

Desemprego e informalidade na Argentina: uma análise das diretrizes e recomendações da OIT e da Cepal para geração de trabalho e renda à população juvenil

Unemployment and Informality in Argentina: a review of guidelines and recommendations of the ILO and ECLAC to generate jobs and income to the youth

JOSÉ PEDRO CABRERA CABRAL *

VANDA MICHELI BURGINSKI **



RESUMO – O artigo traz a reflexão acerca do período de recuperação econômica na Argentina (2003-2007), considerado pelos economistas argentinos como período de consolidação. Os postos de trabalho perdidos, a partir da profunda crise que assolou a década de 90, passam a ser restituídos, segundo as análises econômicas da Organização Internacional do Trabalho – OIT –, Comissão Econômica para América Latina e o Caribe – Cepal – e governo argentino. Utilizamos como referências os relatórios da situação de emprego na América Latina elaborados pela OIT e pela Cepal, como também estudos e pesquisas acerca da situação do emprego e desemprego juvenil na Argentina. Esse processo de recuperação econômica traz como preocupações centrais, de um lado, as altas taxas de desemprego juvenil; de outro, a necessidade de diminuição da informalidade do trabalho para esse segmento.

Palavras-chave – Desemprego e informalidade. Juventude. Geração de trabalho e renda. Argentina.

ABSTRACT – The article gives a reflection on the period of economic recovery in Argentina (2003-2007), considered by economists a period of consolidation. The Jobs lost from the deep crisis that struck the 90 are being returned, according to the economic analysis of the International Labour Organization – ILO, Economic Commission For Latin America and the Caribbean – ECLAC and the Argentine government. Used as references to the reports of the employment situation in Latin America developed by the ILO and ECLAC, as well the studies and research about the situation of youth employment and unemployment in Argentina. This process of economic recovery brings as central concerns: on one hand, high rates of youth unemployment, on the other the need to reduce informal employment for this segment.

Keywords – Employment and unemployment. Informality and insecurity. Youth. Argentina.

* Doutor em História – Estudos Latino-Americanos, pela Unisinos – Universidade do Vale do Rio dos Sinos. Pós-doutorado: “Pensamento Político Latino-Americano”, pela UFRGS. Docente do Departamento de História da Universidade Federal do Tocantins – UFT, Tocantins - TO, Brasil. Coordenador do Grupo de Pesquisa “História Política, Relações de Poder e Pensamento Contemporâneo na América Latina”. E-mail: josepedro@uft.edu.br

** Graduada em Serviço Social e mestrado em Educação pela Universidade Federal de Mato Grosso, na linha de pesquisa “Movimentos Sociais, Política e Educação Popular”. Docente do Curso de Serviço Social da Universidade Federal do Tocantins – UFT, Tocantins - TO, Brasil. Pesquisadora do Grupo de Pesquisa “História Política, Relações de Poder e Pensamento Contemporâneo na América Latina”. E-mail: micheliuft@gmail.com
Submetido em: março/2011. Aprovado em: julho/2011.

O presente artigo traz à baila a discussão acerca da recuperação econômica na América Latina, tendo como foco a Argentina e a questão do desemprego estrutural que afeta, principalmente, a juventude. A recuperação econômica nesse país tem sido amplamente divulgada a partir de estudos elaborados pela Organização Internacional do Trabalho – OIT – e pela Comissão Econômica para América Latina e Caribe – Cepal. Porém, a reflexão centra-se na discussão sobre a forma como a OIT e a Cepal vêm interpretando o processo de recuperação da economia. Esse processo de recuperação traz como preocupações primordiais, de um lado, a inserção da juventude no mercado de trabalho, preocupação essa revelada em função das altas taxas de desemprego juvenil; de outro, a necessidade de diminuição da informalidade do trabalho para esse segmento.

Como forma de responder à crise do emprego, a partir de 2000, o governo argentino implementou programas e projetos voltados à geração de postos de trabalho para a população juvenil. Não obstante, a partir de 2002, tem-se difundido uma recuperação econômica que traz como ponto crucial a geração de trabalho. Segundo a OIT, em 2002 iniciou-se um processo de restituição dos postos de trabalho perdidos durante a crise: aumentou o índice de emprego formal no período de 2003 a 2007, época chamada pelos economistas argentinos de período de consolidação, o desemprego diminuiu historicamente de 21,5%, em maio de 2002, para 8,5% no segundo trimestre de 2007 (OIT, 2008, p. 32).

Como ponto de partida para a análise, abordamos o mercado de trabalho na Argentina, enfocando a crise e o período de recuperação. Levando-se em consideração as informações veiculadas pela OIT e pela Cepal sobre o aumento de postos de trabalhos formais no país, levantamos as seguintes indagações: quais as características dos empregos gerados no período? Quais parâmetros são utilizados para medir o aumento do trabalho formal sem incluir, nessa categoria, aqueles que nela não se enquadram, ou seja, os informais?

Com relação ao desemprego juvenil, abordamos em seguida as interpretações elaboradas pela OIT e pela Cepal acerca do fenômeno do desemprego juvenil na Argentina. O foco da discussão, referente às análises acerca do emprego e desemprego na América Latina, consiste no fato de que os diagnósticos sociais produzidos por essas agências têm-se constituído diretrizes e, portanto, em recomendações para a elaboração de programas e projetos sociais pelos países do continente. Por fim, abordamos os programas e projetos de geração de emprego para a juventude, sendo este em parte apontado como responsável pela restituição de postos de trabalho perdidos e, conseqüentemente, pela recuperação econômica do país.

O desemprego estrutural e a juventude

A crise da década de 1970 que assolou a economia mundial promoveu profundas mudanças sociais e políticas. A reestruturação produtiva reorganizou o trabalho e o mundo da produção em escala global, tendo como resultado uma expansão, sem precedentes do desemprego estrutural, em plena era moderna. De outro lado, as instituições estatais construídas sob o modelo fordista/keynesiano do pós-guerra, bem como seu ideário de expansão econômica, desenvolvimento e pleno emprego, perderam terreno na disputa com o neoliberalismo, que surgia como a única alternativa para “salvar” as economias mundiais. Com o avanço do neoliberalismo, a América Latina passou a viver a pior onda de desemprego nunca antes vivenciada.

Por se tratarem de mudanças de ordem estrutural produziram transformações na organização social e política dos trabalhadores em escala global, como também, no papel do Estado, na regulação das relações sociais. Inúmeras são as análises tecidas por esse processo de mudanças econômicas, que afetou, principalmente, os trabalhadores de todos os países, que fez aumentar os níveis de desemprego e a informalidade. Poder-se-ia lembrar vários autores de esquerda que procuraram descortinar a problemática da crise, revelando os fundamentos estruturais e sistêmicos do funcionamento do modo de

produção capitalista, em sua fase de financeirização, ou também chamada de fase “líquida” do capitalismo.

David Harvey (1992), por exemplo, trava uma batalha de ideias ao afirmar que não vivemos na pós-modernidade, mas um momento de profundas mudanças capitaneadas pelo colapso do sistema capitalista a partir de 1973, que rompeu com o modelo de produção fordista/keynesiano do pós-guerra (1945), que durante quase três décadas teve como base o conjunto de práticas de controle do trabalho, tecnologias, hábitos de consumo e configuração de um poder político-geográfico, dando passagem ao chamado modelo de acumulação flexível, trazendo consigo um período de rápidas mudanças, fluidez e incerteza. Nessa direção, trata-se de mais uma fase de desenvolvimento do capitalismo e de suas forças produtivas, onde o mercado financeiro exerce grande poderio, portanto, não se trata de uma transição para outro modo de produção ou de sociedade propriamente dita.

François Chesnais (1996) centrou-se na análise das complexas relações existentes entre a produção, a financeirização e a mundialização do capital. Para o autor, a mundialização do capital significou a recuperação dos saudosos lucros do capital e a possibilidade deste voltar a escolher, em total liberdade, quais os países e camadas sociais que lhe têm interesse, tudo isso, graças ao fortalecimento e às políticas de liberalização entre 1979-1981. Assim, muitos países, certas regiões e até áreas continentais inteiras na África, na Ásia e na América Latina não são alcançados pelo movimento de mundialização do capital, a não ser em sua forma contraditória de marginalização e exclusão. Depois da crise mexicana em 1994-1995 ficou provado “que um lugar financeiramente ‘atraente’ pode deixar de sê-lo em questão de dias e, de certa forma, fuja da órbita da mundialização financeira” (CHESNAIS, 1996).

