

OS PROBLEMAS DO EMPREGO E DO DESEMPREGO EM SÃO PAULO

John Humphrey

Tradução: Sérgio Fausto

Na década passada, a questão do desemprego ganhou importância considerável no Brasil. Como em toda economia crescentemente industrializada e urbanizada, a recessão gerou desemprego. No início dos anos de 1980, o emprego formal (emprego com registro em carteira) declinou de modo acentuado nos maiores centros urbanos, criando um "problema de desemprego" agudo e visível. O aparecimento desse problema resultou tanto do nível de perda de emprego no setor formal, como do tipo de trabalhador desempregado no período.

A recessão que começou em 1981 teve características que alçaram o desemprego à condição de problema social e político. Concentrado nas indústrias de bens de capital e de bens de consumo duráveis, na industrializada região Sudeste, e sobretudo na Região Metropolitana de São Paulo, seus primeiros efeitos se fizeram sentir no setor metalúrgico, de importância política estratégica. Desde 1978 na linha de frente da militância sindical e habituados a salários relativamente altos, acrescidos de benefícios indiretos, os metalúrgicos viram-se defrontados com o desemprego em massa.

Quando, em 1983, os saques irromperam em São Paulo e o Movimento dos Desempregados sobressaiu montando um enorme acampamento no Parque do Ibirapuera, a questão do desemprego ganhou dimensão social. Ali, as pessoas descreviam-se a si mesmas como "desempregados" ou "metalúrgicos desempregados" — trabalhadores temporariamente impossibilitados de exercer funções em relação às quais julgavam ter algum direito.

O surgimento do "problema do desemprego" produziu não apenas um interesse renovado quanto ao nível que o fenômeno atingia, mas também críticas com relação ao modo pelo qual as estatísticas oficiais eram obtidas. Argumentava-se que a taxa de desemprego revelada pela Pesquisa Mensal de Emprego (PME), do IBGE, não refletia a taxa real de desemprego na cidade de São Paulo. Em consequência, um novo *survey*, Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED), foi realizado ao final de 1984, com base numa definição consideravelmente modificada de desemprego.

A pesquisa que resultou neste artigo foi financiada com recursos do Economic and Social Research Council of the United Kingdom. O autor gostaria de agradecer a Martin Godfrey, Ana Yara Lopes e Vera Telles por comentários às primeiras versões deste artigo e ao IBGE, DIEESE e à Fundação SEADE por terem cooperado com o fornecimento de materiais e resultados de *surveys*.

Este artigo examina criticamente os conceitos de desemprego utilizados na PME e na PED, discute a evolução do conceito de desemprego no Primeiro e no Terceiro Mundos e analisa as razões econômicas, sociais e políticas que fazem a taxa de desemprego em cidades como São Paulo — não obstante sua importância como indicador da situação do mercado de trabalho — difícil de ser medida.

Os problemas do emprego e do desemprego no Primeiro Mundo

Quando um "problema de emprego" existe? Godfrey, acompanhando Sen, define três aspectos gerais do emprego, que valem tanto para países industrializados, como para países em desenvolvimento (1991). O primeiro diz respeito à renda: "algumas pessoas sofrem uma redução de renda porque, involuntariamente, não estão trabalhando ou estão trabalhando menos horas do que são capazes" (1991, p. 3). De modo típico, isso significa estar desempregado ou trabalhando menos que uma semana normal de trabalho. O segundo tem relação com o reconhecimento profissional. Na ausência de oportunidades de emprego em áreas de trabalho de sua preferência, as pessoas são obrigadas a empreender tarefas que estão "abaixo de seu potencial e expectativa". A situação das que se ocupam de "bicos", enquanto procuram emprego, bem como das que são obrigadas a desempenhar tarefas menos qualificadas que as tarefas que esperam desempenhar, sublinha esse aspecto do problema do emprego. O terceiro concerne à produção: "Alguns setores da economia podem ter mais trabalhadores que o requerido pelo nível de produção existente" (Godfrey, 1991, p. 3). Essa situação ocorre com mais frequência na agricultura de pequena propriedade e nos setores da economia informal urbana aos quais o acesso é relativamente fácil.

Numa sociedade ideal, nenhum desse problemas existiria. Pessoas querendo trabalhar encontrariam empregos em que utilizassem suas habilidades e nenhum setor da economia teria excesso de mão-de-obra. O mundo real, muitos deles existem, mas é apenas em circunstâncias econômicas, sociais e políticas específicas que o problema do emprego torna-se uma questão social e se constitui em objeto seja da política econômica, seja de uma intervenção de natureza política. As circunstâncias em que o problema do emprego se reflete de modo nítido no problema do *desemprego* são ainda mais específicas. O desemprego ocorre quando não se consegue encontrar trabalho. Quer-se trabalhar, ou tem-se a expectativa de trabalhar, mas os tipos de trabalho que se procuram não estão disponíveis.

A primeira condição para que se possa falar propriamente em desemprego é que quem esteja sem trabalho queira trabalhar, pois, caso contrário, o que se verifica é meramente uma situação de não-emprego. A segunda é que as oportunidades de trabalho sejam restritas; de outra maneira ninguém ficaria involuntariamente sem emprego. Ambas as condições surgem de

modo muito evidente com o desenvolvimento de mercados de trabalho urbanos e industriais. Acostumado a ter trabalho, assalariado em particular, aquele que perde o emprego nesses mercados tem meios limitados de encontrar novo emprego em outro lugar. De maneira típica, trabalhadores em cidades grandes não encontram trabalhos de subsistência com facilidade e não conseguem, ou não querem, se deslocar rapidamente para o setor não-assalariado da economia.

As condições mencionadas são econômicas, já que dizem respeito à estrutura dos mercados de trabalho e à compra e venda da força de trabalho. São sociais porque envolvem hábitos e expectativas quanto aos trabalhos disponíveis e aos aceitáveis, bem como quanto às relações sociais que governam o acesso aos recursos produtivos. São políticas também, pois se a perda de emprego ocorre em larga escala, as tensões sociais decorrentes podem levar o governo a fornecer apoio institucional aos desempregados. Uma vez que isso aconteça, a categoria de desemprego passa a ser regulada por regras estabelecidas pelo Estado (local ou nacional), que determinam quem está ou não autorizado a receber esse apoio.

Salais *et al.* (1986) analisam o modo pelo qual a industrialização, urbanização e intervenção estatal foram definindo e modificando lentamente o conceito de desemprego na França, da década de 1890 à de 1950. No início do período, o desemprego era caracterizado como falta imprevista de trabalho, experimentada por quem fosse trabalhador assalariado. Isso só poderia ocorrer com pessoas que estivessem trabalhando em emprego regular, mediante pagamento de salário, e que ao perdê-lo não pudessem encontrar outro. Entre 1896 e 1936, o refinamento do conceito de desemprego, no que tange a idade e tempo sem trabalho, permitiu que censos sucessivos refletissem a situação social e institucional em desenvolvimento (1986:38-49).

Na Grande Depressão dos anos 1930, aumentos na taxa de desemprego exibiram vínculos tanto com o trabalho assalariado, como com políticas de assistência. Em áreas nas quais o primeiro encontrava-se ainda pouco difundido, as taxas de desemprego permaneceram baixas a despeito da recessão (Salais *et al.*, 1986, pp. 120-1). Nas grandes cidades, fundos municipais de assistência aos desempregados contribuíram para cristalizar a categoria de desempregado, na medida em que estabeleciam condições para a inscrição. De acordo com elas, só os que estivessem procurando trabalho e requerendo assistência podiam inscrever-se como desempregados. A ajuda era prestada de preferência a chefes de família. Supunha-se que mulheres e dependentes tinham seu sustento garantido pelo homem, não dispondo portanto do direito ao auxílio do Estado ao perderem o emprego (1986, pp. 118-9).

No período posterior à II Guerra Mundial, ocorreu uma mudança importante na definição de desemprego. Keynes desenvolveu a noção de desemprego involuntário: quer-se trabalhar, mas não se acha emprego em razão de uma deficiência da demanda agregada. Essa noção foi responsável pela caracterização do desemprego como um fenômeno cíclico, levando os governos dos países industrializados a adotar políticas de gestão da demanda,

de sorte a ter controle sobre o ciclo e garantir o pleno emprego. Assim, a extensão do desemprego involuntário passou a definir até que ponto o Estado estava falhando em seu objetivo de garantir o pleno emprego. Com relação aos desempregados, em particular o desempregado homem, o Estado também assumiu algumas responsabilidades, por meio da concessão de benefícios e assistência.

