

MESTRADO
DESENVOLVIMENTO E COOPERAÇÃO
INTERNACIONAL

TRABALHO FINAL DE MESTRADO
DISSERTAÇÃO

Os Planos de Trabalho Garantido como fórmula
contra o desemprego e a inatividade:

O caso do *Plan Jefes y Jefas de Hogares
Desocupados* (2002-2008) na Argentina.

Miguel Oujo González

Novembro 2020

MESTRADO

DESENVOLVIMENTO E COOPERAÇÃO

INTERNACIONAL

TRABALHO FINAL DE MESTRADO

DISSERTAÇÃO

Os Planos de Trabalho Garantido como fórmula
contra o desemprego e a inatividade:

O caso do *Plan Jefes y Jefas de Hogares
Desocupados* (2002-2008) na Argentina.

Miguel Oujo González

ORIENTAÇÃO:

Alexandre José Germano de Abreu

Glossary

ARS – Peso Argentino

BM – Banco Mundial

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina

ELR – Employer of last resort

EPH- Encuesta Pública de Hogares

FMI – Fundo Monetário Internacional

INDEC – Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina

NAIBER – Non-Accelerating Inflation Buffer Employment Ratio

NAIRU – Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment

PIB – Produto Interior Bruto

PTG – Plano de Trabalho Garantido

QE – Quantitative Easing

USD – United State Dolar

UM – Unidades Monetárias

Abstract:

Job Guarantee Plans are a policy solution that allows the State to fight against unemployment and inactivity while giving prominence to the local economy. In this dissertation, we seek to justify their use as a tool aimed at achieving full employment and at breaking with the orthodox dogma and its focus on balanced budgets. After a discussion of the theoretical underpinnings of Job Guarantee schemes, including their relation to Functional Finance and Modern Monetary Theory, we explore the achievements and limitations of a partial Job Guarantee Plan implemented in Argentina between the 2001 Crisis and 2008: the Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados (PJyJdHD). We find that the PJyJdHD was generally aligned with the theoretical principles of an Employment-of-last-resort scheme, but ultimately proved insufficient due to the low wage that was offered, the low number of beneficiaries, its limitation to one person per household and the fact that it was terminated after a few years.

Keywords:

Plano de Trabalho Garantido; Employer of Last Resort; Pleno emprego; Desemprego; Inatividade; Políticas sociais; Políticas Orçamentais; Vulnerabilidade.

Tabla de contenido

| | |
|--|--------------------------------------|
| Glossary | ii |
| Abstract: | iii |
| Keywords: | iii |
| Gráficos | iv |
| Tabelas | iv |
| <u>1.</u> Introdução | 6 |
| <u>2.</u> As finanças funcionais de Lerner como o verdadeiro equilíbrio orçamental: condições para atingir o objetivo do Pleno Emprego | 6 |
| <u>2.1</u> A introdução do dinheiro como criatura do Estado | 6 |
| <u>2.2</u> As Finanças Funcionais de Lerner: a verdadeira afetação eficiente de recursos ¡Error! Marcador no definido. | |
| <u>3.</u> O Estado como Empregador de Últimos Recursos: | 8 |
| <u>3.1</u> O enfoque NAIRU e as suas críticas | 8 |
| <u>3.2</u> O Plano de Trabalho Garantido | 11 |
| <u>3.2.1</u> Uma explicação teórica | 11 |
| <u>3.2.2</u> As políticas públicas que não reduzem o foco de desemprego | 14 |
| <u>3.3</u> O PTG e o NAIBER como enfoque sem um efeito inflacionário. | 17 |
| <u>4.</u> O Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados (<i>PJyJdHD</i>) em Argentina | 20 |
| <u>4.1</u> O contexto de Argentina na crise do início de milénio | 20 |
| <u>4.2</u> O Plano e o seu desenvolvimento | 21 |
| <u>4.3</u> O <i>Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados</i> desde a perspectiva das políticas sociais argentinas | 25 |
| <u>4.4</u> Críticas do <i>PJyJdHD</i> | 28 |
| <u>4.5</u> O desmantelamento do <i>PJyJdHD</i> | 33 |
| <u>4.6</u> O emprego potencial em Argentina | 34 |
| <u>5.</u> Conclusões: | 39 |
| <u>6.</u> Bibliografía | ¡Error! Marcador no definido. |
| <u>7.</u> Anexos: | 44 |

1. Introdução

Neste trabalho propomos uma forma de combater o desemprego e a inatividade através do Estado na promoção de Planos de Trabalho Garantido. Para isso, tentaremos romper com a visão ortodoxa económica pautada pelo eixo NAIRU e as Finanças Saudáveis e usaremos o caso de Argentina como exemplo para tentar explicar como se levou à prática o mais semelhante a um Projeto de Trabalho Garantido pelo Estado entre 2002 e 2008 para combater a crise económica do 2001. Finalmente, faremos uma estimação própria para o caso argentino sobre as necessidades de emprego para um Plano de Trabalho Garantido de maior atingimento.

Em primeiro lugar faremos uma análise do papel do dinheiro do Estado na economia através da perspectiva Cartalista e como essa abordagem afeta na gestão dos orçamentos públicos. Em segundo lugar, vamos explicar o que Abba Lerner entende como Finanças Funcionais e como essa teoria é importante para alcançar o pleno emprego. Em terceiro lugar vamos nos aprofundar na teoria do Trabalho Garantido, contrastando a abordagem NAIRU, a qual não considera o desemprego um problema, com a abordagem alternativa NAIBER que colocar o pleno emprego como objetivo principal. A seguir explicaremos em detalhes o desenvolvimento de um PTG contextualizando com dados da Argentina. Posteriormente, explicaremos o papel que o PTG teve na Argentina como o Plano Jefes y Jefas de Famílias Desocupadas como exemplo e faremos uma análise crítica de suas limitações teóricas e práticas com um modelo de aproximação à população potencialmente empregável que não era absorvida pelo plano. Finalmente o trabalho será fechado com uma conclusão.

2. As finanças funcionais de Lerner como o verdadeiro equilíbrio orçamental: condições para atingir o objetivo do Pleno Emprego

2.1 A introdução do dinheiro como criatura do Estado

Resulta de vital importância abordar a origem do dinheiro desde uma perspectiva institucional para entender a justificação pela qual o governo de um país com capacidades de soberania monetária pode fornecer à sua população os recursos e ferramentas necessárias para atingir o pleno emprego.

O dinheiro estatal tem origem há aproximadamente 5000 anos na antiga Suméria e Mesopotâmia (Graeber, 2012)(Hudson, 2018). A teoria Cartalista defende a origem do dinheiro como uma criatura do Estado, tendo como característica ser uma unidade de conta designada por uma autoridade pública, centralizada num processo de estruturamento das classes sociais onde a população é a usuária dessa moeda. Esta teoria justifica a imposição de pagamentos na moeda nacional pelo Estado (emissor monopolista dessa moeda) em forma de impostos à sua população (usuária dessa moeda). Assim, é estabelecida uma relação social entre duas partes, neste caso entre o Estado e a população, que criou a necessidade aos primeiros de vender bens e serviços (consideramos o trabalho como um deles desde a abordagem de Polanyi¹) para poder fazer frente às dívidas em forma de tributos. Essas relações sociais, em forma de crédito-dívida, apresentam uma hierarquia de aceitação onde o governo está no topo (Cruz Hidalgo, Parejo Moruno, & Rangel Preciado, 2020)

¹ Trabalho, terra e dinheiro

Como monopolista da sua moeda, o Estado necessita emitir despesas ou empréstimos à população para que eles posteriormente possam fazer frente às suas obrigações impositivas. Portanto, um Estado com autonomia para emitir a sua moeda não precisa arrecadar para gastar, e de facto, segundo as palavras de Mario, Rofman, & Medici (2018) seria impossível para um Estado nos seus inícios ter um superávit orçamental. Ou seja, angariar mais fundos dos que gastou ou emprestou. Daí que, numa economia com soberania monetária, vejamos os impostos como uma função incentivadora para o uso da moeda pelos seus usuários (entre outras funções bem explicadas em Kelton (2020) ou Mosler (2014) no caso de EUA) tal e como aconteceu quando colónias britânicas que introduziram as moedas da metrópole, mas não como condição para financiar as despesas²(Rodney, 1973)(Graeber, 2012).

Se o Estado não precisa arrecadar impostos para as suas finanças, o lógico seria que também não precise de pedir dinheiro emprestado na sua moeda. Segundo a teoria neoclássica, a forma de financiamento mais conhecida pelos governos é através da emissão de títulos de dívida pública que tem como objetivo compensar essa diferença entre as receitas e as despesas, vendo o défice como uma limitação orçamental que há que combater (Mosler, 1995). Porém, a interpretação que os cartalistas fizeram das finanças é diferente à dos neoclássicos, pois numa economia com soberania monetária os impostos e a emissão de títulos públicos não são condições *ad hoc* para poder executar as despesas públicas assim como o défice ou a dívida que vão limitar ou condicionar esse gasto.

A teoria sobre a gestão orçamental nesta tese está inspirada na ideia de utilizar uma combinação de instrumentos orçamentais para obter um nível de despesas com capacidade de atingir o objetivo de pleno emprego e simultaneamente controlar os preços (Fiorito, 2012).

O quadro teórico das Finanças Funcionais de Lerner defende uma quantidade de decisões nas gestões orçamentais, quer através de instrumentos, tais como, despesas, impostos, empréstimos, reembolsos de empréstimos ou a emissão de novo dinheiro, a sua execução, segundo os resultados que possam fazer essas medidas na economia e não no seguimento de doutrinas tradicionais estabelecidas sobre o que é correto e incorreto. A referência por excelência destas doutrinas é o que Lerner entende como *Finanças Saudáveis*, inspiradas no “fetichismo” pelo orçamento equilibrado, impedindo ou limitando aos instrumentos orçamentais o poder de atuar livremente condicionados pelo medo à inflação de procura, ao défice orçamental ou a dívida pública(Fiorito, 2012)(Lerner, 1943).

²Rodney faz uma descrição sobre como a introdução de tributos em libras esterlinas em territórios onde as terras eram ainda propriedade comunal e foi a ferramenta que serviu para introduzir o capitalismo extrativista. Assim a imposição duma taxa pelas terras, animais ou por pessoas obrigou a população a obter rendimentos através do trabalho nas minas coloniais, nas granjas europeias ou bem com dedicar parte dos cultivos ao comércio. Esta forma de introdução do dinheiro através de tributos descreve as dinâmicas formas do desenvolvimento do capitalismo com a moeda fiat institucional como pilar.

Além disso, Lerner (1941) desenvolveu a sua teoria da seguinte forma:

O governo tem a responsabilidade financeira de manter a taxa total das despesas em bens e serviços do país de acordo com a taxa que com os preços atuais comprariam todos os bens que são possíveis produzir. Se as despesas foram muito altas (baixas), o governo deve reduzir (aumentar) as despesas e aumentar (reduzir) os impostos. A visão de Lerner faz parte da lógica das políticas anticíclicas como forma de gestão da economia.

Os impostos devem ser uma ferramenta usada com o objetivo de controlar os rendimentos da população, em vez de ser um financiamento do governo. A imposição tributária tem que ser aplicada quando os contribuintes o desejem ou tenham menos dinheiro para gastar. Da mesma forma, a emissão de títulos públicos deve ser um instrumento para controlar a liquidez da população segundo o ciclo da economia e o nível de preços.

Lerner argumenta que o princípio teórico de equilíbrio orçamental anual ou qualquer outra data arbitrária é uma chaticice. Em contrapartida, defende o equilíbrio das despesas totais para eliminar quer o desemprego quer a inflação, utilizando as despesas públicas quando as despesas totais são demasiado baixas e utilizando os impostos quando as despesas totais são demasiado altas. Nomeadamente defende um ajustamento das participações públicas de capital e de títulos do governo, por endividamento do governo ou pagamento da dívida para atingir uma taxa de juro que resulte num nível de investimento desejável. Finalmente, a emissão, acumulação e destruição de dinheiro como seja necessário para executar as duas primeiras partes.

3. O Estado como Empregador de Últimos Recursos:

3.1 O enfoque NAIRU e as suas críticas

A década de 70 levou a uma quantidade de mudanças particulares em termos práticos que afetaram as doutrinas económicas que regiam o sistema mundo (Wallerstein, 2005). O fim do Bretton Woods contemporâneo a um estado inflacionário provocado pela Crise do Petróleo, foram sinais suficientes para dar por finalizado o modelo social-democrata ligado à doutrina Keynesiana do pleno emprego. Em paralelo, a doutrina neoliberal ganha relevância graças ao embrionário monetarismo de Friedman num processo de expansão empresarial transnacional com uma reivindicação do setor privado em detrimento do setor público. O controlo da inflação torna-se o objetivo principal da política monetária, através do qual se conseguiriam outros resultados na economia ficando o pleno emprego num segundo plano.

Assim, uma das noções de maior impulso do monetarismo que continua a ter influência atualmente é a Curva de Phillips e a sua posterior taxa NAIRU (Taxa de desemprego não aceleradora da inflação). O próprio Phillips publicou um estudo sobre a relação inversa entre a inflação salarial britânica e o desemprego, sendo descrita como “a relação macro económica mais importante, e ao mesmo tempo o trabalho menos sólido jamais realizado” (The economist, 2020). Esta teoria argumenta que num estado próspero da economia com baixo desemprego, existe o risco de entrar num espiral salário-preço devido à disposição dos trabalhadores em reclamar aumentos de salário (taxa de inflação e da produtividade da economia). A teoria clama que o risco aparece quando os empresários aplicam essa subida nos preços dos seus produtos para manter as margens dos rendimentos de capital. Por sua vez, os bancos centrais evitam esse espiral salário-

preço aumentando os juros que cobram por empréstimos concedidos, desacelerando a economia e travando a subida salarial, dando entrada ao aumento do desemprego (Friedman, 1953).³ Por outro lado, um alto desemprego tem um impacto negativo nos salários e nas despesas de consumo, criando uma pressão para reduzir a inflação e atingir até pontos de deflação. Nesse momento os tecnocratas dos bancos centrais reduziram as taxas de juro com a intenção de aumentar a atividade económica.

Portanto, pode-se ver que os bancos centrais, segundo esta teoria procuram encontrar um ponto de equilíbrio entre a inflação e o desemprego definido por uma taxa de juro neutral que consiga controlar a economia dentro de uma estabilidade de preços, aceitando uma percentagem de desemprego. A crítica monetarista matiza no enfoque NAIRU uma visão de longo prazo da curva de Phillips onde a economia está sempre em pleno emprego, excluindo portanto a população inativa (Cruz-Hidalgo, Ehnts, & Tcherneva, 2019).

Este enfoque utiliza os desempregados no curto prazo como uma “reserva de amortecimento”⁴ que flutua segundo o ciclo económico ao mesmo tempo que se controlam as forças fracionárias e inflacionárias. Nas recessões, a despesa pública dos estabilizadores automáticos (políticas sociais passivas como o seguro de desemprego) seriam o estímulo que evita o colapso da demanda, além de compensar parcialmente as forças deflacionárias. Nas expansões, enquanto o desemprego se reduz, os estabilizadores automáticos diminuem a sua atividade reduzindo as despesas fiscais ao mesmo tempo que a política monetária atua com o aumento dos juros (Cruz-Hidalgo, Ehnts, & Tcherneva, 2019).

O problema é que este estabilizador automático tem uma capacidade muito limitada de atingir uma percentagem importante de população, tem um tempo de duração incerto e o efeito multiplicador não está demonstrado (ibid) (Mitchell, Wray, & Watts, Macroeconomics, 2019). Podemos justificar essa falta de efeito à integração de políticas de austeridade orçamental em linha ao enfoque NAIRU, transformando as fases recessivas em ciclos de estagnação de longo-prazo gerando sintomas de histerese. A escassa coordenação entre as políticas orçamentais e monetárias, em vista a um afastamento da visão *bottom to up*⁵ das políticas públicas, podem completar essa visão NAIRU da política económica⁶.

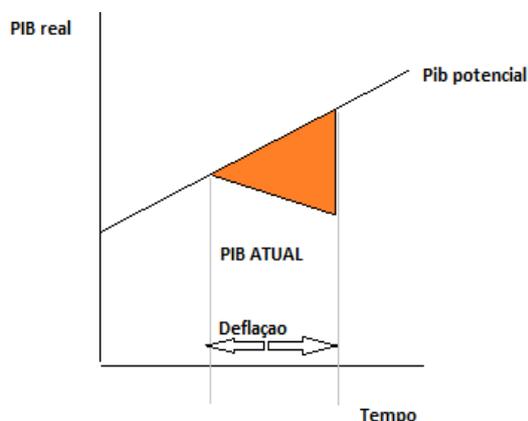
³Friedman defendia que a relação entre o desemprego e a inflação vai depender das expectativas de preços. Se há uma expectativa inflacionária de 5% os trabalhadores num contexto de baixo desemprego vão exigir um aumento salarial de 5-6%.

⁴ Marx e posteriormente Polanyi utilizariam o conceito do exército de reserva de desempregados devido à pró-ciclicidade das políticas económicas sendo os desempregados um fator de produção mais que dependerá do ciclo económico. A ideia da nossa tese seria mudar esse exército de desempregados num exército de pessoas disponíveis para o trabalho graças as políticas ativas do governo para criar emprego.

