

PESQUISA DE EMPREGO E DESEMPREGO

inovações conceituais e institucionais

SINÉSIO PIRES FERREIRA
CLEMENTE GANZ LUCIO

Resumo: O artigo destaca as principais inovações conceituais e institucionais que a Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) introduziu no país. Seu arcabouço conceitual, em linha com os debates internacionais sobre o tema, contribuiu para a melhor compreensão do funcionamento mercado de trabalho brasileiro e na forma de medi-lo. Sua gestão descentralizada tem demonstrado a viabilidade da produção sistemática de estatísticas padronizadas de forma alternativa à tradicional centralização dessa atividade no Brasil.

Palavras-chave: Pesquisa de Emprego e Desemprego. Pesquisas de mercado de trabalho. Conceitos do mercado de trabalho.

Abstract: The paper stresses the main conceptual and institutional innovations introduced by the Employment and Unemployment Survey in Brazil. Its conceptual framework, aligned with international discussions on this issue, contributed to a better understanding of Brazilian labor market functioning and its measurements. Its decentralized management has showed the availability of a systematic production of standardized statistics under a model quite different from the traditional centralized one adopted in Brazil.

Key words: Employment and Unemployment Survey. Labor market surveys. Labor market concepts.

A Pesquisa de Emprego e Desemprego – PED introduziu, no Estado de São Paulo e no país, uma série de inovações na forma de realizar pesquisas domiciliares no âmbito do desenho amostral, dos procedimentos de coleta, da base conceitual e da organização institucional que lhe dá suporte. O presente artigo busca destacar algumas dessas inovações, com vistas não só a registrar o desenvolvimento de uma experiência pioneira, mas também, e sobretudo, para subsidiar os debates atuais sobre a organização e o funcionamento do chamado “sistema estatístico nacional”.

Tradicionalmente, as análises sobre o mercado de trabalho assentam-se na divisão da população em idade de trabalhar (ou em idade ativa) em dois grandes grupos: o daqueles que não trabalham nem querem trabalhar por uma remuneração ou lucro, que formam a população inativa, e o daqueles que trabalham por uma remuneração ou lucro ou, não trabalhando, desejam e procuram efetivamente por um trabalho, que compõem a População Economicamente Ativa – PEA ou força de trabalho. Assim, a PEA é também partida em duas seções mutuamente exclusivas: a dos ocupados e dos desempregados. Tal perspectiva foi adotada pela Organização Internacional do Trabalho – OIT, que é reconhecida como a normatizadora das estatísticas oficiais sobre o mercado de trabalho.

INOVAÇÕES CONCEITUAIS

Desde a década de 1930, as estatísticas nacionais sobre o mercado de trabalho seguem esse modelo (CLOGG et al., 2001) que, desde então, passou a ser alvo de várias e persistentes críticas. Joan Robinson (1937) talvez seja a pioneira dessa linha ao chamar a atenção sobre a incapacidade de tal modelo para identificar e mensurar o que chamou de “desemprego disfarçado” (*disguised unemployment*). Parte substancial das críticas posteriores dirigiu-se especialmente à noção de desemprego subjacente à forma convencional de mensurar e classificar a força de trabalho.

Nos Estados Unidos, por exemplo, reiteradas manifestações oficiais puseram em cheque as estatísticas laborais. Clogg et al. (2001) apontam o ano de 1957 como inaugural dessa seqüência de críticas. Naquele ano, o *National Bureau of Economic Research* – NBER organizou uma conferência para tratar do significado e da mensuração do desemprego no país. Iniciativas semelhantes nos governos de John Kennedy, na década de 1960 (Comitê Gordon), e de Jimmy Carter, nos anos 1970 (Comitê Levitan), demonstram a persistente insatisfação do próprio governo norte-americano com as estatísticas oficiais de desemprego. Segundo Clogg et al. (2001), a controvérsia sobre as medidas convencionais de desemprego nos Estados Unidos ocorreu em torno de dois grandes temas: primeiro, entre a Grande Depressão e os anos 1960, predominaram as discussões sobre a necessidade de refinar as medidas de desemprego e do próprio conceito de PEA; posteriormente, destacaram-se as tentativas de desenvolver e operacionalizar medidas alternativas de desemprego e de subutilização da força de trabalho.

Entre 1973 e 1993, o *Bureau of Labor Statistics* – BLS passou a publicar um conjunto de sete indicadores de subutilização da força de trabalho, entre os quais a taxa de desemprego convencional. Essas medidas basearam-se em estudo de Julius Shiskin, do próprio BLS, que foi publicado em 1976 e inspirado nas medidas de oferta de moeda calculadas pelo *Federal Reserve*. Em 1996, o BLS introduziu um novo conjunto de medidas alternativas de desemprego, agora com seis possibilidades.

Bregger e Haugen (1995, p. 19-20), assim justificam a adoção de taxas alternativas de desemprego:

sem dúvida, as conseqüências do desemprego são mais sérias para alguns trabalhadores do que para outros, e alguns usuários gostariam de dispor de medidas mais focalizadas. Por sua vez, há usuários que consideram que as estatísticas oficiais subestimam o problema do desemprego. Esses sustentam que qualquer medida de desocupação deve refletir não apenas os oficialmente classificados como desempregados, mas também todas as pessoas que querem trabalhar, mesmo que não estejam correntemente procurando por trabalho. Outros vão ainda mais longe: defendem a inclusão dos indivíduos subempregados – cuja jornada de trabalho foi reduzida ou que tiveram de trabalhar por menos tempo do que gostariam (trabalhos de um dia, por exemplo) ou em ocupações que subutilizam suas qualificações.

