

Não era considerado trabalho a atividade sem remuneração exercida em ajuda à instituição religiosa, beneficente ou de cooperativismo nem a atividade na produção para o consumo próprio (IBGE, 2002). Tais modificações em relação a população ocupada a aproximaram da definição de PEA de acordo com a décima terceira CIET, embora não as tornaram perfeitamente compatíveis. Como já mencionado, a PEA para a décima terceira CIET, considerava a esfera da produção do SCN e, conseqüentemente, incluía dentro do rol dos ativos os indivíduos que trabalhavam na produção de bens para consumo próprio, categoria essa classificada como não ocupada pela PME de forma explícita⁴.

Os desocupados foram reclassificados como todos os indivíduos que estavam sem trabalho na semana de referência, estavam disponíveis para assumir um trabalho e tomaram alguma providência efetiva para procurar trabalho nos últimos trinta dias (IBGE, 2002). A despeito de não ter havido nenhuma modificação significativa na identificação dos desocupados, quando contrastadas as metodologias da PME em 1982 e 2001, a forma de apresentação da desocupação, com a delimitação clara de três fatores necessários para a

⁴ Sendo a PEA entendida como a soma das populações ocupada e desocupada pela PME em 2001, poderia imaginar-se que os indivíduos engajados na produção de bens para consumo próprio poderiam ser parte da PEA mesmo que não fossem parte da população ocupada e, conseqüentemente, que a PEA da PME estivesse de pleno acordo com aquela definida pela décima terceira CIET. No entanto a definição da população desocupada da nova metodologia da PME, apresentada a seguir, não inclui os indivíduos engajados na produção de bens para consumo próprio. Conseqüentemente, os mesmos são considerados inativos, afastando a definição da PEA da PME da definição da PEA da décima terceira CIET.

identificação do indivíduo como desocupado (não ter trabalho, estar disponível para trabalhar e ter procurado trabalho) se aproxima da forma de apresentação dos desempregados da décima terceira CIET, a qual igualmente apresenta de forma explícita essas três características necessárias (OIT, 1983).

Partindo para os indicadores elencados como os principais pela nova metodologia da PME, tem-se o que a mesma denomina de taxa de desemprego. Essa seria igual ao “[...] percentual de pessoas desocupadas na semana de referência da pesquisa com procura de trabalho no período de referência de 30 dias em relação à população economicamente ativa na semana de referência.” (IBGE, 2002, p. 36). Retomando a discussão já feita sobre seus grupos componentes, os desocupados a partir da PME de 2001 eram exatamente os mesmos que para a décima terceira CIET: os indivíduos sem trabalho, disponíveis para trabalhar e que buscavam trabalho. Já a PEA da PME não era idêntica àquela da décima terceira CIET, no entanto, uma vez que a PME excluía os indivíduos engajados na produção de bens para consumo próprio dos considerados economicamente ativos. De tal forma, ainda que mais próxima da décima terceira CIET do que fora o índice de desemprego aberto da PME em 1980 e 1982, a taxa de desemprego da PME de 2001 não era imediatamente compatível com aquela apurada a partir das definições da décima terceira CIET.

Tendo em mente que a metodologia da PME modificada em 2001 ficou vigente até o fim da própria pesquisa em 2016, essa existiu simultaneamente com a resolução da décima nona CIET sobre estatísticas do trabalho, emprego, e subutilização do trabalho entre 2013 e 2016. Ainda que a comparação da metodologia da PME a partir de 2001 com a resolução da décima nona CIET possa ser feita, seu resultado é quase imediatamente aparente, uma vez que a nova metodologia da PME já se afastava da décima terceira CIET no quesito de grupos contemplados em sua definição da PEA e que a décima nona CIET visou ampliação ainda maior da PEA a fim de incluir os indivíduos engajados na produção de serviços para consumo próprio, da esfera ampla da produção do SCN não considerada pela décima terceira CIET ou pela PME. Uma proximidade aparente entre a PME, a partir de 2001, e a resolução da décima nona CIET é a ênfase no trabalho enquanto categoria central de análise em detrimento do emprego. No entanto, a definição que ambos dão para seus respectivos entendimentos de trabalho são distintas e não complementares, indicando que o uso do termo entre os dois é mais indicativo de uma coincidência do que de proximidade conceitual.