As categorias de mercado de trabalho desenvolvidas por estatísticos na década de 1950 espelhavam a preocupação dos governos dos países industrializados com desemprego involuntário. A VIII Internacional Conference of Labour Statisticians (ICLS), realizada em 1954, definiu o desempregado como alguém que (i) não tem trabalho de qualquer espécie, (ii) procura ativamente empregar-se e (iii) está disponível para trabalhar (Godfrey, 1986, pp.5-6; OIT, 1982, p. 10)¹. Definiu-se assim o desempregado com referência a duas normas sociais, a pessoa tem direito a um trabalho, direito que se estabelece na medida em que busca ativamente trabalhar e está disponível para tanto. O desempregado ficava definido portanto em relação ao fundo, pela intenção de trabalhar, e não ao passado, pelo trabalho perdido (como na França da última década do século XIX).

A definição de desemprego adotada pela ICLS resultou na classificação da força de trabalho em três categorias, como se vê no Diagrama 1. Com base em dois critérios, existem três situações possíveis. Os que estão na situação 1 tem trabalho considerados empregados mesmo que estejam procurando outro emprego e não trabalhem mais que uma hora por semana.

(1) Embora o critério (iii) pareça supérfluo à primeira vista, é preciso notar que uma pessoa sem emprego pode estar à procura de um trabalho a ser iniciado em algum momento no futuro. Os estudantes servem como exemplo.

DIAGRAMA 1

		tem trabalho	
		SIM	NÃO
está procurando trabalho	SIM	1 empregado	2 desempregado
	NÃO	empregado	3 inativo

Os que estão sem trabalho diferenciam-se entre os que estão e os que não estão procurando emprego. Estes são classificados como inativos, aqueles como desempregados. Ao desemprego assim definido dá-se o nome de "desemprego aberto", visto que é evidente que a pessoa está sem emprego e quer trabalhar.

O fato de que o Estado, no mundo industrializado, ofereça benefícios aos desempregados contribui para criar três categorias bem marcadas. Para receber benefícios do Estado, é necessário comprovar que não se tem trabalho (ou renda), que se está procurando um e que se está disposto a aceitar

os que forem oferecidos. A existência dessas regras influencia tanto a maneira como se reage frente à perda do emprego, como as oportunidades disponíveis no mercado de trabalho. Pessoas que tenham direito ao auxílio estatal não irão assumir funções que lhes dêem uma renda baixa ou lhes consumam poucas horas de trabalho, já que podem obter mais dinheiro com a assistência que o Estado lhes oferece. Por um período, os mercados de trabalho ajustam-se a essas condições da oferta de mão-de-obra. Os empregadores não irão oferecer empregos que paguem pouco e exijam poucas horas de trabalho. De maneira semelhante, os que têm direito ao auxílio do Estado tenderão a não trabalhar por conta própria, exceto se puderem auferir rendimentos superiores aos benefícios ou se, ilegalmente, continuarem a recebê-los assim mesmo.

A definição de "desemprego aberto" identifica um só e grande problema: a ausência cíclica e temporária de demanda que acarreta, especialmente para os homens, a perda do emprego. Nas economias desenvolvidas do pós-guerra, esse foi considerado o problema mais importante, a ser enfrentado pelos governos por meio de políticas de gestão da demanda. Outros problemas estavam excluídos — trabalhadores empregados meio período, impedidos de obter o emprego de jornada completa que desejavam, ou pessoas deficientes que não conseguiam encontrar bons empregos, por exemplo.

Não obstante, nas condições prevalecentes nas economias ocidentais do pós-guerra, a definição de "desemprego aberto" foi capaz de incorporar as preocupações dos formuladores de políticas e os problemas sociais mais importantes advindos do ajuste entre a oferta e a demanda de mão-de-obra. Ao longo das décadas de 1960 e 1970, o retorno à situação de desemprego em massa, verificada nos anos de 1930, continuou a ser uma preocupação social de peso e a falta de trabalho para o homem adulto, um grave problema. Percebe-se que um dos problemas relativos ao emprego foi transformado em o problema. Isso possibilitou que fossem congruentes a assistência provida pelo Estado, a definição de desemprego utilizada pelos estatísticos e a percepção que a população em geral tinha do "problema do desemprego".

Essa definição do emprego e sua adequação enquanto representação do "problema do emprego" foram solapadas nas décadas de 1970 e 1980, à medida que o emprego, em especial para as mulheres, passou a se caracterizar crescentemente por jornadas mais curtas e contratos temporários e sazonais, ao que se somou o declínio do trabalho assalariado em favor de relações de subcontratação e do trabalho por conta própria. Isso fez com que para alguns grupos de pessoas o "problema do emprego" não fosse mais "estar sem trabalho", mas sim "que tipo de trabalho obter". Mais frequente entre os que não tinham direito ao auxílio do Estado — mesmo quando sem trabalho e procurando emprego (como as mulheres casadas, em muitos países) —, o problema exacerbou-se onde os governos tentaram cortar as despesas do Estado por meio de deduções nos gastos sociais e normas que restringiam o número de pessoas com direito à assistência estatal. Em consequência, o nível de desemprego, embora continue a ser um indicativo da situação geral do mercado de trabalho, não mais define os "problemas de emprego" enfrentados por uma proporção cada vez maior da população.

Desemprego e subemprego no Terceiro Mundo

Nos países em desenvolvimento, as estatísticas sobre a força de trabalho têm sido coletadas da mesma maneira que no Primeiro Mundo. A maioria dos países elabora estatísticas em conformidade com as recomendações da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Mesmo quanto a questões de detalhe, verificam-se, em larga medida, práticas comuns, nos países desenvolvidos e em desenvolvimento (OIT, 1981, pp. 4-9)². Ocorre, entretanto, que essas práticas comuns são levadas a efeito em circunstâncias que diferem grandemente. Em muitos países do Terceiro Mundo, inexistem as condições econômicas e institucionais necessárias para distinguir o empregado do desempregado e ambos do inativo. Por isso, pode muito bem acontecer que alguém com "problema de emprego" não figure como desempregado.

No Terceiro Mundo, ao se aplicarem as definições da OIT para a força de trabalho surgem quatro problemas. Em primeiro lugar, a fronteira entre trabalho e não-trabalho é particularmente difícil de ser traçada, em especial nas áreas rurais, onde os afazeres das mulheres no lar podem ser considerados parte quer da atividade econômica, quer da atividade doméstica. Além disso, há problemas tanto para definir quais atividades estão dentro e quais estão fora da força de trabalho, como para operacionalizar, de maneira acurada e consistente, definições do que ela seja. O núcleo da força de trabalho, composto pelos assalariados, é fácil de definir. No entanto, quando se desloca o foco para áreas em que vigoram o emprego por conta própria, o trabalho familiar não remunerado, esquemas cooperativos e atividades de subsistência, que não estejam diretamente orientados para o mercado, torna-se mais difícil definir categorias e elaborar *surveys* capazes de captar com exatidão os que estão "com trabalho". No estudo feito por Anker e Anker (1988) sobre a participação das mulheres na força de trabalho no Egito, por exemplo, mudanças nas definições utilizadas e na maneira de formular as perguntas resultaram em variações consideráveis no tamanho da população feminina economicamente ativa.

Em segundo lugar, há o problema importante de saber até que ponto ter um trabalho equivale a não ter um "problema de emprego". Em países industrializados toma-se como dado que o desemprego é um indicador fundamental de "problemas de emprego" porque se supõe que o fato de se ter um trabalho é sinal de que se está bem colocado no mercado de trabalho. Como já foi mencionado, isso é, de uma parte, fruto do auxílio que o Estado presta ao desempregado e, de outra, do fato de que os problemas relacionados com trabalhos precários ou de baixa renda são postos à margem, uma vez que o desemprego é visto como o problema³. Nos países do Terceiro Mundo, o trabalho por conta própria e formas variadas de emprego irregular e instável encontram-se amplamente difundidos nas áreas rurais e urbanas. Nesses países, jamais se verificou um momento do ciclo econômico em que houvesse trabalho de jornada completa e remuneração razoável para todos os interes-

(2) A existência de referências comuns não deve obscurecer o fato de que os conceitos podem ser operacionalizados de maneiras muito diferentes. O fraseado das questões e o treino a que são submetidos os aplicadores, entre outros fatores, podem fazer com que resultados de *surveys* sobre a força de trabalho difiram grandemente.

