

<https://doi.org/10.20396/rbest.v3i00.15818>

ARTIGO

As origens da informalidade: A OIT no limite do conceito de desemprego

*Aaron Benanav**

Resumo

A narrativa oficial sugere que a Organização Internacional do Trabalho adotou o termo "setor informal" em substituição a "setor tradicional" quando este ficou desacreditado. Este artigo argumenta que a adoção do conceito "setor informal" ocorreu após o esforço da OIT, no pós-guerra, de gerar um conceito de desemprego globalmente operacional para uso no "mundo em desenvolvimento". Os dirigentes da OIT abandonaram este propósito no final dos anos 1960 ao perceberem que era impossível construir uma medida precisa do chamado "desemprego disfarçado" onde o emprego assalariado não constituía uma norma social generalizada. A OIT foi estimulada a desenvolver categorias de análise alternativas, incluindo o "trabalho no setor informal". Porém, a operacionalização dessa categoria revelou-se difícil e, em pouco tempo, a OIT perdeu o controle das implicações políticas dos indicadores produzidos.

Palavras-chave: Setor informal; Desemprego disfarçado; História das estatísticas econômicas; OIT.

JEL: B23, E24, J46, O17.

* Humboldt University of Berlin, Germany.

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-5727-6890>

E-mail: aaron.benanav@hu-berlin.de



Nota do Editor: A versão original deste artigo foi publicada em <https://doi.org/10.1017/S1740022818000372> [Benanav, A. (2019). The origins of informality: The ILO at the limit of the concept of unemployment. *Journal of Global History*, 14(1), 107–125]. Tradução de Jaqueline Aslan Souen e Marcelo Weishaupt Proni.

The origins of informality: The ILO at the limit of the concept of unemployment

Abstract

The official narrative suggests that the International Labor Organization adopted the term “informal sector” to replace “traditional sector” when the latter fell out of favor. This article argues that the adoption of the “informal sector” concept occurred after the ILO's post-war effort to generate a globally operational concept of unemployment for use in the “developing world”. ILO officials abandoned this purpose in the late 1960s when they realized that, where work for wages did not constitute a widespread social norm, an accurate measure of what they called “disguised unemployment” was impossible to construct. That led the ILO to develop alternative categories of analysis, including “employment in the informal sector”. But operationalizing this category proved difficult, and the ILO soon lost control of the policy implications of the indicators produced.

Keywords: Informal sector; Disguised unemployment; History of economic statistics; ILO.

Los orígenes de la informalidad: La OIT al límite del concepto de desempleo

Resumen

La narrativa oficial sugiere que la Organización Internacional del Trabajo adoptó el término “sector informal” para sustituir al “sector tradicional” cuando éste quedó desacreditado. Este artículo sostiene que la adopción del concepto “sector informal” se produjo tras el esfuerzo de la OIT en la posguerra por generar un concepto de desempleo operativo globalmente para su uso en el “mundo en desarrollo”. Los dirigentes de la OIT abandonaron este propósito a finales de la década de 1960 cuando se dieron cuenta de que, allí donde el empleo asalariado no constituía una norma social generalizada, era imposible construir una medida precisa del llamado “desempleo encubierto”. Esto llevó a la OIT a desarrollar categorías de análisis alternativas, incluyendo el “trabajo en el sector informal”. Pero la operacionalización de esta categoría resultó difícil y la OIT pronto perdió el control de las implicaciones políticas de los indicadores producidos.

Palabras clave: Sector informal; Desempleo encubierto; Historia de las estadísticas económicas; OIT.

Les origines de l'informalité: L'OIT à la limite du concept de chômage

Résumé

Le récit officiel suggère que l'Organisation Internationale du Travail a adopté le terme “secteur informel” pour remplacer le “secteur traditionnel” lorsque ce dernier a été discrédité. Cet article soutient que l'adoption du concept de “secteur informel” a eu lieu après les efforts déployés par l'OIT dans l'après-guerre pour générer un concept de chômage opérationnel au niveau international, à utiliser dans le “monde en développement”. Les responsables de l'OIT ont abandonné cet objectif à la fin des années 1960 lorsqu'ils ont réalisé que, là où l'emploi salarié ne constituait pas une norme sociale répandue, il était impossible de construire une mesure précise de ce qu'ils appelaient le “chômage déguisé”. Cela a conduit l'OIT à développer d'autres catégories d'analyse, notamment “le travail dans le secteur informel”. Mais l'opérationnalisation de cette catégorie s'est avérée difficile, et l'OIT a rapidement perdu le contrôle des implications politiques des indicateurs produits.

Mots clés: Secteur informel; Chômage déguisé; Histoire des statistiques économiques; OIT.

Introdução

Em 1944, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) aprovou a Declaração da Filadélfia, que estabelecia que a organização apoiasse programas voltados para a criação e manutenção do “pleno emprego” entre “todos os povos em todos os lugares” (International Labour Organization [ILO], 1944).¹ Para cumprir este mandato, a OIT decidiu desenvolver um conceito globalmente operacional de desemprego para aplicação no “mundo em desenvolvimento”.² Apesar das dificuldades encontradas, os dirigentes da OIT passaram a ver essa construção de um indicador como a base necessária para qualquer política viável de pleno emprego. David Morse, Diretor-Geral da OIT entre 1948 e 1970, afirmou que sem alguma ideia da ordem de magnitude dos problemas de emprego que os países enfrentam é impossível determinar o que e quanto fazer, se a situação está melhorando ou piorando e como as medidas políticas a afetam (Morse, 1970, p. 4). Este projeto de produção de estatísticas colocou a OIT numa situação paradoxal. Os níveis de desemprego nos “países menos desenvolvidos” [LDCs na sigla em inglês] pareciam estar aumentando rapidamente, tornando a necessidade de melhores políticas de emprego cada vez mais urgente. No entanto, ao mesmo tempo, medir os níveis de desemprego parecia se tornar uma tarefa cada vez mais desesperadora, uma vez que o conceito de desemprego não conseguia descrever as formas de insuficiência de trabalho que se expandiam rapidamente no “mundo em desenvolvimento”.

3

Como explicou Jacques Lemoine (s.d.), dirigente da OIT, em telegrama a Rudolph Peterson, diretor da Segunda Década de Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas (ONU), o problema das estatísticas do trabalho é que o conceito de desemprego “não se aplica prontamente” nos LDCs, tornando as medidas existentes de combate ao desemprego “amplamente sem sentido”. Este artigo examina as contribuições da OIT para a economia do desenvolvimento, destacando a mudança nas abordagens da organização para o problema de medir o emprego insuficiente nos LDCs entre 1950 e 2003. Eu argumento que o problema recorrente enfrentado pela OIT foi que uma clara separação na experiência vivida entre a participação e a não participação na força de trabalho, bem como entre estar empregado ou desempregado, estava ausente em economias onde apenas uma minoria das atividades econômicas era organizada por meio do trabalho assalariado.³ À medida que as populações mudaram das áreas rurais para as urbanas, muitas pessoas continuaram a trabalhar por conta

¹ Sobre a OIT ver Alcock (1971) e Rodgers et al. (2009).

² Os dirigentes da OIT estavam interessados em desenvolver um conceito de desemprego que pudesse ser operacionalizado em todo o mundo, ou seja, uma medida globalmente operacional. Mas a OIT não produziu uma medida de desemprego global – uma estatística agregada para toda a força de trabalho mundial – até a década de 1990. Sobre o projeto de produção de estatísticas da ONU, ver Ward (2004).

³ Minha abordagem aqui se baseia em Morgan (2011) e Spiech (2011).

própria, ou como mão de obra familiar não remunerada. Elas desempenhavam uma série de atividades econômicas com baixos rendimentos e, portanto, pareciam estar presas em uma situação intermediária entre o desemprego e o pleno emprego, que se mostrou difícil de esclarecer por meio de um indicador sintético, ou de corrigir por meio de ação governamental.

A OIT estava particularmente atenta às dificuldades estatísticas e políticas encontradas a este respeito porque, ao contrário de economistas e outros cientistas sociais, a organização não estava interessada em abstrações econômicas nem em rica descrição empírica, mas sim em conceitos operacionais que pudessem ser regularmente relatados pelas agências de governo em uma forma padronizada.⁴ Sob o mandato de Morse, esse projeto de produção de estatísticas internacionais assumiu um caráter político urgente. Morse havia transformado a OIT em uma agência de desenvolvimento com uma agenda social particular: deveria guiar os LDCs por um caminho que evitaria as catástrofes sociais e sobretudo as revoluções socialistas, que afligiram o Ocidente no curso de sua industrialização (Maul, 2009; Maul, 2012, pp. 121-151). Níveis crescentes de subutilização de mão de obra nos LDCs ameaçaram este projeto ao provocar uma “inquietação generalizada” (Morse, 1970, p. 5).

Nas décadas de 1950 e 1960, a OIT tentou padronizar um conceito de “desemprego disfarçado”, também chamado de “subemprego”, para contabilizar os muitos indivíduos nos LDCs que não estavam nem desempregados nem totalmente empregados, e chamar a atenção para a necessidade de melhores políticas de emprego (ILO, 1957a). Eu argumento que no final dos anos 1960 e início dos anos 1970, a OIT foi forçada a abandonar esse quadro conceitual em face de sua aparente inoperabilidade, mesmo quando a Organização clamava por maior atenção global para a questão da “insuficiência de empregos” (*employment insufficiency*) nos LDCs por meio de seu Programa Mundial de Emprego (*World Employment Programme* [WEP]), lançado em 1969, e de sua Conferência Mundial de Emprego (*World Employment Conference* [WEC]), realizada em 1976. Essa Conferência também introduziu as “necessidades básicas” como um novo tema do desenvolvimento econômico. Quando a Conferência se reuniu, a OIT já havia começado a adotar uma nova perspectiva, focada na análise do “trabalho no setor informal” (*employment in the informal sector*)⁵ (Bangasser, 2000). Este termo continuou a ser largamente utilizado em discursos sobre desenvolvimento nas décadas de 1980 e 1990, embora o significado ou implicações da informalidade permanecessem ambíguos e fossem amplamente contestados (Peattie, 1987).

⁴ Para uma discussão sobre os esforços da OIT no pós-guerra para estender o conceito de desemprego aos LDCs, consulte Myrdal (1968, cap. 21).

⁵ A primeira aparição desse termo foi em uma palestra proferida em 1971 por Keith Hart no *Institute for Development Studies* em Sussex, publicada posteriormente como artigo científico (Hart, 1973). Sua primeira aparição na literatura foi no chamado “*Kenya Report*” (ILO, 1972).

O presente artigo situa a promoção do conceito “setor informal” (*informal sector*) pela OIT no contexto da crise do quadro conceitual anteriormente vigente (relativo ao desemprego disfarçado). Os esforços para padronizar o novo conceito encontraram muitos dos mesmos problemas que o anterior havia enfrentado. Ao analisar o conceito de “informalidade” como parte de uma história mais ampla do desemprego, este artigo está alinhado com a abordagem de historiadores europeus e norte-americanos sobre o desemprego dentro de uma perspectiva global (Garraty, 1978; Keyssar, 1986; Salais, Banevrez, & Reynaud, 1986; Topalov, 1994; Walterns, 2000). Esses historiadores enfatizaram as origens surpreendentemente tardias desse termo, bem como sua fragilidade inerente. Na segunda metade do século XX, grandes parcelas das populações da Ásia, África e Américas foram afetadas pela informalidade, pois necessitavam conseguir trabalho em economias monetizadas, apesar de uma demanda persistentemente baixa por seu trabalho.

No quinquagésimo aniversário da adoção da Declaração da Filadélfia, Louis Emmerij (ex-diretor do WEP) lamentou que o problema do emprego havia se tornado universal, e em alguns lugares assumido proporções desastrosas (Emmerij, 1994, p. 460). Mas, naquela época, ainda não havia consenso entre os estatísticos da OIT sobre a necessidade de incluir – e o modo como deveria ser incluída – uma variedade de situações ocupacionais em proliferação, tais como o trabalho terceirizado precário (*precarious subcontracted labour*) e o emprego desprotegido em regime intermitente (*insecure on-call employment*), em suas medidas mais amplas de insuficiência de trabalho (ILO, 1993b, pp. 13-14).