7 CONCLUSÃO

Uma avaliação pormenorizada da evolução das definições e medidas da subutilização do trabalho presente nas resoluções da CIET ao longo das décadas revela uma narrativa fascinante. Essa é uma história dominada por objetivos mutuamente conflitantes, disputas sobre aplicabilidade de categorias supostamente internacionais e tentativas, muitas vezes frustradas, de criar formas novas de compreender um fenômeno em constante mutação. Abaixo tem-se um breve resumo com as modificações trazidas à mensuração do desemprego, subemprego e subutilização do trabalho pelas conferências acima discutidas.

Quadro 2 – Resumo das CIETs e modificações pertinentes trazidas à mensuração do desemprego, subemprego e subutilização do trabalho

CIETs	Modificações e Observações
Segunda CIET (1925)	Primeira resolução dedicada às estatísticas do desemprego. Desempregados são definidos por exclusão dos empregados (leia-se, sem trabalho durante o período de referência). Empregados são definidos a partir do critério da ocupação remunerada.
Sexta CIET (1947)	Inclusão da procura por trabalho como critério central para identificação dos desempregados. Retirada dos indivíduos com emprego que não trabalharam durante a semana de referência do rol dos desempregados.
Oitava CIET (1954)	Primeira discussão acerca de uma estatística do subemprego, a qual não foi adotada. Inclusos no rol dos desempregados os indivíduos que não tinham nem buscavam trabalho, mas tinham arranjos para começar a trabalhar em período subsequente, bem como os indivíduos suspensos de forma não remunerada.
Nona CIET (1957)	Primeira resolução dedicada à definição e mensuração do subemprego. Medida do subemprego visível adotada, com recomendação de maiores estudos para a adoção da medida do subemprego invisível.
Décima Primeira CIET (1966)	Revisa as definições de subemprego, dá recomendações iniciais para a investigação do subemprego oculto e potencial, sem delimitar definições ou mensurações específicas.
Décima Terceira CIET (1983)	Grande revisão das estatísticas da FT, emprego, desemprego e subemprego. Definida uma PEA, com base na fronteira da produção do SCN – incluindo assim os indivíduos engajados na produção de bens para consumo próprio. Abre a possibilidade de relaxar o critério de busca por trabalho para mensuração do desemprego, para melhor capturar indivíduos disponíveis para trabalhar, mas que não buscam trabalho. Inclusão das estatísticas do subemprego visível à estrutura de estatísticas da FT, emprego e desemprego. Primeira vez que é definida uma taxa de desemprego pelas resoluções da CIET.
Décima Quinta CIET (1993)	Ampliação da estrutura de estatísticas da décima terceira CIET a fim de abarcar o setor informal.
Décima Sexta CIET (1998)	Revisão das estatísticas do subemprego. Subemprego visível renomeado para subemprego relacionado ao tempo, subempregos oculto e potencial unidos na categoria de emprego inadequado (a qual fora definida, mas não se tornou objeto de estudo da décima sexta CIET).

CIETs	Modificações e Observações
Décima Oitava CIET (2008)	Recomenda estudos para criação de um indicador da subutilização do trabalho que fosse além do desemprego tal qual a décima terceira CIET.
Décima Nona CIET (2013)	Refundação da estrutura de estatísticas do trabalho, emprego e subutilização do trabalho. Criada a categoria trabalho, com correlatas formas de trabalho (das quais o emprego é apenas uma). Adoção da fronteira geral da produção do SCN, incluindo, portanto, os produtores de serviços para consumo próprio. Remoção da possibilidade de relaxar o critério pela busca por trabalho na identificação do desemprego. Criação das estatísticas de subutilização do trabalho.
Vigésima Primeira CIET (2023)	Revisão das estatísticas do setor informal, a fim de compatibilizá-las à estrutura de estatísticas do trabalho da décima nona CIET. Modificações sutis nas distintas formas de trabalho da décima nona CIET.