Ou seja, na perspectiva do BLS, a medida de desemprego pode ser utilizada para múltiplos propósitos. Para aqueles que a utilizam como simples acompanhamento conjuntural da atividade econômica, a taxa de desemprego convencional seria suficiente. Porém, outros usuários podem estar preocupados com os impactos sociais do desemprego, com a adequação da qualificação da força de trabalho à oferta de vagas, ou com várias outras questões para as quais a medida tradicional não é suficiente. Diante das múltiplas necessidades e possibilidades de utilização das medidas de desemprego, cabe à instituição que as produz ofertar, além da convencional, uma gama de alternativas que respondam às necessidades de seus usuários, independentemente de sua opção metodológica por uma delas.

Na França, desde a década de 1970, tem se mantido intenso debate sobre o tema. Uma importante contribuição por ele gerada foi a publicação, em 1986, pelo *Institut National de la Statistique et des Études Économiques* – Insee, de um número especial de sua revista *Économie et Statistique* inteiramente dedicado ao tema. Entre seus artigos, o de Cézard (1986) foi dos mais influentes, ao destacar o que chamou de “halo do desemprego”, isto é, a existência de uma série de possibilidades de inserção produtiva que se afastam da definição tradicional de desemprego,

mas que tampouco podem ser consideradas como ocupação ou inatividade. Trabalhos posteriores, também publicados pelo Insee, mostraram a crescente dificuldade de as categorias tradicionais darem conta das mudanças ocorridas na composição e estruturação demográfica do mercado de trabalho francês (GUILLEMOT, 1996; GONZÁLES-DEMICHEL; NAUZE-FICHET, 2003).

Também no Japão, questões semelhantes foram levantadas a partir da década de 1980 (TAIRA, 1982). Montagner et al. (2006) destacam que, naquele país, os debates dirigiram-se para a elaboração de indicadores alternativos, mais adequados às características específicas de seu mercado de trabalho. Ainda segundo essas autoras, no final dos anos 1990, foram introduzidas mudanças importantes nas estatísticas oficiais japonesas, com vistas a produzir tais indicadores e, no *White Book on Labor*, de 2002, várias páginas foram dedicadas ao desemprego oculto e aos indicadores alternativos sobre mercado de trabalho.

A América Latina tem longa tradição teórica e metodológica em torno das especificidades de sua estrutura socioeconômica e de seu mercado de trabalho. A formulação da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – Cepal sobre o desenvolvimento periférico e a heterogeneidade estrutural de nossas economias, os debates sobre a marginalidade, no final dos anos 1960, e sobre a informalidade, a partir da década seguinte, são exemplos de importantes aportes teóricos que os estudiosos latino-americanos propuseram e que se relacionam ao tema.

A noção de subemprego deriva daquela perspectiva cepalina, em especial do conceito de heterogeneidade estrutural formulado por Aníbal Pinto (1976), mas já presente nos estudos clássicos da Cepal conduzidos por Prebisch desde o final da década de 1940.

Rodríguez (1998, p. 315) assim sintetiza a noção de heterogeneidade estrutural proposta por aquele autor:

la heterogeneidad estructural se puede definir atendiendo a la estructura productiva o a la estructura ocupacional. La estructura productiva se dice heterogénea cuando coexisten en ella sectores, ramas o actividades donde la productividad del trabajo es alta o normal (es decir, alcanza los niveles que permiten las tecnologías disponibles), con otras en que la productividad

es mucho más baja. Aníbal Pinto indica también que esa diferencia es mucho mayor en la periferia que en los centros. A esta estructura productiva corresponde cierto tipo de estructura ocupacional. Una es espejo de la otra. En una economía periférica existe mano de obra ocupada en condiciones de productividad alta o normal, que constituye el empleo. Pero hay también mano de obra ocupada en condiciones de productividad muy reducida, que conforma el subempleo.

Nessa perspectiva, as formas tradicionais de mensuração de emprego e desemprego seriam insuficientes para apreender a realidade do mercado de trabalho latino-americano. Assim, a definição e operacionalização de novas medidas focadas no subemprego e no setor informal passaram a compor as linhas de estudo mais importantes dos pesquisadores do mercado de trabalho latino-americano, em especial dos que atuavam no Programa Regional de Emprego para a América Latina – Prealc. No Brasil, vários trabalhos foram desenvolvidos sobre esses temas, sobretudo sobre o setor informal,¹ com importantes aportes para a compreensão do funcionamento de nosso mercado de trabalho.

Simplificadamente, pode-se afirmar que essas críticas questionam a visão dual das categorias do mercado de trabalho tradicionais, argumentando existirem “zonas de sombra” entre elas. Essas “zonas” podem ser maiores ou menores, segundo diferentes países ou regiões, e se alteram ao longo do tempo com as mudanças demográficas, tecnológicas e institucionais. Elas estão presentes nas fronteiras entre ativos e inativos e entre ocupados e desempregados. No primeiro caso, a situação mais evidente é a das pessoas que, embora desejem trabalhar, por razões diversas, interromperam a procura por trabalho. No segundo, as categorias de subemprego são as mais frequentemente mencionadas pelos estudiosos do assunto.

Entre as instituições brasileiras produtoras de informações primárias sobre o mercado de trabalho, particularmente o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, com sua Pesquisa Mensal de Emprego – PME, implantada em 1980, e a Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados – Seade que, em parceria com o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – Dieese,

produz a PED desde 1984, tais críticas também produziram reflexos em suas respectivas pesquisas. Pode-se mesmo afirmar que o surgimento da PED foi produto da insatisfação de vários pesquisadores, das representações de trabalhadores e do próprio Governo do Estado de São Paulo à época de sua implantação com as estatísticas oficiais do mercado de trabalho brasileiro.