Precisamente porque a questão objetiva com a qual os dirigentes da OIT estavam lidando era indefinida ou mal determinada, podia ser vista desde perspectivas diferentes pelos agentes.⁶ A OIT tentou moldar a realidade por meio de seu projeto de produção de estatísticas, mas perdeu o controle desse processo nas décadas de 1970 e 1980, quando uma crise de planejamento do desenvolvimento permitiu o surgimento de novas perspectivas neoliberais sobre o desenvolvimento econômico em âmbito internacional.⁷ Categorias estatísticas como a informalidade foram apropriadas por aqueles que esperavam nos bastidores com suas próprias ideias para convencer, no decorrer de uma era na qual a OIT perdeu prestígio (caiu de uma posição de crescente influência para uma posição cada vez mais marginal). Esta é uma história sobre instituições internacionais como agentes ativos (Kott, 2011). Mas é também uma história sobre a falta ou a perda de “agency” (capacidade de atuação com base em escolha independente) devido à resistência de realidades indeterminadas e ao jogo de forças políticas.

⁶ Sobre a estratégia de produção de estatísticas, ver Desrosières (1993), Mitchell (1998), e Tooze (2001).

⁷ Sobre a virada neoliberal na política de desenvolvimento, ver Toye (1987) e Plehwe (2009).

1. Exportando a ideia de “desemprego” para o “mundo em desenvolvimento”

O principal conceito usado para analisar as questões de insuficiência de empregos nos LDCs nas décadas de 1950 e 1960 foi “desemprego disfarçado”, também chamado de “subemprego”. Esse conceito paradoxal descreveu indivíduos que trabalharam a vida inteira na agricultura ou no artesanato urbano, tipicamente, como desempregados, nesse sentido ampliado. Ao descrever o trabalho de baixa produtividade como um tipo de desemprego, que deveria ser superado no curso do desenvolvimento econômico por meio da criação de novos empregos, os economistas desenvolvimentistas esperavam estender o alcance da análise keynesiana e das prescrições políticas dos países altamente desenvolvidos para o mundo menos desenvolvido. À medida que a descolonização se desenrolava, cada vez mais Estados independentes assumiam a noção de desemprego disfarçado para si próprios, adotando o termo em *surveys* sobre o mercado de trabalho e em projeções de tendências futuras. As agências governamentais frequentemente solicitaram a assistência da OIT nesses esforços.

Dado esse contexto, é surpreendente saber que o termo “desemprego disfarçado” (*disguised unemployment*) foi originalmente desenvolvido não para aplicação em LDCs, mas sim para uso na Europa e nos EUA. Contar a história dessas origens ajuda a esclarecer a natureza dos problemas que os analistas da OIT posteriormente encontraram ao medir o desemprego disfarçado em outras regiões do mundo. A primeira pessoa a usar o termo foi a economista britânica Joan Robinson. Ela desenvolveu o conceito em 1936, em um esforço para fazer a teoria de Keynes mais aplicável a exemplos do mundo real (Robinson, 1936). Desde que Charles Booth examinou o problema dos desempregados em 1889, sabia-se que muitas pessoas designadas como desempregadas estavam na verdade “ocupadas fora da norma” (*irregularly employed*), pois trabalhavam pelo menos parte do tempo (Booth, 1982, p. 150). Keynes (1936/1964, p. 15) havia ignorado essas ambiguidades da vida real na *Teoria Geral*: ele definiu o desemprego involuntário como ociosidade forçada, e não levou em consideração a possibilidade de uma busca frenética por trabalho.

Robinson (1936, p. 221) destacou que, na realidade, muitos dos desempregados não ficavam ociosos: trabalhavam de todas as formas que podiam, sobrevivendo com escassez de recursos. Ela deu o exemplo de trabalhadores que antes tinham empregos de alta produtividade em fábricas de automóveis, mas agora estavam em trabalho com produtividade muito menor, vendendo fósforos nas esquinas (*ibidem*, pp. 229-230). Robinson argumentou que esses vendedores de caixa de fósforos ainda podiam ser descritos como desempregados nos termos técnicos de uma análise keynesiana, embora seu desemprego assumisse uma forma disfarçada. Quando as taxas de desemprego eram baixas, um estímulo governamental à demanda ainda poderia constituir uma intervenção eficaz, se induzisse o desemprego disfarçado a se tornar visível e, em seguida, a desaparecer: os trabalhadores se realocariam

das atividades de baixa produtividade nas esquinas para atividades de alta produtividade nas fábricas sem causar inflação (Robinson, 1936, pp. 227-228).

Economistas começaram a adaptar o conceito de Robinson, durante a Segunda Guerra Mundial, para uso nas então chamadas “áreas atrasadas” (*backwards áreas*) no contexto do planejamento da economia de guerra e dos preparativos para a reconstrução do pós-guerra. Paul Rosenstein-Rodan, que propôs a teoria do “*big push*” (grande impulso) para a industrialização, foi um dos primeiros economistas a usar o termo “desemprego disfarçado” para se referir a uma forma específica de insuficiência de empregos nos LDCs, em um artigo sobre desenvolvimento internacional publicado em 1944 (Rosenstein-Rodan, 1944).⁸ A dificuldade envolvida neste movimento conceitual foi que, ao contrário do Reino Unido em 1936, os indivíduos que vendiam fósforos nas esquinas de Cuba ou da Indonésia provavelmente nunca teriam tido empregos de alta produtividade em fábricas.⁹ Qual era a referência em comparação à qual sua produtividade poderia ser descrita como baixa e seu trabalho precário como uma forma de desemprego? Essa questão atormentaria a iniciativa de compilar estatísticas da força de trabalho nos anos que se seguiram.

Rosenstein-Rodan (1944, p. 160) decidiu definir o desemprego disfarçado nos LDCs em termos absolutos, como uma medida de trabalhadores com “produtividade marginal zero”: esses trabalhadores poderiam deixar suas ocupações atuais sem causar qualquer queda nos níveis de produção. Era como se eles não contribuíssem com nada; meros parasitas, eram mantidos em fazendas de camponeses por causa de obrigações familiares e não por uma razão econômica (Rosenstein-Rodan, 1944, p. 160). Se houvesse um grande impulso para dar início ao processo de industrialização, argumentava Rosenstein-Rodan, esses trabalhadores agrários acabariam incluídos no núcleo do proletariado industrial. Essa perspectiva foi sistematizada no relatório da ONU (United Nations, 1951) sobre desenvolvimento econômico de 1950, em grande parte escrito pelo economista caribenho Arthur Lewis, que deu continuidade à fundação do campo da economia do desenvolvimento (Lewis, 1954). Para Lewis e seus colegas, a única maneira de resolver o desemprego disfarçado era o “rápido desenvolvimento econômico” por meio do crescimento da economia (United Nations, 1951, p. 7).

Em seus estudos sobre essas questões, os membros da OIT basearam-se nas análises de economistas como Lewis, mas também divergiram de sua abordagem de maneiras significativas. Nas décadas de 1950 e 1960, Lewis foi atraído para um debate com economistas

⁸ Josef Steindl parece ter sido o primeiro economista a aplicar o termo “desemprego disfarçado” aos LDCs, pelo menos em língua inglesa (*disguised unemployment*). Em 1942, ele usou o termo ao descrever questões econômicas associadas à expansão da produção durante a guerra na Índia britânica (Steindl, 1942, p. 107). Ver também Mandelbaum (1947).

⁹ Em Cuba e Indonésia foram realizados estudos sobre o desemprego disfarçado no início do pós-guerra. Para obter uma lista de países que realizam tais estudos, consultar OIT (1966).

mais ortodoxos, que argumentaram que seu conceito de trabalho excedente na agricultura era inconsistente (Tignor, 2004, pp. 702-704). Lewis acabou ganhando o Prêmio Nobel de Economia, mas foi forçado a dividir o prêmio com Theodore Schultz, que foi seu principal crítico. A OIT evitou essas disputas teóricas adotando uma abordagem mais prática. Os estatísticos da OIT se concentraram no desenvolvimento de uma definição operacional de desemprego disfarçado para uso no planejamento governamental. As tentativas de medir a produtividade marginal zero dos trabalhadores na agricultura se mostraram impraticáveis: fazendas experimentais foram instaladas na Índia, mas suas descobertas foram difíceis de generalizar (ILO, 1963, p. 11). A OIT, portanto, começou a buscar uma metodologia alternativa já na década de 1950. Naquela época, os objetivos da OIT foram influenciados por sua abordagem particular do desenvolvimento econômico internacional.

2. Esforços para padronizar o “subemprego” na década de 1950

Em 1948, o americano David Morse substituiu Edward Phelan como Diretor-Geral da OIT. Morse foi um grande apoiador do *Point Four Program* (Programa de Quatro Pontos) de Truman, que buscava desenvolver o que foi chamado de “áreas subdesenvolvidas” como parte da estratégia da Guerra Fria dos EUA (Maul, 2009, p. 391). Morse supervisionou a reorganização parcial da OIT a serviço dessa estratégia, como uma agência de assistência técnica que fornece planejamento de força de trabalho para novos estados independentes (Rodgers et al., 2009, pp. 180-185). Os dirigentes da OIT também intervieram em debates mais amplos sobre o desenvolvimento econômico internacional em vários fóruns, incluindo a International Labour Conference (ILC), com periodicidade anual, e a International Conference of Labour Statisticians (ICLS), com periodicidade quinquenal, bem como na revista da OIT, a *International Labour Review*. Em todas as frentes, a OIT pressionou por maior atenção a objetivos sociais no desenvolvimento, de modo que, segundo Morse, a experiência desta importante organização pudesse ser acessada, de forma prática e imediata, para a solução de muitos problemas econômicos e sociais que os governos geralmente tinham de enfrentar (ILO, 1949, p. 3).

A OIT voltou-se para o desenvolvimentismo exatamente quando o termo “desemprego disfarçado” começou a ser usado mais amplamente. Em resposta a um *survey* da ONU de 1949 sobre as políticas de pleno emprego, autoridades da Birmânia, país que acabara de se tornar independente, já se referiam ao desemprego disfarçado como o principal problema que enfrentavam (United Nations, 1949, p. 89). Esse termo passou a ser usado por setores de planejamento de muitos governos, qualquer que fosse a extensão de seu acordo com economistas ocidentais sobre o caminho correto para o desenvolvimento. A primeira contribuição da OIT para padronizar a definição de desemprego disfarçado veio em 1951. Em

uma reunião do Comitê Consultivo Asiático da OIT sobre o tema “Subemprego na Ásia: suas causas e remédios”, Chiang Hsieh, falando em nome da OIT, definiu o subemprego, que logo se tornou um termo mais usual do que desemprego disfarçado, com uma nova abordagem: passou a ser entendido como a diferença entre a força de trabalho efetiva e o tempo de trabalho potencial (Hsieh, 1952, p. 704). Ele também descreveu várias formas de subemprego, incluindo uma forma “disfarçada” constituída por trabalhadores cuja situação era difícil de medir, pois aparentavam estar plenamente empregados, mas na verdade trabalhavam com baixos níveis de produtividade (*ibidem*, pp. 704, 709-710).

Baseando-se na abordagem de Hsieh, a OIT produziu um documento para a discussão sobre estatísticas do trabalho na ICLS de 1957, realizada na sua sede em Genebra, descrevendo as melhores práticas para medir o subemprego (ILO, 1957b, pp. 34-41). Em seu relatório preparatório, a OIT definiu o subemprego em termos keynesianos como a diferença entre o nível de ocupação constatado e o nível que teoricamente corresponde ao pleno emprego da força de trabalho (ILO, 1957a, p. 15). Entretanto, a questão permaneceu: Como essa diferença poderia ser mensurada? Em que sentido o pleno emprego era um fenômeno da realidade que podia ser medido por sua ausência?