(3) Em outras palavras, as pessoas que, nos países industrializados, são submetidas a baixos salários, jornadas de trabalho de poucas horas, relações empregatícias precárias etc. por muito tempo não merecem o mesmo grau de atenção política e social que as pessoas em "desemprego aberto".

sados; em muitos deles, o nível de assalariamento permaneceu baixo mesmo quando a economia cresceu rapidamente. Não obstante, são poucos os que aí habitam que, sem ter trabalho regular, figuram nas estatísticas como desempregados. Diante disso, Godfrey (1991), por exemplo, argumenta que o nível reduzido de "desemprego aberto" na Indonésia não indica que os "problemas de emprego" tenham sido resolvidos no país, mas tão-somente que aqueles que os têm não ficam sem trabalho. Foi a preocupação com esse problema que levou ao desenvolvimento do conceito de subemprego, que busca medir a insuficiência de emprego em termos de horas de trabalho e renda auferida⁴.

Em terceiro lugar, nos países onde o mercado de trabalho não está desenvolvido, como o emprego pode ser obtido por uma procura que não tenha regularidade, o ato de procurar trabalho de modo contínuo ou frequente não indica necessariamente que se esteja disponível para trabalhar ou genuinamente interessado em fazê-lo. Do ponto de vista analítico, essa situação torna-se muito mais complicada em virtude da sazonalidade do emprego, do predomínio do trabalho por conta própria e da utilização do trabalho familiar. Particularmente aguda nas áreas rurais, ela se manifesta também nas áreas urbanas com um setor informal amplo, exacerbando-se quando as pessoas desanimam de procurar emprego em face de condições adversas do mercado de trabalho. (Nesse caso, elas aparecerão nas estatísticas sob a rubrica "inativos", ainda que continuem a nutrir desejo de encontrar um emprego). Quanto maior a recessão, com mais nitidez esse quadro se configura.

Por fim, existe o problema de que no Terceiro Mundo as estatísticas sobre desemprego são passíveis de subestimar os "problemas de emprego", pois as pessoas que perdem o emprego não têm condições de permanecer sem trabalho por muito tempo. Como as pessoas não têm os meios para permanecer desempregadas, a não ser por períodos curtos, já que necessitam obter algum rendimento, por menor que seja, a saída é achar um trabalho qualquer, ao mesmo tempo que se continua em busca de um emprego que corresponda às qualificações, experiências e expectativas que se tenha. Daí que, durante a recessão, o aumento do desemprego pode não refletir fielmente o aumento dos "problemas de emprego". Exemplo disso são os que fazem "bicos", passíveis de serem considerados "empregados".

Em circunstâncias como essas, os dados sobre desemprego podem carecer de qualquer sentido. Na América Latina, argumenta-se que os jovens e os de melhor nível educacional figuram entre os desempregados de maneira mais que proporcional à sua participação na população total porque podem se permitir ficar sem trabalho. Seus "problemas de emprego" seriam, de um lado, temporários, de outro, não merecedores da atenção do Estado. Esse é o perfil do desempregado na Colômbia e na América Latina como um todo, tal qual o mostram Hopkins (1985, pp. 40-1) e Ramos (1974), respectivamente. De modo inverso, os que necessitam realmente conseguir trabalho e têm família para sustentar não permanecem em "desemprego aberto". Quanto a esses, o problema mais sério é o subemprego. Garcia e Tokman sugerem que na América Latina o subemprego é responsável em grau bem maior que o

(4) Em 1966, a II International Conference of Labour Statisticians, ao introduzir a categoria de subemprego, demonstrou preocupação com o problema da subutilização da força de trabalho em países do Terceiro Mundo. Essa categoria foi dividida em duas partes. A primeira, "subemprego visível", visava o problema das pessoas trabalhando menos horas do que gostariam ou fossem capazes de trabalhar. O "subemprego visível" ficava caracterizado se "se estivesse em emprego de jornada menor que a normal, ao mesmo tempo que à procura ou disposto a aceitar trabalho adicional" (OIT, 1982, p. 12). A segunda, "subemprego invisível", visava os problemas de baixa produtividade, baixa renda e subutilização de habilidades. O "subemprego invisível" foi também utilizado para caracterizar outras formas de problema de emprego, em específico as que se podem identificar na relação entre baixa renda, de um lado, e tempo da jornada de trabalho e vínculos empregatícios instáveis, de outro. Para um exemplo de definição complexa de desemprego com base em todos os três aspectos mencionados, ver DIEESE (1984).

"desemprego aberto" pela subutilização da força de trabalho. Na mesma linha, prosseguem afirmando que "este último atinge principalmente a força de trabalho secundária (pessoas que não são chefes de família, mulheres e jovens em particular), ao passo que o primeiro atinge chefes de família, explicando sua situação de pobreza" (1984, p. 103). Para estes autores, o "desemprego aberto" não deveria assim ser considerado um problema social maior ou o mais importante aspecto do "problema do emprego".

A preocupação com o subemprego ressalta que esse problema é, no Terceiro Mundo, de natureza estrutural, sendo apenas parcialmente representado pela noção de "desemprego aberto". Ademais, o nível de desemprego pode não ser sequer um indicador confiável da extensão do subemprego. Quanto ao argumento de Edwards de que o "desemprego aberto" não é "senão a ponta de um *iceberg* que se assenta sobre um estrato de subemprego, localizado fora do setor moderno, é preciso notar que a analogia é enganosa. A ponta do *iceberg* é uma proporção invariável do volume total, não havendo qualquer relação necessária entre mudanças no nível de desemprego e no de subemprego. Um estudo sobre 95 centros urbanos brasileiros, realizado por Tolosa, mostra que os níveis de "desemprego aberto" não têm correlação com indicadores de subemprego tais como a proporção de pessoas trabalhando poucas horas, a quantidade de indivíduos prestando serviços pessoais ou vinculados ao comércio, a incidência de trabalho por conta própria e renda familiar baixa (Tolosa, 1976, pp. 37-45)⁵. Pode-se concluir, portanto, que no Terceiro Mundo o desemprego não deve constituir preocupação central seja para os governos, seja para quem mais se ocupe de políticas relativas à mão-de-obra.

O problema do desemprego na década de 1980

Ao final da década de 1970, a utilidade da categoria de desemprego para definir o "problema do emprego" nos países do Terceiro Mundo foi objeto das mais variadas críticas. Com a recessão e as políticas de ajuste dos anos 1980, entretanto, verificou-se um aumento do "desemprego aberto", particularmente na América Latina. Resumindo os dados relativos a uma série de países da região, Garcia e Tokman mostram que o "desemprego aberto" elevou-se de 7% para 10,4%, entre 1980 e 1983, alterando-se também a composição do conjunto dos desempregados, com o aumento da presença de adultos, chefes de família, pessoas com nível educacional mais baixo e menor qualificação e que estavam previamente empregadas (1984, p. 110). Ao mesmo tempo, em Santiago e Buenos Aires, por exemplo, cresceu o contingente de pessoas trabalhando poucas horas e segundo indicações, os trabalhadores acorreram em massa ao setor informal diante da queda do emprego no setor moderno (1984, pp. 111-4)⁶.

No Brasil, a recessão atingiu sobretudo as indústrias de bens de capital e de bens de consumo duráveis do Sudeste. Com expectativas de reencontrar

(5) O termo "subemprego" tem muitas definições. Definido de maneira estreita, ele indica uma situação em que se trabalha poucas horas por motivos alheios à própria vontade. Tolosa, entretanto, o tem associado de maneira geral com jornadas curtas de trabalho, baixa renda e trabalhos desempenhados no setor de serviços.

(6) Tal fenômeno não é inteiramente novo. É resultado de um processo recessivo agudo, pouco frequente nos países do Terceiro Mundo, na década de 1970. A mesma tendência ao crescimento das taxas de "desemprego aberto" entre homens adultos e chefes de família homens foi observada no Chile durante a crise de 1970-1 (OIT/PREALC, 1972, p. 50).

emprego no próprio setor, os trabalhadores desempregados da indústria não se identificavam com a imensa leva de pobres urbanos, que se havia ampliado durante a década anterior. Longe de aceitar o deslocamento para um mundo em que relações de trabalho instáveis e não padronizadas são a tônica, esperavam e exigiam novos postos na indústria, enxergando a situação como temporária⁷. Ao mesmo tempo, entretanto, não eram todos que podiam permanecer em "desemprego aberto" enquanto procuravam outro emprego. Embora o impacto imediato da perda do emprego fosse amenizado pelo dinheiro do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, a necessidade de ter alguma renda levou trabalhadores a realizar atividades esporádicas na construção civil e como empregados domésticos. Em muitos casos, essas atividades eram remuneradas mediante salário, mas não registradas em carteira. Obrigados por circunstâncias que lhes escapavam ao controle a aceitá-las, os trabalhadores tendiam a vê-las como inferiores e temporárias. Embora como serviço, continuavam a se considerar desempregados.