No caso do IBGE, a solução que passou a ser adotada de modo a considerar essas críticas, em especial após a revisão metodológica da PME de 2001, foi produzir indicadores alternativos que dessem conta daquelas zonas de sombra, sem questionar os conceitos de desemprego e de PEA preconizados pela OIT. Assim, para as situações de fronteira entre a atividade e a inatividade, a PME passou a calcular as estimativas do número de pessoas marginalmente ligadas à PEA² e do número de pessoas desalentadas.³ No caso das situações de fronteira entre a ocupação e o desemprego, a PME também passou a estimar o número de pessoas subocupadas por insuficiência de horas trabalhadas⁴ e o número de pessoas ocupadas em trabalho sub-remunerado.⁵

No caso da Fundação Seade/Dieese, desde sua origem, a PED propôs uma série de mudanças que, ao mesmo tempo em que questionam as recomendações da OIT, levando à construção de novas taxas de desemprego e a uma revisão do conceito de PEA, não impedem a construção de indicadores compatíveis com aquelas recomendações com vistas a preservar tanto quanto possível a comparabilidade internacional, conforme se verá na seção subsequente deste texto.

MUDANÇAS INTRODUZIDAS PELA PED

Talvez a mudança mais importante introduzida pela PED seja a que diz respeito ao próprio conceito de trabalho. Como se sabe, deriva desse conceito a classificação da população por condição de atividade e, em conseqüência, as dimensões da PEA e dos contingentes de ocupados e desempregados. Entretanto, diferentemente de outras categorias passíveis de serem medidas objetivamente, como idade e anos de estudo, por exemplo, essas dependem de interpretações de

fenômenos sociais e mesmo de atitudes individuais, que são classificadas, hierarquizadas e confrontadas com parâmetros pré-definidos, os quais, em princípio, definem a condição de atividade de cada indivíduo pesquisado e, por agregação, do conjunto da população em estudo.

Em síntese, a definição da condição de atividade de um indivíduo parte da investigação do fato de ele ter trabalhado ou não em determinado período de referência. Se trabalhou, é considerado ocupado; se não trabalhou, pode ser desempregado ou inativo. Para se decidir entre essas duas opções, questiona-se se ele procurou trabalho no período de referência. Se o fez, é considerado desempregado; caso contrário, inativo.

Essa aparente simplicidade na escolha da condição de atividade esconde, na verdade, uma série de definições prévias e de hipóteses de comportamento que a tornam sujeita a vários questionamentos. Em primeiro lugar, é necessário que se defina o que é *trabalho* e seu respectivo período de referência. Em seguida, assumem-se duas hipóteses implícitas: que só é desempregado quem não exerceu, no período de referência, qualquer atividade considerada trabalho; e que o único comportamento esperado de um indivíduo passível de ser considerado desempregado é procurar por trabalho, qualquer que seja sua condição individual ou a conjuntura socioeconômica em que esteja inserido. Por fim, há que se definir o que seja *procurar por trabalho* e seu respectivo período de referência.

Evidentemente, todas essas definições e hipóteses têm que se concretizar em questões a serem apresentadas a indivíduos em uma entrevista. Logo, é preciso transpor essas idéias para um questionário, adotando para tanto uma linguagem inteligível bem como uma seqüência de questões a serem apresentadas por um pesquisador ao entrevistado.⁶ Em outros termos, na construção dessas categorias há, ainda, a mediação da linguagem e de sua apreensão por parte de entrevistadores e entrevistados.

Assim, a classificação da condição de atividade de um indivíduo está longe de se pautar por absoluta objetividade. Nessas circunstâncias, uma convenção que garanta estabilidade e homogeneidade de seus pressupostos é condição necessária para sua comparabilidade temporal e espacial. No entanto, como

salientaram Demazière e Sugita (2006), a adoção de uma convenção tende a cristalizar as categorias analíticas dela derivadas, o que pode levar ao risco de se comparar fenômenos incomparáveis no tempo e/ou no espaço.

Corre-se esse risco em virtude do fato de as estruturas econômicas e institucionais e seus reflexos sobre o mercado de trabalho serem diferentes no espaço e alterarem-se ao longo do tempo. Desse modo, são frequentes as situações em que determinadas formas de inserção ocupacional são exceção em algumas áreas, mas regra em outras. Assim, ao serem descon sideradas na construção da base conceitual de uma pesquisa sobre o tema, seus efeitos serão irrelevantes nas primeiras áreas, mas decisivos nas outras. O mesmo vale para as comparações temporais: mudanças estruturais, de natureza econômica, comportamental, institucional ou mesmo demográfica, podem implicar que determinadas categorias analíticas, definidas num momento prévio a tais mudanças, tenham um conteúdo diverso do originalmente suposto, ainda que os critérios adotados para mensurá-las tenham se mantido inalterados ao longo do período.

Mesmo com esse risco, a adoção de uma convenção é condição inescapável para garantir alguma estabilidade e homogeneidade conceitual entre as pesquisas. No entanto, a convenção adotada não pode ser tal que, em função dessa garantia, venha a gerar informações insuficientes para se conhecer a real situação que a pesquisa pretende captar. Nos termos deste artigo, a convenção em discussão se consubstancia nas recomendações da OIT para as pesquisas de força de trabalho (OIT, 1990).⁷ Como já se afirmou anteriormente, o conceito central desse tipo de pesquisa é o de trabalho que, para a OIT, deve ser entendido como o exercício de:

- ocupação remunerada em dinheiro, produtos, mercadoria ou benefícios (moradia, alimentação, roupas, treinamento, etc.) na produção de bens e serviços;
- ocupação remunerada em dinheiro ou benefícios (moradia, alimentação, roupas, etc.) no serviço doméstico; ou

- ocupação econômica sem remuneração na produção de bens e serviços, em ajuda na atividade econômica de membro da unidade familiar.

Assim, devem ser consideradas ocupadas as pessoas que exerceram trabalho (remunerado ou não) durante, pelo menos, uma hora completa na semana de referência ou que tenham trabalho remunerado do qual estavam temporariamente afastadas naquela semana.

As pessoas consideradas desempregadas são aquelas que não tinham trabalho na semana de referência, mas estavam disponíveis para assumir um trabalho nessa semana e tomaram alguma providência efetiva para encontrá-lo no período de referência de 30 dias, sem terem tido qualquer trabalho ou após deixarem o último trabalho que tiveram nesse período. Portanto, caso um indivíduo tenha trabalhado na semana de referência, ainda que durante uma hora, e dedicado todo o tempo restante à procura por trabalho, esse indivíduo será considerado ocupado.