Os analistas da OIT primeiro tentaram gerar uma medida objetiva de subemprego (ILO, 1963, p. 9). O critério para assegurar essa objetividade foi encontrado nas abordagens contemporâneas do desemprego (que, deve-se notar, só haviam sido padronizadas dez anos antes, em 1947) (*ibidem*, pp. 35-36, 47, 71; ver também ILO, 1948). Para designar os indivíduos entrevistados como desempregados, os questionários perguntavam sobre as medidas concretas que eles haviam tomado para procurar trabalho. A classificação de uma pessoa na situação “querendo trabalhar” não poderia se basear na opinião do entrevistador nem do entrevistado: era uma questão de registrar objetivamente a atividade de procura de emprego, em vez de avaliar intenções subjetivas. Nos LDCs, porém, tornou-se impossível aplicar um critério semelhante para identificar o subemprego. A maioria das pessoas não se envolvia em atividades de busca de emprego. Havia uma oferta insuficiente de empregos, então a maioria das pessoas sobrevivia trabalhando por conta própria.

Então, a OIT examinou abordagens alternativas com base em pesquisas de subemprego realizadas na Itália, Japão, Porto Rico e Filipinas (ILO, 1957a, pp. 9-10, 12-13; ILO, 1963, pp. 30-33).¹⁰ Nas Filipinas, os pesquisadores simplesmente perguntaram aos trabalhadores seus julgamentos subjetivos: eles queriam mais trabalho? O problema é que,

¹⁰ Entre 1952 e 1956, economistas italianos e japoneses desenvolveram conceitos de “desemprego latente”, “subemprego” e “emprego insuficiente” para uso em pesquisas sobre a força de trabalho, numa época em que suas próprias economias em rápido crescimento ainda eram significativamente agrícolas e artesanais. A OIT se concentrou em estudos sobre o mercado de trabalho nas Filipinas e em Porto Rico, considerados mais amplamente relevantes para os LDCs.

em muitas cidades, mesmo os trabalhadores assalariados que trabalhavam em tempo integral tendiam a responder afirmativamente a essa pergunta: muitas pessoas ganhavam salários tão baixos que queriam trabalhar mais de 40 horas semanais (ILO, 1963, p. 14). Enquanto isso, no campo, os entrevistadores foram forçados a registrar muitas respostas para a mesma pergunta (ILO, 1957a, p. 22). Os habitantes do campo podiam não aceitar sua pobreza como destino, mas poucos sonhavam em superá-la tornando-se operários de fábrica. Eles ainda não haviam assumido a norma trabalhista do governo como sua.

Em Porto Rico, dadas essas dificuldades, uma abordagem alternativa foi adotada: os estatísticos confiaram em seus próprios julgamentos, simplesmente decidindo, por exemplo, que todos pequenos agricultores estavam subempregados (ILO, 1957a, p. 22). Essa abordagem desconsiderou a capacidade de ação dos indivíduos de uma forma que incomodou os estatísticos da OIT (ILO, 1957a, p. 16).¹¹ Mesmo em países onde o pleno emprego foi alcançado, nem todas as pessoas em idade produtiva queriam trabalhar em tempo integral. Apesar dessas dúvidas, a OIT recomendou que o consórcio de estatísticos entrasse em acordo sobre algum padrão de medição para uso em países em desenvolvimento (ILO, 1957a, pp. 83-87).

Os economistas e gestores de políticas públicas reunidos na ICLS de 1957 não aceitaram as recomendações da OIT (ILO, 1957b, pp. 34-35). Eles apenas concordaram em padronizar uma medida de formas *visíveis* de subemprego, ou seja, trabalhadores com jornada parcial que pretendiam trabalhar em tempo integral. No entanto, os estatísticos não chegaram a um acordo sobre o que eles chamaram de formas *invisíveis* de subemprego, ou seja, trabalhadores em tempo integral designados como subempregados por referência aos baixos níveis de rendimentos auferidos, ou baixos níveis de produtividade obtidos. Eles adiaram tal padronização para uma data posterior.

O fracasso da ICLS em encontrar uma abordagem uniforme neste caso não foi uma questão de menor importância, pois o subemprego invisível era generalizado. Especialmente em regiões onde as economias não monetárias eram extensas, muitos trabalhadores não eram pagos por hora e, portanto, não tinham motivos para economizar no uso de seu tempo (ILO, 1957a, pp. 66-67). Em consequência, esses trabalhadores tendiam a “distribuir” seu trabalho em duas frentes: primeiro, eles dividiam o trabalho entre os membros de suas famílias; segundo, eles aceitavam o trabalho que tinham para preencher seus dias (ILO, 1963, pp. 15, 37). Esses trabalhadores pareciam trabalhar em tempo integral, mas tinham rendimentos extremamente baixos. Seu desemprego disfarçado era, portanto, ele próprio disfarçado.

¹¹ Em 1961, uma convenção oficial da OIT afirmava que o emprego deve ser “escolhido livremente”, além de ser “pleno” e “produtivo” (ILO, 1963, p. 11).

3. Lançamento do Programa Mundial de Emprego

No final da década de 1950 e ao longo da década de 1960, os debates técnicos sobre estatísticas da força de trabalho começaram a adquirir uma urgência política maior. Mais países estavam assumindo a tarefa de planejar o desenvolvimento, mas tal planejamento estava gerando problemas relacionados com a experiência limitada dos planejadores, a dispersão das economias rurais e as devastações causadas pelo colonialismo e pelas guerras de independência, num contexto abalado por manobras da guerra fria entre as superpotências. Já em 1956, um relatório da OIT observou que os impedimentos ao pleno emprego nos LDCs estavam mostrando uma situação difícil de superar (ILO, 1956, p. 129). Particularmente preocupante foi o caso da Índia, que acabou com mais desemprego no final do período do Primeiro Plano Quinquenal do que no início (Nurske, 1957). Para aprofundar os motivos pelos quais tais planos não deram certo, a OIT encomendou um relatório especial chefiado pelo economista brasileiro Roberto Campos (ILO, 1961). Este relatório delineou os contornos de uma análise que a OIT desenvolveria ao longo da década de 1960.

Neste período, a OIT não se preocupou com falhas no crescimento econômico, já que esta foi uma era de rápido crescimento em muitos países em desenvolvimento. Por essa razão, seus dirigentes não prestaram muita atenção aos obstáculos ao comércio internacional, como a queda dos preços das exportações agrícolas ou as barreiras à importação de manufaturados nos EUA e na Europa – que em 1964 se tornaram o foco da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) e a base das propostas para a adoção de uma “nova ordem econômica internacional” (*New International Economic Order* [NIEO]) dez anos depois. Em vez disso, a OIT concentrou-se na aparente desconexão entre o rápido crescimento econômico e a expansão real do emprego. Os dirigentes da OIT passaram a pensar nessa desconexão como tendo duas causas principais. A primeira foi a rápida expansão populacional, que compensou muito da diminuição do desemprego que de outra forma surgiria à medida que novos empregos fossem criados (ILO, 1956, p. 129). O crescimento populacional era um problema não apenas nas áreas rurais, mas também nas urbanas: observou-se que os habitantes das cidades se aglomeravam em um pequeno número de ocupações, tais como o serviço doméstico e o pequeno comércio (ILO, 1961, p. 22). No entanto, o relatório de 1961 continuou argumentando que o subemprego crescente nas cidades dos LDCs era um problema decorrente não apenas de uma oferta de mão de obra em rápido crescimento, mas também de um aumento lento da demanda de mão de obra.

A segunda causa da desconexão entre crescimento econômico e aumento do emprego era a seguinte: muitas fábricas haviam sido construídas nos LDCs, mas esses mesmos países viram pouco ou nenhum aumento no peso do emprego industrial. A OIT argumentou que este fracasso tinha dois motivos. O primeiro era uma “composição da

produção” enviesada (ILO, 1961, pp. 63-66). A maior parte da demanda por bens industriais nos LDCs vinha dos ricos, uma vez que os pobres permaneciam em grande parte fora da economia monetária. Isso era um problema porque os ricos adquiriam mercadorias que tendiam a ser intensiva em capital, como carros e uísque, em vez de intensiva em trabalho, como roupas e sapatos. O segundo problema era que as políticas governamentais geravam incentivos irracionais em relação à “escolha da tecnologia” (*ibidem*, pp. 66-71). Estratégias de desenvolvimento econômico com foco na produção industrial pesada incentivavam as empresas dos LDCs a gastar escassas divisas na importação de maquinário que poupa mão de obra, apesar dos altos ou crescentes níveis de subemprego urbano.

A OIT temia que, ao focar na industrialização pesada, os países não estivessem prestando atenção suficiente às questões sociais, que poderiam ser explosivas se não fossem controladas. Dirigentes da OIT decidiram soar o alarme: rompendo com a ortodoxia, eles começaram a argumentar que encorajar o crescimento econômico não era suficiente, por si só, para garantir um progresso contínuo em direção ao pleno emprego no “mundo em desenvolvimento”. Em 1964, a ILC adotou a *Employment Policy Convention* (Convenção 122), para que os governos desenvolvessem políticas de emprego com objetivos que são definidos de forma clara e transparente, sempre que possível na forma de metas quantitativas (ILO, 1964, p. 780). Para que tais políticas sejam eficazes, seria útil saber quanto desemprego havia em determinado momento, de modo que os governos pudessem verificar se as medidas que tomaram para controlá-lo foram bem-sucedidas. A OIT, portanto, redobrou seus esforços para desenvolver uma medida operacional de desemprego para os LDCs.

Embora a agência sentisse uma necessidade política cada vez mais urgente, esbarrava em uma impossibilidade prática. Em 1963, a OIT reuniu representantes de Marrocos, Filipinas, Itália, Chile, Egito, Japão e Índia para produzir recomendações para medir o subemprego nos LDCs, incluindo formas disfarçadas ou invisíveis de subemprego (ILO, 1963). Em 1966, quando a ICLS se reuniu novamente para considerar a questão do subemprego, muitos outros países haviam realizado pesquisas sobre o subemprego usando uma variedade de métodos, frequentemente com a assistência da OIT. No entanto, os estatísticos da Conferência de 1966 não conseguiram encontrar uma base comum. Eles decidiram que o conceito de “subemprego invisível” era impraticável e deveria ser abandonado (ILO, 1966, pp. 60-80, 89-93; ILO, 1967, pp. 24-25).

O ano em que a ICLS tomou essa decisão foi também o ano em que a OIT começou a construir – tomando como referência a Convenção 122 de 1964 – o seu Programa Mundial de Emprego de 1969, que se tornaria a intervenção em larga escala da agência em torno do problema do desenvolvimento. Foi também o ano do Plano de Ottawa, que estabeleceu uma meta regional de emprego para as Américas (Rodgers et al., 2009, p. 185). Comissões

regionais semelhantes foram criadas na Ásia e na África em 1968 e 1969. Também em 1969, no quinquagésimo aniversário da fundação da OIT, o Diretor-Geral David Morse lançou oficialmente o WEP (Rodgers et al., 2009, p. 186-194). Em seu discurso de abertura, Morse fez um apelo por maior atenção às questões sociais do desenvolvimento (ILO, 1969, pp. 1-13). Ele argumentou que os governos precisavam reduzir o desemprego diretamente, por meio do desenvolvimento rural, de projetos de obras públicas e do fomento a atividades produtivas intensivas em trabalho (*ibidem*, p. 65). O WEP ajudaria os países a descobrir a melhor maneira de atingir essas metas.