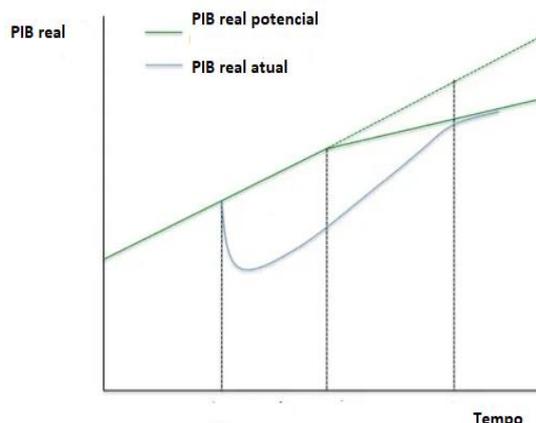
⁵ O conceito *bottom to up* consiste em fazer políticas sociais abordando os problemas sociais desde o foco contextual, sendo a população a protagonista da sua mudança nos projetos desenvolvidos e cumprindo o princípio de subsidiariedade.

⁶ A falta de coordenação pode ter como exemplo uma política monetária QE sem um compromisso real do governo na promoção de políticas orçamentais comprometidas com a população.

Gráfico 1: evolução do PIB em recessão na teoria Gráfico 2: evolução do PIB em histerese na realidade



Fonte: Mitchell W (2014)



Fonte: Mitchell W (2014)

No gráfico 1 vemos a taxa de sacrifício na zona laranja, resultado da perda de produção acumulada debaixo do PIB potencial durante um tempo determinado deflacionário continuado por uma recuperação posterior a curto prazo. Porém, nas economias reais os períodos recessivos acompanhados por etapas de desinflação podem criar uma certa cronicidade no baixo crescimento tendo um impacto no PIB potencial. A visão keynesiana sobre os ciclos de investimento guiadas pelas expectativas alimenta essa desconfiança no investimento, dando continuidade à acumulação de dívidas privadas e à desconfiança do consumidor.

O estado de histerese numa economia descreve esses sintomas que com uma economia estagnada como a descrita, devido a um tratamento inadequado de políticas monetárias e uma falta de políticas orçamentais-fiscais. A histerese conduz a uns fatores de produção atrofiados: O desemprego de longa duração, a desocupação o sub-emprego e o emprego precário deterioram o capital humano. Simultaneamente também afeta negativamente a saúde da população em termos físicos e mentais.

O gráfico 2 plasma de melhor forma o impacto de uma recessão com políticas monetárias desde o enfoque NAIRU⁷. Os níveis reduzidos de atividade económica fragmentam a confiança entre consumidores e empresas. Os consumidores, em algum caso com dívidas acumuladas, reduzem as despesas de consumo e as empresas respondem à falta de procura dos seus produtos reduzindo os seus planos de investimento (às vezes estando também endividadas). Assim a tendência do PIB potencial vai descer, reduzindo-se a capacidade de crescimento da economia e portanto a sua capacidade de oferecer recursos, reduzindo-se a produção real (Mitchell W, 2014)

Estudos feitos por técnicos do FMI colocam a Crise Subprime como exemplo para explicar como as empresas e famílias com vulnerabilidades nos balanços antes da crise tiveram um impacto maior da histerese ao reduzirem o investimento intangível em comparação com outras menos vulneráveis depois da crise. Os autores exigem uma

⁷ O contraste dos dois gráficos pretende explicar que as recuperações económicas não são “em pico”. O fato de não ter os instrumentos orçamentais adequados como um PTG vai gerar uma fase de estagnação em forma de histerese de difícil recuperação

coordenação de políticas orçamentais-fiscais e monetárias como travão das cicatrizes permanentes a longo prazo das recessões para reduzir essa taxa de sacrifício (Cerra, Fatas, & Chaman Saxena, 2020). Contudo, as *policy prescriptions* do FMI na intervenção em países como Argentina com a exigência de programas de austeridade como contrapartida contradiz esses argumentos.

O caso pontual argentino da primeira década do milénio com o seu programa de emprego parcial garantido, é um exemplo de atuação independente nos âmbitos monetário e orçamental-fiscal com sucesso para evitar esse ponto de histerese num contexto de crise económica, política e social.

3.2 O Plano de Trabalho Garantido

3.2.1 Uma explicação teórica

Em detrimento do paradigma monetarista que assume uma taxa natural de desemprego não acelerada de inflação, nesta tese manifestamos o nosso interesse de satisfazer as necessidades vitais da população com o fomento do pleno emprego para toda a população que possa e queira trabalhar tal e como figura nos tratados da OIT (Organización Internacional del Trabajo, 2009). Assim, defendemos a responsabilidade do Estado como empregador de último recurso (ELR nas suas siglas em inglês) ao utilizar o pleno emprego como âncora para a estabilidade da economia a nível de preços e a nível social.

Através da garantia de emprego vindo de um Plano governamental permanente, com independência dos ciclos económicos (Plano de Trabalho Garantido ou PTG), o Estado seria o empregador de última instância, mas apenas sendo o encarregado direto de financia-lo, transferindo a responsabilidade de organizar os projetos que forneçam os empregos às organizações sem ânimo de lucro mais perto do cidadão. Desta forma evitava os problemas de centralismo das competências graças à aplicação do princípio de subsidiariedade, o cidadão aspira a poder ser objeto da mudança graças ao seu conhecimento e às organizações como ONGs, Associações de Vizinhos ou Organizações Sindicais, sobre as necessidades do seu entorno. Além das necessidades gerais que pode ter um país, cada bairro particular pode ter as suas próprias carências e com um plano desta estrutura *bottom to up* os resultados podem ser muito positivos graças às ferramentas particulares de atuação para cada contexto. Relacionado com isso, Minsky faz uma crítica aos medidores estruturalistas que analisam o pleno emprego com modelos que colocam o trabalho como um “todo” homogéneo e fluido com o lado da oferta laboral em todas as ocupações infinitamente elásticas ao mesmo salário (Minsky H. , 1965). Por outro lado, Keynes clamava que era o emprego que tinha que tocar à porta das casas dos desempregados, além de fazer políticas preventivas contra o desemprego para evitar problemas estruturais de longo prazo como a histerese⁸.(Tcherneva R. P., 2014)

Desta forma com um PTG o governo oferece um salário fixo em troca de um trabalho a qualquer pessoa que deseje e possa trabalhar criando-se um buffer stock permanente de trabalhadores ocupados que crescerá ou decrescerá segundo a procura e as condições que os empregadores do setor privado ofereçam em função do ciclo da

⁸ Com esta ideia, ao colocar um plano permanente de emprego garantido já não é preciso atuar de forma anti-cíclica, a prevenção ganha protagonismo em detrimento do remedio.

economia. Durante as recessões, a capacidade para absorver desempregados aumenta, pelo que os trabalhadores expulsados dos seus empregos privados podem aceitar um trabalho garantido pelo Estado em troca de um salário digno ou aguardar a que as condições melhorem em troca de uma prestação por desemprego menor que esse salário base.⁹ Enquanto a economia está em fase expansiva, a capacidade de absorção se reduz devido à procura de novos trabalhadores por parte do setor privado (Mitchell, Wray, & Watts, 2019) (Wray L. , 2003).

Chegada a altura de voltar ao ciclo expansivo, as pessoas inscritas no programa ELR vão ter uma vantagem para ser contratados sobre os grupos que optaram pela prestação de desemprego devido a que as empresas penalizam os desempregados de longa duração ao ser-lhe associada uma oxidação das habilidades. Porém guiando-se pela política de pleno emprego o PTG vai ser uma medida fixa adoptada às necessidades da população pelo que os desempregados de longa duração vão ter a oportunidade de ser absorvidos. É por isso que o governo decide criar uma procura infinitamente elástica (horizontal) de mão de obra em troca de um salário mínimo base, separando as expectativas de contratação e salário das empresas segundo o ciclo de investimento das necessidades da população desempregada ou com risco de perder o emprego (Minsky, 1986) (Sovilla, 2018).

A ideia é que o PTG não ocupe as oportunidades oferecidas pelo setor privado; apenas vai fornecer uma oportunidade em espaços com oferta de empregos inexistentes ou mal abastecidos pelo setor, em geral necessários para o entorno concreto onde vai ser desenvolvido o Plano (Kaboub, F ,2007). Artistas e músicos, monitores de segurança ambiental, assistentes de creches ou infantários, para empregados de ELR, historiadores comunitários e culturais, restauradores de vivendas de baixa renda, decoradores urbanos, monitores de segurança, assistentes de aula para escolas públicas, acompanhantes de idosos, educadores sociais sobre cultura local género ou tecnologia, restauradores de vivendas, são exemplos de possíveis empregos garantidos. Os empregos propostos pelo PTG podem gerar um conflito sobre o que entendemos por atividade produtiva para a economia ou com uma contribuição ao PIB. De alguma forma, pretendemos fazer parte do debate sobre a importância dos indicadores para medir as necessidades das pessoas que o PIB não consegue medir.

No momento em que se aplica o PTG, as pessoas consideradas desempregadas, além de uma percentagem de população desempregada oculta que figura como população inativa vai ter o direito de ser beneficiária dum salário como recompensa dum trabalho oferecido pelas instituições públicas ou não lucrativas superior ao subsidio de desemprego ou a qualquer assistência social monetária. O salário escolhido para este projeto vai ser automaticamente o salário-mínimo da economia do país tendo a utilidade de funcionar como âncora de preços da economia.¹⁰

⁹ A ideia do PTG é criar incentivos para empregar a população desempregada para evitar o desemprego de longa duração ou a inatividade

¹⁰ É de vital importância ter em conta a influência do setor informal nas economias emergentes, onde o salário-mínimo pode estar afastado da realidade do país. A ideia neste caso seria colocar um salario ELR aproximado ao salário médio no setor informal, geralmente superior ao mínimo salarial da economia formal.

Alguns autores consideram de vital importância as políticas de pleno emprego, mas não acreditam nos PTG para atingir o mesmo. Argumenta que um possível papel substitutivo do Plano de Emprego Garantido sobre os restantes programas assistencialistas vão afetar os setores mais vulneráveis que não estejam em condições para trabalhar (Sawyer, 2003)(Sawyer , 2005). É certo que os autores defensores do ELR tais como, Tcherneva P. R (2012), Cruz Hidalgo, Parejo Moruno, & Rangel Preciado (2020) ou (Medina Miltimore, 2017) defendem umas Finanças Funcionais adequadas às necessidades da população, mas incentivando o trabalho garantido em substituição de outros programas assistencialistas desnecessários expostos no quadro¹¹. Porém, ELR não vai eliminar programas assistencialistas para pessoas que não consigam trabalhar porque apenas ampliaria a brecha entre população ativa e inativa.

Para analisar os possíveis efeitos positivos de um PTG devemos localizar o nosso alvo populacional que vai favorecer-se do programa de forma direta. Numa economia emergente a população com mais instabilidade laboral, quer pela precariedade do setor, quer pela alteração das necessidades de procura de empregadores, quer pelo entorno social, é a população não qualificada. Esse alvo tem mais possibilidades de ser desempregado, sub-empregado ou figurar como população inativa (excluindo estudantes, reformados ou inválidos). Nomeadamente, existe uma correlação positiva entre qualificação e rendimento, de tal forma que quanto mais formação tem uma pessoa, mais possibilidades tem de obter um maior rendimento. Colocando o exemplo de Argentina, na tabela 1 podemos apreciar como no ano 2002, os decis mais baixos portam menor formação e os mais altos têm estudos superiores ou universitários superados com êxito, numa grande porcentagem de casos. Dessa forma, podemos ver no gráfico 3 como a inatividade também é um fator próprio da população não qualificada em Argentina. As causas dessa inatividade estão interrelacionadas e podem ser aplicáveis a outros países.

A explicação pode ser devido à idiossincrática do país como é a não participação feminina no mercado laboral nos alvos mais pobres, acrescentado a desmotivação dos desempregados de larga duração em procurar um emprego, a distância entre a residência e o centro de trabalho ou o fomento de trabalhos informais com uma relação de horas trabalhadas/rendimento superior aos trabalhos formais oferecidos (Mario, Rofman, & Medici, 2018). Por último, também tem parte de culpa o papel das políticas assistencialistas passivas em forma de transferências monetárias ou com enfoque de género em manter a inatividade.

Tabela 1: Porcentagem da população argentina em decis segundo formação

| | Primario Incompleto | Primario Completo | Secundario Incompleto | Secundario Completo | Superior Incompleto | Superior Completo |
|------------|------------------------|----------------------|--------------------------|------------------------|------------------------|----------------------|
| Decis 1-4 | 13 | 33,1 | 23,3 | 15,2 | 9,4 | 4,8 |
| Decis 5-8 | 5,1 | 24,9 | 18,5 | 23,7 | 13,6 | 13,9 |
| Decis 9-10 | 1,2 | 8,3 | 10,7 | 22,2 | 18,9 | 38,8 |

Fonte: INDEC (2002)

¹¹ O antes e depois do Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados pode ser um exemplo interessante para explicar este argumento. Graças a este plano de emprego um alto número de mulheres inativas ligadas as tarefas de cuidados tiveram a oportunidade de aceder a trabalhos remunerados. Posteriormente o governo desmantelou este efeito considerado por eles como não desejado oferecendo como única opção uma retribuição monetária sem contrapartida para as mulheres com filhos, desincentivando a inclusão no mundo laboral.

Gráfico 3: Inatividade segundo a qualificação em Argentina (2003-2010)



Fonte: INDEC

3.2.2 As políticas públicas que não reduzem o foco de desemprego

As políticas focadas na gestão da demanda agregada *mainstream* baseiam-se no aumento direto das despesas correntes públicas ou indiretamente através de incentivos das despesas privadas de forma contracíclica para assegurar um objetivo numérico para a produção (calculado em preços atuais ou constantes), sendo o nível de emprego um efeito indireto ou secundário segundo como essa gestão da demanda agregada pode afetar ao mercado laboral regulado pelas forças da oferta e procura. (Tcherneva R. P., 2014). Assim, enquanto tem um foco no consumo agregado e no investimento privado, existe um abandono na inclusão de fatores estruturais, sociais e de classes que podem manter o desemprego (Tcherneva P. R, 2012)(Tcherneva P. R, 2020). Os exemplos de políticas focadas na procura agregada sem impacto no emprego são as que figuram na tabela 2 e podem ser complementárias. Para dirigir a procura agregada de forma enviesada aos últimos decis apenas é necessário gerar uma procura de ativos financeiros não reproduzíveis¹² ao transformar as despesas do governo (e indiretamente os programas expansivos do Banco Central) em liquidez para as empresas privadas. Além disso, um aumento dos ativos líquidos dos empresários e investidores não tem porque mudar as suas preferências individuais e as suas expectativas de investimento. Estas expectativas resultam ser pro-cíclicas e não há uma relação entre a quantidade de despesa pública e o impacto nas expectativas (Tcherneva R. P., 2014), (Kalecki, 1943).

Por conseguinte, fechar o gap do produto real e o potencial (gráfico 1 e 2) é um enfoque que tem o pleno emprego como efeito indireto ou secundário defendido por economistas convencionais. A verdadeira brecha de procura é a de mão de obra, não a de produção e ao solucionar a primeira poderá ter um impacto sobre a segunda (Keynes, 1998).

¹² Entendemos como ativos não reproduzíveis aos ativos financeiros que não tem um impacto na economia real devido à brecha que há entre os dois mundos (o real e o financeiro) (The Economist, 2020)

Tabela 2: Políticas de procura agregada com impacto apenas indireto no emprego

| Política de procura agregada | Descrição das políticas | Impacto no emprego |
|--|--|--|
| Enfoque convencional da procura agregada ou Bomb Pump: impacto secundário ou parcial no emprego | As despesas se expandem ao longo da economia procurando o crescimento económico através da sua injeção no investimento privado ou estimulação do investimento privado com descidas do juro, diminuição de impostos ao rendimento Ajudas ao investimento de empresas, facilidade de crédito empresarial, Estado desenvolvimentista | Medida com efeitos parciais segregados segundo a qualificação dos trabalhadores, com impacto mais direto no setor qualificado. Penaliza às minorias vulneráveis (género, raça, origem, religião), os desempregados de longa duração e aos menos qualificados |
| Enfoque Quantitative Easing: Enfoque duvidoso no emprego e mesmo na economia em geral (dinheiro endógeno) | Injeções de liquidez através da compra de títulos públicos e privados pelo Banco Central em operações de mercado aberto para catalisar o investimento privado e assim criar emprego | Medidas com efeitos não demonstrados no emprego da população. Necessidade de complementar com políticas orçamentais públicas |
| Transferências monetárias diretas à população | As transferências monetárias segundo o rendimento procuram gerar um efeito riqueza para melhorar a procura agregada. Tem muitos tipos de programas, mas estão focados todos a oferecer um rendimento complementar às famílias. Tem programas de género que promovem a desigualdade de género | Não criam oportunidades de emprego diretas. Pode promover o imobilismo dos beneficiários na informalidade. Continua a estigmatização na procura de trabalho |

Fonte: Tcherneva R. P (2014), elaboração própria

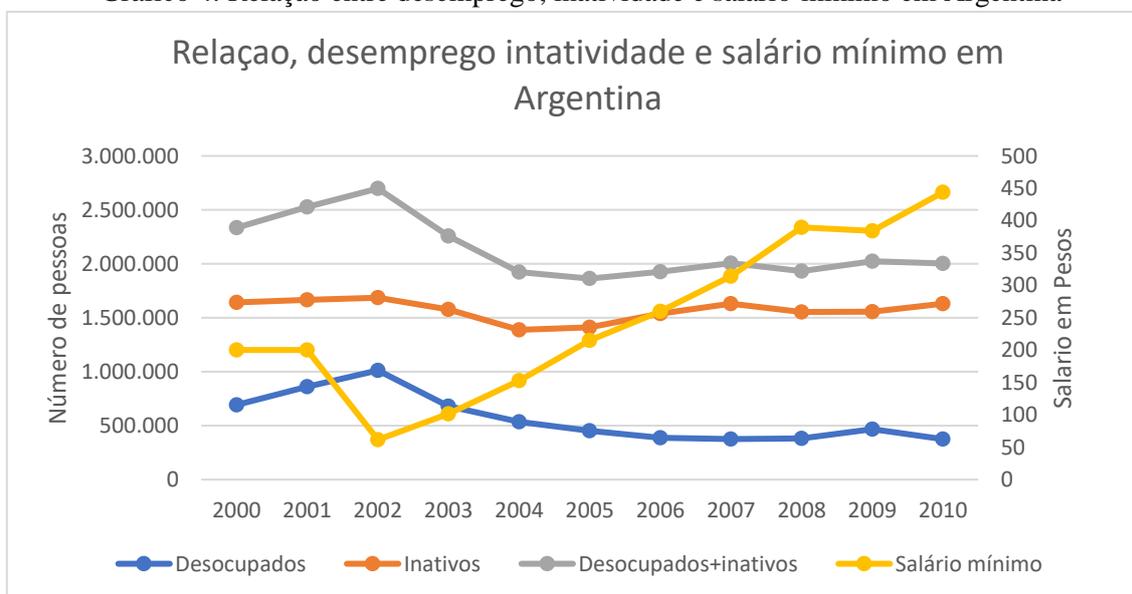
Em contrapartida, um PTG vai conseguir atingir a população mais vulnerável, criando um aumento da procura agregada dos decis mais baixos desde uma perspectiva *bottom to up* graças à promoção do pleno emprego segundo as necessidades das pessoas. É importante ter em conta que o Estado vai ter a capacidade de oferecer emprego a alvos populacionais prejudicados pela sua situação de baixa formação, também podem ter casos de grupos vulneráveis pela estigmatização social devido à sua origem, orientação sexual, género, raça, religião ou idade Tcherneva (2020). Uma política pública assim desenvolvida na sua máxima plenitude seria o melhor programa anti-pobreza (Minsky H. , 1965), além de permitir um aumento do número de famílias com mais de um trabalho, saindo também da submissão de género e mudando a idiosincrasia desde dentro.