À medida que o desemprego tornou-se uma questão política e social, surgiram controvérsias a respeito das estatísticas. Os dados oficiais do desemprego na Região Metropolitana de São Paulo eram colhidos, elaborados e divulgados mensalmente pelo IBGE. A Pesquisa Mensal de Emprego (PME) seguia os parâmetros ditados pela OIT e valia-se de uma definição estreita de desemprego: para ser considerada desempregada era necessário que a pessoa tivesse procurado emprego ativamente nos sete dias precedentes, não tivesse assumido nenhum (nem sequer por uma hora) e estivesse sem trabalho (mesmo que por falta de clientes). Durante a recessão, a PME registrou apenas um aumento limitado do desemprego: de 5,7%, no segundo quarto de 1980, para 7,4%, em igual período no ano seguinte, e daí para 7,2%, no segundo quarto de 1983⁸. A elevação de 1,5% no desemprego, entre 1980 e 1983, não refletia a queda de 14% do emprego assalariado com registro em carteira, verificada na Região Metropolitana de São Paulo naqueles anos⁹.

Uma interpretação possível desses dados é a de que, ao perder o emprego, as pessoas não permaneciam em "desemprego aberto" mas deslocavam-se rapidamente para o setor informal. Esse argumento foi sustentado por Sabóia (1986), entre outros. No entanto, se o processo ocorria, não era tal que fosse aceito pelos envolvidos. Muitos trabalhadores que haviam perdido seus postos na indústria continuavam a se considerar trabalhadores fabris desempregados. Os metalúrgicos, em particular, manifestavam indignação por se sentirem alijados do direito a ter emprego e salário. Esse sentimento que os perturbava, assim como a outros trabalhadores, as estatísticas não conseguiram captar.

No movimento sindical havia-se difundido a crença de que o índice oficial de desemprego era inadequado ou mesmo falsificado. Ela pareceu confirmar-se quando o DIEESE publicou os resultados de um *survey* sobre emprego e desemprego, realizado em maio de 1981¹⁰. Os resultados divulgados apresentaram uma taxa de "desemprego aberto" de 9,6% e de 6,2% de "desemprego oculto".

(7) Para uma análise das respostas dos trabalhadores à perda do emprego, em São Paulo, e dos caminhos percorridos em busca de um novo trabalho, ver Hirata e Humphrey (1991).

(8) Dados da PME, publicados em IBGE (1983, 1985).

(9) *Anuário Estatístico de São Paulo*, 1980 e 1983.

(10) O DIEESE realizou o *survey* como parte do processo de atualização de seu índice mensal do custo de vida. Alguns dos dados deste *survey* estão publicados em DIEESE (1984). Telles (1988) e Montali e Telles (s.d.) utilizam-nos amplamente. As informações sobre o *survey* foram extraídas dessas duas fontes e dos questionários aplicados, gentilmente fornecidos pelo DIEESE.

A diferença foi atribuída a três fatores:

(i) O *survey* do DIEESE incluía jovens de dez a treze anos. Como a taxa de desemprego nesse segmento era de mais de 50%, a taxa geral de desemprego foi acrescida em mais de 1%.

(ii) A flexibilização do critério para determinar a falta de trabalho, com o que os que se ocupavam de "bicos", considerados empregados pela PED, foram registrados como desempregados, desde que estivessem procurando emprego ativamente. Não é possível saber quantos eram, uma vez que, de modo confuso, foram incluídos entre o contingente de "desempregados abertos".

(iii) A flexibilização do critério para determinar a procura de emprego, o que permitiu incluir entre os desempregados os que haviam desanimado de procurar emprego. Trabalhadores que desejassem um trabalho fixo e tivessem procurado emprego nos três meses precedentes eram considerados em "desemprego oculto", valendo o mesmo para os que afirmavam não ter procurado emprego nos sete dias anteriores porque não estavam conseguindo encontrar trabalho. Com isso, a taxa de desemprego elevou-se em 6,2%.

Estatísticos especializados no assunto poderiam argumentar que o *survey* realizado pelo DIEESE, ao fundir categorias distintas de emprego e desemprego, acabou por produzir uma taxa inteiramente enganosa de desemprego da ordem de 15%. A meu ver, isso equivaleria a omitir o essencial. Os resultados obtidos pelo DIEESE duplicaram a presença do assunto "desemprego" nos órgãos de imprensa. Os 15% foram tomados como um indicador da extensão do problema em termos sociais e o desemprego tornou-se uma questão política central. Argumentou-se que eles refletiam de modo mais exato e em sua plenitude o impacto da recessão na força de trabalho em São Paulo. Fosse parte dos desempregados registrada sob a rubrica do "subemprego", o quadro seria visto como parte do problema crônico e estrutural do subemprego no Brasil.

Para o DIEESE, os dados mostravam que o desemprego era um problema social sério, cuja real extensão não era revelada pelas estatísticas do IBGE, feitas com base na definição estrita da OIT. Ao flexibilizar os critérios para determinar a falta de trabalho e a procura de trabalho, o *survey* do DIEESE apresentou um nível de desemprego que parecia refletir de maneira mais adequada a dimensão inédita do "problema do emprego", que já havia adquirido importância social e política na Região Metropolitana. A taxa de 15% mostrava-se mais condizente com as percepções da crise, do desemprego e da miséria cada vez maior.

A mudança da definição de desemprego em São Paulo

Mais tarde, os princípios do *survey* do DIEESE foram refinados e incorporados à PED, que passou a ser feita em São Paulo a partir do final de 1984. A visão de que o nível de desemprego era um indicador-chave da

situação do mercado de trabalho, embora a definição da OIT fosse incapaz de captá-lo esteve presente desde o início:

De início, ressalta-se a importância da variável escolhida para a realização deste estudo: a taxa de desemprego. Trata-se, indiscutivelmente, da variável central para a realização de análises conjunturais do mercado de trabalho [...] A despeito de sua importância [...] tem sido relegada, paradoxalmente a um plano secundário. A principal razão para que a taxa de desemprego assuma um papel menor nas análises econômicas reside, provavelmente, na própria concepção metodológica dos indicadores oficiais. De fato, as taxas de desemprego captadas pelo IBGE oscilam em patamares tão baixos [...] que podem ser consideradas residuais. O que se pretende mostrar adiante é que as pequenas taxas de desemprego oficial não refletem, em sua dimensão real, o problema do desemprego no Brasil, mas, sobretudo, a inadequação da metodologia utilizada. (PED, 1989, B2)

Haga esclarece onde reside essa inadequação:

O conceito convencional de desemprego considera como desempregado somente os indivíduos que, não tendo nenhum trabalho, procuram efetivamente trabalho. Na presente pesquisa amplia-se o conceito para aqueles que estão numa situação de desemprego mascarada pela realização de trabalhos precários comumente conhecidos como "bico", ou pelo desestímulo daqueles que deixam de procurar trabalho em função das dificuldades do mercado. (Haga, 1987, p.86)

Essas duas categorias de desempregados — os que realizam trabalhos precários e os que se sentem desanimados para procurar emprego — foram as principais inovações da PED. Com efeito, os *surveys* do IBGE escondem o aumento real do desemprego na recessão na medida em que consideram empregados os que estão se ocupando de "bicos" e inativos os que estão desanimados para procurar emprego, quando o correto seria considerá-los ambos desempregados.

A noção de "desalento" tem sido usada em muitos países, a de trabalho precário, porém, é mais inovadora e merece uma explicação mais detalhada. Troyano enuncia de modo claro a lógica subjacente à sua utilização:

Investigações sobre emprego na região [América Latina] mostram que um volume significativo de pessoas que se declararam desempregadas, durante o período de referência, realizou ocasionalmente algumas

atividades remuneradas no período [...] Estes trabalhos esporádicos, irregulares e marginalmente produtivos constituem [...] a forma possível para se prover de um sustento mínimo enquanto se procura uma ocupação estável. (Troyano, 1988, p. 15)

Troyano cita ademais uma passagem do relatório da CEPAL em que se afirma: "fica claro que, como forma de subutilização da capacidade produtiva, a situação resulta num tipo extremo de subemprego, muito próximo do desemprego aberto" (Troyano, 1988, p. 15).

Na idéia de que "trabalhos esporádicos, irregulares e marginalmente produtivos" funcionam como substitutos de benefícios para os desempregados, enquanto estes procuram trabalhos estáveis, o trabalho irregular aparece caracterizado como um período de transição entre um e outro trabalho estável, do mesmo modo que o desemprego tende a ser visto como um interlúdio entre a perda de um emprego e a aquisição de outro. Em outras palavras, os que estão nessa situação são considerados antes como desempregados que como pessoas que solucionaram seu problema de emprego deslocando-se para o setor informal.