Ao pedir um maior foco nas questões de emprego, a OIT acrescentou sua voz a um coro crescente de críticas. Neste momento, os problemas encontrados no planejamento econômico indiano permaneciam no centro das preocupações de muitos economistas. Em 1968, o economista sueco Gunnar Myrdal publicou sua obra *Asian drama* em três volumes. Nesse mesmo ano, o Institute for Development Studies (IDS) em Sussex publicou seu próprio estudo, intitulado *The crisis in Indian planning* (Streeten & Lipton, 1968). Na época, o IDS era chefiado por Dudley Seers, que viria a desempenhar um papel importante na pesquisa da OIT. Seers proferiu seu famoso discurso “Significado do desenvolvimento” em 1969, no qual questionou a ligação entre o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) e o desenvolvimento em sentido pleno (Seers, 1970). No mesmo ano, em um discurso proferido no vigésimo quinto aniversário da Declaração da Filadélfia, Hans Singer (ex-funcionário da ONU e, na ocasião, economista do IDS ajudando a OIT a conceituar o WEP) – adotando os conceitos keynesianos de renda nacional, poupança, investimento, entre outros – afirmou que mesmo uma alta taxa de crescimento do PIB não tinha impedido níveis crescentes de desemprego (Singer, 1969, January 20; Singer, 1969, May 8). Todas essas intervenções se concentraram no fracasso em aumentar os níveis de emprego em sintonia com o crescimento econômico.

Ao usar seus recursos institucionais para enfatizar esse problema e para tentar resolvê-lo, a OIT começou a se mover das margens do sistema de desenvolvimento da ONU para o seu centro. Em 1969, a agência ganhou o Prêmio Nobel da Paz por seu papel na promoção da proteção social no Ocidente ao longo de seus cinquenta anos de existência. No discurso de agradecimento, Morse (1969, December 11) defendeu a necessidade de objetivo semelhante nos LDCs e afirmou ser da maior urgência encontrar uma maneira de tornar o desenvolvimento econômico um processo significativo para as massas despossuídas antes que fosse tarde demais. Morse usou repetidamente esse momento em evidência para ecoar as posições dos economistas do IDS. Na Universidade de Columbia, no mesmo ano, ele argumentou que a criação de empregos e o oferecimento de serviços sociais deveriam ser aceitos como metas de importância equivalente ao crescimento da produção, pois são medidas urgentes para manter a “ordem e estabilidade” nos LDCs (Morse, 1969, p. 664). Pouco depois,

numa conferência realizada na Universidade de Cambridge em 1970, que ficou famosa pelo teor provocador, ele fez um apelo: a substituição do PIB como principal medida estatística de orientação da política econômica (Morse, 1971, p. 7).¹² Nessa época, as opiniões da OIT sobre a promoção do emprego foram incluídas em planos para a segunda Década de Desenvolvimento das Nações Unidas. Até o Banco Mundial, sob a direção de Robert McNamara, começou a buscar inspiração na OIT (Ardnt, 1987, p. 97-100; Kapur, Lewis, & Webb, 1997, p. 255).

4. O abandono do quadro conceitual do “subemprego”

O final dos anos 1960 foi um período triunfante para a OIT no cenário mundial, mas uma crise conceitual estava se formando nos bastidores. Com base na Convenção sobre Política de Emprego de 1964, Morse disse que um dos principais objetivos do WEP seria persuadir os países a complementar a meta de crescimento do PIB com a meta de geração direta de empregos. O problema que a OIT enfrentou foi que, para incorporar a focalização no emprego nos planos de desenvolvimento, deveria haver uma maneira confiável de medir o desemprego nos LDCs, para que os países pudessem acompanhar de forma significativa seu progresso (ILO, 1969, pp. 55-56, 83-83, 131). Todos os esforços da OIT para produzir tal medida falharam. Como a crise de insuficiência de empregos no “mundo em desenvolvimento” se agravou, os economistas da OIT perderam a confiança nas próprias medidas que haviam defendido, embora agora tais medidas passassem a receber maior atenção.

Diante desse desafio estatístico, houve uma mudança drástica de perspectiva. Anteriormente, os dirigentes da OIT tinham visto o problema de medir o subemprego nos LDCs como uma questão de aplicar categorias estatísticas em condições adversas: estavam simplesmente tentando operacionalizar algum tipo de medida para uso generalizado. Eles abandonaram este projeto devido à sua inviabilidade.¹³

Em 1969, N. N. Franklin (então consultor econômico da OIT) formou um grupo de trabalho para discutir as “armadilhas” encontradas na conceituação de critérios empíricos para o WEP. Os membros do grupo explicaram seu novo pensamento do seguinte modo: os conceitos estatísticos usados na classificação de situações ocupacionais precisavam ser aplicáveis em uma ampla variedade de países. No entanto, para que esses conceitos fossem aplicáveis, a vida social já tinha que ser organizada de uma forma que fosse receptiva a esses

¹² Archibald Callaway (1971, p. 4) observa que a expressão “*dethronement of GNP*” [destronamento do PIB] se tornou recorrente e, em sua opinião, um tema perturbador naquela conferência.

¹³ Os protestos que eclodiram na Europa em 1968 foram uma influência adicional nesta decisão. Ao anunciar o WEP, Morse reconheceu uma crescente agitação entre os jovens em muitos países, que visava o modelo de sociedade em construção (ILO, 1969, p. 102). Críticas ao pleno emprego – por ser visto como um objetivo inadequado para uma sociedade livre – apareceram nas páginas da *International Labour Review* nas décadas de 1970 e 1980. Veja, por exemplo, Macarov (1985).

conceitos. Nos países industrializados, a generalização das relações salariais reorganizou a atividade econômica de uma maneira que deu aderência à medição estatística. Para eles, um trabalho assalariado era um conceito relativamente inequívoco baseado em um contrato de trabalho, escrito ou não, com salários periódicos registrados. As condições sociais que faziam tal conceito de “emprego” um conceito relativamente “não ambíguo” também facilitavam sua mensuração (Franklin, 1969, February 16, p. 10).

Nos LDCs, a maior parte do trabalho não era organizada por meio de uma relação salarial. Em vez disso, a maioria das pessoas trabalhava por conta própria ou como ajudantes familiares não remunerados. O grupo de trabalho observou que, especialmente nas áreas rurais, onde vivia a maior parte da população, era duvidoso se “força de trabalho” – o conceito mais básico de estatística do trabalho – era uma “entidade significativa ou mensurável”, uma vez que homens, mulheres e crianças contribuíam para atividades produtivas, sem distinção entre as que tinham natureza econômica e as que não tinham. Questões semelhantes também surgiram nas cidades. Os trabalhadores urbanos estavam mais profundamente imbricados em economias monetárias, mas a maioria trabalhava por conta própria ou para membros da família. Dadas essas condições, muitos trabalhadores não sentiam necessidade de economizar o tempo dedicado ao labor. Na medida em que os familiares não eram remunerados, não havia necessidade de distinguir entre quem trabalhava e quem não. Em vez disso, o trabalho era distribuído por toda a família e ao longo do dia (Franklin, 1969, February 16, pp. 7-10).

Por essas razões, em grande parte do mundo, estava se provando impossível medir o tamanho da força de trabalho, sua efetiva produtividade ou sua produtividade potencial em condição de pleno emprego. Essas categorias não se aplicavam. Essa inaplicabilidade veio nas respostas dadas às perguntas da pesquisa: “Você está desempregado?” “Você está disponível para trabalhar?” “Você está procurando trabalho?” Tais perguntas significavam pouco para um vendedor ambulante precariamente autônomo em uma área urbana, e menos ainda para um pequeno agricultor levando o único tipo de vida que conhece, sem alguma experiência que ajude a visualizar algo diferente. Na ausência de práticas sociais relevantes, as distinções nas quais esses julgamentos se baseavam simplesmente não existiam no vocabulário das pessoas. Os esforços para forçar a adoção dessas distinções resultaram em “pseudo-quantificação” (Franklin, 1969, February 16, pp. 8-9).

Essas reflexões levaram os economistas da OIT a ver os conceitos que estavam usando sob uma nova perspectiva histórica. Na versão publicada das reflexões do grupo de trabalho, Franklin (1969) descreveu o lento surgimento das condições sociais que possibilitaram a geração de categorias padronizadas de emprego e desemprego no Ocidente. Ele observou que essa padronização dependia do apoio de políticas governamentais, como no caso do seguro-desemprego, que possibilitava aos trabalhadores sem trabalho permanecerem

visivelmente desempregados, em vez de desaparecerem do radar em empregos autônomos precários. Os desenvolvimentistas esperavam que as condições sociais que prevaleciam no Ocidente viessem a prevalecer rapidamente no “mundo em desenvolvimento”, à medida que os países fossem se industrializando. Tais condições passaram a se aplicar no chamado “setor moderno” da economia, onde o trabalho assalariado era a norma e a regulamentação trabalhista proibia a demissão sem justa causa. Mas o mesmo não acontecia na economia como um todo. Esse problema era inicialmente uma preocupação menor, na medida em que se pensava que o setor no qual as categorias usuais da força de trabalho não podiam ser aplicadas estava encolhendo. Agora, no entanto, esse setor estava crescendo rapidamente (Franklin, 1969, February 16, p. 11).

Nessas condições, os estatísticos da OIT procuraram indicadores alternativos. Primeiro, eles se voltaram para a proposta de Myrdal em *Asian drama*. De modo similar à OIT, Myrdal argumentou que os economistas deveriam abandonar a noção de que o subemprego era uma característica objetiva da estrutura econômica nos LCDs (aqui ele focava na noção de “trabalhadores com produtividade marginal zero”) (Myrdal, 1968, cap. 21 e apêndice 16). Em vez disso, argumentou que os economistas deveriam usar uma medida mais apropriada, construída arbitrariamente, com base no que ele chamou “*labour underutilization*”. Várias abordagens para medir a “subutilização da força de trabalho” foram propostas no início dos anos 1970, mas nenhuma foi amplamente adotada (Smith, 1971, pp. 32-66).¹⁴ Então, em 1971, um novo conceito, “*employment in the informal sector*”, foi apresentado como uma solução para sair desse pântano estatístico.

16

5. As origens do conceito de “trabalho no setor informal”

O setor informal foi o primeiro e único tópico completamente novo discutido na ICLS na segunda metade do século XX (ILO, 1993a, p. 31). As narrativas institucionais deste termo o relacionam com o desaparecimento da dicotomia entre tradicional e moderno: ao longo do tempo, tornou-se claro que muitas atividades desenvolvidas no chamado “setor tradicional” eram inerentemente modernas, como a reparação de automóveis, ou podiam ser realizadas de uma forma mais moderna, como o setor de fabricação de cerveja (Bangasser, 2000, p. 11; ILO, 1972, p. 503). O termo “setor informal” foi a maneira mais neutra de descrever essas atividades (Sethuraman, 1972, p. 72). Embora certamente correto, este relato histórico falha em colocar o interesse da OIT neste termo em seu contexto adequado:

¹⁴ O texto de Smith (1971) inclui ainda referências às formas “visível” e “invisível” de subemprego. Apesar de sua crescente impopularidade, o termo “subemprego invisível” só foi oficialmente rejeitado na década seguinte, quando os prefixos foram abandonados e o subemprego assumiu o significado atual, que se refere exclusivamente ao trabalho involuntário de meio período (ILO, 1982, p. 47).

ou seja, a crise de seus esforços para construir uma medida globalmente operacional de desemprego. A OIT abandonou esse projeto no final dos anos 1960, quando economistas da OIT descobriram a existência de um setor econômico que era refratário para estatísticas da força de trabalho, uma vez que não era organizado principalmente em torno das relações salariais. Na crise que se seguiu, os criadores do termo “informalidade” propuseram que valia o esforço de medir o tamanho desse setor estatisticamente opaco como uma forma de superar tanto as falhas de conceituação estatística como os impasses políticos.

O termo “*informal sector*” apareceu pela primeira vez nos relatórios da missão nacional da OIT publicados em conjunto com economistas do Institute for Development Studies nos primeiros anos do Programa Mundial de Emprego. Nessa época, David Morse havia sido substituído como chefe da OIT por Wilfred Jenks, que cumpriu um breve mandato de 1970 a 1973. Os relatórios feitos sob o mandato de Jenks são menos lembrados pelas políticas de emprego que defenderam do que pela perspectiva sobre a informalidade que propuseram (Thorbecke, 1973). No entanto, o novo termo só apareceu no terceiro volume desta série, no estudo sobre o Quênia. Os dois primeiros volumes – estudos sobre a Colômbia e o Sri Lanka realizados em 1970 e 1971 – foram supervisionados por Dudley Seers, que ainda usava a linguagem mais antiga: “desemprego disfarçado” (ILO, 1970, pp. 16-19; ILO, 1971).