Fonte: Elaboração Própria

Conforme disposto acima, a Sexta, a Décima Terceira e a Décima Nona CIETs consistiram novas estruturas das estatísticas do trabalho e trouxeram consigo modificações mais profundas para a mensuração do desemprego, subemprego e subutilização do trabalho. As CIETs complementares apresentadas ou promoveram menores modificações às estatísticas do desemprego, subemprego e subutilização do trabalho (a exemplo da oitava e vigésima primeira CIETs, que tinham por objetivo dar clareza à padrões já existentes sem reinventá-los), ou visavam discutir assuntos correlatos a fim de incluí-los dentro da estrutura das estatísticas laborais estabelecidas (a exemplo da nona e décima quinta CIETs, dedicadas à mensuração do subemprego e do setor informal, respectivamente).

Desde 1947 e a sexta CIET, as padronizações contidas em suas resoluções tinham o intuito de promover a criação – e posteriormente o aprimoramento – de estatísticas do trabalho nos diversos países no mundo e de fomentar esse desenvolvimento em torno de um mesmo padrão internacional, de forma que todas as estatísticas produzidas fossem internacionalmente comparáveis. Para tanto, a OIT reuniu estatísticos do trabalho de diversos países para juntos discutirem os avanços nas áreas de mensurações do trabalho e estatísticas sociais e promulgarem uma série de instruções e definições que seriam ferramenta necessária para criar e aprimorar essas pesquisas do trabalho. De forma despercebida ou, ao menos, não mencionada, o resultado inicial fora a adoção dos padrões estatísticos e definições já existentes em certos países do mundo desenvolvido, especialmente os oriundos dos Estados Unidos. Dalí em diante, pouca atenção foi dedicada à aplicabilidade desses padrões em países tão variados quando o Laos, Noruega, Omã e Brasil. Escapou da percepção do corpo técnico da OIT a possibilidade de que os objetivos para suas padronizações: que os diversos países do mundo construíssem estatísticas e indicadores que os auxiliassem a promover políticas do mercado de trabalho e, ao mesmo tempo, que todas essas estatísticas criadas ao redor do mundo fossem

internacionalmente comparáveis, pudessem ser contraditórias entre si, ou mesmo que longe de padrões universais e imediatamente aplicáveis, suas resoluções continham definições oriundas de realidades específicas e não eram imediatamente aplicáveis em contextos distintos.

Como demonstração dessa interpretação, pode-se listar que regularmente as razões enumeradas para revisões feitas aos padrões previamente deliberados foram a percebida falta de clareza na redação dos mesmos, a exemplo das revisões propostas pela oitava CIET, que acreditava que a falta de comparabilidade internacional poderia ser resolvida com a alteração da redação de suas resoluções; ou a possibilidade de relaxar um ou outro critério de identificação, a exemplo da décima terceira CIET, que permitiu relaxar o critério da procura por trabalho para identificação do desemprego em certos contextos. Essas razões eram entendidas como as responsáveis pela criação de padrões distintos e incomparáveis entre si para estatísticas que deveriam ter nascido internacionalmente padronizadas. As variações nacionais são vistas como oriundas da incapacidade de compreender os padrões estabelecidos ou desvios deliberadamente feitos para fins de comodidade de seus formuladores. De forma distinta aos próprios padrões da CIET, as modificações feitas por pesquisas nacionais nunca são interpretadas como tentativas genuínas e legítimas de identificar, mensurar e compreender fenômenos mutantes em seu respectivo contexto.

Nesse sentido, a comparação dos padrões da CIET com a metodologia empregada pela PME, durante sua vigência, explicita que variantes nacionais utilizavam as resoluções enquanto essas fossem úteis para analisar, compreender, definir e mensurar suas próprias realidades. Entretanto, delas se afastavam quando as mesmas se mostravam insuficientes ou, em especial para os países subdesenvolvidos, quando os padrões da CIET demonstravam terem sido desenhados com os mercados de trabalho do mundo desenvolvido em mente. Desvios e diferenças adotadas pela PME de forma exploratória e experimental devem ser interpretados com o mesmo respeito que é dado e demandado pelas estatísticas padronizadas da CIET.