Outro ponto interessante a analisar é o seu papel formativo e desoxidante que de alguma forma poupa às empresas em alguns casos o seu investimento formativo em habilidades dos novos trabalhadores depois de períodos de desemprego, reduzindo os seus custos de contratação e evitando um impacto indireto nos preços. Por outro lado, os cursos de formação oferecidos pelo Estado em fases recessivas sem garantir um emprego paralelo, não atingem o verdadeiro problema do desemprego estrutural. Ou seja, seria assim “reorganizar a fileira do desemprego”, sem oferecer novas oportunidades de contratação (Medina Miltimore, 2017).

Criar oportunidades com o Estado como empregador de último recurso também é um ponto positivo para os empregados pelo fato de reduzir a depreciação de habilidades causada pelo desemprego¹³ além de conter um componente de capacitação para preparar os participantes para o emprego no setor privado Kaboub (2007).

As políticas de aumento do salário mínimo oficial do país podem ser muito necessárias para melhorar a propensão marginal ao consumo dos trabalhadores mais pobres e reduzir a economia informal (efeito absorção do mercado laboral da população do setor informal) além de ter uma compensação dos maiores custos devido à estimulação da produtividade (melhor rendimento salarial cria uma maior predisposição ao trabalho) e pode até mesmo não ter um efeito inflacionário (Sovilla, 2018). Porém, um aumento do salário-mínimo não garante a inclusão dos desempregados e inativos ao mercado laboral senão se oferece, ao mesmo tempo, uma procura infinitamente elástica de emprego às necessidades do contexto por parte do governo. Como podemos ver no gráfico 4, colocando mais uma vez o exemplo argentino, o salário mínimo real argentino tem aumentado sucessivamente desde o ano 2002 até ao ano 2010 com um efeito pouco apreciável no desemprego e na inatividade apesar de ser um ciclo económico de recuperação e expansão. Esse efeito incompleto da subida do salário mínimo vai-se refletir com mais força quanto mais informal seja a economia do país. É por isso que o aumento salarial apenas vai ser uma política pré-distributiva efetiva¹⁴ exclusivamente se tem simultaneamente um plano de criação de emprego por parte do governo através do ELR (Sovilla, 2018). Podemos observar no gráfico como o aumento salarial sucessivo apenas foi acompanhado com uma redução do desemprego e a inatividade entre o ano 2002 e o ano 2004 possivelmente pela contribuição do PTG parcial argentino que falaremos posteriormente.

Gráfico 4: Relação entre desemprego, inatividade e salário-mínimo em Argentina



Fonte: INDEC, Metadata, elaboração própria.

¹³ As empresas têm certa reticência à contratação de desempregados de longa duração.

¹⁴ Excluimos da análise o papel que pode ter na distribuição entre rendimentos de capital e trabalho para enfatizar que uma política de suba salarial não vai arranjar diretamente o problema do desemprego estrutural.

Com a existência de uma política orçamental como esta podemos desenhar um estabilizador automático com mais sucesso que qualquer subsídio de desemprego. Em tempos de recessão, a capacidade de absorção dos desempregados por parte do Estado através do PTG vai permitir com que os grupos populacionais dos primeiros decis, geralmente os participantes pelo Plano, vejam favorecido o seu poder aquisitivo de forma imediata ao ser aplicado o programa para os desempregados e inativos, ou pelo menos não vejam prejudicial para os ocupados que perdem o emprego. Geralmente os primeiros decis tem uma propensão marginal ao consumo superior que a média, pelo que a procura agregada vai ser acrescentada desde esses alvos reduzindo o impacto da possível recessão e criando de novo uma necessidade de contratação no setor privado devido ao efeito multiplicador. Esse efeito pode gerar um crescimento do salário nesse setor pelo menos superando o salário oferecido pelo PTG para incentivar o fluxo de trabalhadores de um setor a outro. O ELR tem como objetivo fornecer um dispêndio deficitário progressivo até atingir o nível correto para equalizar a poupança nominal líquida efetiva e desejada Wray (2003). O efeito multiplicador não vai ser apenas na procura agregada, também pode gerar um aumento da produção atingindo um aumento do PIB potencial (efeito indireto na oferta graças a melhora das expectativas dos empresários ao ter aumentado o consumo, por exemplo). Um maior dinamismo do consumo e do investimento vai favorecer também os ciclos de financiamento do setor bancário privado às empresas, (recordemos que o setor bancário é o maior pró-ciclista de todos).

3.3 O PTG e o NAIBER como enfoque sem um efeito inflacionário.

O papel do Trabalho Garantido serve como quadro de política macroeconómica desenhado para garantir o pleno emprego e a estabilidade de preços durante o ciclo económico do setor privado. Assim é como nasce em oposição NAIRU, o enfoque NAIBER. Sendo BER o *Buffer Employment Ratio* (em português Taxa Amortecedora de Ocupação¹⁵) isso é a taxa de emprego de amortecimento: $BER = JGE/E$.

O JGE (Job Guaranteed Employment) é o emprego total no stock de reserva de garantia de emprego, em outras palavras, as vagas de emprego fornecidas pelo governo que variam segundo o número de solicitantes (procura de emprego infinitamente elástica); E é o emprego total da economia. BER cresce quando o grupo de JGE se expande e diminui quando o grupo JGE se contrai. A diferença principal com o NAIRU é a manipulação do BER com a flutuação de pessoas entre o setor privado e o setor público, a diferença da flutuação entre o número de empregados e o de desempregos (Wray, 2003)(Mitchell W. F., 1998). Podemos definir NAIBER (Non-Accelerating Inflation Buffer Employment Ratio) como o índice de emprego colchão de inflação não acelerada, pois a BER tem como resultado uma inflação estável através da redistribuição dos trabalhadores do setor privado, com um desajuste entre a oferta e a procura de trabalhadores, ao setor de JGE de preço fixo¹⁶ (Wray, 2003).

A política do Estado como empregador de último recurso ELR não vai alterar a estabilidade de preços com a ocupação plena dos recursos humanos. Segundo Mosler

¹⁵ Vamos manter o nome original em inglês durante o nosso trabalho

¹⁶ O preço fixo é o salário fornecido pelo governo no PTG

(1995) o enfoque NAIBER é uma política de coordenação orçamental e monetária¹⁷ baseada num standard salarial do trabalho que continua o processo de determinação de preços relativos e semelhantes ao que tem lugar no modelo padrão ouro. O salário oferecido pelo PTG deveria ser o salário mínimo oficial do país decidido pelo governo para ficar como âncora dos preços (não vai ser a causa da inflação).

É importante dizer que este enfoque também é uma ferramenta de atuação contra a deflação porque assim como redistribui os trabalhadores do setor privado insuflado, também os pode dirigir desde o desemprego, desde a inatividade e desde o sub-emprego ao setor de ELR de preço salarial fixo (Wray, 2003). É uma âncora nas duas direções pelo que não tem uma utilidade temporária segundo a conjuntura econômica, o seu quadro de atuação está sempre presente.

Um argumento típico sobre o efeito inflacionário na aplicação de um PTG é o seu possível impacto no poder de negociação dos trabalhadores. Esse ponto é muito delicado pelo histórico papel do sindicalismo que desde 1970 perdeu influência e pode ver-se refletido na brecha entre o salário e a produtividade¹⁸. Primeiro de tudo é importante saber se o salário mínimo se ajusta às necessidades básicas da população. O debate sobre colocar um salário ELR inferior, igual ou superior ao atual vai depender do grau de atingimento das necessidades particulares da população medido por indicadores como a pobreza multidimensional, o IPC, inquéritos, etc.

Segundo os padrões do enfoque NAIRU, o desemprego zero promovido pelo setor governamental NAIBER vai ter um efeito inflacionário devido as expectativas de inflação incorporadas no momento de ter maior poder de negociação dos trabalhadores. Em primeiro lugar, é importante destacar que o conceito de inflação é um crescimento contínuo dos preços, pelo que um aumento pontual na escala de preços não é sinónimo de inflação (Mitchell, Wray, & Watts, 2019):

- Se partimos da situação dum país com um modelo NAIBER já estabelecido (o mais semelhante ao modelo preventivo que comentou Keynes (1998), em caso de recessão e desemprego no setor privado, as mudanças na procura vão ser mais suaves graças ao fluxo de trabalhadores afetados desde o setor privado até ao setor *JGE* segundo a conjuntura atuando como um verdadeiro estabilizador automático. Portanto o impacto na procura agregada nas despesas em consumo e investimento da população não vão ficar danificadas.
- Se partimos de uma economia em estado de histerese, um aumento da procura agregada promovido pelo ELR vai ter um efeito positivo nas empresas que fornecem os produtos, mas não tem que haver um aumento dos preços pelo lado da oferta porque em geral as empresas atuam sob a sua capacidade potencial. Segundo as palavras de Tymoigne e Wray através de Sovilla (2018) se as despesas do programa ELR produzissem inflação, a procura agregada deverá reduzir-se por meio de uma

¹⁷ Consideramos a contribuição monetária pelo fato de ser o Banco Central o responsável de fazer as tarefas de compra de títulos de dívida para dotar ao Tesouro das reservas necessárias para poder fazer estas políticas orçamentais expansivas.

¹⁸ Para o caso argentino: Graña & Kennedy, (2008b)

combinação de aumentos impositivos e reduções da despesa pública ELR¹⁹. Em outras palavras, não é necessário anular o programa que está a reduzir a desigualdade e empoderar aos setores vulneráveis por temores inflacionários quando é possível reduzir as despesas de outra forma, por exemplo com um enfoque mais preciso dos programas sociais aos mais necessitados²⁰, um sistema mais progressivo nas taxas impositivas, ou tentar reduzir o foco inflacionário devido à propensão marginal do consumo de importações através da promoção do consumo local criando um círculo virtuoso com os próprios projetos do ELR.

Porém existem métodos alternativos interessantes como a complementariedade dos pagamentos em bens e serviços ou o pagamento em moedas sociais que promovam o comércio interno (Sovilla, 2018)(Kaboub, 2007) (Oujo, 2020). O risco de que se crie um espiral salário-preço ou salário-salário devido ao aumento de poder de negociação dos trabalhadores do setor privado pelo atingimento do pleno emprego graças as vagas oferecidas no PTG, geralmente apenas vai ser um salto pontual dos preços, a menos que os trabalhadores mantenham as suas pretensões salariais uma vez que tenham satisfeito a primeira reclamação de aumento:

Se o salário do ELR for de 12.000 unidades monetárias anuais e um trabalhador do setor privado que ganha 12.500, reclamasse 13.000, o seu custo de oportunidade de ser despedido seria de 500 um para entrar no buffer stock e ganhar os 12.500 do trabalho garantido. Porém, se as suas reclamações de ganhar 13.000 foram satisfeitas e continuar reclamando uma subida até 13.500, o seu custo de oportunidade de ser despedido seria de 1000 um pelo que é possível que as suas intenções sejam paradas.

Sendo o salário do PTG exógeno, o que vai alterando será a quantidade de trabalhadores, mas o preço base vai ser o mesmo. Intuitivamente, a maior parte dos empregos do setor privado vão pagar salários acima dos oferecidos pelo PTG ou possivelmente cheguem a desaparecer pela baixa oferta de trabalhadores²¹ (Wray, 2003). Empiricamente e salvando as distancias com a teoria, a manifestação mais semelhante que teve Argentina face a um PTG, o *Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados*, demonstra os incentivos dos trabalhadores a voltar ao setor privado em situações de prosperidade e com salários geralmente superiores aos do ELR (150 pesos mensais) (Tcherneva & Wray, 2005).

Por último a implementação de um Plano de Trabalho Garantido representa uma mobilização institucional que tem que lidar com vários setores e em simultâneo ter as infraestruturas para o controlo de dados que requerem uma grande coordenação. Por isso tal e como afirmam autores como Wray (2012) Kaboub (2007) o recomendável seria uma implementação gradual do programa. De fato Wray coloca o caso do *PJyJdHD* em Argentina como um bom começo ao ter transcurrido durante mais tempo o plano, mas tal

¹⁹ O fato de reduzir outras despesas ou/e acrescentar outras taxas para não prejudicar o número de beneficiários do buffer stock do PTG para combater uma possível inflação seria uma decisão económica totalmente normal para serem criados postos de trabalho pelo setor privado.

²⁰ Relatório de Espanha ONU desigualdade

²¹ Podemos considerar os PTG como um incentivo ao aumento salarial do setor privado se os salários foram baixos devido a existência de um salário mínimo pouco competitivo. O fato de ter um salario ELR superior vai ser uma pressão para a melhora na distribuição entre rendimentos de capital e rendimentos salariais.

e como veremos agora, foi o início e também o fim. Outro ponto que devemos ter em conta em qualquer política social numa democracia é o conflito de interesse partidista que pode ter um Plano de emprego de tanta envergadura que pode precisar de um desenvolvimento gradual de mais tempo para alcançar a sua plenitude no mandato de uma legislatura de 4 anos.

4. A teoria do ELR não posta em prática através do Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados (PJyJdHD) em Argentina

3.1 O contexto de Argentina na crise do início de milénio

No mapa político, a história de Argentina dificilmente poderia resumir-se em ser muito convulsa. A enésima renúncia à presidência foi o momento de maior tensão social em dezembro de 2001 por parte de Fernando de la Rúa, quando os gritos nas ruas exortavam a desobediência com o lema “*que se vayan todos*” (gráfico 7). Teve uma sucessão de 5 presidentes provisionais numa semana. No contexto internacional, a crise com os emprestadores chegaria ao declarar o default com os organismos internacionais (anexo 1).

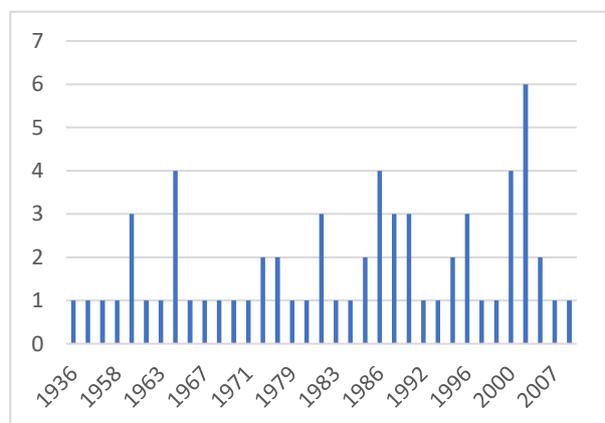
Desde o estabelecimento do “Plan de Convertibilidad” onde se indexa o peso ao dólar numa paridade 1-1 em 1991, a taxa de desemprego altera-se 6.5%, atingindo 18.5% durante a Crise do Tequila, e depois de uma pequena recuperação, o desemprego mudaria de 13.8% em 1999 até 18.3% em outubro de 2001. A mudança decisiva que simbolizou a histórica crise de Argentina pelo seu forte choque repentino foi a ruptura com o dólar ao cancelar a indexação da paridade Peso-Dólar, deixando a moeda nacional transitar livremente chegando a amortizar-se em mais de 200%. Depois do colapso da taxa de câmbio em janeiro de 2002, o peso do dólar desvalorizou-se desde a paridade USD 1 ARC até USD 3,76 ARC (gráfico 6, cifra alcançada em outubro do mesmo ano, estabilizando-se finalmente por volta dos USD 3 ARC. A saída da conversão através de uma forte desvalorização do peso iria desencadear uma inflação ao consumidor atingindo 40% e o IPC crescendo até 125%. Como consequência houve um bloqueio das contas bancárias restringindo a disponibilidade do dinheiro vivo e ao mesmo tempo tinha uma fuga acelerada de capitais (CEPAL, 2006).