Então, em 1971, o antropólogo Keith Hart chegou ao IDS, onde fez uma exposição sobre o que chamou “atividades econômicas informais” na economia ganense (Hart, 1973). Ele argumentou que essas atividades deveriam ser encorajadas, em vez de suprimidas, no curso do desenvolvimento. Essa ideia deve ter parecido uma revelação para os pesquisadores do IDS (1972, p. 29). O conceito de “informalidade” se encaixa facilmente na abordagem desenvolvimentista que os economistas do IDS e da OIT vinham fomentando na década anterior. Eles argumentaram que o crescimento econômico não conseguiu gerar um crescimento adequado do emprego porque foi refratado por dois prismas: componentes de demanda distorcidos e incentivos tecnológicos irracionais. A OIT vinha incentivando governos a promover o uso de técnicas mais intensivas em trabalho, em vez de poupadoras de mão de obra, para atender às necessidades de amplas massas da população, em vez das necessidades de uma elite minoritária. As atividades do setor informal preenchiam esses dois critérios.

O conceito “setor informal” foi imediatamente adotado por Hans Singer e Richard Jolly, para uso no estudo da OIT sobre o Quênia, antes mesmo de Hart ter a chance de publicar suas ideias. Essa aceitação foi um exemplo de uma tendência mais ampla. Os economistas desenvolvimentistas voltavam-se para o trabalho de antropólogos e sociólogos em uma época em que seu próprio campo estava em um impasse. No *Kenya Report*, Singer e Jolly se distanciaram explicitamente do conceito de subemprego (ILO, 1972, p. 3). Eles argumentaram que, ao teorizar sobre a insuficiência de empregos, os economistas se concentravam nas

figuras representativas erradas: os vendedores ambulantes, os engraxates e outros grupos “subempregados” nas ruas de grandes cidades (*ibidem*, p. 5). Singer e Jolly sustentaram que, na realidade, o setor informal consistia em “empresas e indivíduos” urbanos realizando uma ampla gama de atividades econômicas (*ibidem*, p. 504). A maioria desses empreendimentos era, na verdade, economicamente eficiente e orientada para a obtenção de lucros (*ibidem*, p. 5). O *Kenya Report* continuou argumentando que o principal problema enfrentado pela produção artesanal era que muitas dessas atividades eram ilegais. O fato de as empresas informais existirem em grande parte fora do sistema de tributação e fiscalização do governo foi, assim, considerada sua principal característica. O termo “setor informal” foi escolhido para sugerir que, se os impedimentos à legalização de microempresas (*small-scale enterprises*) fossem removidos, as condições nesse setor melhorariam significativamente (*ibidem*, p. 504).

A expansão do setor informal poderia realmente resolver os problemas de emprego dos LDCs? Não é por acaso que este relatório foi produzido em 1972, um ano antes da primeira crise do petróleo, quando a economia queniana ainda crescia rapidamente. O crescimento rápido forneceu uma fonte de demanda crescente por bens e serviços, incluindo aqueles produzidos por pequenas empresas. No entanto, mesmo neste contexto pré-criese, o *Kenya Report* não foi totalmente otimista: seus autores temiam que, na ausência de mudanças políticas mais amplas destinadas a distribuir os benefícios do crescimento econômico pela população, a expansão do setor informal não seria “evolucionária”, mas sim “involucionária” (ILO, 1972, p. 505; ver também p. 94, n. 2).¹⁵ Muitos dos argumentos apresentados por Singer e Jolly renunciaram pontos do discurso neoliberal sobre o desenvolvimento, exceto nesse aspecto: para eles, a promoção do setor informal tinha de se enquadrar em uma abordagem voltada para uma maior igualdade.

6. Do trabalho informal às “necessidades básicas”

Em 1973, Francis Bachelard tornou-se Diretor-Geral da OIT, liderando uma nova etapa em que o termo “setor informal” alcançou cada vez mais destaque nos discursos sobre desenvolvimento no plano internacional. Este conceito teve seus críticos, mesmo em seus primeiros anos.¹⁶ No entanto, continuou a ganhar adeptos, uma vez que coincidiu com as tendências do modo de pensar o desenvolvimento. No início dos anos 1970, as críticas ao modelo desenvolvimentista keynesiano começaram a dar origem a um novo enfoque. No final das contas, a insuficiência de empregos era apenas uma das várias questões que não haviam sido resolvidas pelo crescimento econômico contínuo. Em 1974, uma pesquisa habitacional da

¹⁵ Note-se que Singer e Jolly empregaram um termo criado por outro antropólogo, Clifford Geertz (1963), em seu estudo sobre a agricultura javanesa.

¹⁶ Para as principais críticas sobre o conceito de “setor informal” ver Leys (1973) e Breman (1976).

ONU revelou que uma grande parte da população dos LDCs vivia em favelas e não tinha acesso a água potável e saneamento básico (Sethuraman, 1981, p. 5). Questões adicionais surgiram em torno da educação e da saúde. O desenvolvimento não estava conseguindo entregar esses bens essenciais.

Para tratar dessas questões, a OIT – seguindo o sucesso de seu programa global, o WEP – anunciou planos para uma conferência global sobre o emprego, a WEC, a ser realizada em 1976. Sob a direção de Louis Emmerij, o WEP também introduziu uma nova perspectiva sobre as “necessidades básicas” (*basic needs*) para ser discutida na Conferência (ILO, 1977). Anteriormente, a OIT havia argumentado que o emprego precisava ser alvejado diretamente, em vez de indiretamente por meio do aumento das taxas de crescimento econômico. A perspectiva das necessidades básicas estendeu esse princípio a uma gama mais ampla de privações: estas também precisavam de suas próprias metas objetivas.

Recentemente, Samuel Moyn (2018, pp. 119-145) argumentou que a proposta da OIT focada em necessidades básicas marcou uma mudança em estruturas normativas mais gerais: de um princípio mais abrangente de igualdade para um princípio mais restrito de suficiência. Este último se concentrou em garantir que os pobres tivessem o suficiente para comer; por outro lado, foi permitido que a desigualdade econômica aumentasse muito. Quando foi integrado às justificativas do Banco Mundial para o ajuste estrutural neoliberal na década de 1980, o conceito de necessidades básicas certamente tinha esse caráter. No entanto, em sua concepção original, a noção de necessidades básicas não separava suficiência de igualdade. Pelo contrário, a igualdade foi inicialmente uma parte integrante deste projeto.¹⁷ Em 1974, até o Banco Mundial estava colaborando com economistas do IDS em torno desta questão: eles produziram coletivamente um volume intitulado *Redistribution with growth* (Chenery et al., 1974). O ano em que esse relatório foi divulgado é o mesmo em que a ONU aprovou a proposta da New International Economic Order. Na verdade, originalmente a WEC seria sobre a NIEO, antes de seu tema ser alterado para se referir às necessidades básicas.¹⁸

Sem dúvida, a OIT radicalizou suas próprias posições em torno da desigualdade no seu relatório sobre necessidades básicas. O relatório apoiou demandas para a redistribuição da capacidade de exportação de manufaturados em todo o mundo, sem o controle de corporações multinacionais (ILO, 1977, pp. 10, 103, 109; ver também ILO, 1975, July, p. 5).

¹⁷ Em uma entrevista retrospectiva, Emmerij (2005, p. 1169) explicou que, conforme o pensamento da OIT na época, era “irrealista” tentar atender às necessidades básicas apenas por meio do crescimento econômico; alterações na “distribuição de renda” foram, portanto, vistas como essenciais para alcançar “metas de necessidades básicas”.

¹⁸ O esboço original deste documento foi publicado pela primeira vez em agosto de 1975, com foco em mudanças na divisão internacional do trabalho. Até julho daquele ano, as circulares da Conferência não faziam referência às necessidades básicas (ILO, 1975, July).

O relatório também clamou, com mais veemência do que antes, por uma redistribuição das propriedades rurais. Os dirigentes da OIT não viam mais a reforma agrária apenas como uma solução técnica para reduzir distorções na composição da demanda. Eles agora admitiam que estavam errados em ver o Estado como uma entidade “autônoma”, que persegue um interesse nacional generalizado, articulado por quadros burocráticos qualificados. Na realidade, a ação do Estado é delimitada pelos interesses de grupos de alta renda capazes de exercer pressão permanente sobre funcionários do governo (*ibidem*, pp. 64-65). Assim, a reforma agrária era necessária para redistribuir o poder político.¹⁹

No entanto, quando a WEC finalmente aconteceu, várias tendências evidenciaram que as promessas do relatório da Conferência não seriam cumpridas. Em 1973, o pleno emprego terminou nos países desenvolvidos, uma vez que tanto estes quanto os países em desenvolvimento não produtores de petróleo começaram a sofrer com a alta do preço do petróleo, que chegou a ter seu valor sextuplicado (ILO, 1977, pp. 26-27). Na própria WEC, a proposta da OIT de necessidades básicas recebeu críticas variadas. Os representantes dos empregadores argumentaram em favor de um foco contínuo no crescimento econômico, em um momento em que as economias estavam debilitadas. Diante desse contexto desfavorável, alguns representantes de governos preocuparam-se com o fato de que, ao deslocarem o foco para as necessidades básicas, os LDCs estavam implicitamente sendo solicitados a aceitar uma longa espera nas promessas de desenvolvimento (Emmerij & Ghai, 1976, pp. 304-305). Então, um ano após a reunião da WEC, os Estados Unidos retiraram o financiamento da OIT, concretizando uma decisão tomada em 1975. A agência perdeu um quarto de seu orçamento operacional (Galenson, 1982).²⁰

Na época em que os EUA restauraram o financiamento, em 1980, as condições econômicas globais haviam mudado radicalmente. O período entre meados da década de 1960 e o final da década de 1970 marcou uma abertura no que diz respeito às críticas ao modelo de crescimento econômico, então associado ao keynesianismo. No novo cenário, o “paradigma do crescimento econômico” (*economic growth paradigm*), que Morse e outros haviam atacado como inadequado, foi reconduzido a uma posição dominante (Schmelzer, 2016).²¹ O crucial, no entanto, é que o crescimento econômico estava agora dissociado do que era entendido como um de seus objetivos principais: o pleno emprego foi abandonado como um compromisso político, mas não da maneira que os críticos desse compromisso propunham nas décadas de 1960 e 1970 (van Ginneken, 1986; Singh, 1995). Os críticos à OIT acreditavam que estavam

¹⁹ Após a WEC, a OIT lançou um programa de pesquisa sobre “participação popular e necessidades básicas”. Os estudos resultantes desse programa foram publicados em Lisk (1985).

²⁰ Walter Galenson havia assessorado a OIT na preparação da WEC em 1968.

²¹ Para uma explicação anterior a essa restauração, ver Arndt (1978).

almejando uma sociedade com mais tempo dedicado ao lazer (Mouly, 1977, p. 3). Em vez disso, o resultado foi um mundo de intensa e atormentada atividade.

7. Redefinindo a informalidade em uma era de ajuste estrutural

Em todo o mundo, no decorrer da década de 1980, as medidas de proteção do trabalho foram revogadas e os mercados de trabalho desregulamentados. Foram introduzidas políticas que favoreciam a estabilidade de preços em detrimento de altos níveis de emprego. Flexibilidade do trabalho, que muitos críticos argumentaram ser apenas um eufemismo para insegurança no trabalho, tornou-se a ordem do dia (Servais, 1986). Alguns economistas até reavivaram a noção de que todo desemprego era voluntário, alegando que, se as pessoas realmente precisassem de empregos, elas diminuiriam suas expectativas e aceitariam os empregos disponíveis (Lucas, 1978).²² Elementos desta perspectiva “neoliberal” têm suas origens na primeira metade do século XX; e os precursores da crítica neoliberal ao discurso desenvolvimentista podem ser encontrados já na década de 1950 (Toye, 1987; Plehwe, 2009). Mas essas noções foram marginais nas discussões sobre desenvolvimento até a década de 1980, quando a “crise da dívida do Terceiro Mundo” deu início a uma depressão econômica de longa duração em muitos LDCs. A nova era foi marcada por políticas de ajuste estrutural.