A população economicamente ativa corresponde ao conjunto desses dois contingentes e a população inativa compõe-se de todas as pessoas com idade igual ou superior a dez anos que não se enquadraram naquelas duas categorias.

Esses simples enunciados já revelam que as exigências para uma pessoa ser classificada como ocupada são mínimas – basta que tenha exercido alguma atividade econômica, ainda que não remunerada, durante uma hora na semana de referência – algo como dez minutos por dia e um dia de descanso na semana. Em contraposição, para ser considerada desempregada, são várias as exigências: ela não pode ter trabalho na semana de referência, deve estar disponível para trabalhar nessa mesma semana e deve ter procurado trabalho nos 30 dias de referência, desde que não tenha trabalhado nesse último período.

Uma possível explicação para tal discrepância pode ser buscada no fato de a concepção metodológica que sustenta essas recomendações ter sido desenvolvida num momento histórico em que predominavam os contratos de trabalho assalariado em tempo integral e por período indeterminado. Nessas circunstâncias, a grande maioria das pessoas que tivesse trabalhado por pelo menos uma hora na semana de referência

teriam, de fato, trabalhado a totalidade da jornada semanal, ou seja, estariam efetivamente empregadas. Nessas circunstâncias, a procura por trabalho simultânea ao seu exercício refletiria muito mais o desejo de mudar de trabalho do que sua carência, do que decorre a predominância preconizada pela OIT do exercício do trabalho à sua procura quando ocorrem simultaneamente.

Embora, em geral, a relação de trabalho predominante no momento da construção dessas recomendações fosse, de fato, o assalariamento em tempo integral e por período indeterminado, tal situação não era absolutamente verdadeira para vários países e regiões. Não por acaso, a noção de heterogeneidade estrutural foi desenvolvida na América Latina e teve papel bastante importante para explicar as diferentes trajetórias econômicas e sociais dos países centrais e periféricos, na terminologia cepalina.

Nesse sentido, a adoção das recomendações da OIT no que tange à definição de trabalho e das categorias de ocupados e desempregados tem efeitos distintos no conteúdo dessas categorias (ou dos indicadores delas derivados), dependendo do grau de estruturação dos mercados de trabalho de diferentes países e regiões. Note-se que, com as mudanças ocorridas no mundo do trabalho nas últimas décadas, que têm atingido todos os países, a validade da comparação intertemporal dos indicadores derivados dessas recomendações, ainda que referidos a um mesmo país, também tem sido questionada.

A principal mudança introduzida pela PED busca superar esse tipo de questionamento. Assim, embora aceite integralmente o conceito de trabalho preconizado pela OIT, a metodologia da PED questiona a validade do critério de uma hora de seu exercício, na semana de referência, como suficiente para definir a condição de ocupado. É evidente o caráter arbitrário desse limite inferior e sua incapacidade para definir a situação de trabalho ou não trabalho de um indivíduo. A metodologia da PED propõe, alternativamente, que se avalie se o trabalho realizado é regular e contínuo – isto é, se há previsibilidade de sua manutenção no futuro imediato – ou se é apenas um expediente para garantir a sobrevivência do desempregado enquanto busca um trabalho efetivo.⁸ Assim, caso um indivíduo

procure por trabalho no período de referência, ele será considerado desempregado mesmo que exerça uma atividade que não seja regular e contínua, isto é, que não haja previsibilidade de sua permanência no futuro imediato.

Em outros termos, a PED considera ocupado o indivíduo que exerceu trabalho remunerado ou não (tal como definido pela OIT) na semana de referência, desde que de forma regular e contínua, independentemente da procura por trabalho no período de referência. Entre os que exerceram atividades irregulares e intermitentes, serão adicionados ao contingente de ocupados aqueles que não procuraram trabalho. Apenas os que o procuraram são considerados desempregados.

INOVAÇÕES INSTITUCIONAIS

Em 1984, estabeleceu-se uma cooperação técnica e institucional entre a Fundação Seade e o Dieese para a execução da PED na Região Metropolitana de São Paulo – RMSP,⁹ com divulgação mensal dos indicadores de mercado de trabalho nesta região.

O convênio Seade/Dieese para a execução de uma pesquisa com metodologia inovadora na forma de “olhar” o mercado de trabalho surgiu em um cenário de abertura democrática associada à crescente preocupação com o emprego e desempenho do mercado de trabalho paulista. Essa parceria somava, de um lado, a contribuição da experiência acumulada pelo Dieese em seus estudos e pesquisas empíricas sobre condições econômicas e sociais que afetam a população e os trabalhadores e, de outro, a capacitação técnica da Fundação Seade enquanto organismo produtor de indicadores econômicos e sociais do Estado de São Paulo (FUNDAÇÃO SEADE, 2005).

Em pouco tempo, os resultados apurados pela pesquisa passaram a ser largamente utilizados por diversos segmentos da sociedade: pesquisadores, professores, sindicatos, imprensa e governos, em suas diversas esferas, com notório reconhecimento da PED como importante fonte de dados sobre o mercado de trabalho.

A repercussão nacional dos resultados e a crescente preocupação com as questões referentes ao

mercado de trabalho decorrentes do agravamento do desemprego suscitaram o interesse na implantação desta pesquisa em várias regiões metropolitanas, a partir da solicitação dos governos estaduais.