Mészáros (2011) enfatiza que a crise estrutural do capital é, sobretudo, expressa pelo desemprego estrutural. O desemprego estrutural se segmentou a partir da substituição do trabalho não qualificado pelo qualificado, em função do desenvolvimento tecnológico das forças produtivas, que envolveu volumosos dispêndios de capital para o desenvolvimento industrial em virtude “da atmosfera de euforia provocada pela expansão”. Ignorado a princípio, o problema do desemprego se justificou a partir da necessidade de um processo de modernização que prometia um “futuro brilhante de consumo para todos”. Relegados à periferia da sociedade, milhares de pessoas “desqualificadas”, “desafortunadas” e “desprivilegiadas” foram negligenciadas e tratadas como “custos inevitáveis da modernização” (MÉSZÁROS, 2011). Acontece que o desemprego estrutural não mais atinge somente os “bolsões de subdesenvolvimento”, ou seja, não se limita exclusivamente ao problema e à difícil situação dos trabalhadores não qualificados, mas, sobretudo, atinge também os trabalhadores qualificados, como bem expressa Mészáros:

O problema não mais se restringe à difícil situação dos trabalhadores não qualificados, mas atinge também um grande número de trabalhadores altamente qualificados, que agora disputam, somando-se ao estoque anterior de desempregados, os escassos – e cada vez mais raros – empregos disponíveis. [...] Portanto, não estamos mais diante de subprodutos “normais” e voluntariamente aceitos do “crescimento e do desenvolvimento”, mas de seu movimento em direção a um colapso; nem tampouco diante de problemas periféricos dos “bolsões de subdesenvolvimento”, mas diante de uma contradição fundamental do modo de produção capitalista como um todo, que transforma até mesmo as últimas conquistas do “desenvolvimento”, da “racionalização” e da “modernização” em fardos paralisantes de desenvolvimento crônico (MÉSZÁROS, 2011, p. 69).

O desemprego estrutural é impiedoso, atinge a todos os trabalhadores, independente de sua condição de qualificação, fazendo rebaixar o custo total do trabalho em nível mundial. O trabalho formal, protegido e regulamentado, uma conquista histórica dos trabalhadores, se metamorfoseia e assume formas concretas de trabalho precarizado e informal, tipicamente característico do setor de serviços. Enfim, a reestruturação produtiva significou o avanço do capital e da ideologia neoliberal, o efeito nefasto trazido por esse processo foi sem dúvida o desemprego estrutural.

Se o desemprego estrutural atinge milhões de trabalhadores que estão fora do mercado de trabalho ou às margens dele, o que dizer da juventude que pleiteia um primeiro emprego? No caso da juventude, o acesso ao emprego torna-se mais preocupante. Nesse sentido, a juventude vivencia o mercado de trabalho contemporâneo, a partir de dois aspectos principais.

Primeiro, porque gerar empregos formais para a juventude se constituiu uma tarefa difícil, já que se trata de um segmento populacional que também enfrenta as incertezas do mundo do trabalho, porém com algumas particularidades que levam às seguintes situações: a primeira delas é que se trata de uma geração que, ao ingressar pela primeira vez no mercado de trabalho, já se depara com um imenso contingente populacional fora dele. Estando o mercado de trabalho nessas condições, bastante exigente e colocando como critério de inserção a experiência profissional, a população jovem se vê diante de um dilema: não consegue emprego por falta de experiência e a falta de emprego, por sua vez, não oportuniza a aquisição da experiência. Trocadilho presente na vida dos jovens em busca de seu primeiro emprego.

O segundo enfoque diz respeito ao fato de que as novas gerações são herdeiras de um mundo do trabalho cada vez mais “sem direitos”, portanto, não vivenciaram as conquistas dos direitos sociais, já que nascem e vivem em um contexto de flexibilização e precarização das formas de inserção empregatícia, ou ainda, correm o risco de se tornarem uma geração de inempregáveis ou de pessoas que nunca terão acesso ao emprego formal. Nessa perspectiva, a maior preocupação reside no fato de que as novas gerações possam se desconectar da “cultura do trabalho”. Ou seja, para a juventude de hoje sinaliza-se comumente dois horizontes: de um lado o desemprego, de outro a informalidade.

Essa posição da juventude em relação ao mercado de trabalho revela, sobretudo, a condição de uma geração. Um dos diagnósticos mais comuns para os jovens recém-saídos da escola é o desemprego ou as baixas expectativas de trabalho. Ao abordar os aspectos subjetivos do desemprego em relação à juventude Zygmunt Bauman (2005, p. 19-20), em seu livro *Vidas desperdiçadas*, nos brinda com uma reflexão profícua sobre o significado do desemprego para a geração atual que, aliás, revela-se bem distinto, em relação às gerações anteriores. A sociedade de “deves” (desempregados) é hoje uma condição perene, que difere da noção de desemprego enquanto condição transitória e curável de uma sociedade que “costumava classificar seus integrantes, antes de tudo, como produtores, e que também acreditava no pleno emprego não apenas como condição desejável e atingível, mas também como seu derradeiro destino” (BAUMAN, 2005, p. 19):

O sentimento de que a redundância pode indicar a condição de “sem-teto social”, com a correspondente perda da autoestima e do propósito da vida, ou a suspeita de que ela possa a qualquer momento se tornar seu destino, se é que já não se tornou – esta é a parte da experiência existencial que a Geração X não compartilha com as gerações anteriores, não importa qual possa ter sido o grau de miséria e indignação dessas gerações. Com efeito, a Geração X tem amplas razões para sofrer de depressão. Mal acolhida, na melhor das hipóteses tolerada, firmemente assentada do lado receptor da ação socialmente recomendada ou aceita, tratada nos casos mais positivos como objeto de benevolência, caridade e piedade (consideradas, para jogar sal na ferida, imerecidas), mas não de ajuda fraterna, acusada de indolência e suspeita de intenções iníquas e inclinações criminosas (BAUMAN, 2005, p. 19).

Para Bauman, essa juventude não tem grandes expectativas da sociedade. “Essa geração tem poucos motivos para tratar a ‘sociedade’ como um lugar digno de lealdade e respeito”. Richard Sennet (1999) em *A corrosão do caráter* aborda as mudanças produzidas pelo “novo capitalismo” e suas influências na esfera do trabalho, bem como nas demais esferas da vida social, delineando o caráter individual das novas gerações:

Figura de autoridade é alguém que assume responsabilidade pelo poder que usa. Numa hierarquia é alguém que assume responsabilidade pelo poder que usa. Numa hierarquia de trabalho do velho estilo, o chefe pode fazer isso abertamente declarando: “Eu tenho o poder, sei o que é melhor, me obedecem”.

As modernas técnicas de administração buscam fugir do aspecto “autoritário” de tais declarações, mas fazendo isso os administradores conseguem escapar também de ser responsáveis por seus atos. [...] O repúdio da autoridade e da responsabilidade nas próprias superficialidades do trabalho em equipe flexível estrutura a vida de trabalho diária. [...] Esse jogo de poder sem autoridade na verdade gera o novo tipo de caráter. Em lugar do homem motivado, surge o homem irônico. [...] Uma visão irônica de si mesmo é a consequência lógica de viver no tempo flexível, sem padrões de autoridade e responsabilidade (SENNET, 1999, p. 136-137).

Essa faceta da nova fase da produção capitalista não apenas traz a isenção do Estado enquanto regulador da sociedade, mas também deixa as mediações antes realizadas pelas instituições tradicionais, no processo de socialização da juventude, agora, a serviço da autorregulação. Assim, esse fenômeno está relacionado ao ideário liberal que rechaça toda e qualquer intervenção e regulação imposta ao mercado, prevalecendo, assim, os interesses vis e mercantis, delineando, sobretudo, uma sociedade que tem como base para existência o consumo, ou seja, realizada na máxima do “consumo logo existo”.

Assim, os estudos sobre as trajetórias dos jovens no mercado de trabalho comumente revelam que a experiência é um requisito constantemente acionado no momento da contratação. Sem experiência, como Bauman (2005) expressou com propriedade, num mercado preocupado em aumentar os lucros cortando os custos com a mão de obra e se desfazendo dos ativos, em vez de criar novos empregos e construir novos ativos, revela o contexto que delinea as trajetórias dos jovens ao primeiro emprego. O remédio para isso se dá a partir de ideias que são reavivadas pelo Estado, ou seja, oferece subsídios estatais que tornariam as contratações de jovens “um bom negócio”. Seguidas, sobretudo, das recomendações mais frequentes aos jovens:

Serem flexíveis e não muito seletivos, não esperarem demais de seus empregos, aceitá-los como são, sem fazer muitas perguntas, e tratá-los como uma oportunidade a ser usufruída de imediato, enquanto dure, e não como capítulo introdutório de um “projeto de vida”, uma questão de autoestima e autodefinição, ou uma garantia de segurança a longo prazo (BAUMAN, 2005, p. 18).