Gráfico 6: Tipo de câmbio



Fonte: investing.com

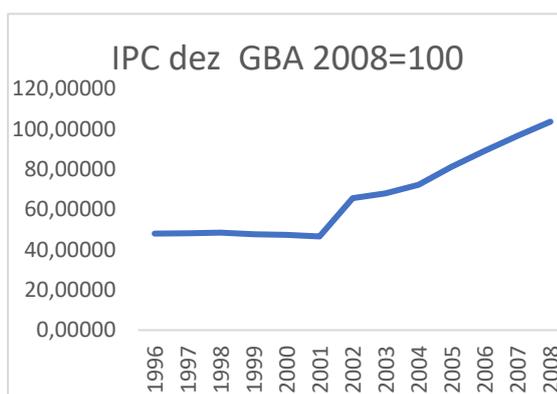
Gráfico 7: Greves gerais Argentina



Fonte: James (2003) e elaboração própria

O consumo, teve um incremento da cesta básica de alimentos de uma família de 34% entre dezembro de 2001 e maio de 2002, e os salários ficaram congelados. Em simultâneo, os rendimentos de 26% da população estavam sob os exigidos para ter uma cesta de bens básicos em 1998 e em outubro de 2002, 54.3% estava nessa situação, sendo considerados a nível estadístico como pobres por rendimentos. Outro ponto importante, a pobreza extrema viu-se alterada de 3% em 1991 a 11.6% em outubro de 2001 e finalmente atingiu 27.5% em maio de 2002(CEPAL, 2006).

Gráfico 7: IPC no Gran Buenos Aires



Fonte: INDEC

A disputa entre as diversas classes sociais pela orientação do modelo de desenvolvimento em articulação com os limites pela estrutura económica e social construída durante a etapa neoliberal, guiou as novas orientações na dinâmica da luta social e de ação do Estado (Ciolli, 2019).

Depois de um ciclo de apresentações e demissões de presidentes, Eduardo Duhalde estabelece-se no cargo no dia 1 de janeiro de 2002 garantindo a criação de 1 milhão de empregos focados aos desempregados. Assim, em pleno “Estado de Emergência” em matéria social, económica, administrativa, financeira (Lei 25.561 e decreto 50 de 8 de janeiro de 2002) foi incentivada a criação dum programa de emprego destinado aos chefes/as de família desocupados estabelecendo uma prestação aproximada de 100 a 200 pesos por um período de 3 meses a qual seria aplicada dias depois (Neffa, 2009)

Seria sob esta pressão de colapso em vários âmbitos quando o governo com duvidosa legitimidade de origem (ao ser escolhida pela Assembleia Legislativa) e com um escasso apoio dentro do próprio partido decide pôr em funcionamento um programa social com rapidez e com uma capacidade abrangente nunca vista noutros planos anteriores no país(CEPAL, 2006).

3.2 O Plano e o seu desenvolvimento

A nossa proximidade à realidade do quadro teórico anterior vai ser graças ao estudo de campo de Argentina durante a primeira década do milênio. O país austral orientou um Plano de emprego garantido e fornecido entre 2003 e 2008 de forma parcial, o *Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados* como medida de emergência a uma das maiores crises económicas, sociais e políticas que o país teve até à data. Em paralelo da análise dos surpreendentes resultados desta medida ligada à teoria de ELR, faremos um estudo particular sobre as necessidades reais de empregabilidade que teve o país durante

essa década pela insuficiente cobertura do *PJyJdHD* como medida contra a crise e pelo desemprego estrutural que apresenta o país de forma atemporal.

Esse mesmo programa foi iniciado por um decreto presidencial de emergência (Decreto, 2002) em abril de 2002 sendo prorrogado anualmente, foi a aposta de maior envergadura para fazer frente à crise econômica de Argentina. Essencialmente, o programa proporcionava um salário mensal de 150 pesos a um chefe de família desempregado por um mínimo de trabalho diário de 4 horas e um máximo de 6 horas.

Para ser incluído no programa como beneficiário o chefe/a²² do agregado familiar, além de estar desempregado, a beneficiária ou conjugue do beneficiário tinha que cumprir pelo menos um dos seguintes requisitos: Estar grávida, ter uma pessoa deficiente ou alguém menor de idade vivendo em casa, ou se simultaneamente a estar desempregado, o beneficiário/a tivesse mais de 60 anos e não estivesse a receber outra ajuda. Ao mesmo tempo, o condicionamento para continuar a fazer parte do programa era a garantia de assistência obrigatória às escolas e o cumprimento do ciclo de vacinas para os filhos dos beneficiários.

Os trabalhos oferecidos pelo programa variavam segundo as necessidades do entorno onde eram desenvolvidos, pelo que a escolha dependeria de um corpo de toma de decisão descentralizado aos bairros concretos onde teriam lugar as tarefas, podendo ser trabalhos comunitários ou pequenas atividades de construção e manutenção, com a opção de ser incluído a cursos de formação, capacitação e de finalização do ciclo educativo formal. Os exemplos de projetos para dar trabalho aos integrantes do *PJyJdHD* foram: serviços comunitários, pequena construção, reparação, manutenção ou remodelação de escolas, de estabelecimentos de saúde, de instalações de saneamento básico, de pequenas estradas e pontes, etc (Tcherneva & Wray, 2005)(World Bank, 2002).

O quadro de responsabilidades para o desenvolvimento do plano foi distribuído entre diferentes agentes e instituições com um enfoque heterogêneo envolvendo desde o governo até a cidadania. Por outro lado, o Banco Mundial teve especial protagonismo para o desenvolvimento do plano em termos de financiamento e monitoramento(World Bank, 2002)(World Bank, 2003).

Tal e como figura no esquema 2 o Ministério de Trabalho era o encarregado de supervisionar e implementar o programa e de fazer os pagamentos em coordenação com o *Servicio Nacional Social*, a *Administración de Seguridad* e o *Sistema Bancario*; Os municípios inscreviam aos beneficiários e faziam os trâmites de verificação e inspeção de trabalho e por último os responsáveis de decisão para criar as redes de trabalho eram as organizações da sociedade civil como sindicatos, grupos religiosos, grupos consultivos locais, organizações de desempregados, ONGs, etc (Tcherneva & Wray, 2005). A sua responsabilidade era a de aprovar os projetos laborais propostos pela cidadania, partilhar informação e tentar solventar as queixas e problemas burocráticos de pequena escala. O fato de fazer parte dos entornos onde se encontrava a população desempregada ou inativa fazia com que tivessem um contacto mais direto com o problema e ter uma visão mais ajustada para possíveis soluções. Esta estrutura complementava o princípio de

²² O programa entende o chefe do agregado familiar como a pessoa que antes de perder o emprego era quem mais rendimentos obtinha pelo seu trabalho.

subsidiariedade à hora de abordar um problema, sendo uma novidade face ao anterior plano de emprego o *Programa Trabajar*, muito mais centralizado, menos abrangente e sem a estrutura *bottom to up* (Tcherneva & Wray, 2005). A comparativa do número de beneficiários está presente na tabela 3.

Em paralelo, criou-se um conselho consultivo nacional constituído por três representantes de cada setor com o objetivo de monitorizar, controlar e promover novas políticas dando-lhe um certo enfoque de avaliação externa do programa.

Tabela 3: Beneficiários anuais por programa

Beneficiários anuais Programa Trabajar

| 1997 | 1998 | 1999 |
|---------|---------|---------|
| 335.430 | 165.197 | 106.269 |

Beneficiários anuais PJyJdHD

| 2002 S1 | 2002 S2 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---------|----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|---------|
| 500.000 | 1800.000 | 2.095.265 | 1.844.590 | 1.615.491 | 1.452.121 | 1.107.649 | 749.019 |

Fonte: Brown (2015).

Esquema 1: Estrutura organizativa PJyJdHD

| Estrutura organizativa PJyJ |
|--|
| <p>Ministério de trabalho Supervisão e implementação do programa: -Garantia na qualidade de registo dos beneficiários -Promover instruções de pagamento nas transferências directas aos beneficiários</p> |
| <p>Municípios Inscrição dos beneficiários do programa Revisar a documentação da escolha Inspeção das actividades de trabalho Responsabilidade sancionadora se não se respeitavam os critérios</p> |
| <p>Organizações da sociedade civil: Sindicatos, grupos religiosos, grupos consultivos locais, organizações de desempregados, ONG Aproveitar os projectos laborais propostos Partilhar informação e tentar solucionar as reclamações e problemas burocráticos de pequena escala</p> |
| <p>Monitoramento independente do Banco Mundial</p> |
| <p>Conselho Consultivo Nacional de 3 representantes de cada uma das seguintes instituições: Empresas, sindicatos, organizações da sociedade civil, religião e governo nacional. -Monitoramento, controlo, desenvolvimento de novas políticas, supervisão de capacidades do programa e estabelecimento de avaliação externa do programa.</p> |

Fonte: Banco Mundial, 2002

Com esta estrutura, pretende-se dar protagonismo às organizações mais próximas da população que precisa do programa para que sejam captadas as necessidades específicas da população com a ideia de fornecer os projetos laborais adequados. Ao ser projetos desenvolvidos nos bairros dos beneficiários, a oferta resultava atrativa pelo fato do centro

de trabalho ser próximo da direção do beneficiário. Em muitas situações, tal e como veremos no esquema 2, o desincentivo ao trabalho pode estar relacionado com a distância e o tempo investido em deslocar-se ao centro de trabalho, e com a conciliação familiar que afetava sobretudo as mulheres marcadas pelo âmbito familiar Kaboub (2013).

Um ponto a destacar pela sua polémica sobretudo dada a temática da nossa tese é o papel do Banco Mundial no quadro de desenvolvimento do *PJyJdHD* sobretudo na parte do financiamento. O organismo multilateral já aportava ajuda ao governo desde 1995 com programas assistencialistas como o *Programa Trabajar* em âmbitos de avaliação e monitoramento. Em geral, as avaliações dos dois planos foram sumamente positivas por parte do BM tal e como podemos ver em (World Bank, 2002).

A polémica chega na parte do financiamento devido a que o *PJyJdHD* era um plano de trabalho garantido parcial que aportava um salário aos seus beneficiários em pesos argentinos pelo que o financiamento salarial em dólares por parte do Banco Mundial resultaria desnecessário. Outro ponto seria o financiamento dos materiais necessários para poder executar os projetos de construção aos que foram destinados os trabalhos, pois quanto mais técnico seja um trabalho garantido possivelmente mais recursos de importação vai precisar numa economia emergente. Porém para o caso argentino a maior parte de produtos eram de recursos nacionais o que destaca o desenvolvimento endógeno que procurava esta política para reativar a economia local. Noutros casos os trabalhos oferecidos não precisavam de materiais devido a ser de menor tecnicidade ou sem requerimento de materiais importados como são os serviços comunitários de atenção familiar (violência doméstica, refúgio), de promoção da saúde (educação básica sobre temas sanitários), desenvolvimento de bibliotecas públicas com livros de outras regiões do país, negócios de compra e venda de roupa usada, etc.

Tabela 4: Projetos financiados para o *PJyJdHD* e contribuição do governo

| Projetos financiados segundo areas | Tipos de projetos | Financiado por Governo |
|------------------------------------|--|------------------------|
| Infraestrutura sanitaria | 1. Abastecimento de agua | 80% |
| | 2. Sistema de esgoto, drenagens de água | 80% |
| | 3. Redes pluviais | 60% |
| Infraestrutura social | 1. Infraestrutura sanitaria | 80% |
| | 2. Infraestrutura educativa | 80% |
| | 3. Infraestrutura de bem-estar | 60% |
| | 4. Infraestrutura cultural comunitaria | 60% |
| | 5. Infraestrutura esportiva | 60% |
| Infraestrutura produtiva | 1. Infraestrutura municipal para feiras e mercados | 60% |
| | 2. Matadouros municipais | 60% |
| | 3. Áreas recreativas e turísticas | 60% |
| | 4. Defesas hidráulicas | 60% |
| Melhoria do habitat | 1. Melhoria de fossos de argila | 60% |
| Pomares comunitários | 1. Communitarian orchards | 60% |

Fonte: Tcherneva & Wray(2005)

Inicialmente, estimou-se que o Banco Mundial financiaria por volta de 60% dos salários, mas tendo em conta que o foco do projeto era a melhoria da qualidade de vida dos bairros pobres em forma de pagamentos mensais como retribuições de tarefas de construção de infraestruturas pouco técnicas, a necessidade de divisas estrangeiras era

quase nula (Tcherneva & Wray, 2005). O custo do programa em 2003 foi de 1226 milhões de dólares dos quais apenas o 30% fora financiado pelo Banco Mundial. Posteriormente o Banco Mundial financiaria uma quantidade anual semelhante.

Anos depois o governo e o próprio BM assumiram que o propósito real do empréstimo era facilitar a redução das dívidas de Argentina com os seus fornecedores bilaterais após o *default* efetuado em 2001, sendo o *PJyJdHD* uma operação de desvio²³ (Tcherneva & Wray, 2005)

Tabela 5: Custo anual do programa (em pesos argentinos e dólares atualizados ao seu valor em pesos equivalente para cada ano) e aumento anual do IPC.

| | Orçamento <i>PJyJdHD</i> (pesos) | Orçamento <i>PJyJdHD</i> (dólares) | Aumento anual IPC |
|------|-------------------------------------|---------------------------------------|----------------------|
| 2002 | 1.799.754.900 | 482 471 681 | |
| 2003 | 3.561.580.215 | 1.226.317.460 | 3,70 |
| 2004 | 3.190.270.291 | 1.069.979.789 | 6,10 |
| 2005 | 2.730.516.658 | 936 509 561 | 12,30 |
| 2006 | 2.319.043.172 | 747 195 253 | 9,80 |
| 2007 | 1.635.385.557 | 519 268 437 | 8,50 |
| 2008 | 1.165.698.11 | 372 153 246 | 7,20 |

Fonte: Brown (2015), Datosmacro.com, elaboração própria.

Assim como a implantação do *PJyJdHD* foi uma medida rápida que abrangeu a uma grande percentagem de população em pouco tempo passando de ter mais de meio milhão de pessoas em 2002 até quase 2 milhões em 2003, o seu desmantelamento seria gradual devido ao efeito absorção que teve a criação de dois planos assistencialistas com um enfoque de género e que falaremos posteriormente, o *Programa Familias* e o *Seguro de Capacitacion y Empleo*.

4.3 O *Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados* desde a perspectiva das políticas sociais argentinas

Podemos analisar o *PJyJdHD* como um plano social específico na Argentina que teve um impacto muito mais abrangente que qualquer outro plano social anteriormente tanto pelo número de beneficiários cobertos, como pelo seu enfoque de empregabilidade bem distante do primeiro plano de emprego desenvolvido a finais dos anos 90. Em termos

²³ Tal e como falamos no primeiro capítulo, o dinheiro é uma criatura do Estado e neste caso um plano financiado em pesos argentinos não precisa do empréstimo em dólares do Banco Mundial.

comparativos com outras políticas sociais, foi o de maior abrangimento para a população participe e permitiu ao país avançar rapidamente desde que foi implantado, criando certos efeitos positivos num momento bem específico de colapso económico, social e político.

O Estado de Providência clássico argentino sempre foi considerado um Estado passivo que efetivamente protege as pessoas de distintos riscos sociais como pode ser a prestação de desemprego (possível custo de oportunidade de procurar um novo emprego), mas não há um mecanismo de reintrodução aos beneficiários ao mercado laboral (Neffa, 2009), (Brown, 2015). Seria a grande crise de 2001 um ponto de inflexão para planificar a necessidade de gerar uma mudança de paradigma de proteção social, apesar de ter sido interpretado como uma medida conjuntural. Nesta fase de post-convertibilidade é criada uma ideia de política social participativa que por um lado fomentará a reintrodução da população vulnerável ao mercado laboral e por outro fomenta o discurso de “obter os direitos sociais em troca de umas obrigações” (Brown, 2015:121). Esta fase podemos denomina-la como a etapa das políticas sociais ativas em detrimento do assistencialismo da década dos 90 com uma prestação aos beneficiários sem uma contraparte em forma de trabalho (Brown, 2015).

Tal e como analisam nos seus trabalhos Martin (2000), ou o próprio Brown (2015), as políticas anteriores ao *PJyJdHD* não deveriam considerar-se passivas desde o quadro de obrigações em troca dos direitos oferecidos porque se colocamos os exemplos de diferentes políticas sociais que teve o país na década dos 90, as prestações tinham uma contrapartida determinada:

- Programas orientados ao aconselhamento ou orientação laboral e administração de prestações por desemprego exigiam ao beneficiário a procura ativa de emprego. Exemplo: *LNE 25013*(Grisolia, 2001)
- Programas orientados à formação de desempregados ou a qualificação de empregados exigiam aos beneficiários a assistência aos cursos. Exemplo: *Programa Capacitacion para el empleo*
- Programas orientados à formação e capacitação dos jovens desempregados ou com os estudos escolares recentemente finalizados exigiam aos beneficiários a assistência aos cursos. Exemplo: *Programa Aprender*
- Subsídios por desemprego à contratação com ajudas ao setor privado para promover contratações de desempregados, subsídios para o empreendimento de desempregados e criação de empregos públicos. Em contrapartida, nesta política seria trabalhar em troca das prestações. Exemplo: *Programa de Assistència Solidaria* e o *Programa Trabajar*.