Atendendo às demandas de governos estaduais, já na segunda metade da década de 1980, a PED expandiu-se para as Regiões Metropolitanas de Belém, Salvador e Recife. Estes levantamentos foram inter-

Quadro 1

Sistema PED: Pesquisa de Emprego e Desemprego em Seis Regiões Metropolitanas

Itens	Belo Horizonte	Brasília	Porto Alegre	Recife	Salvador	São Paulo
Convênio	Fundação Seade Dieese MTE/FAT Sine-MG Sedese Fundação João Pinheiro/CEI Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral de MG	Fundação Seade Dieese MTE/FAT Secretaria de Desenvolvimento Social e Trabalho do DF	Fundação Seade MTE/FAT FEE/RS FGTAS/Sine-RS Secretaria da Coordenação e Planejamento do RS Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social do RS Prefeitura do Município de Porto Alegre	Fundação Seade Dieese MTE/FAT Sine-PE Secretaria de Cidadania e Políticas Sociais	Fundação Seade Dieese MTE/FAT SEI/BA Secretaria do Trabalho, Assistência Social e Esporte Setras Universidade Federal da Bahia (UFBA)	Fundação Seade Dieese MTE/FAT SEP-SP Sert-SP
Implantação	Agosto de 1994	Dezembro de 1991	Janeiro de 1992	Abril de 1997 na Região Metropolitana de Recife	Outubro de 1996	<ul style="list-style-type: none"> Maio de 1984 na RMSP Fevereiro de 1998 na Região do ABC
Início da Divulgação	Dezembro de 1995 na Região Metropolitana de Belo Horizonte Dezembro de 2001 no Município de Belo Horizonte	Fevereiro de 1992	Junho de 1992 na Região Metropolitana de Porto Alegre Janeiro de 2000 no Município de Porto Alegre	Março de 1998 na Região Metropolitana de Recife Dezembro de 2001 no Município de Recife	Fevereiro de 1997	<ul style="list-style-type: none"> Janeiro de 1985 na RMSP Janeiro de 1999 na Região do ABC, composta pelos municípios de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra
Abrangência	Região Metropolitana de Belo Horizonte, composta por 24 municípios	Distrito Federal, composto por 19 regiões administrativas	Região Metropolitana de Porto Alegre, composta por 22 municípios	Região Metropolitana do Recife, composta por 14 municípios	Região Metropolitana de Salvador, composta por 10 municípios	Região Metropolitana de São Paulo, composta por 39 municípios
Amostra/ Composição	7.584 domicílios, sendo investigados 2.528 domicílios/mês	7.500 domicílios, sendo investigados 2.500 domicílios/mês	8.100 domicílios, sendo investigados 2.700 domicílios/mês	7.500 domicílios, sendo investigados 2.500 domicílios/mês	2.500 domicílios, resultando na aplicação de cerca de 9.000 questionários/mês	9.000 domicílios, sendo investigados 3.000 domicílios/mês

Fonte: Dieese.

rompidos por dificuldades financeiras, uma vez que o financiamento estava baseado somente em aportes orçamentários locais. Na década de 1990, a PED ampliou sua cobertura e passou a ser realizada nas Regiões Metropolitanas de Porto Alegre, Belo Horizonte, Salvador, Recife e Curitiba (interrompida em 1997) e no Distrito Federal.

Com o apoio financeiro e institucional do Fundo de Amparo do Trabalhador – FAT e do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, estabelecido pelas Resoluções 54 e 55 do Codefat, a pesquisa e sua metodologia foram reconhecidas como parte integrante do Sistema Público de Emprego e sua execução tornou-se mais estável.

Com essa mudança, foi criada uma nova arquitetura institucional com o estabelecimento de um Sistema de Produção Estatística. Este sistema envolve a Fundação Seade, o Dieese, o MTE, o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – Codefat, o Sistema Nacional de Emprego – Sine, governos estaduais por meio de Secretarias específicas (do Trabalho, da Ação Social, do Desenvolvimento, do Planejamento) e, em alguns casos, Prefeituras Municipais, além das entidades contratadas para a execução da pesquisa.

As mesmas resoluções orientaram e incentivaram a constituição do Sistema de Pesquisa de Emprego e Desemprego, aqui denominado Sistema PED. Também definiram, como condição para a integração neste sistema, o uso da metodologia da PED e de todos os procedimentos operacionais necessários para garantir sua adequada aplicação por parte das entidades executoras regionais. O quadro a seguir apresenta a relevante abrangência geográfica atingida pelo Sistema PED, que se configura em um sistema de acompanhamento da evolução dos principais mercados de trabalho metropolitanos do país.

ARQUITETURA DESCENTRALIZADA

O Sistema PED constitui uma arquitetura de execução descentralizada, na qual organismos regionais responsabilizam-se pela sua execução local, contando com a cooperação técnica do Dieese e da Fundação

Seade, instituições responsáveis pela orientação metodológica da pesquisa.

Este sistema de execução descentralizada tem permitido não só o fortalecimento das diferentes equipes regionais enquanto organismos produtores de informações primárias sobre o mercado de trabalho, como também tem conferido à pesquisa flexibilidade para atender às necessidades locais de informações. Desta forma, os instrumentos de coleta são flexíveis e permitem a introdução de questões específicas no questionário básico, sem que a estrutura comum do levantamento seja comprometida, para assim adequá-los às especificidades regionais. Além disso, esta forma de execução facilita a aplicação de módulos complementares de interesse local, bem como o acesso direto aos bancos de microdados gerados.

A cooperação técnica proporcionada pelo Dieese e pela Fundação Seade refere-se tanto ao período de montagem da pesquisa como ao acompanhamento cotidiano de sua execução. Durante o período de implantação da pesquisa, é desenvolvido um estreito trabalho que abrange todas as suas diferentes fases, desde a discussão e adaptação dos instrumentos de coleta, desenho da amostra, organização dos trabalhos de campo, sistema de processamento das informações e geração dos respectivos indicadores mensais. Uma vez implantada a pesquisa, a equipe local continua contando com essa cooperação técnica para o acompanhamento do cotidiano da sua execução. Este sistema de cooperação tem por objetivo garantir a adoção, em todas as pesquisas, de uma metodologia unificada, a fim de permitir uma estrita comparabilidade de seus principais indicadores e a constituição de um banco de microdados para o conjunto das regiões.