Mesmo vivenciando a realidade de desemprego, da instabilidade e da precarização do trabalho, o trabalho é a categoria fundante no imaginário juvenil. Uma pesquisa realizada por Guimarães (2008) em 2003 publicado no livro *Retratos da juventude brasileira: análises de uma pesquisa nacional* revela que entre os jovens brasileiros, “o trabalho não apenas ainda está na ordem do dia, como se destaca com relação a outros aspectos tidos como reveladores de interesses tipicamente juvenis” (GUIMARÃES, 2008, p. 150). Segundo a autora, o fato de que as dificuldades provenientes das novas condições de inserção no trabalho levaria à perda da significação do trabalho por esses jovens trabalhadores é equivocada. Pois, pelo contrário, o que há é “a produção de novos e diferenciados significados, que refletem em grande medida o contexto em que se trabalha, a trajetória percorrida e o perfil desse jovem trabalhador”. Esses achados também confluem, segundo a autora, com outros estudos realizados na América Latina, como, por exemplo, na Argentina (JACINTO, 2001; Pablo Ernesto Pérez, 2011) e no México (PÉREZ, ISLAS; URTEGA, 2001).

Juan Ignacio Bonfiglio (2011), ao abordar a trajetória profissional de jovens argentinos, aborda que as mudanças estruturais e a crise econômica que afetou o mercado de trabalho argentino introduziram transformações, que afetaram principalmente os jovens dos setores populares e das classes médias urbanas. Assim, houve impactos nas formas tradicionais de transição para a vida adulta, da passagem do sistema educativo para o mercado de trabalho, que deixou de ser uma passagem, antes simples e institucionalizada, para uma passagem longa, em que se sucedem momentos de precariedade profissional, inatividade e desemprego, que não necessariamente tem como resultado final a inserção em um emprego estável.

A geração de novos postos de trabalho na Argentina: da crise à recuperação

Os primeiros fenômenos apontados pelo regime de *convertibilidad* e sua respectiva crise entre 1990 e 2001, levaram ao fechamento de inúmeras empresas e a um processo de modernização das empresas sobreviventes com o argumento da necessidade de aumentar a produtividade, o que levou, conseqüentemente, à diminuição dos postos de trabalho. Somando-se a isso, o processo de privatização das empresas públicas foi acompanhado de uma reestruturação que também afetou os níveis de emprego.

Segundo o estudo de Salvia (2003), a crise do emprego na Argentina resultou de um fenômeno particularmente intenso e altamente complexo, não podendo ser reduzida somente às mudanças estruturais da última década, nem à crise do regime de convertibilidade, assim como também não se pode atribuir à responsabilidade exclusiva às condições endógenas. Sem dúvida, fatores e mudanças que operaram no sistema mundial tiveram parte da responsabilidade pelo processo argentino. Mas, o que também é certo, é que no transcurso da última década as alterações no mercado de trabalho, o desemprego e a precariedade do emprego tomaram tal significação que afetaram de forma global a estrutura social do trabalho (SALVIA, 2003, p. 11).

Pérez e Féliz (2010) ressaltam que a Argentina, assim como os demais países do continente latino-americano, sofreu os impactos da reestruturação econômica que conduziu, entre outras coisas, a uma crescente flexibilização do capital fixo. Os efeitos disso podem ser entendidos a partir de um duplo movimento que se verifica em nível global: em primeiro lugar, a maior capacidade de o capital fixo se movimentar a baixo custo de um lado a outro do globo, ou seja, sua maior transnacionalização facilitada pelo desenvolvimento tecnológico da informática e, em segundo, a internacionalização do capital variável, ou seja, a internacionalização da força de trabalho. Assim, pela primeira vez na história do capitalismo, a força de trabalho e o exército de reserva adquiriram efetivamente uma dimensão global.

Desse modo, a reestruturação dos anos 90 impactou todos os países do globo. Por sua vez, o neoliberalismo aprofundou as tendências de concentração, centralização e transnacionalização do capital, aspecto que se reforçou a partir do enfraquecimento e fragmentação das organizações políticas dos trabalhadores. O maior efeito da crise foi o desemprego e todas as privações e sofrimentos de milhões de pessoas desempregadas. Na América Latina, registraram-se índices bastante elevados de desemprego e informalidade em todos os países do continente. Mas nenhum país sofreu tanto os impactos como a Argentina.

Entre os anos de 1990 e 2001, registrou-se um índice de desemprego de 12,3 pontos percentuais (em outubro de 1991 foi de 6%, enquanto que no mesmo mês do ano de 2001 foi de 18,3%), equivalente a um número de 1.600.000 trabalhadores desempregados. Se isto se associa ao aumento da taxa de emprego informal, 51% em 2001, e ao resultado da diminuição do emprego industrial de 17,6% no mesmo período, somado ao fechamento de 17.000 empresas no país, podemos imaginar a magnitude e o impacto da crise na Argentina (OIT, 2008, p. 27).

Segundo Fuentes e Aravena (2005, p. 107-109), os países que apresentam os maiores índices de desemprego no período estão na América do Sul, com Argentina, Colômbia, Uruguai e Venezuela, superando os 15%. No caso da Argentina, o desemprego aumentou em mais de 11 pontos com relação a 1993, chegando a observar-se uma taxa superior a 20% em 2002. A diminuição da produção e do investimento externo afetou diretamente o mercado de trabalho e o desemprego urbano passou a ser o maior da região. Assim, pode-se observar que o aumento do desemprego coincide com o aumento de trabalhadores por conta própria, que muitas vezes não estão incorporados às estatísticas e, frequentemente, carecem de proteção social adequada.

A partir de outubro de 2002 se inicia um pretenso processo de recuperação na economia argentina, que começou a “restituir” os postos de trabalho perdidos durante a crise. A recuperação econômica está relacionada ao aumento do emprego formal no período de 2003 a 2007 – chamado pelos economistas argentinos de período de consolidação – momento em que o desemprego diminuiu historicamente: de 21,5% em maio de 2002, para 8,5% no segundo trimestre de 2007 (OIT, 2008, p. 32).

Assim, a saída da crise aparentemente se deu a partir da dinamização do mercado de trabalho e da geração de empregos. Segundo o Ministério de Trabalho argentino, oportunizaram-se empregos para 2.400.000 pessoas.

Segundo o estudo da OIT, a queda dos índices de desemprego se estendeu com maior impacto sobre os 20% da população mais pobre. Assim, a expansão do emprego teria beneficiado setores da população considerados tradicionalmente como vulneráveis pelo mercado de trabalho. O que as estatísticas mostram é que, analisando o comportamento do desemprego nos variados segmentos – desempregados sem experiência de trabalho; desempregados de longa duração (mais de um ano desempregados); os que têm até o ensino fundamental completo como nível máximo de escolaridade; os maiores de 50 anos de idade e; as mulheres – a redução do desemprego foi equitativa entre os segmentos populacionais.

Se os indicadores de desemprego na Argentina diminuíram no período compreendido entre 2003-2008, segundo informações apresentadas pela OIT e Cepal, isso significa que houve aumento nas taxas de ocupação e, conseqüentemente, geração de novos empregos

¹, sendo esse aumento das taxas de ocupação o responsável pela diminuição do desemprego no país. Porém, o cerne do problema consiste em levantarmos uma indagação fundamental: quais as características dos empregos gerados no período?

Características dos novos postos de trabalho gerados na Argentina: as interpretações da precarização do trabalho na concepção da CEPAL e da OIT

A OIT afirma que o aumento do emprego no período de 2003 a 2007 está associado ao aumento do emprego formal e mostra que os índices de emprego informal diminuíram de 50% em agosto de 2002, para 41,6% no primeiro trimestre de 2007. Essas informações conferem com as divulgadas pelo Ministério do Trabalho argentino (ARGENTINA, 2007, p. 3-29). Primeiramente, podemos observar que não há uma equidade entre a diminuição do desemprego – apresentada pela OIT –, o aumento do emprego e a diminuição do trabalho informal.

