



*Center for Studies on Inequality and Development*

**Texto para Discussão N<sup>o</sup> 83 – Setembro 2013**  
**Discussion Paper No. 83 – September 2013**

**Liberdades Reais no Trabalho: Políticas Ativas de  
Mercado de Trabalho a partir da abordagem das  
capacitações**

*Liana Teixeira Duque (UFF)*

# Liberdades Reais no Trabalho: Políticas Ativas de Mercado de Trabalho a partir da abordagem das capacitações

Liana Teixeira Duque<sup>1</sup>

## Resumo

As políticas ativas de mercado de trabalho abarcam uma variedade de políticas que atingem o objetivo central de (re)colocação no mercado de trabalho através de mecanismos distintos, impactando de forma diversa a qualidade de vida dos beneficiários. O impacto das políticas públicas de trabalho sobre o bem-estar individual engloba aspectos além do salário ou da simples inserção no mercado de trabalho. Baseando-se na abordagem das capacitações de Amartya Sen, o trabalho defende uma forma alternativa de avaliação das políticas ativas e das políticas públicas de trabalho em geral, que consiste em avaliar o impacto destas políticas sobre a liberdade real no trabalho, definida como a liberdade real do indivíduo em escolher o trabalho que valoriza.

**Palavras-chave:** políticas ativas de mercado de trabalho; Amartya Sen; liberdade real.

## Abstract

The (re)allocation of individuals in labor market is the main purpose of active labor market policies and can be achieved through a variety of means. The labor market policies' impact on individual well-being comprises subjects beyond wages and (re)insertion in the labor market *per se*. The capability approach from Amartya Sen provides an alternative framework to analyze the labor market policies in general and the active labor market policies in particular. This approach focuses on the ability of policies to promote the capability for work, defined as the real freedom for one to choose a valuable work.

**Keywords:** active labor market policies; Amartya Sen; capabilities.

---

<sup>1</sup> O presente trabalho está relacionado à pesquisa para a dissertação de mestrado da autora, sob orientação da professora Celia Lessa Kerstenetzky e co-orientação da professora Danielle Carusi Machado. A autora agradece os comentários de Elisa Alonso Monçores e Graciele Guedes, eximindo-as de responsabilidade sobre quaisquer erros e omissões.

## Introdução

O papel das PAMT no estado de bem-estar moderno e sua contribuição no enfrentamento dos novos riscos sociais mostram que seus impactos podem ser amplos e diversificados. O aumento da relevância destas políticas nas últimas décadas incentivou a produção acadêmica acerca do tema (Kluve, 2006). Grande parte desta, entretanto, voltada para análises convencionais, que estudam a eficiência das políticas a partir de análises de custo-benefício ou de seus efeitos sobre indicadores do mercado de trabalho, tendendo a negligenciar os impactos sobre a esfera social (Bonvin e Orton, 2009; Marinho, Balestro e Walter, 2010).

O desempenho positivo do mercado de trabalho, medido a partir de indicadores como taxa de desemprego ou nível de renda, aponta para uma melhora na qualidade de vida dos trabalhadores e da sociedade como um todo. No entanto, a relação entre a condição do indivíduo no mercado de trabalho e seu bem-estar é mais complexa do que as análises convencionais permitem observar.

O termo “bem-estar” pode ser analisado a partir de diversas bases informacionais, possuindo, portanto, diversos conceitos e significados. Sen (2010) define base informacional como o conjunto das informações utilizadas e ignoradas no processo de formação de juízos. A base informacional a partir da qual o bem-estar social e individual é analisado possui importância relevante na formulação das políticas sociais.

Um aspecto que ilustra a complexidade da relação entre a condição no mercado de trabalho e o bem-estar individual diz respeito à oferta de trabalho ou ao que motiva os indivíduos a trabalharem. O impacto do desemprego sobre a qualidade de vida de uma pessoa se estende além da escassez de renda monetária. Exclusão social, perda de autonomia e autoconfiança e efeitos negativos sobre a saúde física e psicológica são alguns efeitos levantados por Sen (2010), o qual destaca que o salário não consiste no único motivo que leva os indivíduos a trabalhar.

A visão de que a renda monetária constitui a única fonte de bem-estar oriunda do trabalho e que este gera desprazer ou desutilidade baseia-se na teoria neoclássica<sup>2</sup>,

---

<sup>2</sup> (Baseado em Cahuc e Zylberberg, 2004) Conforme a teoria neoclássica da oferta de trabalho, os indivíduos enfrentam um *trade-off* entre consumo e lazer, ambos positivamente relacionados

que, por sua vez, é pautada na abordagem utilitarista. Sen (2010) aponta diversas limitações importantes desta abordagem, dentre as quais destaca a indiferença em relação a desigualdades, o descaso com aspectos não vinculados à utilidade, como os direitos e as liberdades, e a questão da adaptação das preferências frente às circunstâncias.