A OIT tentou nadar contra a maré crescente do neoliberalismo, mas de forma branda. A organização tentou intervir nos mecanismos de financiamento do ajuste estrutural, defendendo a inclusão de metas de emprego nos acordos (Richards, 1986). No entanto, a influência da OIT, que havia subido nas décadas de 1960 e 1970, agora estava em queda. Uma reunião entre membros do alto escalão da OIT, do FMI e do Banco Mundial em 1987 não ajudou (ILO, 1988; 1990a). A OIT até falhou em produzir sua própria crítica do ajuste estrutural, isto é, um documento oficial de recomendação de políticas. A primeira crítica da ONU ao ajuste estrutural foi produzida não pela OIT, mas pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), num relatório que reivindicava um “ajuste com face humana” (*adjustment with a human face*) (Corina, Jolly, & Stewart, 1987; Rodgers et al., 2009, p. 197), embora Richard Jolly, um dos editores do relatório da UNICEF, também fosse coautor do *Kenya Report*.

Antes da crise da dívida chegar, a OIT já havia feito uma guinada no enfoque da informalidade: começou a se concentrar, mais uma vez, de distribuição do trabalho, em vez de focar nas propriedades de geração de empregos do setor informal. Em 1981, S. V. Sethuraman (1981, p. 23), então dirigente da OIT, argumentou que a “característica distintiva” de atividades informais era que surgiam não tanto em resposta a oportunidades de investimento “no sentido neoclássico”, mas pela necessidade de criar a própria ocupação. Ele também

²² Para uma crítica à recuperação do conceito de “desemprego voluntário” ver Standing (1981).

criticou a noção de que a atividade de um engraxate, de um vendedor ambulante vendendo cigarros em uma esquina, ou de um zelador de prédio voluntário poderia ser descrita como de uma “empresa” (*enterprise*) (*idem, ibidem*). Mesmo assim, Sethuraman não abandonou o conceito de informalidade. Na década de 1980, medir as taxas de informalidade parecia mais importante do que nunca, por ser uma forma de chamar a atenção dos governos para as consequências sociais do ajuste estrutural. Em meio a uma depressão econômica crônica, a OIT se propôs a acompanhar a expansão da informalidade na África, Ásia e América Latina (Horton, Kanbur, & Mazumdar, 1991). Os níveis de informalidade aumentaram de modo expressivo. Devido ao congelamento de salários e às demissões, os trabalhadores que antes tinham empregos no setor formal também começaram a trabalhar informalmente (ILO, 1990b, p. 2). Nesse contexto, analistas da OIT começaram a falar da atividade informal como outrora falavam do subemprego: isto é, como um tipo de trabalho precário temporário ou eventual (*make-work*) realizado na ausência de acesso ao seguro-desemprego (ILO, 1991, p. 9).

O problema era que, ao fazer esse movimento discursivo, Sethuraman e seus colegas estavam tecnicamente fazendo uma afirmação sobre o motivo que levou as pessoas para o setor informal. Essa afirmação nunca poderia ser provada simplesmente somando o número de trabalhadores dentro desse setor. Ao adotar a métrica do setor informal, a OIT substituiu uma medida direta de insuficiência de trabalho por uma mensuração indireta. Essa mudança ganhou maior importância na década de 1980, quando as implicações da crescente informalidade começaram a ser contestadas. O foco principal da conversa sobre o setor informal também mudou, nessa época, da África para a América Latina.²³ Um debate mais amplo se abriu: além de agências internacionais, gestores públicos e economistas, também antropólogos e sociólogos críticos passaram a se manifestar. Logo em seguida, associações empresariais, sindicatos e até personalidades da mídia entraram no debate com suas próprias agendas (Rakowski, 1994, p. 32).

Assim, a OIT começou a perder o controle sobre o significado do conceito que havia desenvolvido. Em meados da década de 1980, o economista peruano Hernando de Soto passou a usar o conceito de informalidade de maneira semelhante ao *Kenya Report*. Tal qual Singer e Jolly, ele argumentou que “o sistema legal” era a melhor explicação para a existência do setor informal, reforçando a campanha de empresários por redução nas regulamentações dos negócios, que ele disse servir mais para proteger as empresas formais do que a sociedade (Soto, 1989, p. 185). Este argumento foi apresentado também no *Kenya Report*. No entanto, Hernando de Soto e seus seguidores, agora no Banco Mundial, mobilizaram essa justificativa para promover uma abordagem radicalmente diferente para o desenvolvimento (Broomley, 1994, pp. 131-153; World Bank, 1995, pp. 70-79). O *Kenya Report* encorajou os governos a

²³ Para obter mais informações, ver a coletânea de ensaios organizada por Rakowski (1994).

promover maior igualdade. O Banco, para usar a famosa frase de Ronald Reagan, elogiou a “magia do mercado” (Bair, 2009, p. 355).

Ao mesmo tempo, a OIT encontrou-se em um diálogo crítico com representantes da “abordagem subterrânea” (*underground approach*) (Rakowski, 1994, pp. 36-39; Portes, Castells, & Benton, 1989). O sociólogo cubano-americano Alejandro Portes argumentou que a informalidade era mais um *continuum* do que um setor, e sua existência era funcional aos interesses de empresas maiores, em vez de meramente competir com elas. Portes forneceu uma melhor descrição empírica da informalidade, como a OIT acabou sendo forçada a admitir (ILO, 2002, p. 4). No entanto, a análise da economia subterrânea – assim como a de Soto – era impossível de operacionalizar em pesquisas sobre a força de trabalho (Rakowski, 1994, p. 39). Esse continuou sendo o foco da OIT: produzir uma medida abrangente da informalidade para uso em relatórios governamentais.

8. Ambiguidades persistentes no núcleo do conceito de “informalidade”

Nesta época, a OIT continuou a se distinguir de outros atores precisamente por seu foco na operacionalidade. Embora estudos sobre informalidade tenham sido realizados em Calcutá, Dakar e Bogotá em 1973, e em muitos LDCs no final dos anos 1970 e 1980, os esforços para padronizar um conceito operacional de informalidade não iniciaram até 1984, quando a Convenção sobre Política de Emprego da ILC de 1964 recebeu uma emenda para incluir uma discussão sobre o trabalho no setor informal (ILO, 1984, pp. 17-18).²⁴ Seguiram-se reuniões de especialistas em 1992, produzindo um relatório para a ICLS de 1993. O fantasma das crises conceituais anteriores da OIT em torno do subemprego começou então a assombrar os esforços para padronizar a medida da informalidade.

O problema da operabilidade reapareceu inicialmente em torno da questão: Como os estatísticos deveriam decidir quais empresas fazem parte do setor informal? O *Kenya Report* havia indicado sete características das empresas informais, incluindo “pequena escala de operação” dentro de “mercados competitivos” com “facilidade de entrada” e o uso de tecnologias “intensivas em trabalho” (ILO, 1972, p. 6). Mas para cada um desses critérios haveria uma medida diferente. Esse mesmo relatório sugeriu que o termo “setor informal” foi escolhido porque impedimentos ao registro legal eram responsáveis pela existência duradoura de um setor de pequena escala e baixa produtividade. Porém, estudos posteriores lançaram dúvidas sobre a noção de que a falta de registro poderia servir de base para uma definição. Havia muitos tipos diferentes de registro nos LDCs, e muitas microempresas conseguiam ao menos uma inscrição em órgão governamental (ILO, 1992, pp. 33-37; ILO, 1993b, pp. 8-9).

²⁴ Sobre as revisões da convenção sobre política de emprego, ver ILO (1991, p. 17).

Com base nessas reflexões, os especialistas designados pela OIT argumentaram que o setor informal deveria ser definido de outra forma.²⁵ Eles o definiram, em primeiro lugar, como incluindo microempresas familiares que não contratavam empregados de modo regular. Em outras palavras, os estatísticos do trabalho olhavam mais uma vez para a ausência de uma relação salarial, o que dificultava a classificação dessas unidades com base nas categorias estatísticas padronizadas de emprego e desemprego. As microempresas familiares, de acordo com esses estatísticos, não se preocupavam com a contabilidade e recorriam principalmente ao trabalho eventual, com vínculos baseados em relações sociais de parentesco ou pessoais, em vez de arranjos contratuais com garantias legais (ILO, 1993a, p. 53; ILO, 1992, p. 39). Essas foram as mesmas características discutidas no relatório do grupo de trabalho de 1969, no ponto de ruptura do conceito de “desemprego disfarçado”. Como resultado dessa mudança no conceito, o termo “informal” mudou sutilmente de significado: agora não se referia mais especificamente à falta de reconhecimento legal, e sim, de forma mais ampla, à ausência de contratos explícitos e registros escritos dos trabalhadores.

Ao mesmo tempo, o campo do setor informal foi expandido para incluir empresas informais de pequenos empregadores que contratam alguns trabalhadores de modo regular (ILO, 1993a, p. 54). Essas “microempresas” (*micro-enterprises*) foram agregadas às unidades domiciliares, atuando como um segmento superior do setor informal em termos de produtividade e crescimento (ILO, 1992, p. 41). O setor informal já havia abrigado tanto “atividades marginais” com poucas perspectivas de crescimento como pequenas empresas com um forte “potencial de crescimento” (ILO, 1992, p. 52). Esta última tornou-se um pouco maior e, em consequência, o conceito de “setor informal” tornou-se ainda mais ambíguo do que antes. A ICLS aceitou esta nova definição de informalidade em 1993, ao mesmo tempo que expandiu o campo do setor informal para incluir todos os trabalhadores não agrícolas. Isso finalmente forneceu à OIT a medida globalmente operacional de insuficiência de empregos que ela vinha tentando produzir desde o início dos anos 1950. Dirigentes da OIT continuaram a mobilizar esta medida para atrair a atenção de governos para as necessidades sociais não atendidas, mas, nessa época, os governos haviam abandonado, em grande parte, os esforços mais sérios para suprir essas necessidades.

Portanto, era ainda mais preocupante que o significado do conceito elaborado na ICLS fosse ambíguo e passível de contestação generalizada. Era inegável que esse setor estatisticamente opaco, identificado pelo termo “informalidade”, continha tanto trabalhadores com ocupação insatisfatória (*insufficient employment*) como pequenos empregadores em empresa geradora de lucros (*profit-making enterprises*). Exatamente por isso, na década de 1960, a OIT tinha tentado desagregar o setor, separando os trabalhadores subempregados,

²⁵ Conferir a resolução oficial incluída na Fifteenth ICLS (ILO, 1993a).

que constituíam a grande maioria, de todos os demais. Os problemas que os dirigentes da OIT continuavam encontrando a esse respeito não eram apenas de medição. Um problema mais complexo era que a natureza do setor informal era, em alguns aspectos, indeterminada. Em tempos de prosperidade econômica, trabalhadores autônomos e suas famílias, de repente, pareciam estar administrando empresas lucrativas; em outros momentos, eles continuavam a se ocupar nas mesmas atividades, apesar do fato de que agora mal conseguiam pagar as contas.²⁶ Conforme a informalidade passou a ser medida com mais regularidade por um número maior de agências governamentais, essas ambiguidades passaram a ser vistas como uma característica objetiva do próprio setor: sua “heterogeneidade”, vetando a identificação automática com a “pobreza no trabalho” (*working poverty*) (ILO, 2002, p. 27). Apesar dessas ambiguidades, a OIT continuou a apontar a informalidade como uma medição útil da insuficiência de empregos em países onde o seguro-desemprego não estava disponível e, portanto, onde essa insuficiência não tendia a assumir a forma de desemprego. Mas os apelos da OIT por políticas de pleno emprego foram abafados pelas recomendações muito mais influentes do Banco Mundial, que continuou a se concentrar na parte do setor composta por microempreendedores em dificuldades, que se beneficiariam com a desregulamentação.