Longe de ser antagônica, a relação entre pesquisas como fora a PME e as resoluções da CIET deveria ser entendida como recíproca. Os padrões internacionais de estatísticas laborais fomentam e balizam a criação de pesquisas nacionais, as quais, visando melhor compreender suas realidades particulares, adaptam, modificam ou ignoram as resoluções da CIET em prol da criação de metodologias, definições e indicadores próprios, feitos de forma experimental e inovadora. Ao mesmo tempo, as inovações e modificações promovidas pelas pesquisas nacionais tornam-se subsídio de discussão e análise para a OIT continuamente atualizar e aprimorar seus próprios padrões internacionais. Portanto, são os supostos equívocos de compreensão e modificações acusadas de cômodas que dão vida aos padrões internacionais e

às resoluções da CIET. Fosse o desejo original da CIET realizado, que todos os países desenvolvessem estatísticas internacionalmente comparáveis desde o princípio, a OIT teria enorme dificuldade de subsidiar suas modificações aos padrões estatísticos e definições das resoluções da CIET, uma vez que inexistiria material de discussão para balizar tais mudanças.

REFERÊNCIAS

- BANCROFT, Gertrude; WELCH, Emmett. Recent Experience with Problems of Labor Force Measurement. **Journal of the American Statistical Association**, Alexandria, v. 41, n. 235, p. 303-312, Sep. 1946. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/2280254>. Acesso em: 27 jul. 2023.
- BANCROFT, Gertrude. Current Unemployment Statistics of the Census Bureau and Some Alternatives. *In: UNIVERSITIES-NATIONAL BUREAU COMMITTEE FOR ECONOMIC RESEARCH (ed.). The Measurement and Behavior of Unemployment*. Cambridge: NBER, 1957. p. 63-122. Disponível em: <http://www.nber.org/chapters/c2639>. Acesso em: 6 jul. 2023.
- CARD, David. Origins of the Unemployment Rate: The Lasting Legacy of Measurement without Theory. **American Economic Review**, Pittsburgh, v. 101, n. 3, p. 552-557, May 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1257/aer.101.3.552>. Acesso em: 6 jul. 2023.
- CLARK, Florence. Employment Conditions and Unemployment Review. **Monthly Labor Review**, Washington, v. 40, n. 3, p. 626-645, Mar. 1935. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/41814367>. Acesso em: 27 jul. 2023.
- DUNN, Megan; HAUGEN, Steven; KANG, Janie-Lynn. The Current Population Survey—tracking unemployment in the United States for over 75 years. **Monthly Labor Review**, Washington, Jan. 2018. Disponível em: <https://www.bls.gov/opub/mlr/2018/article/the-current-population-survey-tracking-unemployment.htm>. Acesso em: 6 jul. 2023.
- FRANKEL, Lester; STOCK, J. On the Sample Survey of Unemployment. **Journal of the American Statistical Association**, Alexandria, v. 37, n. 217, p. 77-80, Mar. 1942. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/2279432>. Acesso em: 27 jul. 2023.
- GALENSON, Walter; ZELLNER, Arnold. International Comparison of Unemployment Rates. *In: UNIVERSITIES-NATIONAL BUREAU COMMITTEE FOR ECONOMIC RESEARCH (ed.). The Measurement and Behavior of Unemployment*, Cambridge: NBER, 1957. p. 439-584. Disponível em: <http://www.nber.org/chapters/c2649>. Acesso em: 6 jul. 2023.
- HAUSER, Philip. The Labor Force and Gainful Workers-Concept, Measurement and Comparability. **American Journal of Sociology**, Chicago, v. 54, n. 4, p. 338-355, Jan. 1949. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2770654>. Acesso em: 6 jul. 2023.
- HUSSMANN, Ralf; MEHRAN, Farhad; VERMA, Vijay. **Surveys of economically active population, employment, unemployment and underemployment: An ILO manual on concepts and methods**. Geneva: OIT, 1990.
- IBGE. **Metodologia da Pesquisa Mensal do Emprego 1980**. Rio de Janeiro, IBGE. 1983. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9183-pesquisa-mensal-de-emprego-antiga-metodologia.html?edicao=20750&t=notas-tecnicas>. Acesso em: 6 dez. 2023.
- IBGE. **Para compreender a PME: Um texto simplificado**. Rio de Janeiro, IBGE. 1991. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca->

catalogo?acervo=livro&campo=titulo¬qry=&opeqry=&texto=para%20compreender%20a%20pme&digital=false&fraseexata=1. Acesso em: 6 dez. 2023.