Em segundo lugar, cabe apontar que o próprio Ministério do Trabalho argentino reconhece a complexidade da categoria “emprego informal”² e admite que dentro desta categoria situam-se os trabalhadores informais em unidades produtivas formais (terceirizados), trabalhadores informais em unidades produtivas também informais, trabalhadores por conta própria, trabalhadores informais familiares remunerados ou não (ARGENTINA, 2007, p. 11-13). Isto já implicaria em uma dificuldade em aferir se as taxas de ocupação e geração de novos postos de trabalho, necessariamente se dão a partir do emprego formal, pois o próprio Ministério reconhece a participação do trabalho informal vinculado ao trabalho formal. Dessa forma, quais parâmetros são utilizados para medir o aumento do trabalho formal sem incluir na categoria “formal” aqueles que não se enquadram nessa categoria, ou seja, os informais?

A resposta está na forma como a OIT e a Cepal interpretam essas categorias de trabalho. Em 1972, a OIT estabeleceu como parâmetro para o conceito de informalidade os resultados de um informe sobre os trabalhadores pobres do Quênia, *Employment, incomes and equity: a strategy for increasing productive employment in Kenya*, criaram-se várias categorias para explicar a precarização do trabalho. O setor informal ou o trabalho informal passou a ser uma categoria universal na qual, independentemente das interpretações, a maioria dos intelectuais e técnicos concorda que este tipo de trabalho era consequência da não absorção no mercado de trabalho formal de amplos contingentes populacionais, sendo este trabalho caracterizado pelo baixo nível salarial, a instabilidade, a falta de direitos trabalhistas e de proteção social.

Em uma versão atualizada do conceito de trabalho informal, com base na 15ª Conferência da Organização Internacional de Estatísticas do Trabalho ocorrida em 1993, e ratificada durante toda a

década até chegar a 2008, a Cepal introduz uma discussão que gira em torno da produtividade – um conceito reelaborado pelo neoliberalismo na década de 1990 – que analisa a informalidade pela heterogeneidade da estrutura produtiva. Esta estrutura constaria de duas categorias ou setores: uma “formal”, de produtividade média e alta, caracterizada por um maior nível de investimento, potencial de crescimento alto e proteção social efetiva, e outra “informal”, de baixa produtividade, com um fraco potencial de crescimento e baixo ou nulo nível de proteção social.

Na categoria de setores de baixa produtividade se enquadram os trabalhadores independentes, sem qualificação, os trabalhadores não remunerados – familiares ou aprendizes –, os pequenos proprietários, os assalariados de microempresas e o trabalho doméstico. Excluem-se desta categoria os trabalhadores terceirizados e os trabalhadores vinculados ao associativismo e ao empreendedorismo – também uma contribuição do neoliberalismo – que em países como no caso de Argentina e Uruguai contam com uma longa tradição de trabalho cooperativo, ou, nos extremos, como no caso brasileiro, no qual a economia solidária se transformou, na metade da década de 2000, em uma política pública de geração de trabalho e renda.

O que se evidencia nesses dados é que, igualmente ao que o Ministério do Trabalho argentino divulga, a Cepal cria e/ou desdobra categorias de análise para que os dados mostrem a suposta evolução do emprego e a diminuição do desemprego. Se observarmos as informações da Cepal com certa atenção, notaremos como se realiza essa mágica. Simplesmente tratam-se duas categorias como se fossem distintas, sendo que não há diferenças substanciais entre elas. Veja-se a Tabela 1, na qual se representam os dados de inserção no mercado de trabalho por faixas etárias e sexo em pesquisa realizada em 18 países latino-americanos entre 1990 e 2006.

Tabela 1 – América Latina (18 países) – Características da inserção no trabalho. Totais nacionais – Valores percentuais 1990-2006 por faixa etária e sexo

	Trabalhadores vulneráveis*			Ocupados em baixa produtividade**		
Faixa Etária	1990	2002	2006	1990	2002	2006
15 a 29 anos	25,7	27,2	25,4	49,2	50,3	46,6
30 a 64 anos	36,5	37,3	35,7	54,0	51,9	49,8
Homens 15 anos a mais	32,5	33,7	32,1	51,3	50,4	47,3
Mulheres 15 anos a mais	34,1	37,0	35,9	57,7	57,4	55,5
Total	33,0	35,0	33,7	53,5	53,2	50,7

Fonte: Elaborada com informações da CEPAL (2009, p. 132).

Observações: * Inclui trabalhadores por conta própria e trabalhadores não remunerados.

** Trabalhadores empregados em setores de baixa produtividade no geral. Exclui dados da Colômbia.

A Tabela 1, elaborada com base nas informações da Cepal, abre uma velha polêmica que se apresenta como nova, ou seja, a divisão de uma categoria em duas: de um lado, trabalhadores vulneráveis e, de outro, trabalhadores em setores de baixa produtividade. Concretamente, quais são as diferenças entre ambas as categorias? Será que um trabalhador vinculado a setores de baixa produtividade não é também um trabalhador vulnerável? Observe como a Cepal conceitua estas categorias.

A Cepal vincula o trabalho informal com o trabalho em setores de baixa produtividade como consequência da heterogeneidade da estrutura produtiva que gera e mantém o setor informal, de forma

bastante particular e endógena. Esta concepção do trabalho informal se desvincula do trabalho precarizado e, nos dados da Cepal, particularmente, do trabalho vulnerável, como se fossem categorias distintas. Qualquer trabalhador assalariado que não tenha acesso à proteção social, à legislação trabalhista, à estabilidade do trabalho e à remuneração digna se encontra em situação de vulnerabilidade. Porém, os técnicos da Cepal separam duas categorias que são essencialmente inseparáveis.

A concepção de informalidade também se aplica aos trabalhadores que se enquadram nos setores de baixa produtividade vinculados ao chamado autoemprego. Associativismo, cooperativismo, empreendedorismo e práticas de economia solidária formam parte dos setores de baixa produtividade. Neste caso, o Banco Mundial considera que a existência da economia informal se deve aos altos custos do trabalho e a uma burocracia muito complexa, que seriam os responsáveis por evitar o desenvolvimento de uma atividade econômica no marco formal.

Isto significaria que o autoemprego seria uma decisão do trabalhador, que em determinado momento optou por formas de autoemprego, desprezando a formalidade do vínculo trabalhista. Esta concepção se embasa no empreendedorismo promovido pelo neoliberalismo desde finais da década de 1980 e início dos anos de 1990. Esta pretensão terceiriza a responsabilidade dos empreendimentos de autoemprego para o plano individual do trabalhador e tira o foco, ou a responsabilidade, tanto do Estado como do mercado de trabalho formal.

A promoção do trabalho decente para juventude argentina: diretrizes e recomendações dos organismos multilaterais

No estudo da OIT, a problemática do emprego para a juventude está associada a: 1) altas taxas de desemprego juvenil; 2) uma reduzida taxa de participação da juventude no mercado de trabalho promovida a partir do aumento da participação da mulher em detrimento dos homens; 3) o fenômeno da informalidade que, segundo a OIT, afeta principalmente a juventude e; 4) a desigualdade de oportunidades dos jovens relacionada com os diversos processos de formação profissional que impedem ou não o acesso ao mercado de trabalho.

A grave condição do desemprego juvenil reflete nos dados estatísticos elaborados pela OIT. No mercado de trabalho argentino, a taxa de participação juvenil representa 44,6% do total desta população, o que significa que 2.864.000 jovens são ativos, enquanto que 3.564.000 estão em situação de inatividade (OIT, 2008, p. 41). Deve observar-se também que as faixas etárias indicam realidades diferenciadas: enquanto que entre adolescentes (15 a 19 anos) sua taxa de atividade é de 27,4%, para os jovens adultos (20 a 24 anos) o percentual é de 66,3%. Comparando ambos os dados, pode observar-se que entre os primeiros, na medida em que aumenta o nível de renda familiar, diminui a participação no mercado de trabalho, o que ocorre inversamente para a segunda categoria.

Assim, outro problema apontado pela OIT diz respeito às restrições que os jovens enfrentam no mercado de trabalho que são determinadas pelas condições socioeconômicas das famílias as quais pertencem. Muitos jovens de ambos os sexos têm um acesso limitado à educação e devem enfrentar o mercado de trabalho ainda crianças. Os jovens pertencentes às famílias pobres são obrigados a tentarem ingressar ao mercado de trabalho, mesmo que o emprego ao qual possam acessar seja de baixa qualidade.