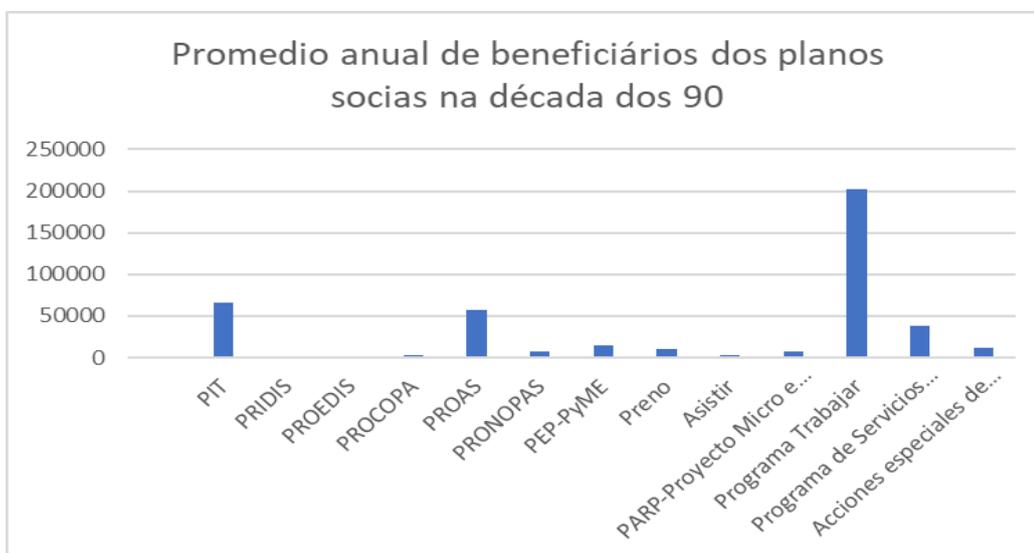
Obviamente, desde a nossa perspectiva não podemos considerar como políticas ativas a uma serie de programas que não vão garantir a introdução dos desempregados no mercado laboral. Evidentemente há uma exigência por parte do setor público para procurar trabalho ou assistir a cursos formativos em troca da prestação, mas não se pode considerar uma política ativa se não há uma garantia de emprego sólida²⁴. Desta forma, num contexto de recessão como foi a crise de convertibilidade (2001), de todas as políticas sociais comentadas nos anteriores parágrafos, apenas vai garantir um emprego

²⁴ Opinião própria do autor

as do último ponto mencionado. Porém, tendo em conta a estrutura de planos de emprego como o Programa Trabajar, uma situação como a crise de 2001 desbordaria a oferta oferecida pelo plano.

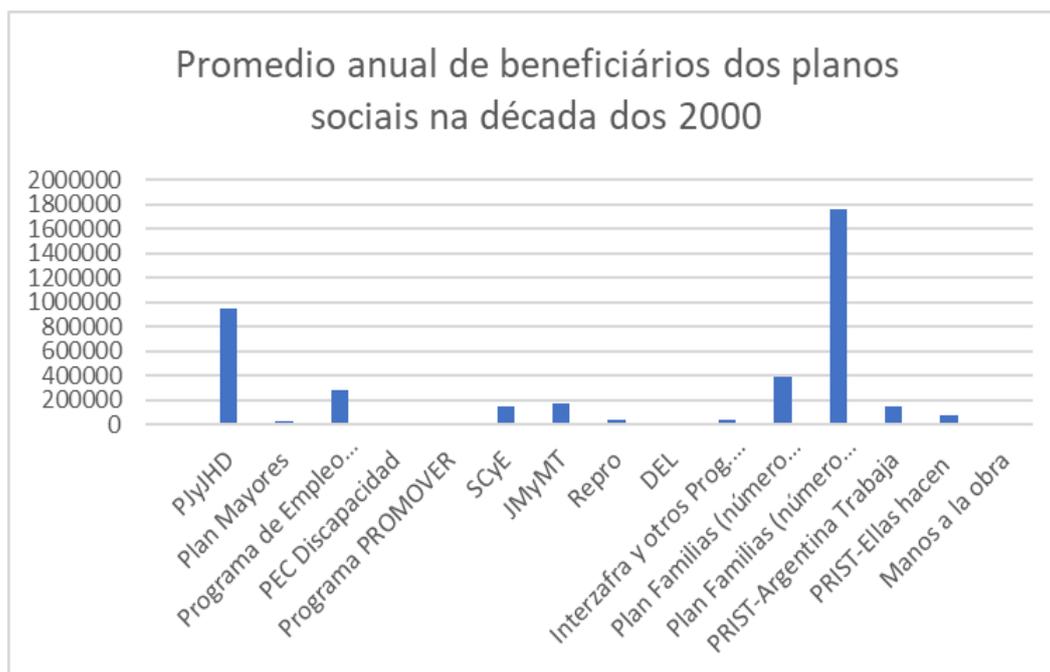
O programa “Trabajar” foi o antecedente do PJyJdHD e foi uma tentativa do governo argentino para reduzir a pobreza e o desemprego desde 1995 até 2002 (Tcherneva & Wray, 2005), porém o seu desenvolvimento foi mais centralizado, sem implicação das organizações cidadãs e portanto sem uma captação adequada dos problemas particulares do entorno. O Banco Mundial foi participante no monitoramento e na avaliação quer do *Programa Trabajar* quer do *PJyJdHD* e a sua avaliação foi sumamente positiva nos dois casos. Desde a nossa perspectiva o *Programa Trabajar* resultou insuficiente na época que foi aplicado e no caso de ser mantida a sua estrutura na vigência do *PJyJdHD* seria um autêntico fracasso rejeitado pela cidadania. Portanto apesar de ter um enfoque de política ativa, o programa não vai ser considerado como verdadeira mudança de paradigma devido à sua timidez de atingir os alvos mais necessitados (tal e como vemos no gráfico 9 apenas teve 200.000 famílias) e o seu afastamento com os problemas dos bairros segundo o contexto. Esses aspetos que sim foram atingidos pelo *PJyJdHD* vão ser a justificação para ser considerado como uma verdadeira mudança ou maturação das políticas sociais tendo em conta um afastamento do neoliberalismo com a entrada do Kirchnerismo, a situação de emergência social e económica que exigia uma rápida atuação e o contexto económico favorável posterior ao ano 2003.

Gráfico 9: Número de beneficiários médio anual dos planos sociais argentinos da década de 90



Segundo palavras do governo na sua implementação o PJyJdHD é uma forma de fazer políticas laborais e sociais em ruptura com a linha focada ou de subsidio ao emprego precedente ao ter um quadro de política social diferente ao resto dos planos implementados na década de 90 associados ao desenvolvimento de ações focalizadas dirigidas aos grupos mais vulneráveis do mercado de trabalho.

Gráfico 10: Número de beneficiários médio anual dos planos sociais argentinos da década de 2000



Tendo em conta a necessidade social de implementá-lo, uma visão mais utilitarista contra as políticas sociais anteriores pode justificar uma mudança de paradigma nas medidas sociais para conseguir com que os beneficiários fiquem no sistema de assistência o menor tempo possível para reduzir os custos orçamentais e se possa garantir a reprodução do sistema (Brown, 2015). Desta forma a temporalidade do plano e o seu enfoque no setor laboral pode-se interpretar como um novo sistema de proteção social mais ativo ao incrementar as taxas de participação dos beneficiários no mercado laboral. Tal e como vimos no gráfico 5, a entrada no mercado laboral é inegável e sobretudo em condições salariais mais favoráveis como as oferecidas num momento de prosperidade económica como foi a primeira etapa Kirchnerista favorecida também pela situação internacional.

Sem negar a capacidade de atingimento do projeto social, a metamorfose gradual que teve para um novo plano bifurcado segundo o género do beneficiário demonstra o contrário que num primeiro momento poderia parecer semelhante, quando em 2002 foi apresentado como um exemplo de política social vanguardista para Argentina. Apenas foi um plano conjuntural de garantia de emprego para uma quantidade ambiciosa de pessoas em termos relativos com os planos anteriores, mas insuficiente em termos absolutos tendo em conta os problemas estruturais do país tal e como veremos posteriormente.

1) Críticas do PJyJdHD

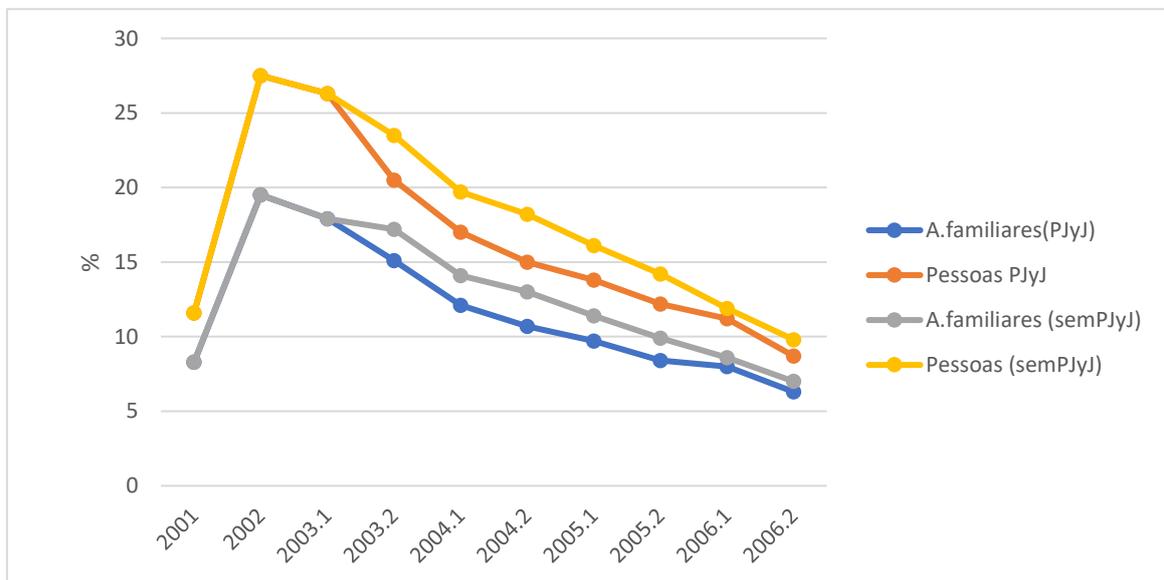
Segundo as revisões do Banco Mundial (World Bank, 2002) e (World Bank, 2003) o programa conseguiu atingir uma série de objetivos fazendo a seguinte análise:

1. A orientação do programa cumpriu as expectativas de destino dirigindo os fundos a agregados familiares desfavorecidos com crianças;

2. Os serviços e projetos de trabalhos destinados as comunidades vulneráveis foram finalizados em grande maioria com sucesso;
3. Teve um aumento dos rendimentos dos agregados familiares desfavorecidos participantes conseguindo sair da pobreza extrema, mas sem sair do limiar da pobreza tal e como vemos nos gráficos seguintes.
4. Em termos de angariação, supervisão ou corrupção, os problemas foram mínimos;
5. A grande participação das mulheres no programa, com mais de 60% dos participantes é um sinal do fomento da participação feminina para ter uma margem de rendimento seguro enquanto os chefes do agregado familiar procuram um trabalho melhor remunerado.

Podemos dizer que o PJyJdHD teve um rápido impacto positivo na população vulnerável, mas resultaria importante matizar dentro desse alvo a que população favoreceu mais. Tal e como vemos no gráfico 11 a redução percentual de agregados familiares sob o limiar da pobreza extrema entre o primeiro semestre de 2003 e o segundo semestre de 2004 é de quase 8%. Por outro lado, sem a incidência do PJyJdHD, segundo os cálculos do INDEC, no mesmo intervalo, vemos como a redução percentual de agregados familiares sob o limiar da pobreza extrema é do 5%. Também resulta interessante o diferente impacto que teve o Plano na população sob a linha de pobreza sem mudanças significativas tal e como podemos ver no gráfico 12. Isso pode demonstrar que um salário de 150 pesos sem ajustamentos ao IPC anual e sem atualizações segundo o número de filhos por agregado familiar pode resultar insuficiente para poder enfrentar as despesas da canastra básica de consumo para a população sob a linha de pobreza.

Gráfico 11: Agregados familiares e pessoas sob a linha de pobreza extrema com e sem o PJyJdHD



Fonte: EPH, elaboração própria

Gráfico 12: Agregados familiares e pessoas sob a linha de pobreza com e sem o PJyJdHD



Fonte: EPH, elaboração própria

Ao mesmo tempo observamos no gráfico 13 (e em anexos 2) como os primeiros decis tiveram uma melhora no rendimento agregado desde o 2003 com uma contribuição do PJyJdHD e do dinamismo geral da economia que produziu uma absorção de população (sobretudo homens) desempregada e partícipe ao mercado laboral privado. Geralmente a entrada no setor privado dotou aos novos trabalhadores de salários superiores ao salário do PJyJdHD (gráfico 14).

Gráfico 13: Rendimento agregado por decil em pesos (2001-2008)

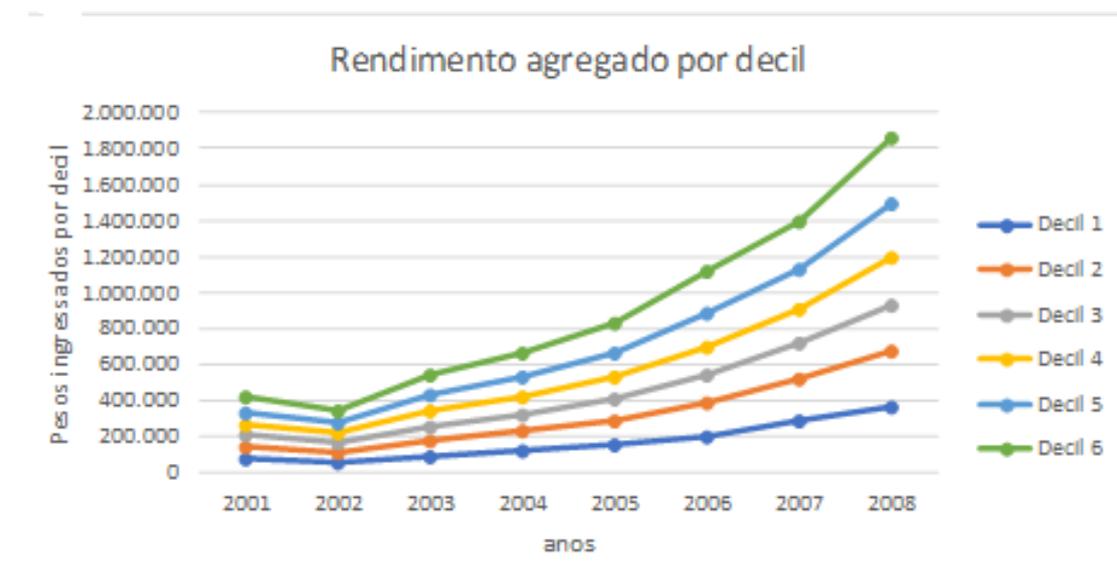
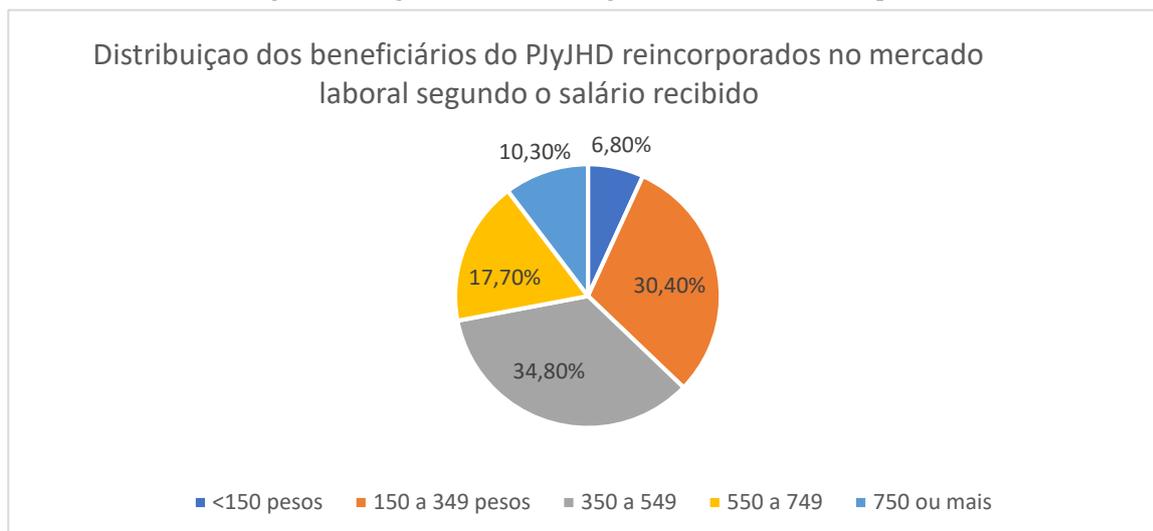


Gráfico 14: Percentagem de antigos beneficiários segundo o novo salário em pesos

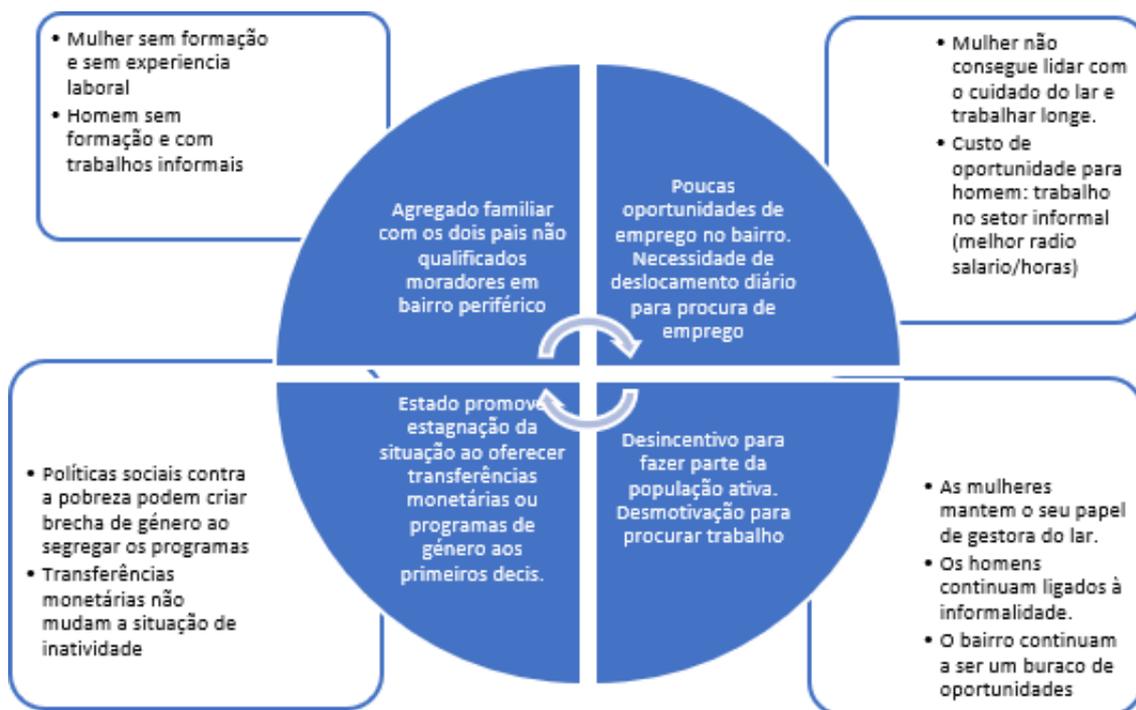


Fonte: Tcherneva & Wray (2005)

O efeito sobre o desemprego foi limitado, mas teve um impacto visível pois mudou de 21,5% a 14,8% entre 2002 e 2003 tendo em conta uma mudança na metodologia de medição que amplia o conceito de desemprego a partir do novo governo (Tcherneva & Wray, 2005). Tendo em conta que o programa apenas era destinado para uma pessoa por agregado familiar, o impacto esperado para um PTG como o explicado na teoria não foi o que aconteceu com o *PJyJdHD*.