Então, em 2003, a definição de informalidade – que a OIT tinha reformulado havia pouco tempo – entrou em crise. A definição adotada acabou sendo “inadequada” ou mesmo “equivocada”, uma vez que não conseguia captar o crescimento das relações de trabalho informais dentro do próprio setor formal (ILO, 2002, p. 2). Já em 1993, um relatório da OIT dedicado à informalidade havia notado que, em muitos países, o emprego “atípico” havia se expandido nas empresas formais, incluindo: emprego ilegal (*clandestine employment*), jornada parcial involuntária (*involuntary part-time work*), trabalho temporário (*short-term contract*), trabalho esporádico (*casual work*) e trabalho intermitente (*labour on call*) (ILO, 1993b, pp. 13-14). Como as regulamentações governamentais foram rompidas nas décadas de 1980 e 1990, as empresas de grande porte se viram mais livres para contratar e demitir trabalhadores à vontade, e descobriram que podiam acessar de forma confiável um conjunto de trabalhadores urbanos mal pagos e desprotegidos para substituir muitos dos seus empregados bem remunerados e protegidos (Breman & van der Linden, 2014). A OIT agora seguia Portes e a escola subterrânea ao abandonar sua abordagem dual de dois setores (ILO, 2002, p. 4; Sethuraman, 1981, p. 18). Novos padrões foram adotados; nasceu um novo conceito de “trabalho informal” (*informal employment*), que contabilizou os trabalhadores informais nos setores formal e informal (Husmanns, 2005). De acordo com um relatório recente da OIT, há mais de um bilhão de trabalhadores informais no mundo contemporâneo, representando metade da força de trabalho global não agrícola (ILO, 2018). Uma grande parte (mas desconhecida) desse total consiste em trabalhadores subempregados.

²⁶ Para um relato descritivo desse fenômeno, ver Boo (2014).

Conclusão

Como parte de um ambicioso projeto no pós-guerra que tinha o objetivo de promover o pleno emprego em todo o mundo, os dirigentes da OIT começaram a desenvolver uma medida do desemprego globalmente operacional para uso nos LDCs. Eles descobriram que, se o trabalho remunerado não constituísse uma norma social amplamente reconhecida, era impossível construir uma medida precisa dos níveis de desemprego nos LDCs. Portanto, aqueles dirigentes foram forçados a adotar uma métrica inadequada, substituindo uma após a outra. Aqui, o que faltava não era apenas um desejo subjetivo por mais ou melhor trabalho, mas também as abstrações realistas, ou divisões dentro das vidas de indivíduos que trabalham por um salário imediato: entre participação na força de trabalho e inatividade, entre trabalho assalariado e não remunerado, entre empregador e empregado, entre níveis de produtividade do trabalho.

Quando David Morse lançou o WEP em 1969, ele ainda lamentava que os LDCs se mantivessem atrasados em relação aos países mais desenvolvidos nesse quesito. No entanto, na década de 1970, os LDCs acabaram representando a vanguarda de uma tendência global incipiente: em uma época em que a norma de emprego estava com dificuldade de se instituir entre os LDCs, essa mesma norma começou a ser quebrada na América do Norte e na Europa Ocidental. Em ambas as regiões, as taxas de desemprego aumentaram significativamente. Enquanto uma parte da OIT estava ocupada medindo o aumento do trabalho informal nos países mais pobres, outra parte voltou sua atenção para o aumento do “emprego atípico” (*atypical employment*) em economias ricas (Córdova, 1986).²⁷ Nessa ótica, o desenvolvimento de uma noção de “trabalho informal” pode ser visto como um aspecto de uma tendência mais geral: formas alternativas de “insuficiência de empregos” proliferaram desde a década de 1970, no contexto do que alguns especialistas descreveram como o “declínio” ou a “desconstrução” do desemprego como um quadro conceitual (Walters, 1996; Gautié, 2002).

A história desse declínio também pode ser contada, de outro ângulo, como a história da desarticulação global entre a aferição do PIB e o compromisso com o pleno emprego. Essa desarticulação certamente havia sido alcançada no final da década de 1980 (Lucas, 1988). No entanto, esse não era o único objetivo da virada neoliberal naquela década. Nas décadas de 1960 e 1970, a conexão entre a promoção do crescimento econômico e a erradicação do desemprego foi questionada em todo o espectro político. Muitas ideias agora associadas com a crítica às políticas neoliberais ganharam popularidade pela primeira vez

²⁷ O “emprego atípico” muitas vezes se encaixa perfeitamente na definição original de “desemprego disfarçado” formulada por Joan Robinson: isto é, o movimento de indivíduos de empregos de alta produtividade nas fábricas para empregos alternativos de baixa produtividade. No entanto, estes últimos haviam se tornado mais frequentes em shoppings do que em esquinas das cidades.

como críticas às políticas keynesianas, incluindo não só a atenção à informalidade crescente, mas também a recusa do PIB como uma medida de bem-estar e a proposição de medidas alternativas destinadas a propiciar acesso universal a serviços básicos ou uma renda básica.

Finalmente, como as histórias de “desemprego disfarçado” e “emprego informal” mostram, as realidades do mercado de trabalho são moldadas não apenas por tendências econômicas, mas também por diretrizes políticas e por métodos de coleta de dados, todos influenciando uns aos outros. Se “desemprego” não serve mais como a categoria analítica básica para teorizar e medir a insuficiência de empregos em todo o mundo, isso é porque uma fração considerável da força de trabalho global se viu presa em situações intermediárias entre o desemprego e o pleno emprego, com pouca esperança de sair dessas situações. Isso se deve a três coisas: primeiro, a contínua entrada de um grande número de pessoas nos mercados de trabalho, particularmente nos LDCs; segundo, uma demanda persistentemente baixa de mão de obra, em especial de trabalhadores não especializados para funções manuais e rotineiras; e terceiro, a relutância dos governos (ou talvez incapacidade), diante dos desafios econômicos, em fazer do pleno emprego – com o sentido particular que esta frase adquiriu no decorrer do século XX – uma importante prioridade política (ILO, 2016).

Referências

Alcock, A. (1971). *History of International Labour Organization*. MacMillan.

Arndt, H. W. (1978). *The rise and fall of economic growth*. University of Chicago Press.

Arndt, H. W. (1987). *Economic development: The history of an ideia*. University of Chicago Press.

Bair, J. (2009). Taking aim at the New International Economic Order. In P. Mirowski & D. Plehwe (Eds.), *The road from Mont Pèlerin: The making of the neoliberal thought collective*. Harvard University Press.

Bangasser, P. E. (2000). The ILO and the informal sector: an institucional history. [Employment Paper, 2000/09], International Labour Office. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_142295.pdf

Boo, K. (2014) *Behind the beautiful forevers: Life, death, and hope in a Mumbai undercity*. Random House.

Booth, C. (1982). *Life and labour of the people of London* (3rd ed.). Williams and Northgate.

Breman, J. (1976). A dualistic labour system? A critique of the “informal sector” concept, I: the informal sector. *Economic and Political Weekly*, 11(48), 1870–1876. <https://www.jstor.org/stable/4365139>

Breman, J., & van der Linden, M. (2014). Informalizing the economy: the return of the social question at a global level, *Development and Change*, 45(5), 920–940. <https://doi.org/10.1111/dech.12115>

Bromley, R. (1994). Informality, de Soto style: from concept to policy. In C. A. Rakowski (Ed.), *Contrapunto: the informal sector debate in Latin America* (pp. 131-153). State University of New York Press.

Callaway, A. (1971). The Cambridge conference on development: prospects for employment opportunities in the 1970's. *Manpower and Unemployment Research in Africa*, 4(2), 3-12. <https://www.jstor.org/stable/43390890>

Chenery, H., Ahluwalia, M. S., Bell, C. L. G., Duloy, J. H., & Jolly, R. (1974). *Redistribution with growth: Policies to improve income distribution in developing countries in the context of economic growth*. Oxford University Press.

Chiang, H. (1952). Underemployment in Asia, I: nature and extent. *International Labour Review*, 65(5), 703-725.

Córdova, E. (1986). From full-time wage employment to atypical employment: a major shift in the evolution of labour relations. *International Labour Review*, 125(6), 641-657.

Corina, G. A., Jolly, R., & Stewart, F. (Eds.) (1987). *Adjustment with a human face, volume 1: protecting the vulnerable and promoting growth*. Clarendon Press.

Desrosières, A. (1993). *La politique des grands nombres: Histoire de la raison statistique*. La Découverte.

Emmerij, L. (1994). The employment problem and the international economy. *International Labour Review*, 133(4), 449-466.

Emmerij, L. (2005). Reflections: Interviewed by Ashwani Saith. *Development and Change*, 36(6), 1163-1176. <https://doi.org/10.1111/j.0012-155X.2005.00454.x>

Emmerij, L., & Ghai, D. (1976). The world employment conference: a preliminary assessment. *International Labour Review*, 114(3), 299-309. [https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09602/09602\(1976-114-3\)299-309.pdf](https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09602/09602(1976-114-3)299-309.pdf)

Franklin, N. N. (1969). Employment and unemployment: views and policies, 1919-1969. *International Labour Review*, 99(3), 293-314. [https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09602/09602\(1969-99-3\)293-314.pdf](https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09602/09602(1969-99-3)293-314.pdf)

Franklin, N. N. (1969, February 16). Some data requirements of the WEP. Geneva, ILO Archive, file WEP-3, jacket 1.

Galenson, W. (1982). *The International Labor Organization: Mirroring the U.N.'s problems*. Heritage Foundation.

Garraty, J. A. (1978). *Unemployment in history: Economic thought and public policy*. Harper & Row.

Gautié, J. (2002). De l'invention du chômage à sa déconstruction. *Genèses*, 46, 60-76. <https://www.cairn.info/revue-geneses-2002-1-page-60.htm>

Geertz, C. (1963). *Agricultural involution: The process of ecological change in Indonesia*. University of California Press.

Hart, K. (1973). Informal income opportunities and urban employment in Ghana. *Journal of Modern African Studies*, 11(1), 61–89. <https://doi.org/10.1080/095023898335627>

Horton, S., Kanbur, R., & Mazumdar, D. (1991). Labour markets in an era of adjustment: evidence from 12 developing countries. *International Labour Review*, 130(5/6), 531–558. [https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09602/09602\(1991-130-5-6\)531-558.pdf](https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09602/09602(1991-130-5-6)531-558.pdf)

Husmanns, R. (2005). Measuring the informal economy: from employment in the informal sector to informal employment. [ILO Working Paper No. 53], International Labour Office, Geneva. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/publication/wcms_079142.pdf

Institute for Development Studies (IDS) (1972). *Fifth Annual Report*. University of Sussex.

International Labour Organization (ILO) (1944). ILO Declaration of Philadelphia. Declaration concerning the aims and purposes of the International Labour Organisation. <https://www.ilo.org/legacy/english/inwork/cb-policy-guide/declarationofPhiladelphia1944.pdf>

International Labour Organization (ILO) (1948). *The sixth International Conference of Labour Statisticians*.

International Labour Organization (ILO) (1949). *Seventh International Conference of Labour Statisticians. Report of the Director-General*.

International Labour Organization (ILO) (1956). Employment and unemployment: government policies since 1950, II. *International Labour Review*, 74(2).

International Labour Organization (ILO) (1957a). *Measure of underemployment: Concepts and methods*.

International Labour Organization (ILO) (1957b). *Ninth International Conference of Labour Statisticians*.

International Labour Organization (ILO) (1961). *Employment objectives in economic development*.

International Labour Organization (ILO) (1963). Concepts and methods of the measurement of underemployment. [Working Paper 1], Meeting of Experts on the Measurement of Underemployment, Geneva.

International Labour Organization (ILO) (1964). *International Labour Conference*. Record of proceedings of the 48th Session. Geneva, International Labour Office.

International Labour Organization (ILO) (1966). *Measure of underemployment: Concepts and methods*.

International Labour Organization (ILO) (1967). *Eleventh International Conference of Labour Statisticians*.