A complexidade que caracteriza a relação entre o bem-estar individual e a colocação no mercado de trabalho levanta a necessidade de uma base normativa que permita uma análise mais ampla dos impactos das PAMT sobre o bem-estar. A abordagem das capacitações, introduzida por Amartya Sen, apresenta-se como uma alternativa, fornecendo uma base teórica que permite analisar as políticas públicas, particularmente as PAMT, para além da questão da eficiência (Anderson, 2009; Bonvin, 2012; Bonvin e Orton, 2009; Crocker e Robeyns, 2010; Deakin, 2009). Segundo Kerstenetzky (2012), a abordagem das capacitações formaliza “múltiplos componentes do bem-estar social” (Kerstenetzky, 2012, p. 33) – tais como o aspecto multidimensional do bem-estar, a questão da heterogeneidade das circunstâncias individuais, a importância do processo a partir do qual os benefícios são providos e a questão da liberdade de participação dos indivíduos – apresentando-se, portanto, como uma concepção atraente de bem-estar social.

---

ao nível de utilidade individual. O lazer é definido como o tempo não dedicado ao trabalho, portanto, um aumento das horas trabalhadas reduziria o tempo de lazer e, *coeteris paribus*, a utilidade individual. Mais trabalho, por outro lado, permite ao indivíduo um maior nível de consumo a partir da elevação da sua renda. A escolha do consumidor pode ser resumida por:

$$\text{Maximizar } U(C,L) \text{ sujeito a } C \leq wh + R \\ (C,L)$$

Onde:

C: consumo de bens

L: consumo de lazer

U(C,L): função de utilidade individual

w: salário real por hora

h: horas trabalhadas

R: renda obtida fora do mercado de trabalho

O salário reserva, igual ao valor do salário para o qual o indivíduo será indiferente entre trabalhar ou não, determina a participação deste no mercado de trabalho. Caso o salário corrente seja menor que o reserva, o indivíduo não trabalhará. Este resultado da teoria convencional traz a visão de que a renda monetária é a única fonte de bem-estar do trabalho. A curva de oferta de trabalho, resultante da solução do problema do consumidor, cresce, a taxas decrescentes, com o salário a partir do salário de reserva. Quando a desutilidade de trabalhar iguala a utilidade de trabalhar, a curva inverte a inclinação e a oferta de trabalho passa a decrescer, mesmo com salários mais elevados.

Considerando as questões anteriormente abordadas, o presente trabalho está dividido em três seções, além desta introdução. A primeira seção discutirá a relação entre a abordagem das capacitações e a condição do indivíduo no mercado de trabalho, apresentando o conceito de liberdades reais no trabalho e enfatizando diversos aspectos que impactam o bem-estar individual no trabalho. Na segunda seção será conduzida uma análise das PAMT sob a perspectiva da abordagem das capacitações, buscando destacar de que forma estas políticas podem promover o bem-estar individual no trabalho. A terceira seção traz as principais conclusões encontradas ao longo desse trabalho.

## **1. Liberdades Reais no Trabalho**

A abordagem das capacitações avalia o bem-estar individual a partir de uma base informacional ampla que confere papel essencial para liberdade de escolha. Amartya Sen considera a liberdade individual um dos aspectos mais básicos da vida humana (Bonvin e Orton, 2009). Sob esta perspectiva, a qualidade de vida ou o bem-estar de uma pessoa não depende apenas de seu modo de vida corrente, mas também das outras oportunidades que pode escolher realizar.

Viver de certa maneira por opção não é o mesmo que viver da mesma maneira por falta de escolha. Sen (2010) ilustra esta questão com o exemplo de dois indivíduos que jejuam, sendo que um deles o faz por escolha própria (por motivos religiosos, por exemplo) e o outro por não possuir recursos para adquirir alimentos. Apesar de ambos jejuarem, a maior liberdade de escolha do primeiro indivíduo faz com que seu bem-estar, neste aspecto, seja maior que o daquele que não possui alternativas realizáveis.

O bem-estar de uma pessoa depende além do seu modo de vida atual, da possibilidade de alcançar outros modos de vida que valoriza. As oportunidades ou modos de vida valorizados pelo indivíduo são denominados “funcionamentos” (*functionings*) e reúnem tudo aquilo que este considera importante fazer ou ser. O conjunto dos modos de vida ou funcionamentos alternativos que o indivíduo valoriza e pode realizar representa suas “capacitações”<sup>3</sup> (*capabilities*) individuais (Sen, 2010).

---

<sup>3</sup> O conceito de “capacitação”, como destaca Kerstenetzky (2012), não deve ser confundido com qualificação ou posse de habilidades para o trabalho. Capacitação significa liberdade real

Conforme Sen (1985, *apud* Deakin, 2009), capacitação é a liberdade real<sup>4</sup> de escolher dentre diversas combinações de “seres” e “fazer”.

Aplicada ao mercado de trabalho, a abordagem das capacitações fornece uma visão mais ampla acerca da relação entre o bem-estar e a colocação no trabalho. Além da condição presente do indivíduo no mercado de trabalho, que representa seu funcionamento efetivo, a liberdade real no trabalho ou capacitação no trabalho (*capability for work*) possui papel essencial para o bem-estar individual. Bonvin (2012) define capacitação no trabalho como a liberdade real do indivíduo em escolher o trabalho que valoriza. A partir desta perspectiva, apenas a inserção no mercado de trabalho não garante maior bem-estar individual. O trabalho deixa de ser visto como simplesmente um fator de produção (Abbatecola et al., 2012).