As noções de "desalento" e "trabalho precário" são certamente bastante plausíveis. Se elas podem realmente apreender a dinâmica do mercado de trabalho em cidades como São Paulo, então a PED é um bom indicador conjuntural da situação do mercado de trabalho, capaz de mostrar a direção e extensão de mudanças no "problema do emprego" ao longo do ciclo econômico. Se não o podem, então de duas, uma: ou o indicador não detecta o desemprego que existe ou as pessoas permanecem sem trabalho (não importa o critério que se use), quando perdem emprego no setor formal. A questão de saber se a PED é ou não um bom indicador continua todavia em aberto. Dela nos ocuparemos no restante deste artigo. Primeiro examinando os resultados do IBGE para a década de 1980, depois o impacto resultante das mudanças nas definições utilizadas pela PED.

A recessão e a taxa de desemprego do IBGE

Embora o IBGE publique mensalmente dados sobre o desemprego nas regiões metropolitanas, em nossa análise da recessão utilizamos números da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) para a Região Metropolitana de São Paulo. A PNAD é um *survey* anual que se apóia no mesmo questionário da PME, com a vantagem de divulgar resultados mais abrangentes e incluir na amostra jovens de dez a treze anos. Os números relativos a 1979, 1983 e 1987 estão expostos na Tabela 1¹¹. A população entre dez e 59 anos ou mais é dividida em dois grupos de idade (de dez a dezenove anos e de vinte a 59 anos ou mais), as quais se dividem, por sua vez, em quatro categorias, apresentadas no Diagrama 2. A Tabela 1 mostra que entre 1979 e 1983 o nível de desemprego¹²

(11) Pode-se considerar 1986 o ápice do período de recuperação econômica, pois foi nesse ano que o impacto do Plano Cruzado se fez sentir plenamente. Como o Plano produziu distorções, foram utilizados dados de 1987, referentes à última semana do mês de setembro.

(12) O nível de desemprego apresentado na tabela indica a proporção de desempregados em relação à população total, diferentemente da taxa de desemprego, que toma por base a população economicamente ativa.

para cada um dos grupos elevou-se significativamente, verificando-se um salto entre os homens adultos — de 2,6% para 7,0% — um aumento de quase 1,7 vez. Esse aumento, entretanto, responde apenas por parte da história. Outras mudanças importantes ocorreram no mesmo período.

Diagrama 2
Categorias de emprego da PNAD

População Total				
Inativos	Economicamente Ativa			
	Desempregados	Ocupados		
		Emprego Não-Assalariado	Emprego Assalariado	
			Sem Carteira	Com Carteira

Categorias da Tabela 1

Inativos	Desempregados	Outro Emprego	Emprego com Carteira
----------	---------------	---------------	-------------------------

Tabela 1
Mudanças do nível de emprego, desemprego e inatividade por sexo e idade:
Região Metropolitana de São Paulo, 1979-87 (% da população por grupo de idade)

		Emprego com registro	Emprego de outro tipo	Desempre- gados	Economica- mente ativos
Idade					
Homens					
10-19	1979-83	-8.1	2.5	3.5	2.0
	1983-87	6.1	0.2	-2.9	-3.3
20-59	1979-83	-8.3	3.6	4.4	0.3
	1983-87	4.1	-1.2	-2.6	-0.3
Mulheres					
10-19	1979-83	-4.5	0.4	2.1	1.9
	1983-87	2.8	-0.7	-0.8	-1.3
20-59	1979-83	-1.7	3.3	1.4	-3.0
	1983-87	4.0	1.4	-0.4	-5.1

Fonte: IBGE, *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*. Os dados relativos a 1979 e 1987 estão publicados; os relativos a 1983 foram calculados a partir de dados originais.

No caso dos homens adultos, observou-se uma forte ampliação do contingente trabalhando em "outro emprego", no mais das vezes mediante pagamento de salário, mas sem registro em carteira. Menos frequentes eram os trabalhadores que não recebiam salário (trabalhadores por conta própria, empregadores, trabalhadores familiares sem remuneração etc.). O número de homens adultos trabalhadores empregados sem base num contrato formal

(sem carteira assinada) elevou-se em quase todos os setores da economia nesse período, o que aparentemente resultava tanto da ausência de oportunidades nos setores e empresas mais organizadas, como, possivelmente, da piora da situação geral na medida em que os empregadores valiam-se da abundância de mão-de-obra disponível para contratar trabalhadores sem a formalização de contratos¹³.

A situação da mulher adulta contrastava com a do homem adulto. Como se vê na Tabela 1, apenas uma pequena parte das mulheres empregadas era registrada; no entanto, o nível de inatividade das mulheres não deixou de cair mesmo durante a recessão. Enquanto jovens e homens adultos tiveram sua participação no mercado de trabalho reduzida, as mulheres adultas continuaram a ingressar na força de trabalho entre 1979 e 1983, ainda que a taxas mais baixas que as observadas na década de 1970 (Hirata e Humphrey, 1990). Sem conseguir trabalho com registro era carteira, ao perderem o emprego, elas permaneceriam desempregadas ou optavam por novas formas de emprego. Também aqui assistiu-se a um aumento maior do número de assalariados sem registro em carteira que de trabalhadores por conta própria. De maneira talvez surpreendente, esse aumento do número de assalariados sem contrato formal de trabalho verificou-se não no âmbito dos empregos domésticos, mas no setor de serviços. Mas para as mulheres adultas essa é apenas parte da história. A recessão acarretou um declínio na taxa de ingresso das mulheres na atividade econômica e deteriorou o padrão de emprego que haviam sido capazes de conseguir.

Quanto aos jovens, de ambos os sexos, a situação no período foi marcada pela diminuição acentuada do emprego com registro em carteira. No grupo de idade aí representado, a proporção de empregados com carteira assinada caiu em mais de um terço, no caso dos homens, e um quarto, no caso das mulheres. Em ambos, o desemprego, embora isoladamente o fator mais importante na subtração de contingentes da categoria "jovem trabalhador com carteira assinada", foi responsável por menos da metade da diminuição apontada. O restante deveu-se à elevação da taxa de inatividade (pessoas retirando-se do mercado de trabalho) e ao aumento do número de trabalhadores assalariados sem carteira assinada, dentre os quais destacavam-se jovens do sexo masculino.

Entre 1983 e 1987, com a retomada do crescimento, essas tendências foram em alguma medida invertidas. Em todos os grupos, observou-se uma ampliação acentuada do contingente de assalariados com carteira assinada, embora não se tenha retornado aos níveis de 1979. As taxas de inatividade caíram, em particular entre as mulheres adultas. O ritmo de ingresso das mulheres na força de trabalho, reduzido pelos efeitos da recessão, voltou a ganhar impulso novamente. Num período de apenas quatro anos, a proporção de mulheres adultas na força de trabalho cresceu de 45,8% para 50,9%. Entre as que tinham de 25 a 39 anos, o crescimento foi ainda maior, de 47,2% para 55,0% (também nos anos 1970 as taxas de participação na força de trabalho elevaram-se com maior rapidez nessa faixa etária). Em face dessa tendência, não surpreende que, com a retomada do crescimento, tenha

(13) Outra explicação para o crescimento do emprego sem registro em carteira poderia ser o aumento do número de funcionários públicos, sem contrato com base na CLT. A proporção de homens empregados na administração pública, entretanto, elevou-se não mais que ligeiramente, entre 1979 e 1983.

aumentado a presença da mulher adulta em empregos outros que não o assalariado com carteira assinada, enquanto a presença dos demais grupos de trabalhadores em empregos dessa natureza se mantinha estável ou declinava. De 1979 a 1987, por exemplo, a proporção de mulheres adultas no mercado de trabalho elevou-se 8,1%. Desse novo contingente, 1% ficou desempregado, 2,3% permaneceram vinculados a empregos com carteira assinada e 4,7%, a outras formas de emprego. Para as mulheres adultas, o preço da "década perdida" foi a diminuição do emprego com base num contrato formal.

Fica claro portanto que o "desemprego aberto" sobe com a recessão e cai com a retomada do crescimento. Contudo, com a exceção do que se verifica entre os homens adultos, a magnitude das oscilações na taxa de desemprego não responde senão por menos da metade da magnitude das oscilações na taxa de emprego com carteira assinada. Isso porque flutuações nas taxas de atividade e nos níveis de emprego assalariado sem carteira assinada enfraquecem a correlação entre este tipo de emprego e o desemprego.