O efeito indireto da participação das mulheres pode ter diferentes pontos de análise. Em menção ao ponto anterior resulta bastante justificada a decisão de ser a mulher o adulto escolhido dentro de um agregado familiar para ser a beneficiária do emprego se temos em conta a peculiaridade do país. Tal e como estão divididos os roles de género de uma família num contexto como as zonas vulneráveis do país tendo a mulher a responsabilidade do cuidado do lar incluindo a gestão dos seus filhos e dos idosos moradores em casa, e tendo o homem a responsabilidade de ser a mão de obra que gera os rendimentos de sustento familiar, a entrada das mulheres no mundo laboral pode resultar algo novo. De fato, a sua entrada deixou um impacto positivo nos dados de população inativa ao ser reduzida nos primeiros anos de implementação do plano ao conseguir sair do círculo vicioso descrito no esquema 2. Porém a sua entrada no mundo laboral também está relacionada com a falta de oportunidades de empregos privados a tempo completo que os bairros de moradores oferecem, exigindo a mobilidade diária dos trabalhadores, a procura de trabalhos na informalidade e a insuficiência do salário do programa. Isso fez com que, tendo em conta a desvinculação do cuidado dos filhos por parte dos homens e da necessidade de obter maiores rendimentos para o sustento do agregado familiar, foram os homens quem, 60% das vezes rejeitassem o programa para procurar um emprego com melhor remuneração (Tcherneva & Wray, 2005). Outro ponto importante e polémico foi a possibilidade de conciliação que teve o programa para os trabalhadores/as com o cuidado dos seus filhos devido a cercania dos centros de emprego das vivendas dos trabalhadores e tal como defendeu Kaboub (2013) esse foi um ponto em prol das mulheres.

Esquema 2: Círculo vicioso antes e depois do PJyJdHD



Fonte: Elaboração própria em base a Neffa (2009) e Brown (2015)

Tal e como explicamos na parte teórica, o fato de conseguir um emprego e fazer parte da população ativa, além dos rendimentos económicos adicionais para a própria pessoa e família (que no caso de Argentina foram insuficientes) também produz uma melhora no autoestima e de alguma forma gera um sentimento de empoderamento e independência. Se centramos a nossa análise nas mulheres beneficiadas pelo PJyJdHD vemos como nos trabalhos de Tcherneva e Wray (2005), Pastoret e Tepepa (2006) ou Garzón de la Roza (2006) foram feitos estudos tais como inquéritos, narrativas e entrevistas a beneficiárias de diferentes bairros marginais de Buenos Aires e Almirante Brown, na Cidade de Lomas de Zamoras e Morón. Existem evidências que dizem que o PJyJdHD serviu de veículo institucional e que começou a modificar algumas das causas de disparidade de género, mas não podemos esquecer que foi um efeito acidental. De fato, o nome do programa apenas era o de PlanJefes de Hogares Desocupados que ao analisar o impacto no género feminino modificaram o seu nome (Tcherneva & Wray, 2005). Portanto, as políticas sociais argentinas não tinham uma intencionalidade direta em introduzir as mulheres no mercado laboral durante a década de 90 e nesta situação também não houve uma exceção. Simplesmente foi um plano com financiamento centralizado, porém com grupos de decisões descentralizados, o que permitiu fornecer as ajudas a quem mais as precisava e neste caso foram na sua maioria as mulheres. Os técnicos do governo criticaram o efeito indireto de atração das mulheres inativas ao mercado laboral argumentando a artificialidade de atração ao serem pessoas sem formação com muitos filhos e sem intenção de introduzir-se posteriormente ao setor privado (Decreto 1506, 2004). Com este argumento e insinuando o abandono do cuidado dos filhos, admitindo o seu papel de desigualdade de género na economia dos cuidados e a sua incapacidade e impossibilidade de acesso ao setor privado posteriormente, deixa

entrever a visão do governo sobre a sua ideologia de género e a sua incompreensão sobre os objetivos teóricos do verdadeiro papel do Estado empregador de último recurso (ELR).

2) O desmantelamento do PJyJdHD

A forma de desmantelar o plano pode assemelhar um paradoxo devido à forma de anular os poucos efeitos positivos que tinha produzido, sobretudo para a maioria de mulheres para oferecer uma bifurcação em dois planos diferentes implicitamente segundo o género. Um plano que era conhecido como o *Seguro de Capacitación y Empleo* com a ideia de promover a transição dos desempregados ao mercado laboral privado, com um enfoque para os homens em situação de pobreza que estivessem desempregados ou fizessem parte da economia informal. O outro plano era um programa assistencialista tradicional de transferências monetárias conhecido como o *PlanFamilias*, destinado a dar ajudas às mulheres pobres com filhos sem uma contraparte em forma de trabalho.

As entrevistas feitas em Tcherneva e Wray, (2005) informam que todas as mulheres beneficiárias entrevistadas do *PJyJdHD* e que atualmente eram beneficiárias do *PlanFamilias*, preferiam trabalhar como contrapartida de uma transferência. De fato, a segunda avaliação do *PJyJdHD* por parte do Ministério de Trabalho demonstrou a decepção de muitas mulheres com o retorno à inatividade devido ao *PlanFamilias* (MTEySS 2005). Portanto, pode ser compreensível como se criaram movimentos de fidelidade ao bairro e um desenvolvimento do capital social quando uma boa percentagem de mulheres passadas ao *PlanFamilias* continuavam trabalhando voluntariamente nos projetos que não foram finalizados (Pastoret & Tepepa, 2006).

Desta forma devemos abordar os PTG e concretamente o *PJyJdHD* como um projeto de empoderamento pessoal além de um plano de transferências monetárias. O plano analisado permitiu a uma boa percentagem de população feminina transformar a sua própria percepção de autoestima permitindo uma abertura de horizontes para um alvo concreto limitado ao seu entorno familiar a um rol do cuidado do lar Garzon de la Roza (2006). De fato, os trabalhos a realizar não foram apenas trabalhos focados no cuidado de crianças ou idosos, símbolo da maternidade social. Também houve uma boa percentagem de mulheres envolvidas em tarefas consideradas culturalmente como masculinas como sapateiros, eletricitas, carpinteiros, entre outros (Pastoret & Tepepa, 2006)(Tcherneva & Wray, 2005).

O detalhe da estrutura *bottom to up* defendida nos programas de ELR facilita os incentivos em melhorar o entorno segundo as necessidades reais decididas desde o próprio bairro, através das Organizações de Cidadãos, Sindicatos e ONGs , o que produz na sua população um sentimento de satisfação e utilidade que não seria possível com um programa de transferência sem contraparte em forma de trabalho. Garzón de la Roza (2006) transmite no seu trabalho as opiniões positivas sobre a mudança nos bairros de Morón graças ao *PJyJdHD* durante os 5 anos da sua implementação. Os resultados também são semelhantes nos estudos de Tcherneva e Wray (2005) e de Pastoret e Tepepa (2006) nos efeitos positivos de transformação nas regiões estudadas.

Pode-se interpretar que a ideia do governo era o debilitamento do *PJyJdHD* gradualmente por meio do congelamento do seu salário (150 pesos em 2002) e através da

oferta de uma prestação maior às mulheres a cargo de crianças, com uma transferência proporcional com o número de filhos com o *PlanFamilias*.

Em teoria, a mudança de um programa ao outro era voluntária, porém podemos ver como influem fatores como a pressão interna dos maridos a aceitar uma prestação maior para ficar em casa tendo em conta que apenas 34% das mulheres beneficiárias do PJyJdHD tinha experiência laboral e 40% eram menores de 30 anos com um filho ou mais (Neffa, 2009). Ao ser o desmantelamento gradual, o fato de não ser o foco principal de política social e o Estado incentivar a transferências ao *PlanFamilias* também desincentivou a sinergia entre as organizações ao fazer recortes orçamentais. Desta forma a população que permaneceu obtendo rendimentos pelo programa teve uma limitação no seu quadro de atuação comunitária para o desenvolvimento de projetos.

Neste caso o Estado muda o seu quadro de atuação ao trocar o plano que atua sobre a estrutura do mercado laboral (PTG) para um plano de consumo de subsistência (antropológico). Nos dois casos o impacto na procura adicionada é indefinido devido a escassa soma salarial do primeiro e o efeito congelamento na inatividade de pelo menos 50% dos adultos do agregado familiar ao promover esse consumo de subsistência desde a passividade pois o único condicionamento do *PlanFamilias* é velar pela assistência escolar das crianças e a promoção dos mesmos em troca de uma quantidade em pesos que varia entre 155 e 350.

Um ponto interessante para camuflar a intencionalidade de divisão de género do *PlanFamilias* é a transformação do receptor desde a pessoa seja o chefe ou chefea para a família exibindo um foco direto na mulher

Além da justificação ideológica de ter mudado o plano, o governo fez parte da euforia compartilhada de um contexto económico favorável a nível mundial pelo que decidiu intervir no PJyJdHD para pressionar diretamente a inserção dos trabalhadores (geralmente homens) ao setor não ELR para acelerar a velocidade de crescimento da economia argentina, Ministério de desenvolvimento social (2005). Em contrapartida, evitou uma dinâmica 100% natural dentro de um quadro parcialmente NAIBER no qual o fluxo de trabalhadores do setor garantido e até o não garantido aconteceria segundo os salários do setor receptor, foram mais atrativos que os 150 pesos do PJyJdHD, um acontecimento não muito difícil.

3) O emprego potencial em Argentina

Relativamente ao que mencionamos anteriormente, o nível de emprego vai depender de fatores interdependentes como o nível educativo e de qualificação laboral, os rendimentos familiares e de características pessoais como a idade, a raça, o género, a orientação sexual, os antecedentes penais ou as crenças religiosas. Tendo em conta essa interdependência de fatores podemos perceber como a população com formação qualificada vai ter uma maior facilidade para entrar no mercado laboral tal e como vemos na tabela 5 e no gráfico 15 onde diferenciamos a população segundo os seus estudos em Educação Primária completa e incompleta, Educação secundária completa e incompleta, educação universitária completa e incompleta e sem formação.

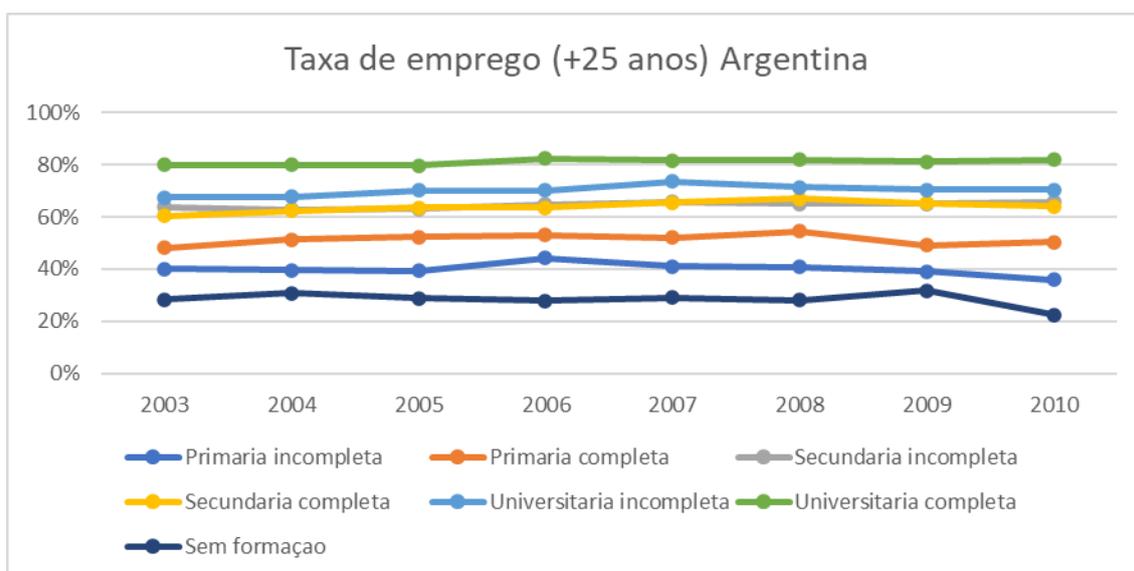
Tabela 5: Taxa de emprego (+25)

| | Prim.In | Prim.Com | Sec.In | Sec.Com | Uni.In | Uni.Com | Sem form | Total |
|------|---------|----------|--------|---------|--------|---------|----------|-------|
| 2003 | 40% | 48% | 64% | 60% | 67% | 80% | 28% | 58% |
| 2004 | 40% | 51% | 63% | 62% | 68% | 80% | 31% | 60% |
| 2005 | 39% | 52% | 63% | 64% | 70% | 80% | 29% | 60% |
| 2006 | 44% | 53% | 65% | 64% | 70% | 82% | 28% | 62% |
| 2007 | 41% | 52% | 66% | 65% | 74% | 82% | 29% | 63% |
| 2008 | 41% | 55% | 65% | 67% | 71% | 82% | 28% | 64% |
| 2009 | 39% | 49% | 65% | 65% | 70% | 81% | 32% | 62% |
| 2010 | 36% | 50% | 66% | 64% | 71% | 82% | 22% | 62% |

Fonte: INDEC, CEPAL, Elaboração própria

Neste subcapítulo tentaremos estimar uma medida de “oferta potencial” de trabalhadores “potencialmente empregáveis” para Argentina durante os anos de implementação do *PJyJdHD* tomando como referência a taxa de participação dos mais educados, a população com estudos universitários. Desta forma a nossa responsabilidade consiste em extrair a soma de pessoas potencialmente empregáveis: Uma percentagem de pessoas que estão à procura de trabalho ativamente ou que não estão considerados como população ativa, fora do âmbito laboral, mas que possivelmente trabalhariam, pelo menos sob certas condições. Desta forma, tendo em conta a alta empregabilidade de população com estudos universitários durante esses anos (80%-82%) modelizamos o cenário onde tem a mesma percentagem de população com mais de 25 anos não qualificada disponível para trabalhar *ceterisparibus*. Assim podemos fazer uma aproximação de como a população não qualificada estaria disposta a trabalhar se as condições oferecidas fossem diferentes conseguindo absorver a uma percentagem de desempregados e sobretudo de população inativa, considerando essa percentagem parada como o grau de sub-utilização da força de trabalho.

Gráfico 15: Taxa de emprego (+25)



Fonte: INDEC, CEPAL, elaboração própria

Em Mario Rofman, & Medici (2018) para calcular a cifra de trabalhadores potencialmente empregáveis utilizam a taxa de atividade dos graduados universitários no segundo semestre de 2006 pois foi o ano com maior número de licenciados figurantes como população ativa entre 2003 e 2015 (85,5%). No nosso trabalho, em primeiro lugar, o método de recollecção de dados é diferente e pelo tanto o resultado que obtemos devido a que os inquéritos do governo (EPH) fazem uma amostra de apenas 22 milhões de pessoas quando o país tem mais de 36 milhões de população. O censo oficial apenas é calculado em 2001 e em 2010, pelo que a nossa estimacção populacional anual vai depender de um estudo estimativo (CEPAL e INDEC, 2004) e posteriormente atualizamos os dados. Em segundo lugar, o estudo vai estar focado na primeira década do milénio, entre o ano 2003 e ano 2010. A forma de fazer os inquéritos mudou a partir de 2003 (REDATAM) assim que, às vezes resulta difícil relacionar os dados anteriores com os posteriores a 2003. Em terceiro lugar a nossa cifra de referência para calcular a população potencialmente empregável vai ser a percentagem de universitários empregados para cada ano para evitar uma sobre-estimacção dos resultados ao colocar apenas os dados do melhor ano. Em relação com isso, utilizamos a população universitária empregada em lugar da ativa (empregada e em procura de trabalho como fez Mario, Rofman, & Medici (2018)). Em quarto lugar, tendo em conta a situação de Argentina como economia emergente, vítima cíclica do neoliberalismo e do emprego informal não temos a garantia que toda a população de Argentina de 65 anos ou mais esteja reformada e receba uma pensão. Em muito casos vai ter idosos não qualificados com a necessidade de trabalhar na economia informal para a obtenção de rendimentos. Para evitar confusões por subestimacções e sobrestimacções, faremos o cálculo das duas formas, com a inclusão do alvo populacional de maiores de 25 anos e a exclusão deste alvo populacional (entre 25 e 65 anos), sendo a estimacção mais aproximada um equilíbrio entre as duas.