No exemplo dos jejuadores, a valorização do ato de jejuar pelo primeiro indivíduo, mas não pelo segundo, tem importância determinante para o bem-estar de ambos neste quesito. Expandir o conjunto de modos de vida possíveis resultará em maior bem-estar apenas se estes modos de vida forem valorizados pelo indivíduo, caso contrário seu bem-estar permanecerá inalterado ou poderá ser até mesmo reduzido. No que concerne à liberdade real no trabalho, a concepção do que seria um “trabalho valorizado” é fundamental e reúne diversas dimensões (Bonvin, 2012). Do ponto de vista dos trabalhadores, o “trabalho valorizado” reúne questões referentes a salários e benefícios, oferta e qualidade do trabalho e equilíbrio entre a vida familiar e o trabalho (Bonvin, 2012). A definição, portanto, não é única e um trabalho valorizado por determinado indivíduo pode não ser por outro.

A “diversidade dos seres humanos” diferencia o uso que cada um pode fazer de um mesmo nível de renda ou pacote de mercadorias (Sen, 2010). A posse de determinada dotação de recursos e direitos formais não garante que o indivíduo será capaz de convertê-los em funcionamentos e capacitações (Bonvin, 2012). A liberdade

---

em escolher entre diversos modos de vida valorizados. Os termos “capacitação” e “liberdade real” serão utilizados como substitutos.

<sup>4</sup> É importante destacar a diferença entre os termos “liberdade real” (*real freedom*) e “liberdade formal” (*liberties*). “Liberdade formal” refere-se aos direitos formais e às liberdades que estes conferem aos indivíduos, enquanto o termo “liberdade real” é utilizado para designar a liberdade efetiva que o indivíduo possui para exercer certo direito ou alcançar determinado resultado (Sen, 2010, Nota de Texto, p.82). A garantia de um direito formal, por exemplo, o direito ou liberdade de ir e vir, não implica que este será efetivamente exercido, por exemplo, caso o indivíduo não possua dinheiro para pagar pelo serviço de transporte.

real depende da habilidade da pessoa em extrair benefícios efetivos de determinada dotação. Um exemplo no âmbito do mercado de trabalho seria o de uma política de emprego que garante o acesso livre e universal a cursos de qualificação profissional, entretanto não atenta para o fato de que parte da população vive distante dos locais dos cursos e não possui recursos financeiros para custear o transporte. Neste caso, a dificuldade de deslocamento, consequência da distância ou da escassez de renda, impede que a garantia do direito formal de fazer curso de qualificação gere benefícios efetivos para determinada parcela da população.

A habilidade de extrair benefícios efetivos de determinada dotação, ou a habilidade de transformar dotações em funcionamentos, é determinada pelos fatores de conversão (*conversion factors*) (Crocker e Robeyns, 2010; Deakin, 2009; Sen, 2010) que, de acordo com Goerne (2010), reúnem todas as circunstâncias que levam ao desenvolvimento ou privação das capacitações ou funcionamentos. Crocker e Robeyns (2010) e Deakin (2009) identificam três grupos principais de fatores de conversão: pessoais, ambientais e sociais (ou institucionais).

Fatores pessoais, como idade avançada, doença, gravidez ou incapacidade de locomoção, podem reduzir a habilidade do indivíduo em extrair os mesmos benefícios de um conjunto de funcionamentos comparado a alguém que não se encontre nas mesmas circunstâncias. Os fatores de conversão ambientais, por sua vez, diferenciam o conjunto capacitário das pessoas em relação ao ambiente em que vivem (Sen, 2010). Por exemplo, em locais com inundações ou secas constantes, com presença de vetores de doenças ou poluição, as liberdades reais dos habitantes tendem a ser reduzidas. Já os fatores sociais diferenciam as liberdades reais dos indivíduos de diferentes sociedades e, quando atreladas a determinados fatores pessoais, podem resultar em desigualdade de capacitações entre grupos de uma mesma sociedade, como entre mulheres e homens em uma sociedade machista ou entre estrangeiros e naturais em um país xenófobo.

A liberdade real em escolher um trabalho valorizado pode ser limitada ou promovida pelas características individuais e pelas características do mercado de trabalho de um país ou região. Baixa escolaridade, por exemplo, pode restringir as oportunidades alternativas de trabalho valorizadas pela pessoa, consistindo, portanto, em uma característica pessoal que limita a liberdade real no trabalho. A discriminação

por parte dos empregadores em relação a determinado grupo populacional é uma característica do mercado de trabalho que pode acarretar em uma restrição da liberdade real no trabalho dos indivíduos pertencentes a este grupo.

Dentre os fatores de conversão pessoais relacionados ao trabalho, Bonvin (2012) destaca as habilidades e competências individuais, que reúnem aspectos como diploma, qualificação, competências técnicas e “competências sociais”, como capacidade de trabalhar em grupo. Os fatores de conversão sociais reúnem, por sua vez, aspectos como oferta de trabalho, condição de acesso ao trabalho, qualidade deste e aspectos concernentes à regulação e aos valores presentes no mercado de trabalho (Bonvin, 2012). Oferta de serviços de cuidados de crianças e idosos, baixa proteção do trabalhador por parte da legislação trabalhista e discriminação racial e de gênero são alguns exemplos de fatores que impactam de maneira relevante a liberdade real dos indivíduos no trabalho.