Essas descobertas são resultado do modo como operam os mercados de trabalho em São Paulo ou mera comprovação de que a metodologia do IBGE, tal qual argumentavam os formuladores da PED, é inadequada? Se as duas principais inovações da PED — desemprego oculto pelo desalento e desemprego oculto pelo trabalho precário — funcionam realmente bem, elas devem reduzir flutuações na taxa de inatividade e reclassificar sob a rubrica "desempregados" certas pessoas realizando trabalhos precários. Como não é possível comparar a PED e a PNAD ao longo dos anos de 1979 a 1987, já que a primeira só começou a ser feita a partir de 1984, iremos nos limitar a fazer considerações sobre o desempenho da PED entre 1984 e 1989.

O desempenho do indicador da PED para o desemprego

Na PED, a tentativa de apreender o desalento dos trabalhadores se faz de duas formas. Primeiro, considera-se que a pessoa está procurando trabalho se buscou ativamente empregar-se em algum momento nos trinta dias anteriores ao *survey*. Note-se que a PNAD e a PME, embora colem dados com base no período de trinta dias, trabalham fundamentalmente com um período-referência de sete dias. Segundo, o desalento só fica caracterizado se a pessoa que não houver procurado trabalho nos trinta dias precedentes declarar que, necessitando de emprego, procurou trabalho por um período mínimo de quinze dias, nos doze meses precedentes¹⁴.

A PED procura detectar trabalhadores que estejam se ocupando de "bicos" por meio da flexibilização do critério utilizado pela Organização Internacional do Trabalho para determinar a "falta de trabalho". Os que estão procurando emprego e estão realizando ao mesmo tempo trabalhos esporádicos são considerados desempregados, e são definidos como pessoas

(14) Essas informações foram extraídas dos questionários da PED e dos manuais para entrevistadores, gentilmente fornecidos pela PED.

cujo trabalho, normalmente, não tem continuidade e nem mesmo periodicidade. Isto é, normalmente a frequência com que realiza seu trabalho é muito variável, e por isto, não tem nenhuma "garantia" e "previsibilidade" de que terá trabalho, quando terminar o que está realizando. (PED, 1987b, p. 78)

A extensão do período de referência de sete para trinta dias fez a taxa de "desemprego aberto" elevar-se em mais ou menos um quinto. Em 1987, essa extensão foi responsável por um aumento de 5,1% para 6,2% na taxa global de desemprego. Em contraste com a manutenção da taxa entre os homens adultos de dezoito a 39 anos, verificou-se um crescimento de 5,2% para 7,1% e de 13,1% para 17,1% da taxa de desemprego entre as mulheres adultas de dezoito a 39 anos e os jovens de dez a dezessete anos, respectivamente¹⁵.

O impacto das duas inovações introduzidas pela PED pode ser medido pelos números do desemprego entre jovens e adultos, de ambos os sexos, no ano de 1987, apresentados na Tabela 2. O "desemprego oculto por desalento" alcança 1,2% no conjunto da população, sendo maior entre jovens e mulheres que entre adultos e homens. Exibe também uma correlação mais forte com o "desemprego aberto" entre as mulheres adultas. O "desemprego oculto por trabalho precário", por sua vez, é encontrado tanto entre os jovens como entre os adultos, de ambos os sexos, conquanto seja mais frequente entre os homens deste último grupo, no qual a proporção dos que se encontram em "desemprego aberto" é baixa. Consideradas em conjunto, as duas formas de "desemprego oculto" provocam uma elevação no nível total de desemprego de quase 50%, de 6,3% para 9,2%¹⁶.

Foi dito antes que no início dos anos 1980 essa taxa mais alta de desemprego parecia concordar com a percepção de que o desemprego havia-se elevado a ponto de configurar um grave problema social. Ao promover a flexibilização dos critérios para caracterizar o desemprego, a PED se afigurava um instrumento capaz de detectar pessoas com algum tipo de problema de emprego. Daí não se deduz que essas pessoas devessem ser classificadas na categoria "desempregados", tampouco que a definição ampliada de desemprego — a qual havia sido concebida para detectar movimentos, causados pela recessão, de saída da categoria "empregados", que não desembocassem porém na categoria "desempregados", em sentido estrito — funcionasse bem como indicador conjuntural. (Se a PED funciona bem como indicador conjuntural da situação do mercado de trabalho, então a taxa de desemprego que registra deve crescer quando o emprego no setor formal diminui e diminuir quando este cresce.) Considerando o emprego assalariado com registro em carteira o núcleo do setor formal, é possível fazer a mesma avaliação que antes foi feita sobre a PNAD.

Desse ponto de vista, a noção de "desemprego oculto por trabalho precário" parece promissora. A Tabela 2 mostra que em 1987 a taxa de "desemprego oculto por trabalho precário" atingiu nível próximo a 40% da

(15) Esses dados foram extraídos de uma fita (de computador) da PNAD de 1987 para a Região Metropolitana de São Paulo.

(16) Em teoria, as pessoas podem estar, a um só tempo, desanimadas de procurar emprego e desempenhando um trabalho irregular. Na prática, menos de uma em cada mil pessoas, na população total, estava nessa situação em 1987.

taxa de "desemprego aberto". Dados da PED divulgados ao longo dos anos indicam que o "desemprego oculto por trabalho precário" é uma proporção razoavelmente constante do "desemprego aberto", no decurso do ciclo econômico. Nesse sentido, a categoria "trabalho precário" se comporta muito bem. Variando em conformidade com a taxa de desemprego, ela não é tão grande a ponto de acanhar a taxa de "desemprego aberto", nem tão pequena a ponto de ser irrelevante. Uma razão importante de não ser alta a "taxa de desemprego oculto por trabalho precário" em São Paulo é a pouca frequência do trabalho esporádico na cidade. Em 1987, o número total de pessoas realizando trabalhos eventuais em São Paulo não chegava a representar 6% da população economicamente ativa, dos quais menos de um terço eram classificados como desempregados. Em face disso, a PED evita o risco de incluir um amplo contingente de pessoas cronicamente subempregadas na categoria "desempregados".

Tabela 2
Desemprego por idade, sexo e tipo:
RMSP 1987^a (%)

		Desemprego		
Sexo	Aberto	Oculto pelo		Total
Idade		Trabalho precário	Desalento	
Masculino				
10-17	15.5	4.1	2.5	22.0
18-39 ^c	4.6	1.8	-	6.8
Feminino				
10-17	21.5	- ^b	4.5	28.2
18-39 ^c	7.8	1.8	2.2	11.7
Total	6.3	1.7	1.2	9.2

Fonte: SEP-Convênio Seade/DIEESE/Unicamp. Os dados foram gentilmente fornecidos pela PED.

a) Os dados foram extraídos da amostra total da PED, de 1987.

Sou grato aos responsáveis pela PED por terem permitido o acesso aos dados e terem montado algumas tabelas no computador.

b) O traço indica que a amostra era pequena demais para fornecer dados significativos, quando discriminada por sexo e idade.

c) Os dados foram calculados com base em médias para os grupos de idade de dezoito a 24 e de 25 a 39 anos.

Dado esse comportamento da categoria "trabalho precário", é lícito supor que se fosse incorporada à taxa de desemprego da PED (ver Tabela 2) a categoria de "desemprego oculto", o desemprego entre os homens adultos seria 40% maior. O nível de desemprego teria crescido 6,2% e não 4,4%, entre 1979 e 1983¹⁷. Em outras palavras, a maior parte da queda de 8,3% registrada na taxa de emprego assalariado teria sido absorvida por um aumento na taxa de desemprego e não nas taxas de inatividade e "outras formas de emprego". É de todo provável que desde que possível operacionalizar um indicador confiável do "desemprego oculto por trabalho precário", observar-se-ia uma forte relação inversa entre as taxas de emprego com carteira assinada e de desemprego. Em São Paulo, quedas na primeira seriam igualadas por elevações na taxa de desemprego entre homens adultos¹⁸.

(17) Se compararmos os dados da PED relativos à faixa etária de dezoito a 39 anos com os dados da PNAD relativos à faixa etária de vinte a 59 anos, veremos que não há grande diferença a esse respeito.

(18) A questão da confiabilidade é crucial. A PED trabalha com um número relativamente pequeno de entrevistadores bem treinados, embora invista pesadamente na checagem de dados. Em *surveys* maiores, em particular se intermitentes, quando não há continuidade de trabalho com um único questionário, os problemas podem ser insuperáveis. Mesmo na PED, a distinção entre trabalho regular e irregular mostrou-se problemática.