Considerando o conjunto da população economicamente ativa jovem, 74,9% se encontra ocupada e 25,1% se encontra desempregada, conforme os dados da OIT. Mas, dentro do conjunto de jovens ocupados, o trabalho informal representa dois terços do volume de emprego para a juventude. Somente entre a população jovem que está ocupada, quase 60% dos empregos se registram na informalidade (OIT, 2008, p. 42).

Como observa Valenzuela (2007), o sistema escolar não consegue reter grande parte da juventude de menores recursos, até eles cumprirem pelo menos o ensino fundamental. A qualidade do ensino que eles recebem normalmente é deficitária e geralmente não conseguem atingir uma formação de qualidade (VALENZUELA, 2007, p. 6). Com relação à questão do desemprego e da informalidade juvenil há a tendência de separar duas categorias de jovens: a de vulneráveis e a de pobres, conforme exposto na Tabela 2.

Tabela 2 – Desemprego e vulnerabilidade por faixa etária

População	Total vulneráveis	Total pobres
Menores de 14 anos de idade	61,0	46,6
Adolescentes entre 15 e 19 anos de idade	57,1	42,0
Jovens adultos entre 20 e 24 anos de idade	45,6	29,8

Fonte: Elaborada a partir de informações de: OIT (2007, p. 43).

Os dados da Tabela 2 se traduzem (pela ordem descendente da tabela) para a categoria de total de vulneráveis: 61,0% em 6.634.000 pessoas; de 57,1% para 2.201.000; para 45,6%, 1.748.000 jovens. Sendo para a categoria total de pobres: 4.610.000, 1.442.000 e 982.000 jovens, respectivamente. Também deve considerar-se a importância das subcategorias desta população. No mesmo estudo a OIT informa que do total de jovens de 15 a 24 anos de idade das regiões urbanas do país: 17,2% estudam e trabalham; 35,1% estudam e procuram trabalho; 32,5% só trabalham e abandonaram seus estudos e 54% não trabalham e abandonaram seus estudos (OIT, 2007, p. 55).

Considerando somente o conjunto dos jovens que só trabalham, os homens são maioria, 65,5%, enquanto que, na categoria dos que estudam e trabalham, a participação das mulheres é superior a dos homens, 51,2% e 48,8%, respectivamente. Na análise por faixas etárias se observa que, dentro do total da população jovem ocupada, os adultos (de 20 a 24 anos de idade) representam 74% e os adolescentes (de 15 a 19 anos de idade) os 26% restante. Neste último grupo, 2 de cada 3 jovens abandonam seus estudos para trabalhar, ou ainda, para tentar se inserir no mercado de trabalho.

Diante desse cenário, a proposta do trabalho decente surgiu em 1999, com a publicação de *Trabajo Decente* pela OIT³. Em sua nova fase,⁴ a OIT aponta diretrizes elaboradas a partir de programas para promoção do emprego decente na América Latina. Tal proposta também é retomada pela sua congênere Cepal (Comissão Econômica para América Latina e o Caribe) e pelo PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) em 2008 e tem como pilar a necessidade de uma oferta de trabalho produtivo e seguro, que respeite os direitos trabalhistas – principalmente a liberdade sindical, a negociação coletiva e a eliminação do trabalho infantil e do trabalho forçado – assim como a proteção social e as desigualdades de gênero (CEPAL/PNUD/OIT, 2008, p. 81).

O trabalho decente tornou-se uma orientação para todos os países latino-americanos, portanto, as produções da OIT sobre o trabalho decente referem-se a principalmente todos os países do continente. No caso da juventude, tem-se uma publicação específica para a promoção do trabalho decente para cada país. Em consonância com a Cepal, a proposta do trabalho decente difundida pela OIT está intimamente ligada às propostas desenvolvimentistas a partir do incremento simultâneo e generalizado da produtividade. Na perspectiva das organizações multilaterais só é possível conseguir uma absorção simbólica da mão de obra a partir do incremento da produtividade nos diversos setores a fim barrar a heterogeneidade estrutural, pois, com o fortalecimento da heterogeneidade estrutural, não ocorreria progresso na superação da pobreza. Portanto, as organizações multilaterais ressoam por todas as partes do continente em uma mesma língua, que a produtividade é fundamental para atingir o emprego decente.

No que diz respeito à produtividade do trabalho verifica-se que a literatura tem apontado aspectos divergentes para a situação do emprego e da posição dos trabalhadores em relação à produtividade do trabalho. A situação das trabalhadoras nas maquilas mexicanas é exemplo disso. Harvey (1992) aborda que nessas oficinas de trabalho é permissível que os administradores e a propriedade do capital norte-americano permaneçam ao norte da fronteira mexicana, enquanto se instalam as fábricas, que recrutam para o trabalho mulheres jovens que o realizam em situações de extrema vulnerabilidade. Assim, o processo de transição para o novo modelo de acumulação foi marcada pela incorporação de trabalhadores ao mercado de trabalho de maneira a incrementar a exploração e a precarização do trabalho.

Para Chesnais, a ascensão do capital financeiro significou para a classe operária e para as massas trabalhadoras, nos dizeres de Jack London, a restauração do regime do “tacão de ferro” a partir do incremento da produtividade. Fez ressurgir, sobretudo, “formas agressivas e brutais de procurar aumentar a produtividade do capital em nível microeconômico, a começar pela produtividade do trabalho” (CHESNAIS, 1996, p. 17):

Tal aumento [da produtividade] baseia-se no recurso combinado às modalidades clássicas de apropriação da mais-valia, tanto absoluta como relativa, utilizadas sem nenhuma preocupação com as consequências sobre o nível de emprego, ou seja, o aumento brutal do desemprego, ou com os mecanismos viciosos da conjuntura ditada pelas altas taxas de juros. Todas as virtudes atribuídas ao “toyotismo” estão dirigidas a obter a máxima intensidade do trabalho e o máximo rendimento de uma mão-de-obra totalmente flexível, à qual se volta a contestar, cada vez mais (até nos relatórios do Banco Mundial), o direito de organização sindical. Os novos acionistas das empresas industriais são particularmente encarniçados na busca desse aumento da produtividade (CHESNAIS, 1996, p. 17).

A produtividade do trabalho consiste em fabricar mais coisas no mesmo tempo e com o mesmo esforço e isso se faz com maior qualificação e tecnologia. Intensificar o trabalho e produzir mais coisas, ou simplesmente obter maiores benefícios, mas através de mais trabalho e de piorar as condições de trabalho (CALLE, 2008, p. 7). A informalidade liga-se organicamente à produtividade, pois favorece a diminuição dos custos de produção pela via da ausência de direitos trabalhistas e da transferência dos riscos para os trabalhadores sem vínculo.

Diferente de tais análises críticas acerca da produtividade do trabalho, a OIT, inversamente, aposta na produtividade do trabalho como remédio para os males do desemprego e da precarização do trabalho. Afirma que tanto a dinâmica da produtividade como a organização da produção são fatores decisivos para explicar a evolução da qualidade dos postos de trabalho. Também o tipo de inserção no trabalho, determinado basicamente pelas relações contratuais de trabalho e o nível de qualificação dos trabalhadores influem sobre a evolução da qualidade da força de trabalho. Enquanto que o primeiro grupo de fatores responde à percepção das empresas, o segundo associa-se com a perspectiva dos trabalhadores (OIT, 1999, p. 16). Nesta última análise, pretende-se transferir a responsabilidade pela inserção no trabalho e pela falta de qualificação aos trabalhadores. Assim, a equação que identificaria indicadores de qualidade do trabalho estaria condicionada em grande parte pelos trabalhadores e não pelo mercado de trabalho.

Em 2008, a Organização das Nações Unidas anunciou uma nova meta do Milênio “atingir o pleno emprego produtivo e o trabalho decente para todos, em particular para as mulheres e os jovens” (CEPAL, 2008, p. 113), como parte do primeiro Objetivo de Desenvolvimento do Milênio de erradicar a pobreza extrema e a fome. A própria Cepal reconhece que, mesmo se tratando de um objetivo quantitativo com uma série de indicadores e metas que devem ser alcançadas em um determinado tempo, se evidenciou que a necessidade de melhorar o mercado de trabalho é uma constante preocupação para todos os países da região. Sendo assim, como seria possível a efetivação do trabalho de qualidade ou do trabalho decente?

Para conseguir atingir os objetivos de gerar postos de trabalho a partir do trabalho decente, a OIT definiu algumas diretrizes ou programas em que os países devem concentrar seus esforços. Os objetivos constituem em estratégias para o desenvolvimento de setores-chave que direcionam os programas de geração de trabalho e renda na América Latina. Um dos focos prioritários para a elaboração dos programas de geração de trabalhos, segundo a OIT, se dará a partir do incentivo à criação de pequenas empresas.