Os fatores de conversão relacionados à liberdade real no trabalho reúnem dimensões que ultrapassam o mercado de trabalho, como questões relacionadas a gênero, raça, educação, mobilidade urbana, entre outros. Esta diversidade de elementos determinantes do bem-estar individual no trabalho deve ser observada durante a formulação de políticas públicas voltadas à promoção do emprego, o que será detalhado na próxima subseção.

A discussão acerca da liberdade individual empreendida dentro da abordagem das capacitações reúne diversos aspectos. A busca pelo bem-estar pessoal, apesar de ser uma dimensão importante, não é única. A liberdade individual também inclui a busca pela realização de objetivos não relativos ao bem-estar próprio. As liberdades reais reúnem duas dimensões, a liberdade de oportunidades e a liberdade de processos (Bonvin, 2012; Kerstenetzky, 2012). Segundo Sen (1985), estas duas noções de liberdade são produzidas, respectivamente, dentro do aspecto do bem-estar e do aspecto do agente:

*Both the ‘well-being aspect’ and the ‘agency aspect’ of persons have their own relevance in the assessment of states and actions. Each aspect also yields a corresponding notion of freedom (Sen, 1985, p.169).*

O aspecto do bem-estar relaciona-se com a “liberdade real de oportunidades” (*opportunity freedom*) (Bonvin, 2012), ou seja, a liberdade real em escolher entre

oportunidades e alternativas valorizadas, e reúne as noções de capacitação e funcionamentos. O aspecto do agente, por sua vez, trata da “liberdade de processo” (*process freedom*), que consiste na liberdade de participar efetivamente das decisões coletivas e das formulações de políticas públicas (Bonvin, 2012). A liberdade de processo ou de participação remete ao papel de agente dos indivíduos, “de alguém que age e ocasiona mudança e cujas realizações podem ser julgadas de acordo com seus próprios valores e objetivos (...)” (Sen, 2010, p.34). O aspecto do agente abarca, portanto, a realização de todos os objetivos e metas valorizados pelo indivíduo e a liberdade para realizá-los (Crocker e Robeyns, 2010).

*Whereas well-being freedom is freedom to achieve something in particular, viz., well-being, the idea of agency freedom is more general, since it is not tied to any one type of aim. Agency freedom is freedom to achieve whatever the person, as a responsible agent, decides he or she should achieve (Sen, 1985, p. 203).*

A liberdade de processo e o aspecto do agente remetem à “capacitação por voz” (*capability for voice*) ou liberdade real por voz, definida como a liberdade real do indivíduo expressar seus desejos, expectativas e preocupações e fazê-los serem considerados nos processos de decisão coletiva (Bonvin, 2012; Bonvin e Orton, 2009; Galster, Rosenstein e Bonvin, 2009).

Capacitação é definida como a liberdade real em escolher dentre modos de vida valorizados. Similarmente, liberdade real no trabalho consiste na liberdade efetiva em escolher um trabalho valorizado. A diversidade dos seres humanos e de seus fatores de conversão implica em um conjunto amplo e heterogêneo de “trabalhos valorizados”, diante do qual a liberdade real por voz possui papel fundamental. Trabalhos valorizados por determinados grupos podem não ser valorizados por outras pessoas. Portanto, diante de um trabalho desvalorizado, os indivíduos devem liberdade para expor seus desejos e preocupações, e os terem considerados, de forma a tornar o trabalho valorizado (Bonvin, 2012). Por outro lado, também deve ser garantida a liberdade real em negar um trabalho desvalorizado a custos acessíveis (Bonvin, 2012).

A liberdade real no trabalho requer o conhecimento de qual trabalho é valorizado, o que, por sua vez, demanda que os trabalhadores possuam liberdade real

por voz. Os indivíduos não devem ser vistos apenas como beneficiários passivos, mas como co-autores, com participação ativa nas decisões coletivas (Bonvin, 2012; Sen, 2010). O aspecto do bem-estar e o aspecto do agente ou a liberdade real no trabalho e a liberdade real por voz são complementares. Conforme expõe Bonvin (2012), a capacitação no trabalho apresenta dois caminhos, ou liberdade real em optar por não trabalhar<sup>5</sup> ou liberdade real por participar de maneira efetiva das discussões e definições que envolvem a qualidade do trabalho, ou seja, possuir liberdade real por voz. A liberdade real em optar sair do mercado de trabalho é um dos determinantes da liberdade real por voz. Sem esta liberdade o poder de barganha do trabalhador será reduzido, implicando em uma diminuição de sua liberdade real por voz (Bonvin, 2012).

## **2. As Políticas Ativas de Mercado de Trabalho e as Liberdades Reais no Trabalho**

As políticas públicas impactam a vida e o bem-estar dos indivíduos e da sociedade. Considerando a abordagem das capacitações, a relação entre as políticas públicas e a liberdade real – de cada indivíduo ou da sociedade como um todo – pode ocorrer de forma direta ou indireta. O impacto indireto ocorre através dos fatores de conversão, que são diretamente alterados ou têm seus efeitos sobre as liberdades reais modificados pelas políticas públicas. Fatores pessoais (e.g. doenças e baixa escolaridade), ambientais (e.g. poluição e presença de vetores de doenças) e sociais podem ser transformados ou eliminados por políticas públicas voltadas, por exemplo, à saúde, educação e preservação ambiental.