A questão do desalento é mais difícil de ser resolvida. Aplicada a definição que a OIT dá ao desemprego, as pessoas que estiverem desanimadas de procurar trabalho aparecerão como inativas, ainda que possivelmente fossem melhor descritas como desempregadas. Quando aumentem as taxas de inatividade durante os períodos recessivos, já que são mais intensos os efeitos do desalento. Altas taxas de "desemprego aberto" indicam que não está fácil de encontrar-se emprego e isso leva algumas pessoas a se sentirem inteiramente desencorajadas a procurar trabalho. Se o desalento realmente ocorre e se a PED conseguiu encontrar um meio de detectá-lo, então o "desemprego oculto por desalento" deve crescer mais rapidamente que o "desemprego aberto" à medida que a economia caminha para a recessão, e diminuir também mais rapidamente quando a tendência inversa tem início. A esse respeito, o que se pode dizer do desempenho da PED?

Não é provável que a extensão já referida do período-referência de sete para trinta dias torne a taxa de desemprego mais sensível ao ciclo econômico. Conforme os dados da PNAD, entre 1983 e 1987, a taxa de desemprego entre mulheres (de dez anos ou mais) que haviam procurado emprego nos sete dias precedentes ao *survey* caiu de 7,1% para 5,2%. Em contraste, entre as mulheres que haviam procurado emprego de sete a trinta dias antes, a taxa de desemprego permaneceu inalterada no período (2,3% da população economicamente ativa)¹⁹.

Algo semelhante ocorre com a categoria "desalento" utilizada na PED. O nível de desalento captado por essa pesquisa exhibe poucas flutuações no transcorrer do ciclo econômico. Entre maio de 1985 e setembro de 1986, o nível de "desemprego aberto" registrado pela PED declinou de 9,2% para 5,7%, ao passo que o "desemprego oculto por desalento" permaneceu constante, na casa de 1,7% da população economicamente ativa (PED, 1985, 1987a). Para igual período, os dados relativos aos jovens mostram que o "desemprego oculto", de ambos os tipos, elevou-se sobremaneira, enquanto o desemprego declinou. Ainda com relação ao mesmo período, a taxa de "desemprego aberto" registrada pela PED entre pessoas de ambos os sexos, com idades de dez a dezessete anos, passou de 26,9% para 18,0%; simultaneamente, a taxa de "desemprego oculto" foi de 9,4% para 10,5% (PED, 1985, 1987a). Torna-se evidente portanto que a categoria "desemprego oculto" não faz da PED um instrumento mais sensível ao ciclo econômico.

Da PED pode-se também extrair provas de que a noção de "desalento" não soluciona o problema da flutuação das taxas de atividade. Análises feitas por Dedecca e Ferreira (1988) sobre as taxas de atividade e de emprego demonstram claramente que enquanto as taxas de participação de homens adultos na força de trabalho permaneceram praticamente constantes entre 1985 e 1988, as de homens e mulheres jovens manifestaram marcada tendência de crescimento ao final de 1986, e de declínio em 1987. No caso das mulheres adultas, o quadro é mais complexo em virtude da tendência, de longa duração, ao crescimento de suas taxas de participação na força de trabalho, embora seja evidente o mesmo grau de flutuação (Dedecca e

(19) Entre os jovens, a taxa de desemprego verificada entre os que haviam procurado emprego de sete a trinta dias antes do *survey* elevou-se no período 1983-7, ao passo que entre os que haviam procurado emprego nos sete dias anteriores, declinou.

Ferreira, 1988, pp. 47-9) Devido às flutuações nas taxas de atividade, o impacto das elevações e quedas dos níveis de emprego sobre o desemprego é amenizado.

A noção de "desalento" supostamente detecta pessoas cujo compromisso com a procura de emprego foi minado por condições adversas no mercado de trabalho. Na prática, ela parece detectar pessoas cujo compromisso com a procura de emprego é débil ou intermitente. Quando a situação do mercado de trabalho melhora, novos contingentes são atraídos às suas franjas — interessados em achar trabalho, seus membros não querem empregos regulares. Não é fácil imaginar um modo de lidar com essa situação do ponto de vista da pesquisa. Produzir uma definição mais estreita de "desalento" não seria de grande valia. O número de "trabalhadores desalentados" já era pequeno mesmo antes de 1988, quando mudanças introduzidas na PED o reduziram ainda mais. Como as flutuações nas taxas de atividade das mulheres são consideravelmente maiores que o nível de "desemprego oculto", torna-se difícil resolver essa questão.

Há, entretanto, uma razão mais fundamental para isso. Para que seja possível operacionalizar a noção de "desalento", é preciso que as pessoas que tenham procurado emprego nos doze meses anteriores hajam interrompido essa procura. O critério que determina um tempo mínimo de procura de emprego tem como objetivo assegurar que as pessoas classificadas como "desalentadas" tenham buscado efetivamente encontrar trabalho. Todavia, é possível que se esteja "desalentado" sem jamais ter procurado emprego. De acordo com a PNAD, isso se verifica com frequência entre os desempregados jovens de dez a dezenove anos, faixa de idade em que a maioria ingressa no mercado de trabalho. Tendo de procurar emprego pela primeira vez, a maioria retarda o início do processo se forem adversas as condições do mercado de trabalho. De modo parecido, o ritmo do ingresso de mulheres no mercado de trabalho, responsável pelo rápido crescimento das taxas de atividade entre pessoas do sexo feminino durante as décadas de 1970 e 1980, desacelerou-se — tendo sido observada inclusive uma tendência de inversão desse processo — quando a recessão atingiu o ápice, em 1983. Em conjunturas dessa espécie, as mulheres podem desanimar de procurar emprego mesmo antes de fazê-lo. A possibilidade de que isso ocorra é maior quando a mulher depende de que lhe digam onde obter trabalho ou de que venham a ela consultá-la sobre seu interesse em conseguir determinado emprego. Nesses casos, se as oportunidades não surgirem, a mulher permanecerá inativa e os dados sobre o desemprego não apontarão o problema, ainda que a noção de "desalento" seja utilizada.

Os problemas do emprego e do desemprego

Na discussão sobre o aparecimento da noção de desemprego na França, foi sugerido que ela tem por base uma expectativa de emprego.

REFERÊNCIAS

- Anker, R. and M. Anker, 1988. "Improving the Measurement of Women's Participation in the Egyptian Labour Force: results of a methodological study", ILO, Population and Labour Policies Programme Working Paper n° 163, Geneva, HO.
- Baltar, P. and Guimarães Neto, 1987. "Mercado de Trabalho e Crise: notas para uma abordagem", São Paulo, ANPEC/INPE, mimeo.
- Dedecca, C. e S. Ferreira, 1988. "Crescimento econômico e população economicamente ativa", *São Paulo em Perspectiva*, vol. 2, n° 3, pp. 43-55.
- DIEESE, 1984. *Emprego e Desemprego na Grande São Paulo*, São Paulo, DIEESE.
- Edwards, E., 1974. "Employment in Developing Countries", *World Development*, vol. 2, n° 7.
- García, N. e V. Tockman, 1984. "Transformación Ocupacional y Crisis", *Revista de la CEPAL*, n° 24.
- Godfrey, M., 1986. *Global Unemployment*, Brighton, Harvester.
- _____, M., 1991. "Surplus Labour Re-specified: theory, measurement and policy for Indonesia", report to ESCOR, IDS, Brighton.
- Haga, A., 1987. "Pesquisa de Emprego e Desemprego na Grande São Paulo", *São Paulo em Perspectiva*, vol. 1, n° 3.
- Hirata, H. e J. Humphrey, 1989. "Desemprego Oculto pelo Trabalho Precário: operários industriais em São Paulo", *São Paulo em Perspectiva*, vol. 3, n° 1/2.
- _____, 1990. "Male and Female Workers and Economic Recession in Brazil", Paper presented to conference on "Weathering Economic Crises: women and recession in Latin America", Santiago, maio.
- _____, 1991. "Workers' Response to Job Loss: female and male industrial workers in Brazil", *World Development*, junho.

Estar desempregado significa não ter trabalho e desejar obter um. Para que o desemprego opere como um indicador da conjuntura do mercado de trabalho, é necessário que durante a recessão um amplo contingente de pessoas que quer trabalhar se veja impedido de fazê-lo. Em São Paulo, isso acontece de modo muito nítido com homens adultos, em particular trabalhadores industriais, que se habituaram a ter empregos regulares, com registro em carteira, no transcurso da década de 1970. No âmbito desse grupo, o nível de "desemprego aberto" subiu significativamente no início dos anos 1980. As razões pelas quais os trabalhadores industriais ficavam sem emprego, bem como as razões pelas quais a condição de desemprego era ocultada pela realização de "bicos", foram analisadas por Hirata e Humphrey (1989, 1991).