Tabela 6: População maior de 25 anos e formação

| | Prim.In | Prim.Com | Sec.In | Sec.Com | Uni.In | Uni.Com | Sem form | Total |
|------|---------|----------|---------|---------|---------|---------|----------|----------|
| 2003 | 2283140 | 5963405 | 3394347 | 4013088 | 2000380 | 3288625 | 368349 | 21311334 |
| 2004 | 2330572 | 6191199 | 3280616 | 4173085 | 2182642 | 3258476 | 297888 | 21714478 |
| 2005 | 2280811 | 6357484 | 3133157 | 4332376 | 2270846 | 3369942 | 279869 | 22024485 |
| 2006 | 2239045 | 6162608 | 3265537 | 4589729 | 2397214 | 3542921 | 271621 | 22468675 |
| 2007 | 2119405 | 6245512 | 3380051 | 4805005 | 2361475 | 3748665 | 256096 | 22916208 |
| 2008 | 1853351 | 5892967 | 3279751 | 5032571 | 2320813 | 3847207 | 254803 | 22481463 |
| 2009 | 2023004 | 6161087 | 3346132 | 5233509 | 2462901 | 4222286 | 244475 | 23693393 |
| 2010 | 2061586 | 5888503 | 3457814 | 5314938 | 2588359 | 4368207 | 260208 | 23939616 |

Fonte: INDEC,CEPAL, elaboracção própria

Tabela 7: População entre 25 e 64 anos

| | Prim.In | Prim.Com | Sec.In | Sec.Com | Uni.In | Uni.Com | Sem form | Total |
|------|---------|----------|---------|---------|---------|---------|----------|----------|
| 2003 | 1402926 | 4417110 | 3050214 | 3453407 | 1908184 | 3026719 | 198254 | 17456814 |
| 2004 | 1377947 | 4632505 | 2942316 | 3594797 | 2098012 | 2957831 | 167679 | 17771086 |
| 2005 | 1341691 | 4801112 | 2822477 | 3733533 | 2161433 | 3043018 | 127910 | 18031173 |
| 2006 | 1371169 | 4532586 | 2897394 | 3950963 | 2297226 | 3225495 | 148322 | 18423156 |
| 2007 | 1277388 | 4542570 | 3015587 | 4186524 | 2268337 | 3435470 | 135791 | 18861668 |
| 2008 | 1193823 | 4511434 | 2959538 | 4469094 | 2228248 | 3538605 | 153379 | 19054120 |
| 2009 | 1219631 | 4455914 | 2958726 | 4589553 | 2351344 | 3769514 | 137312 | 19481994 |
| 2010 | 1247000 | 4191477 | 3093930 | 4595142 | 2452898 | 3899620 | 132296 | 19612363 |

Fonte: INDEC,CEPAL, elaboracção própria

Tabela 8: População maior de 65 anos

| | Prim.In | Prim.Com | Sec.In | Sec.Com | Uni.In | Uni.Com | Sem form | Total |
|------|---------|----------|--------|---------|--------|---------|----------|---------|
| 2003 | 880214 | 1546296 | 344133 | 559681 | 92196 | 261906 | 170095 | 3854520 |
| 2004 | 952625 | 1558694 | 338301 | 578288 | 84630 | 300646 | 130208 | 3943392 |
| 2005 | 939120 | 1556372 | 310680 | 598843 | 109413 | 326924 | 151960 | 3993312 |
| 2006 | 867876 | 1630022 | 368143 | 638766 | 99989 | 317426 | 123298 | 4045520 |
| 2007 | 842017 | 1702942 | 364464 | 618481 | 93137 | 313195 | 120305 | 4054541 |
| 2008 | 659528 | 1381533 | 320213 | 563478 | 92565 | 308602 | 101424 | 3427342 |
| 2009 | 803372 | 1705173 | 387406 | 643956 | 111557 | 452771 | 107164 | 4211400 |
| 2010 | 814586 | 1697026 | 363884 | 719797 | 135462 | 468587 | 127912 | 4327253 |

Fonte: INDEC, CEPAL, elaboração própria

Calculamos os “potencialmente empregáveis” em dois passos:

1. Multiplicar a porcentagem de emprego da população com “Estudos universitários completos” (ano por ano) de “maiores de 25 anos” e a de “25 a 65 anos”, pela população para cada alvo segundo a formação. (Coluna das Tabelas 5 e 10 multiplicado pelas Tabela 7 e 8 = Tabela 11 e Tabela 12)
2. Excluindo a coluna dos universitários, restamos ao resultado da Tabela 10 o número de empregados reais para cada formação. Vamos a focar a nossa análise na população com pouca qualificação: Primária incompleta, primária completa, secundária incompleta e sem formação. (Tabelas 14 e 15)

Tabela 9: Taxa de emprego (25-64 anos)

| | Prim.In | Prim.Com | Sec.In | Sec.Com | Uni.In | Uni.Com | Sem form | Total |
|------|---------|----------|--------|---------|--------|---------|----------|-------|
| 2003 | 40% | 48% | 64% | 60% | 67% | 80% | 28% | 58% |
| 2004 | 40% | 51% | 63% | 62% | 68% | 80% | 31% | 60% |
| 2005 | 39% | 52% | 63% | 64% | 70% | 80% | 29% | 60% |
| 2006 | 44% | 53% | 65% | 64% | 70% | 82% | 28% | 62% |
| 2007 | 41% | 52% | 66% | 65% | 74% | 82% | 29% | 63% |
| 2008 | 41% | 55% | 65% | 67% | 71% | 82% | 28% | 64% |
| 2009 | 39% | 49% | 65% | 65% | 70% | 81% | 32% | 62% |
| 2010 | 36% | 50% | 66% | 64% | 71% | 82% | 22% | 62% |

Fonte: INDEC, CEPAL, Elaboração própria

Tabela 10: Taxa emprego universitario/ano x população (+25)

| | Prim.In | Prim.Com | Sec.In | Sec.Com | Uni.In | Uni.Com | Sem form | Total |
|------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|------------|------------|-------------|
| 2003 | 1825158,149 | 4767187,475 | 2713464,215 | 3208090,113 | 1599117,736 | 2628949,48 | 294460,682 | 17036427,85 |
| 2004 | 1861330,211 | 4944651,103 | 2620090,748 | 3332867,881 | 1743184,39 | 2602408,58 | 237910,404 | 17342443,32 |
| 2005 | 1818831,766 | 5069771,924 | 2498534,269 | 3454850,646 | 1810884,699 | 2687358,26 | 223181,662 | 17563413,23 |
| 2006 | 1846363,072 | 5081815,046 | 2692829,656 | 3784786,271 | 1976792,956 | 2921566,35 | 223984,138 | 18528137,49 |
| 2007 | 1730383,399 | 5099134,07 | 2759635,166 | 3923035,605 | 1928020,872 | 3060588,76 | 209089,108 | 18709886,98 |
| 2008 | 1518153,307 | 4827162,112 | 2686573,531 | 4122378,316 | 1901069,607 | 3151399,19 | 208719,541 | 18415455,6 |
| 2009 | 1643825,65 | 5006295,13 | 2718955,794 | 4252575,552 | 2001271,458 | 3430889,16 | 198652,658 | 19252465,41 |
| 2010 | 1689294,196 | 4825126,011 | 2833383,407 | 4355138,477 | 2120939,794 | 3579373,04 | 213218,502 | 19616473,43 |

Fonte: INDEC, CEPAL, Elaboração própria

Tabela 11: Taxa emprego universitario/ano x população (25-64)

| | Prim.In | Prim.Com | Sec.In | Sec.Com | Uni.In | Uni.Com | Sem form | Total |
|------|---------|----------|---------|---------|---------|---------|----------|----------|
| 2003 | 1121509 | 3531068 | 2438362 | 2760677 | 1525416 | 2419580 | 158486 | 13955098 |
| 2004 | 1100508 | 3699788 | 2349904 | 2871013 | 1675594 | 2362295 | 133919 | 14193021 |
| 2005 | 1069931 | 3828644 | 2250783 | 2977303 | 1723633 | 2426653 | 102001 | 14378949 |
| 2006 | 1130695 | 3737665 | 2389251 | 3258047 | 1894340 | 2659810 | 122310 | 15192118 |
| 2007 | 1042921 | 3708771 | 2462070 | 3418078 | 1851979 | 2804882 | 110866 | 15399566 |
| 2008 | 977908 | 3695494 | 2424274 | 3660812 | 1825246 | 2898611 | 125639 | 15607984 |
| 2009 | 991032 | 3620728 | 2404162 | 3729318 | 1910624 | 3062982 | 111575 | 15830422 |
| 2010 | 1021810 | 3434558 | 2535211 | 3765327 | 2009941 | 3195406 | 108406 | 16070658 |

Fonte: INDEC, CEPAL, Elaboração própria

Tabela 12: Empregados +25

| | Prim.In | Prim.Com | Sec.In | Sec.Com | Uni.In | Uni.Com | Sem form | Total |
|------|---------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|----------|------------|
| 2003 | 912.874 | 2.866.773 | 2.165.312 | 2.424.648 | 1.349.935 | 2.628.949 | 104.301 | 12.452.792 |
| 2004 | 923.422 | 3.178.564 | 2.058.288 | 2.603.170 | 1.479.338 | 2.602.409 | 91.646 | 12.938.176 |
| 2005 | 899.492 | 3.319.943 | 1.972.283 | 2.758.499 | 1.595.191 | 2.687.358 | 80.703 | 13.314.963 |
| 2006 | 988.548 | 3.267.598 | 2.117.975 | 2.921.849 | 1.682.379 | 2.921.566 | 75.309 | 13.973.691 |
| 2007 | 871.656 | 3.249.897 | 2.221.042 | 3.143.119 | 1.739.832 | 3.060.589 | 74.567 | 14.361.335 |
| 2008 | 755.924 | 3.215.681 | 2.131.778 | 3.369.163 | 1.656.074 | 3.151.399 | 71.473 | 14.354.990 |
| 2009 | 790.304 | 3.019.399 | 2.179.220 | 3.420.020 | 1.735.463 | 3.430.889 | 77.481 | 14.652.328 |
| 2010 | 741.288 | 2.966.497 | 2.272.895 | 3.404.844 | 1.824.935 | 3.579.373 | 58.107 | 14.842.643 |

Fonte: INDEC, CEPAL, Elaboração própria

Tabela 13: Empregados 25-64 anos

| | Prim.In | Prim.Com | Sec.In | Sec.Com | Uni.In | Uni.Com | Sem form | Total |
|------|---------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|----------|------------|
| 2003 | 835.104 | 2.700.050 | 2.111.330 | 2.353.864 | 1.330.765 | 2.564.106 | 96.909 | 11.992.129 |
| 2004 | 809.269 | 2.974.664 | 1.996.449 | 2.492.027 | 1.457.886 | 2.512.594 | 81.004 | 12.325.411 |
| 2005 | 782.949 | 3.099.375 | 1.915.261 | 2.642.432 | 1.554.975 | 2.602.879 | 59.054 | 12.657.858 |
| 2006 | 847.381 | 3.040.161 | 2.051.246 | 2.814.281 | 1.660.772 | 2.834.323 | 67.042 | 13.313.757 |
| 2007 | 750.593 | 3.017.507 | 2.141.008 | 3.047.045 | 1.714.936 | 2.988.128 | 67.778 | 13.727.446 |
| 2008 | 684.536 | 3.021.977 | 2.056.322 | 3.271.613 | 1.628.854 | 3.062.659 | 63.783 | 13.793.674 |
| 2009 | 681.301 | 2.841.239 | 2.115.706 | 3.316.440 | 1.712.333 | 3.274.346 | 66.117 | 14.007.593 |
| 2010 | 672.108 | 2.731.248 | 2.207.284 | 3.296.155 | 1.796.512 | 3.413.312 | 38.699 | 14.152.505 |

Fonte: INDEC, CEPAL, Elaboração própria

Tabela 14: Potencialmente empregáveis (+25)

| | Prim.In | Prim.Com | Sec.In | Sec.Com | Uni.In | Sem form | Total |
|------|---------|----------|--------|---------|--------|----------|---------|
| 2003 | 912284 | 1900415 | 548152 | 783443 | 249183 | 190159 | 4583636 |
| 2004 | 937908 | 1766087 | 561803 | 729698 | 263846 | 146265 | 4405607 |
| 2005 | 919340 | 1749829 | 526252 | 696352 | 215694 | 142479 | 4249945 |
| 2006 | 857815 | 1814217 | 574855 | 862937 | 294414 | 148676 | 4552913 |
| 2007 | 858728 | 1849237 | 538593 | 779917 | 188189 | 134522 | 4349185 |
| 2008 | 762229 | 1611481 | 554795 | 753216 | 244996 | 137247 | 4063964 |
| 2009 | 853521 | 1986897 | 539736 | 832556 | 265808 | 121172 | 4599689 |
| 2010 | 948006 | 1858629 | 560488 | 950294 | 296005 | 155112 | 4768535 |

Fonte: INDEC, CEPAL, Elaboração própria

Tabela 15: Potencialmente empregáveis (25-64)

| | Prim.In | Prim.Com | Sec.In | Sec.Com | Uni.In | Sem form | Total |
|------|---------|----------|--------|---------|--------|----------|---------|
| 2003 | 286404 | 831018 | 327031 | 406813 | 194651 | 61577 | 2107495 |
| 2004 | 291239 | 725124 | 353456 | 378987 | 217708 | 52915 | 2019428 |
| 2005 | 286982 | 729269 | 335522 | 334872 | 168658 | 42948 | 1898250 |
| 2006 | 283313 | 697503 | 338006 | 443766 | 233569 | 55268 | 2051425 |
| 2007 | 292328 | 691264 | 321062 | 371033 | 137043 | 43088 | 1855818 |
| 2008 | 293372 | 673516 | 367952 | 389198 | 196392 | 61856 | 1982287 |
| 2009 | 309731 | 779489 | 288456 | 412878 | 198291 | 45458 | 2034303 |
| 2010 | 349702 | 703310 | 327927 | 469171 | 213429 | 69707 | 2133246 |

Fonte: INDEC, CEPAL, Elaboração própria

Se nos guiamos pela percentagem de empregabilidade da população com estudos universitários, este resultado oferece-nos uma média de mais de 4,5M de pessoas com idade superior a 25 (tabela 14) ou de aproximadamente 2M entre 25 e 64 anos (tabela 15), incluindo todas as formações (com a exceção dos licenciados universitários) que deveriam estar a trabalhar se tiverem a possibilidade. Lembramos que o estudo exclui por um lado a população menor de 25 anos, população essa que pode ocupar uma percentagem significativa de população empregável. Por outro lado, tendo em conta o fator da idade da população de mais de 65 anos não podemos colocar uma cifra exata pois não temos a certeza da percentagem de população em idade de reforma que se considera empregável. Este resultado demonstra a necessidade de empregabilidade potencial que a população do país teve durante os anos 2003 e 2010 apesar de se ter incluído no programa social um PTG parcial como o *PJyJdHD* (2002-2008) que incluiu quase 1 milhão de beneficiários por ano de média e encontrar-se o país numa conjuntura favorável para a economia.

5. Conclusões:

Com a elaboração deste trabalho pretendíamos defender o direito ao trabalho em forma de pleno emprego, saindo-nos da teoria económica neoclássica e ortodoxa que não o defende nos seus esquemas apesar de estar no tratado da Organização Internacional de Trabalhadores. Desta forma, abordamos como o papel do dinheiro numa economia com soberania monetária tem a capacidade de satisfazer as necessidades da população ao ser gerido desde uma visão das Finanças Funcionais fora de dogmas teóricos. Uma das necessidades da população é o direito ao emprego, materializado através do pleno emprego e por isso tentamos defender um esquema de atuação para atingi-lo através dos Planos de Trabalho Garantido. É importante a presença destes planos de forma atemporal e não apenas como uma medida conjuntural. No caso do estudo argentino explicamos como o Estado com *PJyJdHD* se aproximou aos padrões teóricos defendidos pelo Empregador de último recurso, porém as suas medidas resultaram insuficientes pelo baixo salário fornecido, o número de beneficiários, atingindo apenas a uma pessoa por agregado familiar e durante o tempo que esteve em funcionamento. Tendo em conta os planos sociais argentinos predecessores e os sucessores do *PJyJdHD*, analisamos as diferenças entre as políticas sociais de transferências monetárias (passivas) e as políticas ativas de emprego entendendo-as, desde a nossa perspectiva unicamente como os Planos de Trabalho Garantido. Como conclusão e para justificar a necessidade de um verdadeiro PTG elaboramos um modelo para Argentina sobre o número de empregos necessários entre o ano 2003 e ano 2010 numa economia com desemprego estrutural e fortes vulnerabilidades de classe social.