Os fatores de conversão expandem ou limitam as liberdades reais. As políticas públicas podem interferir nesta relação, ampliando, reduzindo ou mesmo eliminando este efeito. Discriminação no mercado de trabalho, por exemplo, constitui um fator de conversão social que, associado a determinado fator pessoal, pode reduzir as liberdades reais no trabalho de determinados grupos. Políticas de combate à discriminação, através de campanhas ou legislação própria, buscam reduzir o impacto

---

<sup>5</sup> A capacitação de não trabalhar, ou seja, a liberdade de não participação no mercado de trabalho é compatível com a abordagem das capacitações (Kerstenetzky, 2012). É importante frisar a diferença entre a liberdade real de não trabalhar e a escolha de um indivíduo pela inatividade por acreditar que não conseguirá uma colocação no mercado de trabalho (devido, por exemplo, a um cenário negativo do mesmo), o denominado desemprego por desalento.

negativo deste fator sobre as liberdades reais no trabalho. As políticas públicas, portanto, impactam indiretamente as liberdades reais individuais ao agir sobre os fatores de conversão.

O impacto direto das políticas públicas sobre as liberdades reais ocorre quando aquelas atuam sobre o conjunto de funcionamentos, ampliando-o ou reduzindo-o. Políticas públicas de educação ou políticas de qualificação profissional, por exemplo, podem ampliar as oportunidades de emprego acessíveis ao indivíduo, ampliando seu conjunto de funcionamentos e, conseqüentemente, sua liberdade real de escolher o trabalho que valoriza. Por outro lado, políticas que atrelam o recebimento de benefícios à inserção no mercado de trabalho podem reduzir as liberdades reais do indivíduo ao forçá-lo a aceitar ou permanecer em um trabalho que não valoriza. Ao impactar diretamente as liberdades reais, as políticas públicas podem ser identificadas como fatores de conversão, mais especificamente fatores sociais ou institucionais. Através delas o Estado pode atuar promovendo as liberdades reais individuais e, portanto, o bem-estar individual e social.

No que concerne às liberdades reais no trabalho, estas podem ser impactadas por diversas políticas públicas, dentre as quais se destacam as PAMT. Diante dos diversos efeitos negativos do desemprego, que extravasam a escassez de renda (Sen, 2010), políticas passivas de transferência de renda, como o seguro-desemprego, mostram-se insuficientes para lidar com a queda do bem-estar individual. As PAMT, por outro lado, abrangem um conjunto amplo de políticas que agem sobre a liberdade real do trabalho, podendo ser identificadas como recursos coletivos que permitem aos beneficiários o controle sobre sua mobilidade ocupacional (Bartelheimer et al., 2008).

A partir das PAMT o Estado pode garantir aos indivíduos a escolha real sobre a vida profissional que valorizam, ou seja, a liberdade real do trabalho (Bonvin e Orton, 2009; Galster, Rosenstein e Bonvin, 2009). O impacto das PAMT sobre as liberdades reais no trabalho, entretanto, é potencial. A avaliação das políticas a partir da abordagem das capacitações demanda a apreciação de diversos conceitos e questões levantadas por esta abordagem.

O primeiro aspecto importante diz respeito aos fatores de conversão. As circunstâncias pessoais, ambientais e sociais vividas por cada indivíduo diversificam suas necessidades e sua habilidade em transformar direitos, serviços e benefícios em

oportunidades reais, ou seja, funcionamentos, e elevar sua liberdade real. Analisar as PAMT, considerando a diversidade dos fatores de conversão, expõe duas questões pertinentes: a focalização das políticas e a integração destas.

Considerando que o objetivo das PAMT consiste em elevar o bem-estar dos beneficiários, prioritariamente em relação ao mercado de trabalho, a “diversidade dos seres humanos” (Sen, 2010) deve ser levada em conta. Uma política pública que ofereça a mesma dotação de serviços ou bens para todos os indivíduos pode não atender às necessidades de determinados grupos. Esta situação poderia ocorrer, por exemplo, devido à diversidade do nível educacional da população economicamente ativa. Um programa de qualificação voltado a indivíduos com baixa escolaridade provavelmente impactaria de maneira mais expressiva o conjunto de oportunidades deste grupo do que o de pessoas com um nível educacional elevado. Neste caso, uma política de qualificação direcionada apenas para os trabalhadores com baixa qualificação poderia gerar resultados semelhantes a um menor custo. A focalização das políticas surge como solução para estas questões, podendo, inclusive, contribuir para reduzir as diferenças entre grupos sociais (Bartelheimer et al., 2008).

O direcionamento de uma política para um grupo específico envolve aspectos que abrangem desde o bem-estar dos indivíduos pertencentes ao grupo focalizado até a manutenção da própria política social. O estigma causado pela focalização produz efeitos negativos sobre o respeito próprio, acarretando na redução do bem-estar individual e em uma menor procura pelos próprios serviços, além de uma menor sustentabilidade política dos programas (Sen, 2010). No caso dos serviços públicos de emprego universais, mesmo que estes beneficiem principalmente os grupos em desvantagem no mercado de trabalho, a focalização poderia gerar estigma, com consequências negativas relevantes (Cacciamali, 2005).