Efetuada em 1986, o *survey* que os autores elaboraram teve como alvo os trabalhadores industriais de São Paulo. Nele, pode-se observar que os entrevistados, quando indagados sobre sua condição empregatícia durante a recessão, de 1981 a 1984, identificam-se retrospectivamente como desempregados, mesmo no caso de terem sido obrigados a realizar trabalhos de status inferior e sem registro em carteira. Nesse sentido, há correspondência entre a categoria "trabalho precário" e as percepções sociais a respeito do problema do desemprego (vale notar que muitos desses trabalhadores mostraram-se dispostos a permanecer em "desemprego aberto" por vários meses, enquanto procuravam empregar-se em outra fábrica). Em circunstâncias como as da recessão do período em foco observa-se uma nítida construção social da categoria "desemprego", não obstante o auxílio do Estado ao desempregado, que lhe permitiria permanecer sem trabalho regular enquanto procurava emprego, limitar-se à época ao FGTS. Essa construção social cria as condições para que a taxa de "desemprego aberto" funcione como um bom indicador da situação do mercado de trabalho e a categoria "trabalho precário" cumpra bem sua função. O bom desempenho desta última deve-se a que, para homens adultos, os mercados de trabalho são bem organizados e o emprego regular, bastante difundido. Em situações em que o trabalho irregular é mais frequente, o desempenho poderia ser pior, podendo eventualmente tornar-se contraditório: pessoas empreendendo trabalhos irregulares há muito tempo passariam a procurar trabalhos regulares (e, em consequência, a ser classificados sob a rubrica "desemprego oculto por trabalho precário"), quando melhorassem as condições do mercado de trabalho. Conclui-se que a categoria "trabalho precário" não substitui, senão que apenas complementa, um bom indicador de "desemprego aberto".

Para outros grupos, a situação não é tão clara. Entre as mulheres adultas, a expectativa de obter um emprego não é tão alta quanto entre os homens adultos. As primeiras engajam-se com maior frequência que os últimos em atividades precárias ou temporárias, ou ainda em atividades que possam ser executadas junto com o trabalho doméstico, como cuidar de criança ou trabalhar a domicílio. Sabe-se muito bem que o número de mulheres trabalhadoras é subestimado pelos *surveys*, e não seria surpresa se

Hopkins, M., 1985. *Alternatives to Unemployment and Underemployment: the case of Colombia*, Boulder, Westview Press.

IBGE, 1983. *Indicadores IBGE*, vol. 2, nº 2-3. —, 1985. *Indicadores IBGE*, vol. 4, nº 9-10.

Montali, L. e V. Telles, 1987. "Família e Modo de Vida nas Classes Trabalhadoras em São Paulo", São Paulo, Cedec/DIEESE, mimeo.

OIT, 1981. "Measuring Employment, Unemployment and Underemployment", Working Paper for Meeting of Experts in Household Surveys, Genebra, abril.

—, 1982. "Labour Force, Employment, Unemployment and Underemployment", Report II, 13th International Conference of Labour Statisticians, Genebra.

—/PREALC, 1972. *Creación de Empleos y Absorción del Desempleo en Chile*, Genebra, OIT.

PED, 1985. *Boletim da PED*, nº 13.

—, 1987a. *Boletim da PED*, nº 25.

—, 1987b. *Pesquisa de Emprego e Desemprego, Manual do entrevistador*, São Paulo, SEADE/DIEESE.

—, 1988. "Nota técnica — reformulação do questionário da PED", *Boletim da PED*, nº 42.

—, 1989. "As taxas de desemprego na PED e na PME: uma comparação", *Boletim da PED*, nº 52.

Ramos, J., 1974. "A Heterodoxal Interpretation of the Employment Problem in Latin America", *World Development*, vol. 2, nº 7.

Sabóia, J., 1986. "Transformações no Mercado de Trabalho no Brasil durante a Crise — 1980-1983", *Revista de Economia Política*, nº 23.

Salais, R., N. Bavez, e B. Reynaud, 1986. *L'Invention du Chômage*, Paris, Presses Universitaires de France.

Telles, V., 1988. "Trabalho e Família: a produção das diferenças entre trabalhadores urbanos", Relatório Final de Pesquisa, São Paulo, ANPOCS/FORD, 1987-88.

o de desempregadas também o for. Se as mulheres que cuidam dos filhos de outrem em suas próprias casas nem sempre respondem "sim" à pergunta "Você realizou algum trabalho nos últimos sete dias?" porque não consideram que fazem "trabalho de verdade" ("trabalho de verdade" é visto como o que se faz fora de casa, fundamentalmente em troca de salário), pode-se supor que elas respondam negativamente quando indagadas se — no período em que estiveram considerando a possibilidade de cuidar de crianças em suas próprias casas — ocuparam-se ativamente de procurar trabalho. Quando problemas desse tipo combinam-se com outros, tais como a aquisição de trabalho não precedida de procura explícita de emprego, as estatísticas sobre desemprego entre as mulheres constituem um indicador precário da situação do mercado de trabalho. Acresce que, como já foi dito, a recessão atinge com maior impacto as mulheres, que tendem a se manter inativas em lugar de ingressar na força de trabalho. Embora se possa estimar esse impacto em nível agregado, não parece haver meios para avaliar os efeitos que tem sobre os indivíduos. Reelaborar a noção de desemprego não levaria a que se pudesse detectar quer mulheres que deixam de procurar emprego em virtude de condições adversas no mercado de trabalho, quer mulheres que se teriam empregado mesmo sem ter procurado ativamente por trabalho, houvessem surgido as oportunidades.

Jovens de ambos os sexos também criam problemas para os estatísticos. Os problemas parecem advir da crônica instabilidade de emprego experimentada por esse grupo, em São Paulo, e resultam de uma combinação de fatores. Por ter de combinar escola e trabalho, os jovens tendem a assumir emprego sem registro em carteira, que, por sua vez, tendem a ser instáveis.

Ao problema que o jovem enfrenta de conseguir uma situação mais segura no mercado de trabalho, por meio da obtenção de um emprego com carteira assinada, soma-se outro: o serviço militar. A obrigação de prestar o serviço militar faz com que os jovens se vejam forçados a assumir trabalhos informais, adquiridos sem que tenham sido explicitamente procurados. Sem empregos estáveis, eles entram e saem dos que obtêm, a todo momento. O problema é crônico e não cíclico, e se agrava com a recessão, que retira por completo contingentes do mercado de trabalho ou impedem que reingressem.

As limitações da taxa de desemprego enquanto indicador da extensão do "problema do emprego" e de modificações que nele ocorram, derivam em larga medida da própria natureza do emprego e dos modos pelos quais diferentes setores da população deslocam-se para dentro, para fora e através do mercado de trabalho. Esse problema irá perdurar, e não se pode resolvê-lo tão-só alterando a definição de desemprego. A questão do desemprego é complicada, mesmo em contextos em que o emprego formal está amplamente difundido no âmbito da economia urbana, o número de empregados autônomos é relativamente pequeno e o desemprego é percebido como um grave problema social. Isso parece indicar que a compreensão plena das variações conjunturais no mercado de trabalho requer que se preste atenção não apenas à taxa de desemprego. Não que o desemprego seja um problema menor, mas é apenas um dentre outros (o subemprego e

Tolosa, H., 1976. "Subutilização e Mobilidade de Mão-de-obra Urbana", in J. Barat (ed.), *Política de Desenvolvimento Urbano: aspectos metropolitanos*, Rio de Janeiro, IPEA/INPES.

Troyano, A., 1988. "Como Medir o Desemprego numa Economia Subdesenvolvida", *São Paulo em Perspectiva*, vol. 2, nº 3.

John Humphrey é pesquisador do Institute for Developing Studies, Universidade de Sussex. Já publicou nesta revista "Sindicatos, um Mundo Masculino" (Vol. 2, Nº 1).

formas de trabalho precário, por exemplo). Com as dificuldades econômicas experimentadas na década de 1980 e no início desta, é possível que se estejam produzindo mudanças estruturais profundas na economia urbana de São Paulo. Esse processo merece atenção. Ter como foco unicamente o desemprego, não importa como definido, limitará nossa compreensão do mercado de trabalho.

Novos Estudos
CEBRAP
Nº 32, março 1992
pp. 143-164

RESUMO

Este artigo examina criticamente os conceitos de desemprego utilizados na PME e na PED, discute a evolução do conceito de desemprego no Primeiro e no Terceiro Mundos e analisa as razões econômicas, sociais e políticas que tornam a taxa de desemprego difícil de ser medida em cidades como São Paulo.