Nessa perspectiva, o documento aponta para o fortalecimento das empresas, bem como o desenvolvimento empresarial pautado nos princípios do empreendedorismo. Não dispensando, portanto, a importância das empresas transnacionais. Nisso a OIT expressa-se claramente, pois “deve-se ir além do horizonte da pequena empresa e atender as necessidades das corporações transnacionais”, que são os principais instrumentos de transferência de capital, tecnologia e práticas de trabalho na economia global. Porém, durante muitos anos ainda, a própria OIT reconhece que uma grande e crescente proporção da população ativa trabalhará no setor informal, análise que parece um tanto contraditória da proposta de trabalho decente, ou seja, daquela proposta de trabalho protegido com a presença de direitos sociais.

Assim, para que os países possam perseverar na ação contra a pobreza, a OIT indica que é necessário descobrir métodos eficazes no caso das empresas do setor informal, referentes ao crédito e aos serviços de desenvolvimento empresarial que ajudem a esse setor incorporar-se a econômica organizada, ou no caso de pequenas empresas de pouca produtividade, cujo espírito empreendedor não é capaz de garantir a alta produtividade, a promoção de emprego se dará com a complementação da renda dos trabalhadores em outros programas mais ambiciosos de luta contra a pobreza (OIT, 1999, p. 29).

A partir desse foco para atingir o trabalho decente, enquanto diretriz para os programas de geração de emprego, a OIT reconhece a permanência da informalidade enquanto alternativa à crise do emprego e aponta soluções nada inovadoras para combater a informalidade e atingir o trabalho decente: ou se transforma o trabalho informal em formal a partir da incorporação de trabalhadores na microempresa, incrementando a produtividade do trabalho, ou nos casos de associações de baixa produtividade a alternativa é a incorporação dos trabalhadores nos programas de transferência de renda.

Nesse sentido, a concepção empreendedora irá permear todo o debate político a respeito da geração de trabalho na América Latina, e na prática vai se traduzir na qualificação para florescer nos trabalhadores o seu espírito empreendedor. Essa perspectiva ancora outro foco do programa elaborado pela OIT, que é a qualificação profissional, que consiste em investimentos teóricos e práticos para a empregabilidade.

A própria OIT reconhece que suas novas diretrizes e sua adaptação às regras neoliberais têm garantido conservar sua legitimidade política e sua universalidade ao longo dos conflitos do século XX. Esses efeitos se dão através da conscientização pública e do desenvolvimento institucional, e não através de medidas coercivas ou punitivas. Consensos regidos por um diálogo nacional e internacional, o que é essencial para amortecer as tensões sociais da transição global. Nessa direção, a OIT cumpre uma função fundamental: que é a de fortalecer o deslocamento do debate em torno dos conflitos de classe para o terreno de luta contra a pobreza.

É nesse contexto de luta contra a pobreza que o trabalhador se torna empresário, ou ainda, para os que não conseguem acesso ao emprego, enquanto empreendedor, esse acesso é substituído pelas políticas de assistência. Assim, em nível mundial e continental, os organismos multilaterais desempenham um papel político e histórico que é o de reproduzir com ressonância em todos os países do globo o combate à pobreza como meta prioritária e moral. E esse discurso produz estrategicamente uma hegemonia em nível mundial, sem precedentes.

Características dos programas e projetos de geração de emprego para a juventude na Argentina

A partir de 2000 o governo argentino tem se centrado em amenizar os efeitos da crise, refletida nas altas taxas de desemprego, por meio da implementação de programas e projetos de geração de trabalho. Nesse sentido, o processo de recuperação econômica e restituição por meio da criação de novos postos de trabalho, perdidos nos períodos de crise, se dá a partir de programas e projetos direcionados a conter os efeitos mais devastadores da questão social, adotando medidas que seguem as sugestões dos organismos internacionais.

É nesse bojo que se proliferam os programas e projetos de geração de emprego e renda na América Latina. Afinal, quais são as características dessas políticas na Argentina? Em 2001-2002 as políticas de emprego na Argentina se voltaram a atender as populações caracterizadas como em situação de extrema emergência. Estas se direcionaram para a assistência fundamentalmente a partir do seguro desemprego. Cabe ressaltar que o desemprego, nessa fase da crise, afeta não somente as populações historicamente vulnerabilizadas e excluídas do mercado de trabalho, mas também atinge os trabalhadores estáveis e empregados em sua dimensão estrutural.

O maior programa argentino – tanto pelo número de beneficiários como pela sua abrangência – é o *Programa Jefas y Jefes del Hogar Desocupados* – PJyJHD. O programa chegou a beneficiar mais de 2.000.000 de pessoas e foi desenvolvido em 2.000 municípios argentinos. Durante sua execução se criaram Conselhos Consultivos Municipais com a participação de várias organizações da sociedade civil, de setores educativos e dos governos estadual e federal.

Em um estudo realizado por Rocca (2003, p. 40), sobre o *Programa Jefes y Jefas del Hogar Desocupados* – PJyJHD a autora afirma que o programa se inscreve em uma nova lógica de política social, diferente da que se caracterizou nos planos e programas implementados a partir da década de 90, associados a ações desenvolvidas aos grupos mais vulneráveis do mercado de trabalho. Esta concepção entendia a crise do emprego como uma crise conjuntural do mercado, o qual designava ações compensatórias para os grupos e populações afetadas. Assim, estas ações formaram parte de uma política que opôs o componente universalista das políticas sociais a um conjunto de políticas residuais que não são redes de segurança, senão políticas de resgate localizadas.

Este programa, a princípio, não foi elaborado para a população jovem e sim para os chefes de família desempregados. Porém a metade dos beneficiados era menor de 35 anos de idade, sendo que 14% do total de beneficiados eram menores de 24 anos de idade. Portanto, não houve política específica para a população jovem, este segmento deveria se integrar às condicionalidades do programa para poder ser beneficiário. A modalidade adotada foi a do emprego transitório, ou seja, a da contraprestação de serviços aos municípios. Como aponta Levy (2003), na Argentina nos últimos anos, a concepção de subsídios como mecanismo para paliar os efeitos devastadores da crise tomou um lugar de relevância legitimando, por sua vez, o discurso de que o Estado só deve intervir em relação aos setores que não consigam atingir a satisfação de suas necessidades por meio do mercado. Assim se explica porque o Estado deslocou sua área de influência do campo das ações focalizadas nos pobres e indigentes.

A contraprestação de serviços nos planos sociais, segundo Levy (2009), se entende como um elemento coercitivo cujo propósito manifesto pretende assegurar que o beneficiário se veja obrigado a “fazer alguma coisa” para merecer o subsídio. Segundo a autora, tal obrigatoriedade pode ser questionada tanto pelos seus pressupostos como pela sua operatividade. Assim, na maioria dos programas que funcionaram na Argentina por contraprestação, os beneficiados deviam realizar algum tipo de contraprestação (no mínimo 4 horas e no máximo 6 horas por dia), em atividade de capacitação/formação, comunitárias ou produtivas, caso contrário, podiam perder o direito de receber o subsídio.

A autora considera absolutamente questionável a naturalização da obrigatoriedade de contraprestação em troca do exercício de um direito. Entendendo-se o direito à educação como um direito de todo cidadão e como obrigação do Estado, o argumento de contraprestação como forma de capacitação seria uma contradição. Assim, o exercício dos direitos não poderia estar condicionado ao cumprimento de contraprestações.

Segundo Pérez e Féliz (2010) a ideia de ativação de políticas públicas em que os beneficiários dos programas devem realizar uma contraprestação, ou seja, nos casos em que devem realizar um trabalho em troca do dinheiro que recebem, é alimentado do ponto de vista acadêmico e político em postulados de que o ingresso sem contraprestação de serviços promoverá uma desarticulação da cultura do trabalho, de forma que os beneficiários perderão o interesse em buscar um emprego. Esta ideia está por trás da elaboração e funcionamento dos programas que têm como base a contraprestação de serviços na Argentina, principalmente entre a população juvenil.

Nessa perspectiva, tais programas vêm reforçar ações que se centram na qualificação profissional e também fortalecem a ideia de que a empregabilidade está combinada com fatores que se referem a questões individuais, tais como: habilidades, comportamentos e atitudes para enfrentar as mudanças do mercado de trabalho. Nessa perspectiva, cada trabalhador é individualmente responsabilizado pela não inserção no emprego, pois se procura fortalecer a visão do trabalhador enquanto gestor de sua trajetória profissional.