O serviço público de intermediação de mão-de-obra no Brasil, ofertado pelas agências do Sistema Nacional de Emprego (SINE), apesar de ser universal, não se mostra atrativo para todos os empregadores e trabalhadores. As principais ocupações ofertadas nas agências do SINE são de baixa qualificação e remuneração (Marinho, Balestro e Walter, 2010), acarretando em uma focalização não proposital. A oferta de vagas apenas para o grupo focalizado somada à demanda reduzida pelos serviços públicos de emprego por parte dos trabalhadores – ou porque não se encaixam no

grupo focalizado, ou porque, apesar de pertencerem a este grupo, evitam utilizar o serviço para não sofrerem o estigma – reduzem o conjunto de empregos acessíveis aos beneficiários e, conseqüentemente, ameaçam a liberdade real no trabalho. A baixa sustentabilidade política resultante da focalização, por sua vez, limita a expansão das políticas em termos de qualidade, abrangência e financiamento, reforçando os problemas anteriormente citados.

Surge um aparente impasse. A focalização de políticas origina problemas que podem prejudicar a liberdade real dos beneficiários. Por outro lado, a consideração da diversidade dos fatores de conversão entre os indivíduos é fundamental para atender suas reais necessidades de maneira a promover sua liberdade real (no trabalho). A dualidade entre focalização e universalização, entretanto, não é rígida. De acordo com Kerstenetzky (2012), as políticas públicas devem dirigir-se para uma “universalização com focalização”. Neste sistema, as políticas públicas, ao mesmo tempo em que abrangem toda a população, dedicam atenção especial a grupos e indivíduos mais vulneráveis. Desta maneira, toda a população seria beneficiada e os impactos negativos da focalização seriam reduzidos, além disso, seriam consideradas as diferentes necessidades e demandas de cada grupo, ampliando o potencial das políticas em promover as liberdades reais individuais.

A segunda questão suscitada pela diversidade dos fatores de conversão refere-se à integração entre as PAMT e outras políticas públicas. Como discutido anteriormente, a multiplicidade de fatores de conversão gera uma variedade de necessidades e, além disso, resulta em habilidades distintas para transformar dotações em funcionamentos. A universalização com focalização permite considerar estas diferenças no âmbito de cada política pública. Contudo, as necessidades e demandas dos beneficiários de determinada política muitas vezes extravasam sua área de atuação, além disso, a habilidade para converter em uma oportunidade real determinado benefício concedido por uma política pode depender de outras políticas públicas. Baixa escolaridade, inanição, doenças, difícil mobilidade urbana são alguns fatores de conversão que limitam as liberdades reais no trabalho e que abarcam outras áreas, como educação, combate à fome, saúde e transporte. A ligação entre diferentes áreas e políticas sociais relaciona-se com o papel instrumental da liberdade.

A liberdade possui dois papéis essenciais no desenvolvimento e “enriquecimento da vida humana”: o constitutivo e o instrumental (Sen, 2010). O papel constitutivo da liberdade pode ser entendido a partir da noção de que o desenvolvimento ou o aumento do bem-estar ocorre através da expansão das liberdades reais. A liberdade equivale, portanto, ao “fim” do processo de desenvolvimento, possuindo valor intrínseco (Sen, 2010). O papel instrumental, por outro lado, enfatiza a importância das liberdades reais como “meio” para o desenvolvimento e expansão do bem-estar. Sen (2010) pontua que, devido à inter-relação entre as liberdades reais, um tipo de liberdade<sup>6</sup> pode contribuir para a promoção de liberdades de outros tipos e, conseqüentemente, para o desenvolvimento e o bem-estar individual.

A liberdade real no trabalho, portanto, não se dissocia da garantia de outras liberdades reais, que podem ou não, estar relacionadas ao mercado de trabalho. Para que os beneficiários das PAMT tenham uma escolha genuína e tornem-se capazes de desenvolver suas liberdades reais deve haver uma integração entre medidas de proteção econômica, como benefícios monetários, e medidas que promovem oportunidades, como treinamento e proteção no emprego (Anderson, 2009). A integração entre as políticas de emprego, ativas e passivas, possui importante papel na promoção das capacitações dos beneficiários (Bonvin e Orton, 2009).

Políticas passivas que garantem benefícios condizentes com as necessidades reais dos beneficiários colaboram para a promoção de sua liberdade real. Um indivíduo desempregado que recebe benefícios de seguro-desemprego que asseguram seu padrão de vida por um período de, por exemplo, um ano, provavelmente terá maiores chances de colocar-se em um trabalho que valoriza do que um indivíduo que recebe um benefício relativamente baixo por um curto período de tempo. Nas palavras de Bonvin, se os benefícios providos pelo sistema de seguridade social “são muito baixos, então baixas remunerações podem ser impostas sobre os trabalhadores” (Bonvin, 2012, p.14). Políticas passivas restritas podem, portanto, limitar o impacto positivo de PAMT sobre as liberdades reais no trabalho.

As mudanças vivenciadas pelo estado de bem-estar moderno e os novos riscos sociais resultantes destas, analisados na primeira parte deste capítulo, produziram

---

<sup>6</sup> Sen (2010) identifica cinco tipos de liberdades instrumentais: liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora.

demandas em diversas áreas distintas, tornando a integração das políticas ainda mais importante. A integração das PAMT com políticas de cuidado e um sistema educacional universal que forneça educação integral e de qualidade para todas as faixas etárias, principalmente as mais novas, é essencial para garantir as liberdades reais no trabalho, principalmente das mulheres. A associação entre uma PAMT, como um curso de qualificação profissional, e uma política de provisão pública de serviços de cuidado de crianças expande o conjunto de oportunidades de trabalho acessíveis para mulheres (e homens) com filhos pequenos.