International Labour Organization (ILO) (1969). *The World Employment Programme. Report of the Director-General*.

International Labour Organization (ILO) (1970). *Towards full employment: A programme for Colombia*.

International Labour Organization (ILO) (1971). *Matching employment opportunities and expectations: A programme of action for Ceylon*.

International Labour Organization (ILO) (1972). *Employment, incomes and equality: A strategy for increasing productive employment in Kenya*.

International Labour Organization (ILO) (1975, July). Information paper. Geneva, ILO Archive, file 1001-02, jacket 3.

International Labour Organization (ILO) (1977). *Employment, growth and basic needs: A one-world problem*.

International Labour Organization (ILO) (1982). *Statistics of labour force, employment, unemployment, and underemployment*.

International Labour Organization (ILO) (1984). *Urbanisation, informal sector and employment*.

International Labour Organization (ILO) (1988). *High-level meeting on employment and structural adjustment. Report of the meeting*.

https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1988/88B09_13_engl.pdf

International Labour Organization (ILO) (1990a). Committee on employment. Follow-up on the high-level meeting on employment and structural adjustment. [Papers of the Governing Body], ILO, Geneva. https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/GB/248/GB.248_CE_1_2_engl.pdf

International Labour Organization (ILO) (1990b). *Informal sector and urban employment*. https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1990/90B09_421_engl.pdf

International Labour Organization (ILO) (1991). *The dilemma of the informal sector. Report of the Director-General*. [https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09605/09605\(1991-78-part-1\).pdf](https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09605/09605(1991-78-part-1).pdf)

International Labour Organization (ILO) (1992). *Measurement of employment in the informal sector: a meeting of experts on labour statistics*.

International Labour Organization (ILO) (1993a). *Report of the Fifteenth International Conference of Labour Statisticians (15th ICLS)*. Geneva, 18-23 January.

https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/GB/255/GB.255_4_6_engl.pdf

International Labour Organization (ILO) (1993b). *Statistics of employment in the informal sector. Fifteenth International Conference of Labour Statisticians (15th ICLS, Report III)*. Geneva, 18-23 January. https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1992/92B09_385_engl.pdf

International Labour Organization (ILO) (2002). *Decent work and the informal economy. International Labour Conference, 90th Session, Geneva, International Labour Office*. <https://www.ilo.org/public/english/standards/reim/ilc/ilc90/pdf/rep-vi.pdf>

International Labour Organization (ILO) (2016). *Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects*.

https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_534326/lang--en/index.htm

International Labour Organization (ILO) (2018). *Women and men in the informal economy: A statistical picture*. https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_626831/lang--en/index.htm

Kapour, D., Lewis, J. P., & Webb, R. C. (1997). *The World Bank: its first half century* (Vol. 1). Brookings Institution Press.

Keynes, J. M. (1964). *The general theory of employment, interest, and money*. Harcourt. (original work published 1936).

Keyssar, A. (1986). *Out of work: the first century of unemployment in Massachussets*. Cambridge University Press.

Kott, S. (2011). International organizations: a field of research for global history. *Studies in Contemporary History*, 8, 446–450. <https://doi.org/10.14765/zzf.dok-1641>

Lemoine, J. (s.d.). Telegram from ILO to UN. Geneva, ILO Archive, file NYLO 1-2-2-6, jacket 2.

Lewis, W. A. (1954). Economic development with unlimited supplies of labour. *Manchester School*, 22(2), 139–191. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9957.1954.tb00021.x>

Leys, C. (1973). Interpreting African underdevelopment: reflections on the ILO report on employment, incomes and equality in Kenya. *African Affairs*, 72(289), 419–429. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.afraf.a096412>

Lisk, F. (Ed.) (1985). *Popular participation in planning for basic needs: concepts, methods, and practices*. St. Martin's Press.

Lucas, R. (1978). Unemployment policy. *American Economic Review*, 68(2), 353–357. <http://pombo.free.fr/lucas1978.pdf>

Lucas, R. (1988). On the mechanics of economic development. *Journal of Monetary Economics*, 22(1), 3–42. [https://doi.org/10.1016/0304-3932\(88\)90168-7](https://doi.org/10.1016/0304-3932(88)90168-7)

Macarov, D. (1985). Planning for a probability: the almost-workless word. *International Labour Review*, 124(6), 629–642. [https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09602/09602\(1985-124-6\)629-642.pdf](https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09602/09602(1985-124-6)629-642.pdf)

Mandelbaum, K. (1947). *The industrialisation of backward areas*. Basil Blackwell.

Maul, D. (2009). “Help them move the ILO way”: the International Labor Organization and the modernization discourse in the era of decolonization and the Cold War. *Diplomatic History*, 33(3), 387–404. <https://doi.org/10.1111/j.1467-7709.2009.00777.x>

Maul, D. (2012). *Human rights, development and decolonisation: the International Labour Organization, 1940-70*. Palgrave Macmillian.

Mitchell, T. (1998). Fixing the economy. *Cultural Studies*, 12(1), 82–101. <https://doi.org/10.1080/095023898335627>

Morgan, M. S. (2011). Seeking parts, looking for wholes. In L. Daston, & E. Lunbeck (Eds.), *Histories of scientific observation* (pp. 303–325). University of Chicago Press.

Morse, D. (1969). Employment and economic growth: an international perspective. *Relations Industrielles*, 24(4), 662–679. <https://doi.org/10.7202/028066>

- Morse, D. (1969, December 11). *ILO and the social infrastructure of peace*. [Nobel Lecture], The Nobel Peace Prize 1969. <https://www.nobelprize.org/prizes/peace/1969/labour/lecture/>
- Morse, D. (1970). Unemployment in developing countries. *Political Science Quarterly*, 85(1), 1–16. <https://doi.org/10.2307/2147555>
- Morse, D. (1971). The employment problem in developing countries. In R. Robinson, & P. Johnson (Org.), *Prospects for employment opportunities in the nineteen seventies* (pp. 5-13). Cambridge University Press.
- Mouly, J. (1977). Employment: a concept in need of renovation. *International Labour Review*, 116(1). [https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09602/09602\(1977-116-1\)1-7.pdf](https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09602/09602(1977-116-1)1-7.pdf)
- Moyn, S. (2018). *Not enough: Human rights in an unequal world*. Harvard Belknap Press.
- Myrdal, G. (1968). *Asian drama: An inquiry into poverty of nations* (Vol. 2). Twentieth Century Fund.
- Nurske, R. (1957). Reflections on India's development plan. *Quarterly Journal of Economics*, 71(2), 188–204. <https://doi.org/10.2307/1883813>
- Peattie, L. (1987). An idea in good currency and how it grew: the informal sector. *World Development*, 15(7), 851–860. [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(87\)90038-6](https://doi.org/10.1016/0305-750X(87)90038-6)
- Plehwe, D. (2009). The origins of neoliberal economic development discourse. In P. Mirowski, & D. Plehwe (Eds.), *The road from Mont Pèlerin: The making of the neoliberal thought collective* (pp. 238-279). Harvard University Press.
- Portes, A., Castells, M., & Benton, L. (Eds.) (1989). *The informal economy: Studies in advanced and less developed countries*. Johns Hopkins University Press.
- Rakowski, C. A. (Ed.) (1994). *Contrapunto: The informal sector debate in Latin America*. State University of New York Press.
- Rakowski, C. A. (1994). The informal sector debate, part 2: 1984-1993. In C. A. Rakowski (Ed.), *Contrapunto: the informal sector debate in Latin America* (pp. 31-50). State University of New York Press.
- Richards, P. J. (1986). Preserving jobs under economic stabilisation programmes: can there be an employment target? *International Labour Review*, 125(4), 423–434. [https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09602/09602\(1986-125-4\)423-434.pdf](https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09602/09602(1986-125-4)423-434.pdf)
- Robinson, J. (1936). Disguised unemployment. *Economics Journal*, 46(182), 225–237. <https://doi.org/10.2307/2225226>
- Rodgers, G., Swepston, L., Lee, E., & van Daele, J. (2009). *The International Labour Organization and the quest for social justice, 1919-2009*. Geneva: International Labour Office. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_104643.pdf
- Rosenstein-Rodan, P. (1944). The international development of economically backward areas. *International Affairs*, 20(2), 157–165. <https://doi.org/10.2307/3018093>

Salais, R., Baverez, N., & Reynaud, B. (1986). *L'invention du chômage*. Presses Universitaires de France.

Schmelzer, M. (2016). *The hegemony of growth: the OECD and the making of the economic growth paradigm*. Cambridge University Press.

Seers, D. (1970). The meaning of development. *Revista Brasileira de Economia*, 24(3), 5–28. <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/view/29>

Servais, J. M. (1986). Flexibility and rigidity in international labour standards. *International Labour Review*, 125(2), 193-208.

Sethuraman, S. V. (1976). The urban informal sector: concept, measurement and policy. *International Labour Review*, 114(1), 69–81. [https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09602/09602\(1976-114-1\)69-81.pdf](https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09602/09602(1976-114-1)69-81.pdf)

Sethuraman, S. V. (Ed.) (1981). *The urban informal sector in developing countries: Employment, poverty and environment*. ILO.

Singer, H. (1969, January 20). First thoughts: objectives of the World Employment Programme. Geneva, ILO Archive, file WEP-3, jacket 1.

Singer, H. (1969, May 8). Speech on employment problems in developing countries and action programme for the decades of the 1970s. Geneva, ILO Archive, file WEP-3, jacket 2.

Singh, A. (1995). Institutional requirements for full employment in advanced economies. [MPRA Paper No. 54990], Munich Personal RePEc Archive, LMU, Munich. https://mpra.ub.uni-muenchen.de/54990/1/MPRA_paper_54990.pdf

Smith, A. D. (1971). *Concepts of labour force underutilisation*. ILO. https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1971/71B09_687.pdf

Soto, H. de (1989). *The other path: The invisible revolution in the Third World*. Harper and Row.

Spiech, D. (2011). The use of global abstractions: national income accounting in the period of imperial decline. *Journal of Global History*, 6(1), 7–28. <https://doi.org/10.1017/S1740022811000027>

Standing, G. (1981). The notion of voluntary unemployment. *International Labour Review*, 120(5), 563–579. [https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09602/09602\(1981-120-5\)563-579.pdf](https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09602/09602(1981-120-5)563-579.pdf)

Steindl, J. (1942). The impact of the war in India. *Bulletin of the Oxford University Institute of Economics and Statistics*, 4(5), 105–113.

Streenten, P., & Lipton, M. (1968). *The crisis of Indian planning*. Oxford University Press.

Tignor, R. (2004). Unlimited supplies of labour. *Manchester School*, 72(6), 691–711. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9957.2004.00430.x>

Tooze, A. (2001). *Statistics and the German state 1900-1945: The making of modern economic knowledge*. Cambridge University Press.

Topalov, C. (1994). *Naissance du chômeur, 1880-1910*. Albin Michel.

Thorbecke, E. (1973). The employment problem: a critical evaluation of four ILO comprehensive country reports. *International Labour Review*, 107(5), 393–423. https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1973/73B09_4.pdf

Toye, J. (1987). *Dilemmas of development: Reflections on the conter-revolution in development economics*. Basil Blackwell.

United Nations (1949). *Maintenance of full employment*. Lake Success, NY: UN.

United Nations (1951). *Measures for the economic development of under-developed countries*. <https://digitallibrary.un.org/record/708544>

van Ginneken, W. (1986). Full employment in OECD countries: why not? *International Labour Review*, 125(1), 19–37.

Walters, W. (1996). The demise of unemployment? *Politics and Society*, 24(3), 197–219. <https://doi.org/10.1177/0032329296024003002>

Walters, W. (2000). *Unemployment and government: Genealogies of the social*. Cambridge University Press.

Ward, M. (2004). *Quantifying the world: UN ideas and statistics*. Indiana University Press.

World Bank (1995). *World Development Report: workers in an integrating world*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1596/978-0-1952-1102-3>

Recebido em 11 de julho de 2021.

Aprovado em 29 de agosto de 2021.