Quanto aos níveis de escolaridade e qualificação dos participantes jovens do PJyJHD, o próprio relatório da OIT aponta que, durante a participação no programa, somente 12% dos jovens frequentaram a escola, sendo que 87% dos jovens abandonaram seus estudos. Em relação à participação desses jovens em programas de capacitação para o trabalho vinculado com o PJyJHD, só 25% dos mesmos realizaram algum curso de capacitação durante o programa.

Em outubro de 2002, a Entrevista Permanente de Lares realizada pelo governo argentino apontou que, apesar da implementação do PJyJHD, 57,5% da população estava abaixo da linha de pobreza e 27,5% era considerado indigente, o que implicava um aumento considerável a respeito da medição de maio de 2002. Esta avaliação contou com um módulo especial para medir o impacto do PJyJHD em termos de pobreza e indigência. Nesse sentido, se excluísse a renda oriunda deste programa da renda total de cada lar, a população abaixo da linha de pobreza ascenderia de 57,5 a 58,1%, e a população considerada indigente aumentaria de 27,5 a 30,5%. Os resultados desta medição oficial apontam a insuficiência do PJyJHD para reverter a situação de indigência e pobreza (PAUTASSI; ROSSI, 2003, p. 19).

Este tipo de emprego transitório, ou nova modalidade de precarização – desta vez conduzida e financiada diretamente pelo Estado – justifica a diminuição das taxas de desemprego apresentadas pelo governo argentino? Afinal, essas modalidades de emprego referem-se aos postos de trabalho gerados no período 2003-2007? O processo de recuperação econômica se deu a partir de subsídios por meio da modalidade de emprego transitório?

Nesse sentido, tais políticas que visam ao enfrentamento da crise do emprego são eivadas de ambiguidades, pois à medida que garantem uma renda mínima aos trabalhadores, cada vez mais os transformam em beneficiários de programas e projetos sociais e, por outro lado, transferem a estes a responsabilidade pela não inserção no mercado de trabalho. Em 2003, um estudo realizado na Universidade Nacional de Salta, por Zadicoff e Paz, afirma que o tema da informalidade em relação aos beneficiários dos *Planes* (leia-se PJyJHD) trouxe um novo problema na hora da reinserção no emprego. Aos beneficiários dos *Planes* lhes era conveniente procurar empregos informais devido ao fato de que esse tipo de emprego lhes permitia continuar recebendo o subsídio, visto que, uma vez inseridos no sistema formal de emprego, deixavam de receber o benefício. Na análise dos autores, afirma-se que o *Plan* gerou incentivos perversos: a informalidade do trabalho promoveu uma maior participação no *Plan* e essa participação gerou maior informalidade no mercado de trabalho.

Em um estudo realizado na Universidade Nacional de San Luis (2005), por Olguín e Páez, sobre a incidência dos planos sociais, os autores abordaram a avaliação do *Proyecto Incluir*, no qual, na metade do ano de 2004, se observou uma notória melhoria dos indicadores de trabalho: considerando-se

ocupados aos beneficiários dos planos sociais (particularmente do Projeto Incluir, na Província de San Luis), se advertia que no transcurso de um ano da implementação do Programa Incluir, o desemprego caiu de 17,5% para 3%. Mas, se os jovens beneficiários do programa se considerassem desempregados, os índices seriam, logicamente, outros.

Por outro lado, deu-se especial ênfase na qualificação para o trabalho das pessoas desempregadas. Desde 2003, tanto a nível nacional, regional e local, realizaram-se inúmeras experiências de projetos e programas destinados a gerar emprego e renda para a juventude desempregada, como também qualificar esse segmento para o acesso ao mercado de trabalho. Uma experiência similar, alguns anos antes (desde 1998), se vivenciou no Brasil com o Programa de Qualificação para o Trabalho promovido pelo Ministério de Trabalho e Emprego e financiado com recursos do Fundo Nacional de Amparo ao Trabalhador – FAT. Igualmente no caso argentino, pretendia-se dar acesso ao mercado de trabalho a partir de uma qualificação básica, porém o mercado de trabalho cada vez mais exclui trabalhadores, mesmo que com uma pretensa qualificação básica.

Um programa específico para juventude, que se desdobrou da experiência dos PJYJHD, é a Rede de Empresas Jovens com Futuro – REJF. Em dezembro de 2006, no marco das ações de responsabilidade social das empresas, impulsionado pelo Ministério de Trabalho e Seguridad Social argentino, se assinou um convênio com 23 grandes empresas que constituíram a REJF. Essas empresas se comprometeram a incorporar em projetos os jovens de 18 a 24 anos de idade, desempregados, procedentes de lares pobres, de baixo nível educacional (até ensino médio incompleto) e pouca ou nula experiência de trabalho como contribuição para a inclusão no trabalho decente e fortalecimento da política do primeiro emprego.

Os projetos da REJF incluíam uma fase formativa e outra de aprendizagem no âmbito da empresa. Os beneficiários recebiam uma certificação pelo seu processo de aprendizagem na empresa, expedida pela Secretaria de Empleo do Município, o que se entendia como uma ampliação da empregabilidade dos participantes, sem contar com a experiência realizada na empresa. Esta modalidade argentina resulta muito parecida com a realizada há mais de 50 anos no Brasil pelo Sistema S,⁵ por meio da Lei do Menor Aprendiz. Sem contar com os incentivos empresariais para a contratação de jovens.

O Projeto Incluir também funcionou como um incentivador do empreendedorismo no meio juvenil. Mesmo que o projeto tenha sido implementado em 14 estados argentinos e contado com a participação de 90.000 jovens, estudos realizados com a perspectiva de avaliar este tipo de projeto⁶ indicaram que não se verificou a eficiência desta iniciativa, assim como a efetividade em relação à inclusão de jovens beneficiários do projeto no mercado de trabalho. Cabe ressaltar que o Projeto Incluir também se estruturou no marco do Projeto de Promoção do Empleo Juvenil na América Latina – PREJAL –, organizado pela OIT e financiado pelo Banco Mundial – BM.

Por sua vez, Barbetti (2005) realizou um estudo na Universidade Nacional do Nordeste sobre o Projeto Incluir. Implementado na Província de Chaco, sobre o eixo da capacitação para o trabalho e estruturado em duas perspectivas: a) capacitações em ofícios e, b) capacitação para a formulação de projetos produtivos. Segundo Barbetti, a centralidade do projeto se foca na necessidade de capacitação, entendendo esta como o remédio para todos os “males”, tanto para o acesso ao mercado de trabalho como para o estímulo ao autoemprego. Assim, os jovens não se incluíam no mercado de trabalho ou em atividades produtivas por falta de capacitação.

Por último, identificamos uma vasta e diversificada quantidade de projetos vinculados a sindicatos, movimentos sociais e outros setores da sociedade civil que estimulam a geração de empreendimentos solidários como alternativa de geração de renda. Diversas experiências em vários estados argentinos apontam para um significativo número de empreendimentos no viés da economia solidária que também contribuem para o trabalho informal. Somando-se ao empreendedorismo, esses projetos têm em comum a baixa qualificação profissional, baixos salários e instabilidade no trabalho, tudo isso sob a responsabilidade exclusiva dos protagonistas.

Como alternativa à crise, o governo argentino adotou medidas ancoradas na adoção de políticas que promoveram o emprego atípico, ou seja, temporário, em tempo parcial e o autoemprego,

desprotegido da seguridade social e com a característica comum de uma renda insuficiente. Assim, o Estado institucionaliza e regula condições de trabalho atreladas ao mercado informal. Esta situação se explica no marco de uma estratégia global dos Estados para responder às novas demandas que o capital exerce sobre as economias nacionais: a redução de custos para melhorar os níveis de competitividade e maximização dos lucros. Enfim, a promoção dessas modalidades de trabalho não se faz, obviamente, desvinculadas das diretrizes e recomendações das organizações multilaterais.

Considerações finais

O artigo polemizou a restituição dos postos de trabalho na Argentina a partir de 2003-2007, período esse considerado pela Cepal, OIT e governo argentino como um período de recuperação econômica. Nesse sentido, ressaltamos as ações do governo argentino a partir da criação de programas e projetos de geração de emprego e renda para a juventude, que teve impulso na Argentina a partir de 2000. Portanto, acreditamos que tais ações explicam em parte a recuperação econômica veiculada nos relatórios da OIT e da Cepal sobre a Argentina a partir de 2003, bem como na América Latina. Nessa perspectiva procuramos abordar as características dos programas e projetos de geração de emprego e renda na Argentina a partir de estudos e avaliações realizados por diversos pesquisadores argentinos.