Os indicadores sobre trabalho parcial, apresentados na primeira parte do capítulo, mostram como este tipo de trabalho é representativo para as mulheres ocupadas, podendo indicar uma liberdade real no trabalho reduzida. É possível que parcela significativa destas mulheres, mesmo possuindo a qualificação demandada por um trabalho de qualidade, não possam aceitar um emprego de jornada completa por não terem acesso a um serviço de cuidado. A integração entre as PAMT e as políticas de cuidado, além de elevar o emprego feminino (Kerstenetzky, 2012), aumentaria a qualidade do trabalho daquelas já inseridas no mercado, contribuindo por duas vias para o aumento da liberdade real no trabalho das mulheres. A importância dos serviços de cuidados é reforçada por Bonvin (2012) ao apontar o equilíbrio entre a vida familiar e a vida no mercado de trabalho como um dos determinantes do trabalho valorizado.

O aspecto do agente e a liberdade real por voz exercem papéis essenciais no que tange à liberdade e bem-estar individuais, constituindo o segundo ponto a ser detalhado na avaliação das PAMT a partir da abordagem das capacitações. Como discutido anteriormente, a garantia do papel de agente aos beneficiários é fundamental para identificar que trabalho estes valorizam e, conseqüentemente, para que as PAMT efetivamente ampliem as liberdades reais no trabalho.

As políticas devem propiciar mecanismos que garantam uma participação ativa dos beneficiários nas decisões coletivas. As pessoas devem “ser vistas como ativamente envolvidas – dada a oportunidade – na conformação de seu próprio destino, e não apenas como beneficiárias passivas dos frutos de engenhosos programas de desenvolvimento” (Sen, 2010, p.77). A diversidade dos fatores de conversão reforça a relevância da liberdade real por voz no desenho das PAMT. As

PAMT devem, portanto, garantir a liberdade real por voz, definida anteriormente como a liberdade real do indivíduo expressar-se e fazer-se ouvir nos processos de decisão coletiva.

Além dos beneficiários, o poder de agente também deve ser garantido aos agentes locais, responsáveis pela aplicação das políticas de emprego. A centralização de todas as decisões, ou seja, uma governança do tipo de “cima para baixo” (*top-down*) (Bonvin, 2012; Bonvin e Orton, 2009) prejudica a consideração das diferenças existentes entre as regiões e entre os grupos populacionais em cada uma delas. As PAMT, de acordo com Bonvin e Orton (2009), devem permitir algum “grau de manobra” para os agentes locais de maneira que essas sejam, em algum nível, “feitas sob medida” (*tailor-made*) conforme as circunstâncias regionais e pessoais.

A liberdade real por voz baseia-se, segundo Bonvin (2012), em quatro condições principais: disponibilidade de recursos políticos, relacionada à habilidade dos trabalhadores em se unirem e terem peso nos processos de decisões coletivas; disponibilidade de recursos cognitivos, relacionada às habilidades de negociar e comunicar e ao acesso à informação; disponibilidade de direitos, relacionada à garantia de meios de ação a partir da legislação e dos acordos coletivos; e prontidão dos interlocutores, que depende, além da sua boa vontade, das disposições legais sobre os empregadores.

No limite, a escolha do trabalho valorizado recai sobre cada indivíduo. A liberdade real por voz a partir da representação democrática dos trabalhadores no processo decisório e na execução das PAMT não garante que os desejos, demandas e necessidades de todos serão atendidas, mas sim que serão consideradas (Bonvin, 2012). Diante disto, todos os trabalhadores devem ser efetivamente livres para escolher de sair de uma negociação, de um emprego ou mesmo do mercado de trabalho. A garantia desta possibilidade é essencial para a liberdade real no trabalho e para o poder de barganha dos trabalhadores e sua liberdade real por voz. A garantia da liberdade participativa e do papel de agente pelas PAMT permite alcançar de maneira mais ampla as necessidades dos beneficiários e, desta forma, tornar as políticas mais efetivas na promoção da liberdade real de escolha do emprego.

As três questões levantadas, universalização com focalização, integração entre as políticas e a importância da liberdade real por voz dos beneficiários, estão relacionadas

entre si. A discussão acerca da diversidade dos fatores de conversão levanta a relevância da atenção especial das PAMT aos grupos mais vulneráveis dentro do mercado de trabalho. O reconhecimento destas vulnerabilidades, por sua vez, passa pela liberdade dos beneficiários em exercer seu poder de agente, possui liberdade real por voz. Uma vez identificadas e reconhecidas as necessidades e vulnerabilidades, o atendimento destas muitas vezes demanda uma integração das PAMT com outras políticas sociais.

### **3. Conclusão**

A análise das PAMT sob a abordagem das capacitações traz à tona questões que seriam provavelmente ignoradas por perspectivas mais convencionais. Voltadas à avaliação da eficiência das políticas a partir de indicadores como taxa de desemprego e nível salarial, estas perspectivas desconsideram a complexa relação entre o bem-estar individual e a colocação no mercado de trabalho.