Além de contar, a cada mês, com indicadores para aferir a situação conjuntural do seu mercado de trabalho, cada região coberta pela PED tem longas séries de dados acumulados que possibilitam acompanhar as transformações mais importantes,¹⁰ provenientes da aplicação de seu questionário básico/comum.

Por sua vez, a aplicação de blocos suplementares em algumas regiões (em especial São Paulo e Porto Alegre) tem permitido a geração de novas informações para aprofundar o conhecimento destes merca-

dos de trabalho e subsidiar a formulação e acompanhamento de políticas públicas.

O Sistema PED, ao proporcionar uma estrutura permanente de coleta de informações primárias nas instituições estaduais de estatística, tem desempenhado um papel importante no aprimoramento de sua capacitação técnica, contribuindo para que tais instituições possam desempenhar suas missões específicas melhor aparelhadas, e mesmo para que conduzam outras pesquisas primárias de interesse local.

Por outro lado, como destacam Hoffman et al. (2002), em um período de acelerada municipalização de políticas sociais e crescente debate acerca das potencialidades do poder local face à realidade urbana, alguns municípios, em áreas metropolitanas já estudadas, passaram também a contar com um acompanhamento sistemático de sua situação. São eles: na RMS, o conjunto dos municípios que compõem a região do Grande ABC; nas regiões metropolitanas de Porto Alegre, Recife e Belo Horizonte, suas respectivas capitais. Nestes casos, a ampliação do Sistema PED ocorre de modo diferenciado, por meio de seu direcionamento à problemática intrametropolitana, e até mesmo para atender demandas de geração de informações sobre seus mercados de trabalho, no caso de municípios do interior. Esta última possibilidade pode tornar-se real, dada a valorização de um sistema de execução descentralizada sustentada em parcerias locais.

AVANÇOS RECENTES DO SISTEMA PED

Nos três últimos anos, o MTE investiu no desenvolvimento de novos patamares de articulação do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda – SPETR. Nesse período, duas conferências nacionais foram realizadas, precedidas de eventos estaduais e regionais. As resoluções da II Conferência Nacional abordam a questão da produção de estatística sobre mercado de trabalho e a PED, além de indicar algumas ações:

- realização de estudos e pesquisas bem como desenvolvimento de mecanismos de acompanhamento da dinâmica do mercado de trabalho, informalidade e formas alternativas de inserção e de

geração de emprego, trabalho e renda, subsidiando os atores do SPETR;

- promoção de pesquisas para aferir resultados das ações do SPETR no mercado de trabalho do campo e da cidade;
- disseminação, de forma regular e constante, das informações do SPETR por diversas mídias, alcançando a população em geral;
- instalação de observatórios do mercado de trabalho em todos os Estados, com gestão participativa tripartite e paritária, atuando em rede sob coordenação do MTE;
- oferecimento de condições para que os observatórios do mercado de trabalho possam gerar informações para o acompanhamento das dinâmicas e tendências do mercado de trabalho em âmbito local, regional e setorial, nas áreas urbana e rural;
- articulação dos observatórios do mercado de trabalho a um sistema nacional de estatísticas e informações sobre o mercado de trabalho;
- ampliação da PED para todo o país, considerando as especificidades territoriais;
- inclusão, nas pesquisas de emprego e desemprego, das demandas de qualificação social e profissional;
- aperfeiçoamento e atualização periódicos da Classificação Brasileira de Ocupações – CBO.

O investimento feito pelo MTE no Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda colocou novos desafios à PED, renovando as indicações já presentes nas resoluções 54 e 55 do Codefat, bem como demandando a produção de novos indicadores capazes de ler a situação presente do mercado de trabalho e de monitorar impactos das políticas públicas.

Parte das respostas a esses desafios avançou em razão da parceria com o MTE para o “Aperfeiçoamento do Sistema PED e Desenho de Novos Indicadores e Levantamentos”, por meio de um projeto específico assinado em 2005. Executado em 2006, este projeto permitiu consolidar uma série de ações de fortalecimento e articulação da institucionalidade do Sistema PED, aprimorar sua gestão interinstitucional e organizar a produção de indicadores, além de criar uma política de ampla disponibilização dos resultados e meio de acesso aos microdados.

Entre as ações previstas no projeto, encontra-se o fortalecimento da assistência técnica permanente à execução das pesquisas regionais, como garantia de manutenção de qualidade em sua execução. Com esse fim, foi feito um diagnóstico minucioso do atual estado de cada pesquisa, que servirá de base para a implementação de propostas para seu aperfeiçoamento.

Definiu-se, também como prioritário, o aperfeiçoamento dos instrumentos de divulgação da PED. Para tanto, investiu-se na homogeneização dos boletins já existentes nas seis regiões. Em seguida, trabalhou-se na elaboração – com implantação definida para fevereiro de 2007 – do Boletim Nacional PED, no qual serão divulgados indicadores médios para o conjunto das regiões pesquisadas, em paralelo às análises do comportamento de cada mercado de trabalho regional. Para viabilizar essa decisão, e como parte do plano de qualidade da pesquisa, implantou-se um processo de convergência da data de divulgação dos resultados.

Investiu-se, ainda, na construção das diretrizes de política de acesso e disponibilização dos indicadores e microdados da pesquisa, bem como nos instrumentos para sua efetivação.

Com o objetivo de garantir homogeneidade metodológica às pesquisas que compõem as estatísticas financiadas pelo FAT, avaliou-se, ao longo do ano, a possibilidade de incorporar a Pesquisa Mensal de Emprego e Subemprego – PMES realizada em Fortaleza pelo Sine-CE e o Instituto de Desenvolvimento do Trabalho – IDT ao Sistema PED. Foram elaborados estudos que concluíram pela viabilidade da migração da PMES para a metodologia PED, com a possibilidade de encadeamento das séries históricas dos principais indicadores da pesquisa de Fortaleza. Foi desenvolvido um plano de implantação da nova pesquisa, que será apresentado e debatido com a nova equipe de governo estadual no início de 2007.