6. Bibliografía

BANK OF ENGLAND. (2014). Money creation in the modern economy. *Quarterly Bulletin*, 14-27. Obtenido de <https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/quarterly-bulletin/2014/money-creation-in-the-modern-economy.pdf?la=en&hash=9A8788FD44A62D8BB927123544205CE476E01654>

Brown, B. (2015). *Sistemas de Protección social y Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas. El "paradigma de activación" en Argentina 2003-2013*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.

CEPAL. (2006). *Aprendizajes del Programa de Jefes y Jefas de Argentina*. Buenos Aires: CEDES.

CEPAL e INDEC. (2004). *Estimaciones y proyecciones de población. Total del país 1950-2015*. Estadística. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos. Obtenido de https://ipiec.tierradelfuego.gob.ar/wp-content/uploads/2013/11/Estimaciones_Proyecciones_Pa%C3%ADs_1950_2015.pdf

Cerra, V., Fatas, A., & Chaman Saxena, S. (2020). *Hysteresis and Business Cycles*. IMF. Obtenido de <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2020/05/29/Hysteresis-and-Business-Cycles-49265>

Ciulli, V. (Agosto de 2019). Programas de transferencias monetarias condicionadas en Argentina y el financiamiento del Banco Internacional de Desarrollo (2003-2009). Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina. Obtenido de <https://www.researchgate.net/publication/335455630>

Constitución de Argentina . (1994). art 14; art 14 bis; art 75.

Cruz Hidalgo, E., Parejo Moruno, F., & Rangel Preciado, J. (2020). El Dinero Moderno y el Enfoque Cartalista Institucional. *Revista de Economía Institucional*, 22(43), 57-78. doi:<https://doi.org/10.18601/01245996.v22n43.04>

Cruz-Hidalgo, E., Ehnts, D. h., & Tcherneva, P. R. (15 de Marzo de 2019). Completing the euro: The Euro Treasury and the Job Guarantee. *Revista de Economía Crítica*.

Decreto. (2002). Decreto N° 165/02., (pág. 76).

Fiorito, A. (2012). Finanzas Funcionales en economías abiertas. *Estudios latinoamericanos*.

Friedman, M. (1953). The Methodology of Positive Economics. *Essays in Positive Economics*, 3-43. Recuperado el 23 de Maio de 2020

Graeber, D. (2012). *En Deuda, una historia alternativa de la economía*. Madrid: Ariel.

Graña, J. M., & Kennedy, D. (2008b). *Salario real, costo laboral y productividad. Argentina 1947-2006. Analisis de la información y metodología de estimación*. Buenos Aires: CEPED-IIIE-FCE-UBA.

Grisolia, A. (2001). Incremento de las indemnizaciones laborales: la ley 25.323. *SAIJ*.

Hudson, M. (2018). *...and Forgive Them Their Debts: Lending, Foreclosure and Redemption from Bronze Age Finance to the Jubilee Year (I) (Tyranny of Debt)*.

James, D. (2003). *Sindicatos, burócratas y movilización*. Sudamericana.

Kaboub, F. (May de 2007). ELR-led Economic Development: A Plan for Tunisia. (T. L. Institute, Ed.) New York, United States of America.

Kaboub, F. (2007). Institutional adjustment planning for full employment. *Jornal of economics issues*. doi:10.1080/00213624.2007.11507038

Kalecki, M. (1943). Political aspects of full employment. *Political Quarterly*, 347-356.

Kelton, S. (2020). *The Deficit Myth: Modern Monetary Theory and the Birth of the People's Economy*. New York: PublicAffairs.

Keynes, J. M. (1998). *Teoria general del empleo, el interés y el dinero*. Madrid: Aosta.

Laborda, J. (Abril de 2020). Hemos de abandonar los pilares básicos de neoliberalismo.

Lavoie, M. (2006). A POST-KEYNESIAN AMENDMENT TO THE NEW CONSENSUS ON MONETARY POLICY. *Metroeconomica*, 165-192. doi:<https://doi.org/10.1111/j.1467-999X.2006.00238.x>

Mario, A. A., Rofman, A., & Medici, F. (seis de Diciembre de 2018). Tesis de CENTRO DE ESTUDIOS URBANOS Y REGIONALES. *El enfoque del empleador de última instancia para el pleno empleo y la estabilidad de precios: Un análisis de su viabilidad económica a partir del caso argentino (2003-2015)*. Buenos Aires, Argentina.

Martin, J. P. (2000). *What Works among Active Labour Market Policies: Evidence from OECD countries' experiences*. OECD Economic Studies n° 30.

Medina Miltimore, S. (2017). *La moneda del pueblo*. Madrid: El viejo topo.

Minsky, H. (1965). The Role of Employment Policy. En S. M. Gordon, *Poverty in America* (págs. 175-200). San Francisco: Chandler Publishing Company.

Minsky, H. P. (1970). *Financial instability revisited: the economics of disaster*. Saint Louis: Board of Governors of the Federal Reserve System.

Minsky, H. P. (1986). *Stabilizing an Unstable Economy*. Yale University Press: New Haven.

Mitchell, B. (Junio de 2020). *bilbo.economicoutlook*. Obtenido de <http://bilbo.economicoutlook.net/blog/?p=45308>

Mitchell, W. (26 de Junho de 2014). *Bill-Mitchell- Modern Monetary Theory*. Recuperado el 5 de Junho de 2020, de <http://bilbo.economicoutlook.net/blog/?p=28237>

Mitchell, W. F. (1998). The Buffer Stock Employment Model and the NAIRU: The Path to Full Employment. *Journal of Economic Issues*, 547-555. doi:<http://dx.doi.org/10.1080/00213624.1998.11506063>

Mitchell, W., Wray, L. R., & Watts, M. (2019). *Macroeconomics*. London: Macmillan.

Mosler, W. (1995). *Soft Currency Economics*. Munich: University Library of Munich, Germany.

Mosler, W. (2014). *Los siete fraudes inocentes capitales de la política económica*. Valencia: El petit Editor.

Neffa, J. C. (2009). El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJyJHD) : análisis de sus características y objetivos. Fortalezas y debilidades. En J. C. Neffa, E. de la Garza Toledo, &

L. Muñiz Terra, *Trabajo, empleo, calificaciones profesionales, relaciones de trabajo e identidades laborales*. Buenos Aires: CLACSO.

Organización Internacional del Trabajo. (2009). *Conocer los derechos fundamentales en el trabajo*. Ginebra: OIT.

Oujo, M. (Septiembre de 2020). *La soberanía monetaria ejercida a través de la coordinación de Planes de Trabajo Garantizado y Sistemas Monetarios Complementarios*. Obtenido de [researchgate.net: https://www.researchgate.net/publication/345684793_La_soberania_monetaria_ejercida_a_traves_de_la_coordinacion_de_Planes_de_Trabajo_Garantizado_y_Sistemas_Monetarios_Complementarios](https://www.researchgate.net/publication/345684793_La_soberania_monetaria_ejercida_a_traves_de_la_coordinacion_de_Planes_de_Trabajo_Garantizado_y_Sistemas_Monetarios_Complementarios)

Pastoret, C., & Tepepa, M. (2006). Community Development and ELR: A Gender-Aware Perspective and the Jefes and Jefas Program in Argentina. En D. Papadimitriou, *Employment Guarantee Policies: Theory and Practice*.

Rodney, W. (1973). *How Europe Underdeveloped Africa*. London: Bogle-L'Ouverture Publications.

Sawyer, M. (2003). Employer of Last Resort: Could It Deliver Full Employment and Price Stability? *Journal of Economic Issues*, 37(4), 881-907. Recuperado el Setembro de 2020

Sawyer, M. (2005). Employer of Last Resort: A Response to my Critics. *Journal of Economic Issues*, 256-64.

Sovilla, B. (2018). Increasing the Minimum Wage with the State as Employer of Last Resort: A "Predistribution Proposal for Mexico. *International Journal of Political Economy*, 1-22. doi:10.1080/08911916.2018.1517463

Tcherneva, P. R. (2012). Beyond Full Employment: The Employer of Last Resort as an Institution for Change. *Levy Economics Institute*, 1-27.

Tcherneva, P. R. (2020). *the case for A JOB GUARANTEE*. Oxford: Polity Press.

Tcherneva, P. R., & Wray, L. R. (2005). "Employer of Last Resort: A Case Study of Argentina's Jefes Program". Center for Full Employment and Price Stability of the University of Missouri-Kansas City. Missouri-Kansas City: C-FEPS Working Paper.

Tcherneva, P., & Wray, L. R. (2005). *Gender and the Job Guarantee: The impact of Argentina's Jefes program on female heads of poor households*. Missouri-Kansas City: Center for Full Employment and Price Stability, University of Missouri-Kansas City.

Tcherneva, P., & Wray, L. R. (2005). Is Jefes de Hogar an Employer of Last Resort program?: An assessment of Argentina's ability to deliver the promise of full employment and price stability.

Tcherneva, R. P. (2014). Reorienting fiscal policy: a bottom-up Approach. *Journal of Post Keynesian Economics*, 43-66. doi:http://dx.doi.org/10.2753/PKE0160-3477370105

The Economist. (2020). The market v the real economy. *The Economist*. Obtenido de <https://www.economist.com/leaders/2020/05/07/the-market-v-the-real-economy>

The economist. (13 de Agosto de 2020). What harm do minimum wages do? London, United Kingdom.

Wallerstein, I. (2005). *Análisis de sistemas-mundo: una introducción*. Mexico: Siglo XXI.

World Bank. (2002). *Project appraisal document on a proposed loan in the amount of US\$600 million to the Argentine Republic for the Jefes de Hogar (heads of household) program project*. Sector Management Unit for Human Development Country Management Unit for Argentina, Chile, Uruguay and Paraguay Latin America and Caribbean Region.

World Bank. (2003). *Implementation Completion Report (SCL-43660) on a Loan in the Amount of US\$284 Million Equivalent to the Argentine Republic for a Third Social Protection Project*. World Bank Report No. 26134-AR.

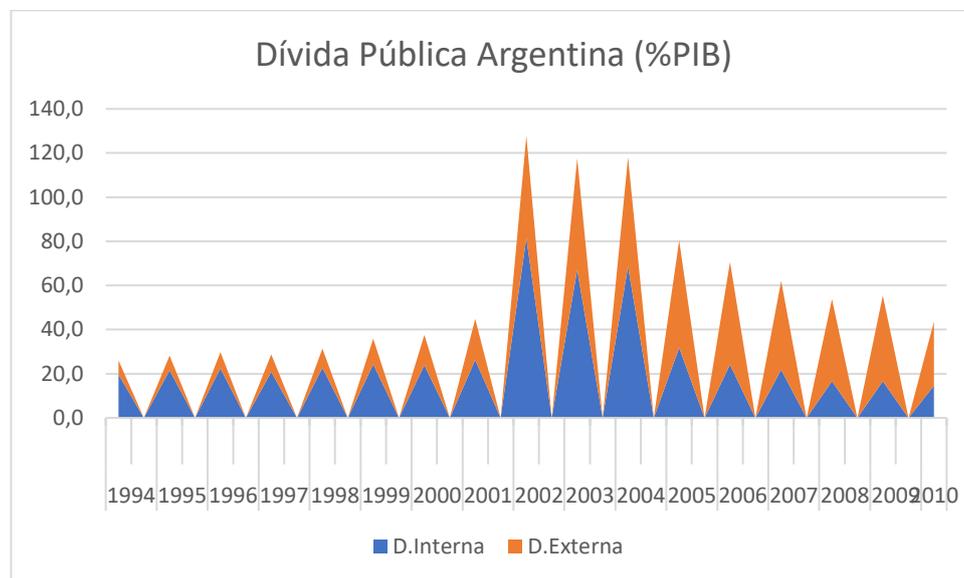
Wray, L. (2003). *Trabalho e moeda hoje: a chave para o pleno emprego e a estabilidade de preços*. Rio de Janeiro: Contraponto Editora Ltda.

Wray, L. R. (2012). *Modern Money Theory: A Primer on Macroeconomics for Sovereign Monetary Systems*. London: Palgrave Macmillan.

Anexos

Anexo 1:

Gráfico 16: Dívida pública externa e interna de Argentina como porcentagem do PIB (1994-2010)



Fonte: World Bank data

Anexo 2:

Tabela 16: Rendimento em agregado por decil para a população participe no inquérito

EPH

Fonte: EPH, INDEC, elaboração própria

| Rendimento por decis em agregado por decil para a população participe no inquerito | | | | | | | |
|--|--------|---------|----------------------------|----------------|--------|---------|----------------------------|
| 2001 | | | | 2002 | | | |
| Grupo decilico | Mínimo | Máximo | Ingresos en miles de pesos | Grupo decilico | Mínimo | Máximo | Ingresos en miles de pesos |
| 1 | 8 | 200 | 78.194 | 1 | 5 | 150 | 58.298 |
| 2 | 200 | 300 | 146.141 | 2 | 150 | 250 | 116.773 |
| 3 | 300 | 400 | 207.973 | 3 | 250 | 344 | 167.865 |
| 4 | 400 | 500 | 266.690 | 4 | 344 | 427 | 220.340 |
| 5 | 500 | 640 | 335.467 | 5 | 427 | 540 | 276.247 |
| 6 | 640 | 800 | 419.327 | 6 | 540 | 680 | 348.624 |
| 7 | 800 | 1.000 | 519.186 | 7 | 680 | 842 | 431.964 |
| 8 | 1.000 | 1.300 | 662.451 | 8 | 842 | 1.100 | 551.401 |
| 9 | 1.300 | 1.920 | 915.188 | 9 | 1.100 | 1.670 | 768.260 |
| 10 | 1.920 | 21.200 | 1.919.546 | 10 | 1.670 | 50.000 | 1.678.466 |
| 2003 | | | | 2004 | | | |
| Grupo decilico | Mínimo | Máximo | Ingresos en miles de pesos | Grupo decilico | Mínimo | Máximo | Ingresos en miles de pesos |
| 1 | 3 | 200 | 93.083 | 1 | 2 | 265 | 123.987 |
| 2 | 200 | 325 | 175.664 | 2 | 265 | 400 | 230.500 |
| 3 | 325 | 450 | 261.173 | 3 | 400 | 550 | 321.647 |
| 4 | 450 | 600 | 343.094 | 4 | 550 | 700 | 425.094 |
| 5 | 600 | 745 | 436.543 | 5 | 700 | 880 | 535.295 |
| 6 | 745 | 920 | 548.293 | 6 | 880 | 1.070 | 666.030 |
| 7 | 920 | 1.200 | 688.384 | 7 | 1.070 | 1.360 | 827.815 |
| 8 | 1.200 | 1.560 | 895.534 | 8 | 1.360 | 1.800 | 1.073.949 |
| 9 | 1.560 | 2.350 | 1.267.171 | 9 | 1.800 | 2.550 | 1.466.842 |
| 10 | 2.350 | 35.830 | 2.598.647 | 10 | 2.550 | 45.600 | 2.785.510 |
| 2005 | | | | 2006 | | | |
| Grupo decilico | Mínimo | Máximo | Ingresos en miles de pesos | Grupo decilico | Mínimo | Máximo | Ingresos en miles de pesos |
| 1 | 10 | 340 | 154.551 | 1 | 5 | 450 | 205.444 |
| 2 | 340 | 500 | 294.476 | 2 | 450 | 650 | 393.379 |
| 3 | 500 | 700 | 412.385 | 3 | 650 | 860 | 548.619 |
| 4 | 700 | 850 | 535.748 | 4 | 860 | 1.070 | 701.794 |
| 5 | 850 | 1.070 | 671.499 | 5 | 1.070 | 1.400 | 884.170 |
| 6 | 1.070 | 1.320 | 831.959 | 6 | 1.400 | 1.710 | 1.117.589 |
| 7 | 1.320 | 1.650 | 1.041.414 | 7 | 1.710 | 2.150 | 1.399.338 |
| 8 | 1.650 | 2.130 | 1.318.215 | 8 | 2.150 | 2.800 | 1.758.341 |
| 9 | 2.130 | 3.080 | 1.792.570 | 9 | 2.800 | 3.831 | 2.332.403 |
| 10 | 3.080 | 108.000 | 3.557.623 | 10 | 3.835 | 43.830 | 4.229.048 |
| 2007 | | | | 2008 | | | |
| Grupo decilico | Mínimo | Máximo | Ingresos en miles de pesos | Grupo decilico | Mínimo | Máximo | Ingresos en miles de pesos |
| 1 | 10 | 600 | 290.642 | 1 | 15 | 730 | 367.386 |
| 2 | 600 | 880 | 522.105 | 2 | 730 | 1.100 | 682.549 |
| 3 | 880 | 1.125 | 720.452 | 3 | 1.100 | 1.440 | 934.371 |
| 4 | 1.125 | 1.400 | 913.341 | 4 | 1.440 | 1.800 | 1.196.124 |
| 5 | 1.400 | 1.790 | 1.135.754 | 5 | 1.800 | 2.250 | 1.493.844 |
| 6 | 1.790 | 2.100 | 1.400.828 | 6 | 2.250 | 2.800 | 1.859.559 |
| 7 | 2.100 | 2.650 | 1.713.863 | 7 | 2.800 | 3.500 | 2.289.894 |
| 8 | 2.650 | 3.400 | 2.167.580 | 8 | 3.500 | 4.400 | 2.870.818 |
| 9 | 3.400 | 4.700 | 2.857.719 | 9 | 4.400 | 6.150 | 3.782.146 |
| 10 | 4.700 | 108.498 | 5.473.587 | 10 | 6.150 | 102.538 | 6.979.377 |