Além da condição presente dos indivíduos no mercado de trabalho, que abarca os fatores relativos à qualidade do trabalho – que extravasam o salário e a condição de ocupado/desempregado, indicados utilizados pelas análises convencionais –, o bem-estar individual no trabalho depende da liberdade real da pessoa escolher o trabalho que valoriza. Partindo desta perspectiva e considerando que as políticas públicas sociais devem expandir o bem-estar e a qualidade de vida da população, o objetivo das PAMT deve ser promover as liberdades reais no trabalho. Para tanto, alguns pontos importantes devem ser considerados.

Uma política que vise à expansão das liberdades reais no trabalho deve considerar a diversidade dos fatores de conversão, que implicam em diferentes necessidades e demandas por cada grupo populacional, ao mesmo tempo em que atenta para as implicações da focalização de políticas. Diante deste aparente conflito, as PAMT devem voltar-se para a “universalização com focalização” de maneira a atender as diferentes necessidades sem deixar de abranger a população como um todo e reduzindo os impactos negativos da focalização.

A diversidade dos fatores de conversão somada ao papel instrumental da liberdade implica na necessidade da integração entre as PAMT e outras políticas

públicas, como políticas nas áreas da educação e saúde, políticas passivas do mercado de trabalho e políticas de conciliação da vida familiar com o trabalho.

Remetendo ao aspecto do agente, a importância da liberdade real por voz é o terceiro ponto destacado. A promoção da liberdade real no trabalho por parte das PAMT depende da liberdade real dos beneficiários em se expressarem e terem sua voz considerada nas decisões coletivas. O papel ativo dos beneficiários, assim como um relativo “grau de manobra” dos agentes locais, permite a identificação do que se considera um “trabalho valorizado” e o conhecimento das demandas de cada mercado de trabalho regional. As PAMT devem ser políticas até certo ponto feitas “sob medida” de maneira a promover efetivamente a liberdade real no trabalho.

Uma PAMT que eleva a liberdade real no trabalho ou a capacitação no trabalho é denominada “*capability-friendly*” (Bonvin, 2012). Apesar de serem potencialmente “*capability-friendly*”, as políticas ativas efetivamente implantadas reúnem os fatores anteriormente discutidos em graus diferentes e, portanto, impactam em graus diferentes as liberdades reais no trabalho, podendo, inclusive, reduzi-las. Este último caso pode ser observado em políticas que incentivam a (re)inserção dos indivíduos condicionando o recebimento de benefícios sociais à sua participação no mercado de trabalho. A opção de não participar do mercado de trabalho, que, como vista anteriormente, é essencial para a liberdade real por voz e a liberdade real no trabalho, seria eliminada, levando a uma redução da liberdade real dos trabalhadores (Bartelheimer et al., 2009). A adaptação da força de trabalho às demandas do mercado e a moralização de seu comportamento também constituem medidas tomadas por PAMT que fogem do objetivo de promover as liberdades reais no trabalho. Diante desta diversidade de políticas e impactos faz-se necessária uma análise do impacto de cada tipo de PAMT sobre as liberdades reais no trabalho, a qual será empreendida ao longo da dissertação da autora.

## **Referências**

ANDERSON, G. The Capability Approach and the Legal Regulation of Employment: A Comment on Deakin. *New Zealand Journal of Employment Relations*, v. 34, n. 1, p.27-33, 2009.

ABBATECOLA, E. ET AL. Individual working lives through the lens of the capability approach: evaluation of policies and items for debate. *European Review of Labour and Research*, v.18, n.1, p.83-89, 2012.

BARTELHEIMER, P. ET AL. Unemployment, intervention and capabilities. A comparative study of Germany and Spain. *European Review of Labour and Research*, v.18, n.1, p.31-44, 2012.

BONVIN, J. Individual working lives and collective action. *European Review of Labour and Research*, v.18, n.1, p.9-18, 2012.

BONVIN, J.; ORTON, M. Activation policies and organizational innovation: The added value of the capability approach. *International Journal of Sociology and Social Policy*, v.29, n.11, p.565-574, 2009.

CAHUC, P.; ZYLBERBERG, A. *Labor Economics*. Cambridge: The MIT Press, 2004.

CROCKER, D. A.; ROBEYNS, I. Capability and Agency. In: MORRIS, C. W. (ed). *Amartya Sen*. Cambridge University Press, 2010.

DEAKIN, S. The Capability Concept and the Evolution of European Social Policy. *New Zealand Journal of Employment Relations*, v.34, n.1, p.7-26, 2009.

GALSTER, D.; ROSENSTEIN, E.; BONVIN, J. Assessing integrated employment policies against the capability approach: A Swiss case study. *International Journal of Sociology and Social Policy*, v.29, n.11/12, p.637-648, 2009.

KERSTENETZKY, C. L. *O Estado do Bem-Estar Social na Idade da Razão*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

KLUVE, J. *The Effectiveness of European Active Labor Market Policy*. IZA Discussion Paper n.2018. Março, 2006.

MARINHO, D. N. C.; BALESTRO, M. V.; WALTER, M. I. (Orgs.). *Políticas Públicas de Emprego no Brasil: Avaliação Externa do Programa Seguro-Desemprego*. MTE: 2010.

SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

\_\_\_\_\_. Capability and Well-being. In: NUSSBAUM, M.; SEN, A. (eds.). *The Quality of Life*. Clarendon Press: 1993.