A demanda pela produção de informações sobre centros urbanos do interior dos Estados para aprofundar o conhecimento da dinâmica dos mercados de trabalho, de forma a subsidiar políticas públicas de geração de emprego e renda, tem sido recorrente. O projeto com o MTE viabilizou um investimento importante, por meio da realização de pesquisa pilo-

to em duas regiões especialmente escolhidas – pela localização regional e dinamismo econômico – para aplicação da metodologia PED: Caruaru e Pelotas. Como se tratam de mercados de trabalho não metropolitanos, os questionários foram reformulados de forma a dar conta da realidade das duas regiões, bem como para gerar novos indicadores sobre questões que ganham relevância nas políticas de emprego, trabalho e renda.

O último objetivo do projeto com o MTE foi a articulação institucional e o fortalecimento da gestão do Sistema PED. A análise das alternativas permitiu propor a criação de um Comitê Gestor do Sistema PED, ao qual seria vinculado um Grupo Técnico.

Afirmado a necessidade da criação do Comitê Gestor do Sistema, o MTE, por intermédio da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego, encaminhou ao Codefat a proposta para sua instituição, o que foi aprovado em reunião realizada em outubro de 2006.

Este Comitê é composto por um representante de cada bancada do Codefat (trabalhadores, empresários e governo), um representante do Dieese, um da Fundação Seade, um representante da Secretaria Estadual do Trabalho ou equivalente e outro da Secretaria Estadual do Planejamento ou equivalente dos Estados em que a PED e a PMES são realizadas. Este Comitê terá coordenação do representante do MTE no Codefat ou do Secretário Executivo do Codefat de forma alternada e deverá se reunir semestralmente. São objetivos do Comitê Gestor do Sistema PED:

- I – estabelecer procedimentos e diretrizes para estruturar um sistema nacional de informações a partir dos resultados obtidos pela realização da PED;
- II – acompanhar a implementação das PED nas diferentes regiões, garantindo homogeneidade e consistência metodológica à execução descentralizada da pesquisa;
- III – sugerir ao Codefat procedimentos para disseminação das informações produzidas, assim como política de acesso e disponibilização dos indicadores e microdados da PED;
- IV – propor ao Codefat critérios para a realização de levantamentos especiais temáticos ou regionais da PED;

- V – propor ao Codefat medidas para o aperfeiçoamento metodológico da PED, bem como para produção de novos indicadores para subsidiar as políticas e ações do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda.

Além do Comitê Gestor, a resolução instituiu um Grupo Técnico de Apoio, coordenado pelo Secretário Executivo do Codefat que deverá se reunir trimestralmente. É composto por um representante de cada bancada do Grupo de Apoio Permanente ao Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – GAP/Codefat, sendo a bancada do Governo representada pelo Titular do MTE, um representante do Dieese, um representante da Fundação Seade e um representante de cada uma das entidades executoras da PED. Entre suas competências, destacam-se:

- I – elaborar propostas, para submissão ao Comitê Gestor para o aperfeiçoamento do Sistema PED;
- II – subsidiar a elaboração de propostas de caráter metodológico e operacional a serem formuladas pelo Comitê;
- III – estudar e propor o aperfeiçoamento metodológico do Sistema PED;
- IV – estudar e propor o aperfeiçoamento da política de disseminação de informações do Sistema PED;
- V – analisar e propor medidas e instrumentos para capacitação técnico-operacional dos órgãos e entidades participantes do Sistema PED;

- VI – manifestar-se sobre outros assuntos de rotina operacional do Sistema PED.

A instalação do Comitê Gestor deverá ocorrer ainda no primeiro trimestre de 2007.

A produção sistemática e permanente de estatísticas pela PED consolidou-se com sua metodologia e opções de como “olhar” as diferentes situações presentes no mercado de trabalho. Hoje, ela é parte do conjunto de estatísticas sobre o mundo do trabalho produzidas no país, organizada por meio de um tipo próprio de articulação institucional que fortalece, pela cooperação técnica e da composição entre união e entes da federação, competências técnicas locais.

O investimento que se faz atualmente pretende consolidá-la como pesquisa dirigida à produção de indicadores capazes de subsidiar as políticas públicas de emprego, trabalho e renda.

O desafio no país é de implantar um sistema nacional de estatísticas sobre as questões do trabalho que articule o que é produzido a partir de pesquisa amostral, dos censos e dos levantamentos administrativos. Essa é uma tarefa muito importante e para a qual espera-se que o Sistema PED seja um parceiro de primeira hora.

Espera-se, assim, continuar produzindo estatísticas que iluminem a reflexão sobre as transformações do mercado de trabalho e que aportem conhecimento capaz de apoiar a criação de alternativas que valorizem o trabalho como forma de socialização, além de permitir o acesso à renda e à presença cidadã de homens e mulheres na sociedade.

Notas

1. Ver, entre outros, Cacciamali (1982) e Souza (1980).
2. Pessoas não economicamente ativas na semana de referência que estiveram na PEA no período de captação de 358 dias e que estavam disponíveis para assumir um trabalho na semana de referência da pesquisa (IBGE, 2002, p. 36).
3. Pessoas marginalmente ligadas à PEA na semana de referência da pesquisa que estavam procurando trabalho ininterruptamente há, pelo menos, seis meses, tendo desistido por

não encontrar qualquer tipo de trabalho, trabalho com remuneração adequada ou trabalho de acordo com suas qualificações (IBGE, 2002, p. 37).

4. Pessoas que trabalharam efetivamente menos de 40 horas em todos os trabalhos da semana de referência e estavam disponíveis para trabalhar mais, no período de 30 dias, contados a partir do primeiro dia da semana de referência (IBGE, 2002, p. 34).

5. Pessoas ocupadas na semana de referência com rendimento/hora habitualmente recebido de todos os trabalhos, no mês

de referência, inferior ao salário-mínimo/hora do mês de referência (IBGE, 2002, p. 34).