Embora tenhamos abordado particularmente a Argentina, é necessário considerar que tais medidas governamentais estão sendo adotadas também pelos demais países latino-americanos, como é o caso do Brasil. Com relação à juventude é preciso destacar que os programas dirigidos a essa população procuram focar-se na questão do empreendedorismo, ou do emprego por conta própria, como estímulo à informalidade. Convém ressaltar que as reflexões aqui apontadas consistem em alertar para a necessidade de uma releitura crítica das análises produzidas pela OIT e pela Cepal e mostrar como a recuperação econômica na América Latina, amplamente anunciada a partir de 2003, tem como fator fundante a restituição de postos de trabalhos via geração de empregos informais e precários para a juventude.

Referências

- ARGENTINA. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Subsecretaria de Programación Técnica y Estudios Laborales. *La informalidad laboral*. Buenos Aires: Ministerio del Trabajo, 2007.
- BARBETTI, Pablo Andrés. Políticas sociolaborales juveniles: el caso del Programa Incluir en la Provincia del Chaco ¿Una nueva política? In: CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO, 7., Buenos Aires: 2005.
- BAUMAN, Zygmunt. *Vidas desperdiçadas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.
- BONFIGLIO, Juan Ignacio. Trayectorias laborales y segmentación del mercado de trabajo, un análisis de la movilidad socio-ocupacional de tres cohortes de jóvenes en un barrio periférico del Conurbano Bonaerense. In: CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO, 10., 2011.
- CALLE, Pablo López. Exposição. In: *Trabajo, jóvenes y sindicatos*. Universidad de Buenos Aires – Facultad de Ciencias Sociales. Buenos Aires, 2008.
- CEPAL. *Panorama social de América Latina 2008*. Santiago de Chile, 2008a.
- _____. *Anuário estatístico de América Latina y del Caribe 2008*. Santiago de Chile: Cepal, 2008b.
- _____. *Objetivos de desarrollo del milenio: la progresión hacia el derecho a la salud en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, 2008c.
- _____; PNUD; OIT. *Emprego, desenvolvimento humano e trabalho decente: a experiência brasileira recente*. Santiago de Chile, 2008d.
- CHESNAIS, François. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.
- FUENTES, Cláudia F.; ARAVENA, Francisco Rojas. *Promover la seguridad humana: marcos éticos, normativos y educacionales en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Flasco, 2005.
- GUIMARÃES, Nadya Araujo. Trabalho: uma categoria-chave no imaginário juvenil? In: ABRAMO, Helena Wendel; BRANCO, Pedro Paulo Martoni (Org.). *Retratos da juventude brasileira: análises de uma pesquisa nacional*. São Paulo: Perseu Abramo, 2008.
- HARVEY, David. *A condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1992.

- LEVY, Esther. *Des/empleo y pobreza en la Argentina: algunas consideraciones críticas*. Instituto de Estudios Y Formación de la Central de Trabajadores Argentinos – Central de Trabajadores Argentinos. Buenos Aires, 2003. mimeo.
- _____. La educación y las políticas sociales condicionadas por contraprestación en Argentina: entre el discurso de derecho y la compensación mediante subsidios. In: CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO, 9., Buenos Aires, 05 a 07 de agosto de 2009.
- MÉSZÁROS, István. *A crise estrutural do capital*. São Paulo: Boitempo, 2011.
- MURRO, Ernesto. *Seguridad social en América Latina y Conosur: mitos, desafíos, estrategias y propuestas desde una visión sindical*. Montevideo: Fundación Friedrich Ebert, 2004.
- OIT. *Trabajo decente*. Memória da 87ª Reunião da Conferência Internacional do Trabalho. Santiago do Chile, 1999.
- _____. *Trabajo decente y juventud*. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Lima: OIT, 2007.
- _____. *Propuestas para una política de trabajo decente y productivo para la juventud argentina*. Oficina Regional para América Latina y el Caribe de la OIT. Lima, 2008.
- OLGUÍN, Jorge Raúl; PÁEZ, Mónica. *Incidencia de los planes sociales en los indicadores del mercado laboral: San Luis 2003-2004*. San Luis: Universidad Nacional de San Luis, 2005. mimeo.
- OLMEDO, Clara. *El rol del estado en la informatización-precarización e hibridación del trabajo en Argentina: una aproximación etnográfica programas como el “Jefes del Hogar” en la ciudad de Chilecito, Provincia de la Rioja 2002-2005*. Valdivia: Universidad Austral de Chile, 2005.
- PÉREZ, Pablo Ernesto; FÉLIZ, Mariano. La crisis económica y sus impactos sobre la política de empleo e ingresos en Argentina. *Ser Social* – Revista do Programa de Pós-Graduação em Política Social, Brasília, Universidade de Brasília, 2010.
- PAUTASSI, Laura; ROSSI, Julieta. *Plan Jefes y Jefas: ¿derecho social o beneficio sin derechos*. Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales. 2003.
- PERLBACH, Iris; GONZALEZ, Rodrigo. *Informalidad en el mercado laboral argentino: un modelo de probabilidad de ocurrencia*. Cuyo: Universidad Nacional del Cuyo, 2005. mimeo.
- ROCCA, Emilia. Plan Jefas y Jefes del Hogar Desocupados: ¿Política de Empleo o Política Social? In: CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO, 6., Buenos Aires, 13 a 16 de agosto de 2003.
- ROSAS, Gianni; ROSSIGNOTTI, Giovanna. Empezar bien el milenio, con empleo decente para jóvenes. *Revista Internacional del Trabajo*, Ginebra, OIT, v. 124, n. 2, 2005.
- SALVIA, Agustín. *Mercados duales y subdesarrollo en la Argentina: Fragmentación y precarización de la estructura social del trabajo*. Buenos Aires, 2003. mimeo.
- SENNET, Richard. *A corrosão do caráter: as consequências pessoais do trabalho no novo capitalismo*. Rio de Janeiro: Record, 1999.
- URIARTE, Oscar Ermida. *La política laboral de los gobiernos progresistas*. Montevideo: Fundación Friedrich Ebert, 2007.
- VALENZUELA, Maria Elena. *Políticas públicas de juventud para la inclusión social y para combatir la desigualdad y discriminación en el mundo del trabajo*. OIT. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Lima: 2007.
- ZADICOFF, Pablo López; PAZ, Jorge. *El desempleo inteligente: elegibilidad y participación en el PJH en condiciones record de pobreza y desempleo*. Salta: Universidad Nacional de Salta, 2003. mimeo.

¹ Uma pesquisa elaborada por Murro (2004) mostra que o crescimento do setor informal na economia passou de 44,3% em 1990, para 47,9% em 1998, superando os 50% em 2004. Para maiores informações ver: MURRO, Ernesto. *Seguridad social en América Latina y Conosur: mitos, desafíos, estrategias y propuestas desde una visión sindical*. Montevideo: Fundación Friedrich Ebert, 2004, p. 12.

² O conceito de trabalho informal e de trabalho precário tem diversas interpretações. Beccaria e Mauricio (2003) definiram os conceitos de trabalho “informal” para denominar os trabalhadores por conta própria e os trabalhadores de pequenos estabelecimentos. Enquanto que identificaram o trabalho “precário” como sinônimo de situações de trabalho assalariado não coberto pela seguridade social (não registrados). Ver: BECCARIA, Luis; MAURIZIO, Roxana. *Movilidad ocupacional en Argentina*. Buenos Aires, 2003. (mimeo)

³ Trata-se de Memória produzida a partir da 87ª Reunião da Conferência Internacional do Trabalho em 1999.

⁴ A partir de 1994, já se intensifica um período de reorganização e adaptação da OIT às imposições dos mercados financeiros e a instituição começa a abandonar os princípios de organização que tinha por base o caráter de se constituir enquanto instância de mediação entre os interesses do capital e do trabalho, agora com o caráter de consultora para assuntos do trabalho.

⁵ Compreende o Sesc, Senac, Senai, Sesi e o Sebrae, no caso brasileiro.

⁶ Para maiores informações, veja: Tuñón, Ianina e Salvia, Agustín. *Jóvenes excluidos: límites y alcances de las políticas públicas de inclusión social a través de la capacitación laboral*. In: CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO, 8., Asociación Nacional de Especialistas en Estudios del Trabajo – ASET. Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, 2007.