IBGE. Pesquisa Mensal de Emprego. **Série Relatórios Metodológicos**, Rio de Janeiro: IBGE. v. 23 2002. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9183-pesquisa-mensal-de-emprego-antiga-metodologia.html?edicao=20750&t=notas-tecnicas>. Acesso em: 6 dez. 2023.

LONG, Clarence. The Concept of Unemployment. **The Quarterly Journal of Economics**, Oxford, v. 57, n. 1, p. 1-30, Nov. 1942. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/1881811>. Acesso em: 27 jul. 2023.

OFFICE OF POPULATION RESEARCH. The Labor Force in the United States, 1890-1960. **Population Index**, Princeton, v. 14, n. 2, p. 104-109, Apr. 1948. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/2730525>. Acesso em: 2 ago. 2023.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. The Second International Conference of Labour Statisticians. **Studies and Reports**, Geneva, n. 8. 1925. Disponível em: <https://ilostat.ilo.org/about/standards/icls/?playlist=4194a13&video=38313ec>. Acesso em: 6 jul. 2023.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. The Sixth International Conference of Labour Statisticians. **Studies and Reports**, Geneva, n. 7. 1948. Disponível em: <https://ilostat.ilo.org/about/standards/icls/?playlist=4194a13&video=38313ec>. Acesso em: 6 jul. 2023.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Report prepared for the Eight International Conference of Labour Statisticians. **Studies and Reports**, Geneva, n. 4. 1954. Disponível em: <https://ilostat.ilo.org/about/standards/icls/icls-documents/>. Acesso em: 13 nov. 2023.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **The Eighth International Conference of Labour Statisticians**. Geneva: OIT, 1955. Disponível em: <https://ilostat.ilo.org/about/standards/icls/?playlist=4194a13&video=38313ec>. Acesso em: 6 jul. 2023.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Measure of Underemployment Report prepared for the Ninth International Conference of Labour Statisticians. **Studies and Reports**, Geneva, n. 4. 1957a. Disponível em: <https://ilostat.ilo.org/about/standards/icls/icls-documents/>. Acesso em: 16 nov. 2023.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **The Ninth International Conference of Labour Statisticians**. Geneva: OIT, 1957b. Disponível em: <https://ilostat.ilo.org/about/standards/icls/icls-documents/>. Acesso em: 24 nov. 2023.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Measurement of Underemployment Report prepared for the Eleventh International Conference of Labour Statisticians. **Studies and Reports**, Geneva, n. 4. 1966. Disponível em: <https://ilostat.ilo.org/about/standards/icls/icls-documents/>. Acesso em: 16 nov. 2023.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **The Eleventh International Conference of Labour Statisticians**. Geneva: OIT, 1967. Disponível em:

<https://ilostat.ilo.org/about/standards/icls/?playlist=4194a13&video=38313ec>. Acesso em: 24 nov. 2023.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Statistics of Labour Force, Employment, Unemployment and Underemployment**: Report prepared for the Thirteenth International Conference of Labour Statisticians (Geneva, 18-29 October 1982). Geneva: OIT, 1982. Disponível em: https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1982/82B09_438_engl.pdf. Acesso em: 7 jan. 2024.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **The Thirteenth International Conference of Labour Statisticians**. Geneva: OIT, 1983. Disponível em: <https://ilostat.ilo.org/about/standards/icls/?playlist=4194a13&video=38313ec>. Acesso em: 6 jul. 2023.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **The Fifteenth International Conference of Labour Statisticians**: Statistics of employment in the informal sector. Geneva: OIT, 1992. Disponível em: https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1992/92B09_385_engl.pdf. Acesso em: 7 jan. 2024.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **The Fifteenth International Conference of Labour Statisticians**: Report of the Conference. Geneva: OIT, 1993. Disponível em: https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1993/93B09_65_engl.pdf. Acesso em: 7 jan. 2024.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **The Sixteenth International Conference of Labour Statisticians**: The measurement of underemployment. Geneva: OIT, 1998a. Disponível em: https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1998/98B09_207_engl.pdf. Acesso em: 7 jan. 2024.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **The Sixteenth International Conference of Labour Statisticians**: Report of the Conference. Geneva: OIT, 1998b. Disponível em: https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1998/98B09_316_engl.pdf. Acesso em: 7 jan. 2024.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **The Eighteenth International Conference of Labour Statisticians**: General Report. Geneva: OIT, 2008a. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/meetingdocument/wcms_099134.pdf. Acesso em: 7 jan. 2024.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **The Eighteenth International Conference of Labour Statisticians**: Beyond Unemployment Measurement of Other Forms of Labour Underutilization. Geneva: OIT, 2008b. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/meetingdocument/wcms_100652.pdf. Acesso em: 7 jan. 2024.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **The Eighteenth International Conference of Labour Statisticians**: Report of the Conference. Geneva: OIT, 2008c. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/meetingdocument/wcms_101467.pdf. Acesso em: 7 jan. 2024.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **The Nineteenth International Conference of Labour Statisticians**: General Report. Geneva: OIT, 2013a. Disponível em:

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/publication/wcms_218060.pdf. Acesso em: 7 jan. 2024.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **The Nineteenth International Conference of Labour Statisticians**: Statistics of work, employment and labour underutilization. Geneva: OIT, 2013b. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/publication/wcms_220535.pdf. Acesso em: 7 jan. 2024.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **The Nineteenth International Conference of Labour Statisticians**: Report of the Conference. Geneva: OIT, 2013c. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/publication/wcms_234124.pdf. Acesso em: 7 jan. 2024.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Key Indicators of the Labour Market, Ninth Edition**. Geneva: OIT, 2016. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/publication/wcms_498929.pdf. Acesso em: 9 jan. 2024.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **The Twenty-First International Conference of Labour Statisticians**: General Report. Geneva: OIT, 2023a. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/meetingdocument/wcms_893613.pdf. Acesso em: 7 jan. 2024.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **The Twenty-First International Conference of Labour Statisticians**: Resolution concerning statistics on the informal economy. Geneva: OIT, 2023b. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/normativeinstrument/wcms_901516.pdf. Acesso em: 7 jan. 2024.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **The Twenty-First International Conference of Labour Statisticians**: Resolution to amend the 19th ICLS resolution concerning statistics of work, employment and labour underutilization. Geneva: OIT, 2023c. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/normativeinstrument/wcms_230304.pdf. Acesso em: 7 jan. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **'Road Map' of Millenium Summit Goals sets out Blueprint, Timetable for Future Implementation**. New York, 19 Sep. 2001. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2009/10/road-map-millennium-summit-goals-sets-out-blueprint-timetable-future>. Acesso em: 9 jan. 2024.

PERSONS, Charles. Census Reports on Unemployment in April, 1930. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, Philadelphia, v. 154, p. 12-16, Mar. 1931. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/1017901>. Acesso em: 2 ago. 2023.

RANSOM, Roger; SUTCH, Richard. The Labor of Older Americans: Retirement of Men On and Off the Job, 1870-1937. **The Journal of Economic History**, Cambridge, v. 46, n. 1, p. 1-30, Mar. 1986. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2121264>. Acesso em: 6 jul. 2023.

SORRENTINO, Constance. International Unemployment Rates: How Comparable Are They? **Monthly Labor Review**, Washington, v. 123, n. 3, p. 3-20, Jun. 2000. Disponível em: <https://www.bls.gov/opub/mlr/2000/06/art1full.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2023.

STEPHAN, Frederick. History of the Uses of Modern Sampling Procedures. **Journal of the American Statistical Association**, Alexandria, v. 43, n. 241, p. 12-39, Mar. 1948. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/2280064>. Acesso em: 27 jul. 23.

UNITED STATES CENSUS BUREAU. **Current Population Survey Design and Methodology**: Technical Paper 66. Washington: U.S. Census Bureau, 2006. Disponível em: <https://www.census.gov/housing/hvs/files/tp-66.pdf>. Acesso em: 2 ago. 2023.

WEBB, John. Concepts Used in Unemployment Surveys. **Journal of the American Statistical Association**, Alexandria, v. 34, p. 49-59, Mar. 1939. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/2279161>. Acesso em: 27 jul. 2023.