6. A propósito, a entrevista individual é a única forma de se obter as informações necessárias a tal classificação, razão pela qual são, de modo geral, obtidas por meio de pesquisas domiciliares. Em situações em que os registros administrativos sejam suficientemente amplos para revelar a situação e as atitudes do universo dos indivíduos no que diz respeito a sua relação com o mercado de trabalho, eles poderiam substituir as pesquisas domiciliares. Entretanto, na grande maioria dos países, essa situação ideal ainda está longe de se tornar realidade.

7. Nas citações subseqüentes foram adotadas as recomendações da OIT tal como traduzidas e adaptadas em IBGE (2002).

8. No Brasil, esse tipo de atividade é consagrado na linguagem popular como “bico”.

9. A RMSP conta com 39 municípios: Arujá, Barueri, Biritiba-Mirim, Cajamar, Caieiras, Carapicuíba, Cotia, Diadema, Embu, Embu-Guaçu, Ferraz de Vasconcelos, Francisco Morato, Franco da Rocha, Guararema, Guarulhos, Itapeví, Itaquaquecetuba, Itapetininga da Serra, Jandira, Juquitiba, Mairiporã, Mauá, Mogi das Cruzes, Osasco, Pirapora do Bom Jesus, Poá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Salesópolis, Santa Isabel, Santana de Parnaíba, Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, São Lourenço da Serra, São Paulo, Suzano, Taboão da Serra e Vargem Grande Paulista.

10. Para São Paulo, a série se inicia em 1985; para as demais regiões, a partir da década de 1990.

Referências Bibliográficas

BREGGER, J.; HAUGEN, S. BLS introduces a new range of alternative unemployment measures. *Monthly Labor Review*, out. 1995.

CACCIAMALI, M.C. *Um estudo sobre o setor informal urbano e formas de participação na produção*. 1982. Tese (Doutorado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da USP, São Paulo, 1982.

CÉZARD, M. Le halo du chômage. *Économie et Statistique*. Paris: INSEE, 1986.

CLOGG, C.; ELIASON, S.; LEICHT, K. *Analysing the labor force: concepts, measures and trends*. New York: Kluwer Academic/Plenum Publisher, 2001.

DEMAZIÈRE, D.; SUGITA, K. Aims and methods of international comparison. In: KASE, K.; SUGITA, K. (Ed.). *The unemployed and unemployment in an international perspective*. Tokyo: Institute of Social Science – University of Tokyo, 2006. (ISS Research Series, n.19).

FUNDAÇÃO SEADE; DIEESE. *Pesquisa de emprego e desemprego: relatório metodológico*. São Paulo: 1995. Mimeografado.

GONZÁLES-DEMICHEL, C.; NAUZE-FICHET, E. Le contours de la population active: aux frontières de l'emploi, du chômage et de l'inactivité. *Économie et Statistique*, Paris, Insee, n. 362, 2003.

GUILLEMOT, D. La population active: une catégorie difficile à cerner. *Économie et Statistique*, Paris, Insee, n. 300, p. 39-53, 1996.

HOFFMAN, M.; COSTA, P.L.; SANCHES, S. O Sistema PED: Pesquisa de Emprego e Desemprego em seis regiões metropolitanas. In: WILTGEN, R.S.; DOS GARCIA, L. (Coord.). *Transformações do mercado de trabalho metropolitano: os 10 anos da PED RMPA*. Porto Alegre: FEE, FGTAS/SINE-RS, Dieese/Seade, FAT/MTE, PMPA, 2002.

KASE, K.; SUGITA, K. (Ed.). *The unemployed and unemployment in an international perspective*. Tokyo: Institute of Social Science – University of Tokyo (ISS Research Series, n.19), 2006.

IBGE. *Pesquisa Mensal de Emprego*. Rio de Janeiro: 2002. (Série Relatórios Metodológicos, v. 23).

MTE. *II Congresso Nacional: Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda*. São Paulo: MTE, Codefat, Fonset, 2005.

MONTAGNER, P.; PIGNONI, M.T.; SUGITA, K. Codification and measures: changing frontiers of unemployment. In: KASE, K.; SUGITA, K. (Ed.). *The unemployed and unemployment in an international perspective*. Tokyo: Institute of Social Science – University of Tokyo, 2006. (ISS Research Series, n.19).

OIT. *Surveys of economically active population, employment, unemployment and underemployment: an ILO manual on concepts and methods*. Genebra: OIT, 1990.

PINTO, A. Heterogeneidad estructural y modelo de desarrollo reciente de la América Latina. In: _____. (Org.). *Inflación: raíces estructurales*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1976.

ROBINSON, J. *Essays in theory of employment*. London: MacMillan, 1937.

RODRÍGUEZ, O. Heterogeneidad estructural y empleo. *Revista de la Cepal*, n. extraordinário, out. 1998.

SHISKIN, J. Employment and unemployment: the doughnut or the hole? *Monthly Labour Review*, fev. 1976.

SOUZA, P.R. *A determinação dos salários e do emprego em economias atrasadas*. Tese (Doutorado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Unicamp, Campinas, 1980.

TAIRA, K. Japan's unemployment: economic miracle or statistical artifact? *Monthly Labour Review*, v. 106, n. 7, 1982.

SINÉSIO PIRES FERREIRA

Economista, Diretor Adjunto de Produção e Análise de Dados da Fundação Seade.

CLEMENTE GANZ LUCIO

Diretor Técnico do Dieese.

Artigo recebido em 4 de setembro de 2006.

Aprovado em 29 de novembro de 2006.

Como citar o artigo:

FERREIRA, S.P.; LUCIO, C.G. Pesquisa de Emprego e Desemprego: inovações conceituais e institucionais. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, Fundação Seade, v. 20, n. 4, p. 5-17, out./dez. 2006. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br>>; <<http://www.scielo.br>>.